



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 10 lipca 2020 r.

BADK.DPK.133.98.2020

P10-60/20	Data wpływu petycji 6 maja 2020 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 8 lipca 2020 r.

**WPROWADZENIE DO POLSKIEGO PRAWA DYREKTYWY
PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2016/343**

TEMAT

**WZMOCNIENIE NIEKTÓRYCH ASPEKTÓW DOMNIEMANIA
NIEWINNOŚCI I PRAWA DO OBECNOŚCI NA ROZPRAWIE
W POSTĘPOWANIU KARNYM**

WNOSZĄCY PETYCJE: petycja indywidualna

Osoba fizyczna

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą wprowadzenia do polskiego prawa Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym.

UZASADNIENIE WNOSZĄCEGO PETYCJE:

Autor petycji podnosi, że termin na wprowadzenie zmian w prawie wynikających z dyrektywy minął 1 kwietnia 2018 r., jednocześnie wskazuje na potrzebę wprowadzenia do polskiego prawa wskazanej dyrektywy.

Autor petycji nie zgadza się z sytuacją powodującą, że w państwie prawa ważniejsze jest szybsze rozpoznanie sprawy, niż prawo domniemania niewinności, zawarte w art. 5 Kodeksu postępowania karnego oraz przedmiotowej dyrektywie.

Wnoszący petycję zwraca też uwagę na liczbę fałszywych zgłoszeń np. o przemoc w rodzinie. Zauważa, że „w 2019 r. odnotowano 88 032 zgłoszenia, a w 2016 r. – 91 789 zgłoszeń, z czego doszło do 14 513 skazań, z tego wynika, że 77 276 mogły stanowić pomówienie, to jest przestępstwo z art. 212 Kodeksu karnego lub w przypadku zgłoszenia do organów ścigania przestępstwo z art. 234 i 238 Kodeksu karnego tzw. fałszywe zawiadomienie”.

STAN PRAWNY:

Parlament Europejski i Rada (UE) w dniu 9 marca 2016 r. przyjęły dyrektywę 2016/343 w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) w **art. 42 § 3** stanowi, że każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.) w **art. 5 § 1** stanowi, że oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym wyrokiem. Zgodnie z § 2 - niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść oskarżonego.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie

wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym w pkt 9 preambuły stanowi, że jej celem jest wzmocnienie prawa do rzetelnego procesu sądowego w postępowaniu karnym przez ustanowienie wspólnych norm minimalnych dotyczących niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie. Zgodnie z pkt 10 preambuły, dyrektywa zmierzać ma do zwiększenia wzajemnego zaufania państw członkowskich do ich systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, przyczyniając się tym samym do ułatwienia wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych. Natomiast zgodnie z pkt 12 preambuły, dyrektywa ma zastosowanie do osób fizycznych będących podejrzanymi i oskarżonymi w postępowaniu karnym od chwili, gdy dana osoba staje się podejrzana lub zostaje oskarżona o popełnienie czynu zabronionego lub domniemanego czynu zabronionego, we wszystkich etapach postępowania karnego aż do uprawomocnienia się orzeczenia w przedmiocie ostatecznego rozstrzygnięcia, czy podejrzany lub oskarżony popełnił czyn zabroniony.

Parlament Europejski i Rada UE uzasadniając konieczność przyjęcia tej dyrektywy w pkt 33 preambuły wskazały, że prawo do rzetelnego procesu sądowego stanowi jedną z podstawowych zasad społeczeństwa demokratycznego. Prawo podejrzanych i oskarżonych do obecności na rozprawie wywodzi się z tego prawa i powinno być zapewnione w całej Unii. Wskazano też, że jeżeli z przyczyn niezależnych od podejrzanych i oskarżonych nie są oni w stanie stawić się na rozprawie powinni mieć możliwość zwrócenia się o wyznaczenie nowego terminu rozprawy w ramach czasowych przewidzianych prawem krajowym. Ponadto, w pewnych okolicznościach powinna istnieć możliwość wydania orzeczenia w przedmiocie winy lub niewinności podejrzanego lub oskarżonego, nawet jeżeli jest on nieobecny na rozprawie.

Rozdział 3 omawianej dyrektywy zatytułowany „Prawo do obecności na rozprawie” rozpoczyna artykuł 8, zgodnie z którym państwa członkowie mają obowiązek zapewnienia podejrzanym lub oskarżonym prawa do obecności na rozprawie. Dyrektywa utrzymuje prawo sądów krajowych do czasowego wyłączenia podejrzanego lub oskarżonego z rozprawy, jednak tylko wówczas „gdy jest ono konieczne w interesie zapewnienia właściwego przebiegu postępowania karnego, pod warunkiem przestrzegania prawa do obrony”¹.

¹ <http://lexso.org.pl/2019/06/11/projekt-nowelizacji-art-117-k-p-k-oraz-art-378-a-k-p-k-skuteczna-odpowiedz-na-obstrukcje-procesowa-czy-ograniczenie-prawa-do-rzetelnego-procesu-rozwazania-w-swietle-postanowien-dyrektywy-pa/>, autorka prokurator Aleksandra Antoniak-Drożdż.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego w art. 5 § 1 stanowi, że oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym wyrokiem. Zgodnie z § 2 - niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść oskarżonego.

W piśmiennictwie wskazuje się, że komentowany przepis w § 1 reguluje na potrzeby procesu karnego konstytucyjną zasadę domniemania niewinności, ustanowioną w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP. W obecnym stanie prawnym zakresy wskazanych norm prawnych niemal ściśle sobie odpowiadają. Przewidują bowiem konieczność uznawania za niewinnego każdego oskarżonego do czasu stwierdzenia winy prawomocnym wyrokiem karnym. Komentowany przepis co do sposobu pozytywnego ujęcia tej regulacji jest zgodny z postanowieniami międzynarodowych aktów prawnych, w szczególności art. 6 ust. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Należy wskazać, że ten akt prawa międzynarodowego dla obalenia domniemania niewinności wymaga nie wydania wyroku, ale „udowodnienia winy zgodnie z ustawą”. Takie uregulowanie jest związane ze specyfiką różnych systemów prawnych państw sygnatariuszy wskazanej konwencji. Identyczny wymóg udowodnienia winy zgodnie z ustawą przewidziany jest w art. 14 ust. 2 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych².

Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11 września 2018 r. w sprawie II AKa 185/18 orzekł, że reguła *in dubio pro reo* nie może być postrzegana w uproszczony sposób. Do jej zastosowania nie jest wystarczające, podyktowane treścią sprzecznych dowodów występowanie konkurencyjnych wersji zdarzenia. Umocowanie dla sięgnięcia po tę instytucję stanowi dopiero brak możliwości ustalenia, przy zastosowaniu dyrektyw art. 7 k.p.k., dominacji jednej z nich. Nakaz rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść oskarżonego aktywizuje się dopiero w ostateczności i w żadnym razie nie sprowadza się do obowiązku rekonstruowania faktów w oparciu o najkorzystniejsze dla oskarżonego warianty.

Zasada domniemania niewinności jest zasadą skodyfikowaną, a jej znaczenie w katalogu naczelných zasad procesowych wynika z faktu, że ma ona rangę konstytucyjną i została uznana przez społeczność międzynarodową za ważną gwarancję rzetelnego procesu (art. 6 EKPC). Zasada ta obowiązuje w całym procesie karnym: od jego wszczęcia wobec podejrzanego aż do prawomocnego zakończenia postępowania. Korzeni tej zasady należy doszukiwać się w starym rzymskim domniemaniu prawości każdego obywatela

² Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany, Świecki D. (red.), Augustyniak B., Eichstaedt K., Kurowski M. LEX/el., 2020.

praesumptio boni viri. Można ją więc określić jako domniemanie prawne wzruszalne (usuwalne), gdyż cały proces karny jest nakierowany na weryfikację tego domniemania³.

Rzecznik Praw Obywatelskich 26 lipca 2018 r. (sygn. II.510.619.2018.MM) wystąpił do Ministerstwa Sprawiedliwości z pytaniem o implementację wskazanej dyrektywy do polskiego porządku prawnego. W dniu 18 października 2018 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Łukasz Piebiak udzielił odpowiedzi, zgodnie z którą w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości istniejące instrumenty są wystarczające do zagwarantowania praw obywateli zgodnie z ww. dyrektywą, w związku z czym nie planuje się podjęcia prac legislacyjnych w przedmiotowym zakresie⁴.

W odpowiedzi **Ministerstwo Sprawiedliwości** zaznaczyło, że zgodnie z motywem 23 ww. dyrektywy państwa członkowskie, które nie mają systemu opartego na zasadzie kontrydiktoryjności, powinny mieć możliwość utrzymania obecnego systemu, pod warunkiem, że jest on zgodny z niniejszą dyrektywą i z innymi właściwymi przepisami Unii i prawa międzynarodowego. Zmiana kodeksu postępowania karnego z kwietnia 2016 r. przywróciła priorytetowe znaczenie zasady prawdy materialnej w polskim procesie karnym. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu tej zmiany brzmienie art. 5 § 2 k.p.k. po reformie z 2015 r. zakłada brak obowiązku dążenia organu procesowego - przy niedostatku aktywności dowodowej stron - do wyjaśnienia wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia okoliczności sprawy. Zakres inicjatywy dowodowej sądu był limitowany przez ówczesne przesłanki wskazane w art. 167 § 1 zdanie trzecie k.p.k. W związku z tym ustawodawca postanowił powrócić do obowiązującej obecnie zasady, zgodnie z którą należy dążyć do wyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy, a dopiero w razie niemożliwości usunięcia istniejących wątpliwości – rozstrzygnąć je na korzyść oskarżonego. Celem procesu karnego jest zatem poczynienie takich ustaleń faktycznych, by nie pozostawały żadne wątpliwości co do okoliczności sprawy. Jeśli jest to jednak niemożliwe, to wątpliwości, które nie dają się usunąć muszą zostać rozstrzygnięte na korzyść oskarżonego.

Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Sprawiedliwości system postępowania karnego już obecnie nie ogranicza zasady in dubio pro reo wyrażonej w art. 5 § 2 k.p.k. do oskarżonego, bowiem art. 71 § 3 k.p.k. stanowi, że jeśli kodeks niniejszy używa w znaczeniu ogólnym określenia „oskarżony”, odpowiednie przepisy mają zastosowanie także do podejrzanego.

³ Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Dudka K. (red.), Janicz M., Kulesza C., Matras J., Paluszkiwicz H., WKP, 2018.

⁴ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/nie-bedzie-zmian-polskiego-prawa-w-zwiazku-z-tzw-dyrektywa-niewinnosciowa-resort-sprawiedliwosci-odpowiedzial-RPO>

Podsekretarz Stanu odniósł się również do propozycji wprowadzenia do prawa polskiego instytucji świadka z asystą i wskazał, że osoby przeciwko którym istnieją wskazania, że mogły brać udział w popełnieniu przestępstwa (osoby faktycznie podejrzane) na etapie przesłuchania w charakterze świadka mogą skorzystać z prawa do odmowy zeznań lub uchylenia się od odpowiedzi na pytanie. Mechanizmy gwarancyjne przewidziane w art. 182 i 183 k.p.k. zapobiegają samooskarżaniu się świadków. Zgodnie z art. 300 § 3 k.p.k. przed pierwszym przesłuchaniem świadka w postępowaniu przygotowawczym organ ma obowiązek pouczyć świadka o jego uprawnieniach i obowiązkach. Jak podkreśla się w doktrynie „informowanie świadka o prawie uchylenia się od odpowiedzi na pytanie powinno mieć miejsce tylko wtedy, gdy świadkowi rzeczywiście grozi odpowiedzialność za przestępstwo w przypadku odpowiedzi na zadane pytanie, lecz również gdy obawa narażenia się na taką odpowiedzialność jest jedynie potencjalna. Ratio legis przepisu wskazuje, że obejmuje on cały etap składania zeznań przez świadka, nie tylko fazę zadawania pytań. Okoliczności mogą być znane organowi procesowemu przed przesłuchaniem i wówczas świadek uprzedzony o tym może już w fazie wypowiedzi spontanicznej nie ujawniać tych okoliczności. W perspektywie konieczności zapewnienia szybkości i efektywności postępowania przygotowawczego wprowadzenie instytucji świadka z asystą wydaje się nadmierne i zbędne.

Zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości obecnie obowiązujące przepisy procedury karnej zapewniają implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym. Istniejące instrumenty są wystarczające do zagwarantowania praw obywateli zgodnie z ww. dyrektywą, w związku z czym nie planuje się podjęcia prac legislacyjnych w przedmiotowym zakresie.

INFORMACJE DODATKOWE:

Dyrektywy stanowią część prawa wtórnego UE. Z tego powodu przyjmowane są przez instytucje unijne zgodnie z traktatami założycielskimi. Po przyjęciu na szczeblu UE dyrektywy podlegają transpozycji przez kraje członkowskie UE do aktów prawa krajowego, co umożliwi ich stosowanie. Zgodnie z art. 288 TFUE dyrektywa wiąże każdy kraj, do którego jest kierowana (jednego, kilku lub wszystkich) w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.

Dyrektywa różni się jednak od rozporządzenia lub decyzji; w przeciwieństwie do rozporządzeń, które mają natychmiastowe zastosowanie w prawie wewnętrznym krajów UE zaraz po ich wejściu w życie, dyrektywy nie są stosowane bezpośrednio w krajach UE.

Przed ich zastosowaniem każdy kraj UE musi je najpierw transponować do prawa krajowego; natomiast w przeciwieństwie do decyzji dyrektywa jest tekstem o zastosowaniu ogólnym dla wszystkich krajów UE.

Dyrektywę przyjmuje się po przeprowadzeniu procedury ustawodawczej. Stanowi ona akt ustawodawczy przyjmowany przez Radę i Parlament zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą albo wyłącznie przez Radę zgodnie ze specjalnymi procedurami ustawodawczymi, przy czym wówczas wymagana jest zgoda Parlamentu lub przeprowadzenie z nim konsultacji. Aby dyrektywa weszła w życie na poziomie krajowym, kraje UE muszą przyjąć prawo umożliwiające jej transpozycję. Te krajowe środki muszą osiągnąć cele wyznaczone w dyrektywie. Organy krajowe muszą powiadamiać o tych środkach Komisję Europejską. Transpozycji dokonuje się w terminie określonym podczas przyjmowania dyrektywy (przeważnie w ciągu dwóch lat).

W przypadku, gdy dany kraj nie dokona transpozycji dyrektywy, Komisja może wszcząć postępowanie o naruszenie i rozpocząć postępowanie przeciwko temu krajowi przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (niewykonanie wyroku może w tym przypadku doprowadzić do wydania nowego wyroku, który może skutkować karami). Opóźnienia w transpozycji dyrektyw przez kraje UE wciąż stanowią problem, który uniemożliwia obywatelom i przedsiębiorstwom korzystanie z wymiernych korzyści wynikających z prawa UE. UE określiła cel redukcji deficytu transpozycji do 1%.

Opublikowana w grudniu 2016 r. przez Komisję Europejską tabela z danymi o transpozycji unijnych dyrektyw w sprawie jednolitego rynku pokazuje, że 20 krajów nie było w stanie osiągnąć tego celu, a tylko jednemu krajowi udało się obniżyć deficyt w dostosowywaniu prawa krajowego do poziomu poniżej 0,5%, zgodnie z propozycją zawartą w akcie o jednolitym rynku z kwietnia 2011 r.⁵.

OPRACOWAŁA

Joanna Maria Leśniarek

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114527>