

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 4 lutego 2011 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw
Obywatelskich**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Jednocześnie upoważnia senatora Piotra Zientarskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich

Art. 1.

W ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

"4. Rzecznik wykonuje funkcje organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (krajowy mechanizm prewencji) w rozumieniu Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192).";

2) po art. 7 dodaje się art. 7a w brzmieniu:

"Art. 7a. Rzecznik regularnie sprawdza sposób traktowania osób pozbawionych wolności.";

3) w art. 13 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

"1a. Podczas wykonywania czynności określonych w art. 7a, Rzecznik ma również prawo rejestrować dźwięk lub obraz w miejscach pozbawienia wolności, za zgodą osób, które będą rejestrowane.";

4) po art. 17b dodaje się art. 17c w brzmieniu:

"Art. 17c. Rzecznik może przetwarzać wszelkie informacje, w tym dane osobowe, o których mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.²⁾), niezbędne do realizacji swoich ustawowych zadań.";

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2007 r. Nr 25, poz. 162 oraz z 2010 r. Nr 182, poz. 1228, Nr 197, poz. 1307, Nr 202 poz. 1343 i Nr 254, poz. 1700.

5) art. 21 otrzymuje brzmienie:

"Art. 21. Wydatki związane z funkcjonowaniem Rzecznika Praw Obywatelskich pokrywane są z budżetu państwa."

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 od dnia ogłoszenia.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2002 r. Nr 153, poz. 1271, z 2004 r. Nr 25, poz. 219 i Nr 33, poz. 285, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 165, poz. 1170 i Nr 176, poz. 1238 oraz z 2010 r. Nr 41, poz. 233, Nr 182, poz. 1228 i Nr 229, poz. 1497.

Uzasadnienie

Cel ustawy

Rzeczpospolita Polska przystąpiła do Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w Nowym Jorku w dniu 18 grudnia 2002 r. Zobowiązuje on Państwa Strony do wyznaczenia albo utrzymania na poziomie krajowym jednego lub wielu „organów wizytujących do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”.

W zasadzie Rzeczpospolita posiada taki organ, ponieważ zgodnie z konstytucją, na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w konstytucji stoi Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 208). Jedną z takich wolności wymienioną jest w art. 40 konstytucji, który mówi, że „nikt nie może być poddany torturom ani okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu. Zakazuje się stosowania kar cielesnych.”. Rzecznik stoi więc na straży tej gwarantowanej konstytucyjnie wolności, z mocy samej konstytucji. Rzeczpospolita nie jest więc zobowiązana do utworzenia takiego organu, a tylko do jego utrzymania.

Ponieważ jednak ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich nie wyposaża Rzecznika we wszystkie kompetencje, w które należy wyposażać zgodnie z Protokołem Fakultatywnym, organ wizytujący, zachodzi konieczność nowelizacji ustawy.

Proponowane zmiany

Po pierwsze, proponuje się wprowadzenie przepisu, wskazującego, że Rzecznik wykonuje funkcje organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Przepis ten nie tyle ma na celu poszerzenie listy zadań Rzecznika (ich generalne określenie w konstytucji i w art. 1 ust. 2 ustawy jest wystarczające), lecz wskazanie, że Rzecznik będzie wykonywał konkretne kompetencje, w które należy wyposażać organ wizytujący, o których mowa w ratyfikowanej za zgodą ustawy umowie międzynarodowej (Protokół Fakultatywny).

Protokół Fakultatywny (art. 20 Protokołu) nakazuje wyposażać organ wizytujący w szczególne uprawnienia służące zapobieganiu torturom. Chodzi tu m.in. o możliwość odbywania rozmów bez świadków z osobami pozbawionymi wolności, jak i z każdą inną osobą. Nie jest jednak konieczne przenoszenie tego postanowienia do ustawodawstwa polskiego, ponieważ polskie przepisy już obecnie umożliwiają Rzecznikowi rozmowy z

wszelkimi osobami (nie ma takiego zakazu) i Rzecznik często z tego korzysta. Co prawda, w kodeksie karnym wykonawczym istnieją ograniczenia w zakresie spotykania się osób pozbawionych wolności z innymi osobami, ale jednocześnie w art. 102 pkt 10 tego kodeksu istnieje wyraźny wyjątek przewidujący, że „Skazany ma prawo (...) do (...) składania wniosków, skarg i próśb organowi właściwemu do ich rozpatrzenia oraz przedstawiania ich, w nieobecności innych osób (...) Rzecznikowi Praw Obywatelskich”. Przenoszenie (wprowadzanie) do polskiego ustawodawstwa postanowień, które już są zawarte w ustawie o Rzeczniku albo w innych ustawach jest więc zbędne, a zarazem byłoby niezgodne z § 4 ust. 1 (ustawa nie może powtarzać przepisów zawartych w innych ustawach) lub z § 4 ust. 2 zasad techniki prawodawczej (w ustawie nie powtarza się postanowień umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę).

Zatem, wykonując funkcje organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom, Rzecznik będzie mógł korzystać nie tylko ze środków i procedur specjalnie mu na to zadanie przyznanych, ale także z innych środków i procedur, o których mowa w ustawie o RPO, jak i w innych ustawach. Rzecznik będzie więc mógł podjąć czynności w tym zakresie na wniosek każdego obywatela, każdej organizacji, jak i z własnej inicjatywy (art. 9).

Rzecznik podejmując sprawę może: 1) samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające, 2) zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej, 3) zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części (art. 12). Nie ma więc też potrzeby, dodawania przepisu, który wskazywałby, że sprawy prowadzone w ramach krajowego mechanizmu prewencji, Rzecznik również może prowadzić samodzielnie, albo zwrócić się o zbadanie sprawy do innego organu, instytucji czy podmiotu.

Niezależnie od tego należy zaznaczyć, że do wykonywania przez Rzecznika funkcji organu wizytującego stosuje się wszystkie przepisy proceduralne i kompetencyjne ustawy o RPO (w praktyce może chodzić o art. 8–22), oraz innych ustaw (będzie więc mógł w tych sprawach występować m.in. przez sądami i Trybunałem Konstytucyjnym).

Po drugie, z tej racji, że ustawa o RPO wprowadziła generalną regułę zgodnie z którą Rzecznik podejmuje swoje czynności, jeżeli poweźmie wiadomość wskazującą na naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela, natomiast Protokół Fakultatywny (w art. 19 lit. a) nakłada na organ wizytujący obowiązek „regularnego sprawdzania sposobu traktowania osób pozbawionych wolności” (a więc nawet w sytuacji braku wiadomości o naruszeniu wolności i praw w tym zakresie) – konieczne jest wprowadzenie art. 7a.

Po trzecie, proponuje się by podczas wykonywania powyżej określonych czynności Rzecznik miał prawo rejestrować dźwięk lub obraz w miejscach pozbawienia wolności, za zgodą osób, które będą rejestrowane.

Po czwarte, proponuje się wypełnienie luki prawnej powodującej, że Rzecznik nie miał dotychczas podstawy prawnej do przetwarzania danych osobowych (także w odniesieniu do osób pozbawionych wolności). Na powyższą lukę zwrócił uwagę w swoim wystąpieniu do Rzecznika Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (pismo z dnia 25 sierpnia 2010 r., DOLiS-035-1252/10/33856). Według Generalnego Inspektora niezbędne jest stworzenie odpowiedniej regulacji ustawowej, która będzie podstawą przetwarzania danych wrażliwych przez Rzecznika. Warunek taki wprowadza art. 27 ust. 2 pkt 2 w związku z ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych.

Ostatnia zmiana ma na celu dostosowanie nazewnictwa „budżetowego”: w art. 21 zamiast określenia „budżet centralny”, proponuje się określenie „budżet państwa”. Niezależnie od tego należy zauważyć, że art. 21 przewiduje, że wydatki związane z funkcjonowaniem Rzecznika Praw Obywatelskich pokrywane są z budżetu państwa. Oznacza to, że wszelkie wydatki związane z funkcjonowaniem Rzecznika, niezależnie od tego, które z konstytucyjnych i ustawowych obowiązków wykonuje, pokrywane są z budżetu państwa, także – co oczywiste – te związane z wykonywaniem funkcji organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom.

Konsultacje

W pracach na ustawą uczestniczyli przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich. Proponowali między innymi wprowadzenie osobnego przepisu przewidującego, że Rzecznik może „odbywać spotkania z osobami pozbawionymi wolności, bez obecności innych osób”. Jak wskazano jednak, przepis ten jest zbędny ponieważ w odniesieniu do osób skazanych na karę pozbawienia wolności stosuje się przepis art. 102 pkt 10 kodeksu karnego wykonawczego, który wprowadza dla Rzecznika wyjątek od ograniczeń spotykania się więźnia z innymi osobami. Rzecznik może się więc już obecnie spotykać z więźniami bez zgody i obecności innych osób. Ów przepis zezwalający Rzecznikowi na spotkania, dotyczy też, zgodnie z przepisami kodeksu, osób tymczasowo aresztowanych oraz zatrzymanych. Natomiast w przypadku osób pozbawionych wolności na podstawie innych przepisów (izby dziecka, szpitale psychiatryczne itp.) nie ma potrzeby wprowadzać dla Rzecznika wyjątku umożliwiającego mu odbywanie spotkań, ponieważ w ustawach tych nie ma w ogóle zakazu spotykania się tych osób z innymi osobami. Tak więc Rzecznik może się z nimi spotykać tak jak z innymi

osobami. Pozwala na to już aktualny stan prawny. Jeśli natomiast bywają – jak utrzymują przedstawiciele Rzecznika – w praktyce odmowy lub utrudnienia tego rodzaju spotkań, należałoby zwrócić uwagę organom nadzorującym podmioty odmawiające Rzecznikowi spotkań (Komenda Główna Policji w przypadku izb dziecka, Minister Zdrowia – przypadku szpitali psychiatrycznych itd.).

Rzecznik proponował też by dodać przepis przewidujący, że „Organy, do których zwrócił się Rzecznik na podstawie art. 7b, gromadzą w niezbędnym zakresie informacje, w tym dane, o których mowa” w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych* „w celu ich przekazania Rzecznikowi. Po przekazaniu danych Rzecznikowi organy są obowiązane do ich usunięcia, chyba że na dalsze przetwarzanie danych zezwalają odrębne ustawy”. Przepis ten nie mógłby jednak stanowić podstawy do gromadzenia danych osobowych przez inne organy na wniosek Rzecznika. Organy te mogą bowiem gromadzić tylko te dane osobowe i tylko w taki sposób, które przewidują szczególne przepisy (dotyczące działalności owych organów). Jeśli więc przepisy szczególne uprawniają (zobowiązują) inne organy do gromadzenia pewnych danych osobowych to one je gromadzą, niezależnie od wniosku Rzecznika. Jeśli natomiast żaden przepis nie uprawnia tych podmiotów do gromadzenia pewnych danych, to podmioty nie mogą ich gromadzić, nawet na wniosek Rzecznika. Obecnie obowiązuje już przepis przewidujący, że „Organ, organizacja lub instytucja, do których zwróci się Rzecznik, obowiązane są z nim współdziałać i udzielać mu pomocy, a w szczególności: (...) zapewniać dostęp do akt i dokumentów na zasadach określonych w art. 13”. Wydaje się on wystarczającą podstawą dla Rzecznika zapoznania się z danymi zawartymi w tych aktach i dokumentach. Rzecznik będzie więc mógł zapoznać się z danymi zawartymi w tych dokumentach. Sam wniosek Rzecznika nie może być jednak podstawą do dostępu do dokumentów, których dany organ nie posiada. Oczywiście jest natomiast, że Rzecznik zwróci się tylko do tego organu, w którego posiadaniu znajdują się interesujące Rzecznika dokumenty i dane w nich zawarte.

Skutki społeczne, gospodarcze i finansowe

W zakresie skutków ustawy aktualne pozostają wyjaśnienia w tym zakresie zawarte w rządowym projekcie ustawy (projekt z 30 maja 2005 r., druk 4085) wyrażającej zgodę na ratyfikację Protokołu Fakultatywnego, który tą ustawą jest wdrażany.

* Pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniowa, partyjna lub związkowa, jak również dane o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz dane dotyczące skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

Stosunek do prawa Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.