UZASADNIENIE

1. **Potrzeba i cel związania Rzeczypospolitej Polskiej Konwencją**

W dniu 25 czerwca 2013 r. Rzeczpospolita Polska podpisała Międzynarodową Konwencję w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem (dalej jako „Konwencja”; przepisy przywoływane w niniejszym uzasadnieniu bez wskazania aktu prawnego odnoszą się do Konwencji). Pojęcie to obejmuje pozbawienie wolności przez funkcjonariuszy państwa – albo osoby działające z upoważnienia, z pomocą lub za wiedzą państwa – któremu towarzyszy odmowa przyznania faktu pozbawienia wolności lub ukrywanie losu lub miejsca pobytu osoby zaginionej, co sytuuje tę osobę poza ochroną prawa. Konwencja zobowiązuje państwa do ścigania i karania wymuszonych zaginięć oraz do zapobiegania im.

Mimo upływu ponad 10 lat od podpisania Konwencji, Rzeczpospolita Polska dotychczas jej nie ratyfikowała. W tym czasie ukształtowała się już praktyka wykładni i stosowania tego instrumentu, a 72 państwa stały się stronami Konwencji, w tym większość państw Rady Europy. Konwencję ratyfikowało 18 państw Unii Europejskiej (dalej jako „UE”), a mianowicie Austria, Belgia, Chorwacja, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Malta, Niderlandy, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Słowacja i Włochy. W ostatnim czasie, już po etapie konsultacji międzyresortowych wniosku ratyfikacyjnego, tj. w dniu 14 maja 2024 r. Konwencję ratyfikowały Republika Południowej Afryki oraz Tajlandia. W obecnej sytuacji międzynarodowej nie bez znaczenia jest to, że Konwencję ratyfikowała także Ukraina. Zarzuty postawione przez Międzynarodowy Trybunał Karny Prezydentowi Federacji Rosyjskiej Władimirowi Putinowi oraz rosyjskiej Komisarz ds. Praw Dziecka Marii Lwowej-Biełowej odnoszą się właśnie z czynów o znamionach wymuszonego zaginięcia (odbieranie dzieci rodzicom i ukrywanie informacji o ich miejscu pobytu w celu ich wynarodowienia).

Zgodnie z przepisem art. 26 Konwencji utworzono Komitet do Spraw Wymuszonych Zaginięć (dalej jako „Komitet”) w celu realizacji zadań wynikających z Konwencji. Państwa strony Konwencji, przy ratyfikacji bądź później, mogą złożyć oświadczenie o uznaniu kompetencji Komitetu w zakresie przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień:

– przekazywanych przez lub w imieniu osób podlegających jego jurysdykcji, które twierdzą, że są ofiarami naruszenia przez państwo stronę postanowień niniejszej Konwencji (zawiadomienia indywidualne – art. 31 Konwencji);

– w których państwo strona twierdzi, że inne państwo strona nie wypełnia swoich zobowiązań wynikających z Konwencji (zawiadomienie międzypaństwowe – art. 32 Konwencji).

Dotychczas 31 państw złożyło oświadczenie o uznaniu kompetencji Komitetu, przy czym 26 oświadczeń dotyczyło obu rodzajów zawiadomień, 3 państwa uznało kompetencje w zakresie zawiadomień indywidualnych, a 2 – odnośnie do zawiadomień międzypaństwowych. Spośród tych 31 państw, jedynie 2 (Sri Lanka i Ukraina) nie są stronami Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. poz. 708 oraz z 2018 r. poz. 1753).

Konwencja jest jednym z tzw. „podstawowych instrumentów” (*core instruments*) Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej jako „ONZ”) z zakresu praw człowieka, a jej przedmiot jest powszechnie uważany za niezwykle istotny. Wymuszone zaginięcia stanowią poważny problem w wielu państwach świata, w tym za wschodnią granicą Rzeczypospolitej Polskiej (np. w trakcie agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę czy też prześladowań opozycji w Republice Białorusi). Nawet jeżeli brakuje sygnałów świadczących o istnieniu problemu wymuszonych zaginięć w Rzeczypospolitej Polskiej, przystąpienie do Konwencji ma istotny sens. Im bowiem większa liczba państw przystępuje do takich instrumentów, tym bardziej umacnia się międzynarodowy konsensus potwierdzający niezgodność danej praktyki z podstawowymi zasadami prawa międzynarodowego. Ułatwia to zwiększenie presji i pociąganie do odpowiedzialności państw, dopuszczających się takich praktyk. Brak ratyfikacji konwencji prawno-człowieczych przez państwa tylko z tego względu, że same nie dopuszczają się określonych naruszeń, podważa koncepcję zbiorowej odpowiedzialności społeczności międzynarodowej za przestrzeganie praw człowieka, umacnia państwa dokonujące naruszeń w przekonaniu o ich niewielkiej wadze i przyczynia się do poczucia bezkarności sprawców.

Ponadto udział w Konwencji nie ogranicza się tylko do zapewnienia zgodności krajowych ram prawnych z jej standardami, ale dzięki wymianie doświadczeń i odmiennych perspektyw przyczynia się do pogłębienia wiedzy ogólnej, zrozumienia istoty problemu i wypracowania dobrych praktyk w danym temacie. Jako że Konwencja zawiera regulacje dotyczące współpracy prawnej między państwami w ściganiu naruszeń, powiększenie liczby państw stron o Rzeczpospolitą Polską pomoże skuteczniej zwalczać proceder wymuszonych zaginięć przez społeczność międzynarodową. Przystąpienie do Konwencji umożliwi wreszcie wpływanie przez Rzeczpospolitą Polską na treść zaleceń międzynarodowych wypracowywanych na gruncie Konwencji i na sposób jej wykładni.

Jednocześnie należy podkreślić, że brak związania się Konwencją przez Rzeczpospolitą Polską, mimo upływu ponad 10 lat od jej podpisania, może sprawiać niezasadne wrażenie, że Rzeczpospolita Polska ma problemy ze zgodnością swojego prawa lub praktyki z przewidzianymi w niej standardami lub że próbuje ukryć naruszenia przed organami międzynarodowymi. Może być też interpretowany jako brak poparcia lub faktyczne przyzwolenie na naruszenia przepisów Konwencji. Takie są bowiem najczęstsze przyczyny długotrwałego nieprzystępowania przez państwa do konwencji prawno-człowieczych.

1. **Różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

„Wymuszone zaginięcie” to zatrzymanie, areszt, porwanie lub inna forma pozbawienia wolności przez funkcjonariuszy państwa albo osoby lub grupy osób działające z upoważnienia albo z pomocą lub za wiedzą państwa, kiedy towarzyszy temu odmowa uznania faktu pozbawienia wolności lub ukrywanie losu lub miejsca pobytu osoby zaginionej, co sytuuje tę osobę poza ochroną prawa (art. 2 Konwencji). Ten ostatni aspekt sprawia, że przy wymuszonych zaginięciach istnieje szczególnie duże ryzyko stosowania tortur.

Używane w Konwencji pojęcie „pozbawienie wolności” należy rozumieć szerzej niż tylko jako zatrzymanie, tymczasowe aresztowanie lub odbywanie kary pozbawienia wolności. Obejmuje ono w szczególności także umieszczenie w takich placówkach, jak policyjna izba dziecka, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii, strzeżony ośrodek lub inne miejsce pozbawienia wolności cudzoziemców oczekujących na lotniskach na wydalenie, izba wytrzeźwień, dom pomocy społecznej, szpital lub inna placówka przymusowego leczenia.

Na mocy Konwencji państwa strony zobowiązane są podjąć wszelkie niezbędne kroki, aby nikt nigdy nie był poddany wymuszonemu zaginięciu (art. 1). Powinny również podjąć działania celem zbadania wymuszonych zaginięć popełnionych przez osoby lub grupy osób działające bez upoważnienia, wsparcia czy przyzwolenia państwa i wymierzenia sprawiedliwości osobom odpowiedzialnym (art. 3).

Konwencja wprowadza wyraźny zakaz wymuszonych zaginięć jako zbrodni prawa międzynarodowego (art. 4), której istotą jest odmowa przyznania faktu pozbawienia wolności i odmowa dostępu do informacji na temat losu osoby pozbawionej wolności. Obecnie prawo polskie penalizuje czyn o znamionach wymuszanego zaginięcia jako odrębne przestępstwo tylko jeżeli jest zbrodnią przeciwko ludzkości, tj. zostało popełnione w ramach masowego zamachu lub choćby w jednym z powtarzających się zamachów skierowanych przeciwko grupie ludności podjętych w celu wykonania lub wsparcia polityki państwa lub organizacji (art. 118a § 2 pkt 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17, dalej jako „k.k.”). Ratyfikacja Konwencji zrodzi obowiązek wprowadzenia do k.k. odrębnego przestępstwa wymuszonego zaginięcia popełnionego także poza szczególnym wyżej wskazanym kontekstem sytuacyjnym.

Konwencja nakłada na państwa strony obowiązek osądzenia i odpowiednio surowego ukarania nie tylko sprawców wymuszonych zaginięć, lecz również tego, kto zleca, namawia bądź nakłania do popełnienia, usiłuje popełnić, współdziała lub uczestniczy w wymuszonym zaginięciu, a także przełożonego, który wiedział lub świadomie zlekceważył informacje, które jasno wskazywały, że podwładni pozostający pod jego rzeczywistą władzą i kontrolą popełniali lub zmierzali do popełnienia przestępstwa wymuszonego zaginięcia, sprawował rzeczywistą odpowiedzialność i kontrolę nad działalnością związaną z przestępstwem wymuszonego zaginięcia i nie podjął wszystkich niezbędnych i należytych środków będących w jego mocy, aby zapobiec lub powstrzymać popełnienie przestępstwa wymuszonego zaginięcia, lub nie skierował sprawy do właściwych organów celem ścigania. Rozkazy oraz polecenia wydane przez władze publiczne, cywilne, wojskowe lub jakiekolwiek inne nie mogą być powoływane jako usprawiedliwienie przestępstwa wymuszonego zaginięcia (art. 6). Prawo polskie przewiduje odpowiedzialność karną tego, kto w zamiarze, aby inna osoba dokonała czynu zabronionego swoim działaniem ułatwia jej jego popełnienie; jeżeli sprawca działa przez zaniechanie, dla pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej konieczne jest, aby postępował wbrew prawnemu, szczególnemu obowiązkowi niedopuszczenia do popełnienia czynu zabronionego (art. 18 § 3 k.k.). Po ratyfikacji Konwencji będzie konieczne uzupełnienie obowiązujących przepisów o przepis przewidujący odpowiedzialność przełożonego, który „dopuścił” do wymuszonego zaginięcia. Obecnie odpowiedzialność taka jest przewidziana tylko jeżeli dane wymuszone zaginięcie było zbrodnią przeciwko ludzkości (art. 126b k.k.).

Obowiązek ścigania i karania rozciąga się nie tylko na terytorium danego państwa, ale również inne obszary, które znajdują się pod jego jurysdykcją. Obowiązek ten przybiera postać *aut dedere aut iudicare* (art. 11). Jurysdykcja państwa strony jest rozpatrywana także wtedy, gdy sprawca wymuszonego zaginięcia jest jego obywatelem albo gdy ofiara posiada jego obywatelstwo, w tym ostatnim wypadku – jeżeli państwo obywatelstwa uzna osądzenie sprawcy za stosowne (art. 9). Prawo polskie spełnia wyżej opisany standard (art. 109–114 a k.k.).

Każdy oskarżony o popełnienie zbrodni wymuszonego zaginięcia ma prawo do rzetelnego procesu przed powołanym ustawą, właściwym, niezależnym i bezstronnym sądem (art. 11 ust. 3).

Dla celów ekstradycji pomiędzy państwami stronami, wymuszone zaginięcie nie będzie traktowane jako przestępstwo polityczne, przestępstwo związane z przestępstwem politycznym lub popełnione z powodów politycznych. W związku z tym, wniosek o wydanie dotyczący tego przestępstwa nie może zostać rozpatrzony odmownie tylko na tej podstawie. Przestępstwo wymuszonego zaginięcia będzie uważane za przestępstwo uzasadniające wydanie i podlega włączeniu do wszelkich umów o ekstradycji zawartych między państwami stronami przed wejściem w życie Konwencji. Państwa strony zobowiązują się nadto włączyć przestępstwo wymuszonego zaginięcia jako przestępstwo uzasadniające wydanie do umów o ekstradycji, które zostaną między nimi zawarte. W każdym przypadku wydanie będzie poddane warunkom przewidzianym przez prawo państwa wezwanego lub przez odpowiednie umowy o ekstradycji, włączając w to, w szczególności, warunki związane z minimalnym wymiarem kary oraz podstawami, na których państwo wezwane może odmówić wydania lub uzależnić je od określonych warunków. Żadne z postanowień Konwencji nie może być jednak interpretowane jako nakładające obowiązek wydania, jeżeli wezwane państwo strona ma istotne powody, aby przypuszczać, że wniosek został złożony w celu ścigania lub ukarania osoby z uwagi na jej płeć, rasę, religię, obywatelstwo, pochodzenie etniczne, poglądy polityczne lub przynależność do określonej grupy społecznej, albo że zastosowanie się do wniosku spowodowałoby szkodę dla tej osoby z powodu którejkolwiek z tych okoliczności (art. 13). Ponadto Konwencja stanowi, że nie można wydalić, dostarczyć („*surrender*”) ani zwrócić („*refouler*”) osoby do państwa, w którym może grozić jej wymuszone zaginięcie (art. 16). W tym zakresie przepisy Konwencji są zgodne z prawem polskim.

Na warunkach określonych przez prawo krajowe wezwanego państwa strony lub na podstawie odnośnych umów międzynarodowych, państwa strony udzielą sobie w jak największym zakresie wzajemnej pomocy prawnej dotyczącej postępowań karnych prowadzonych w związku z przestępstwem wymuszonego zaginięcia (art. 14). Współpraca powinna obejmować także pomoc ofiarom wymuszonych zaginięć, poszukiwanie i uwalnianie osób zaginionych, a w przypadku śmierci ekshumację i identyfikację takich osób oraz zwrot ich szczątków (art. 15).

Konwencja zawiera przepisy mające na celu zapobieganie wymuszonym zaginięciom. Przede wszystkim osoby pozbawione wolności muszą być przetrzymywane w oficjalnym miejscu zatrzymania i podlegać rejestracji. Osoby pozbawione wolności muszą mieć zapewnione prawo do kontaktu ze światem zewnętrznym, zwłaszcza z rodziną i pełnomocnikiem, mają też prawo do opieki dyplomatycznej (art. 17 i art. 18).

Art. 17 ust. 2 lit f Konwencji dotyczy prawa do sądowego środka prawnego w razie wymuszonego zaginięcia. W zakresie, w jakim przyznaje on uprawnienie osobie pozbawionej wolności, nie wymaga zmian w polskim ustawodawstwie (decyzje w przedmiocie pozbawienia wolności są zaskarżalne).

Przepis przewiduje nadto uprawnienie rodziny, obrońcy lub pełnomocnika do zainicjowania postępowania przed sądem w celu orzeczenia w kwestii legalności pozbawienia wolności i ewentualnego natychmiastowego zwolnienia. Prawo polskie przewiduje możliwość złożenia przez te osoby zawiadomienia o przestępstwie. Wskazać też należy na bardzo szeroką rolę niezawisłego sądu we wszczętym w wyniku takiego zawiadomienia postępowaniu przygotowawczym oraz na to, że prowadzone jest ono przez niezależnego od władzy wykonawczej prokuratora. Nadto, w razie powzięcia decyzji o zaniechaniu ścigania pokrzywdzony lub jego pełnomocnik albo przedstawiciel ustawowy może złożyć do sądu zażalenie na negatywną dla siebie decyzję procesową prokuratora. Na zasadach określonych w ustawie osoby te mogą złożyć do sądu subsydiarny akt oskarżenia i własnym działaniem zainicjować sądowe postępowanie karne przeciwko sprawcy.

Kontrola nad zasadnością, legalnością i prawidłowością pozbawienia wolności może być sprawowana także przez sądy powszechne na podstawie art. 23 i art. 24 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, dalej jako „k.c.”). Jak bowiem wynika z uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1986 r. (III CZP 17/86), „w sprawach o ochronę dobra osobistego w postaci wolności (art. 24 § 1 k.c.), naruszonego na skutek lub w związku z pozbawieniem wolności obywatela przez funkcjonariusza organów ścigania lub ochrony bezpieczeństwa publicznego, zakresem badania sądu objęte są także kwestie dotyczące okoliczności pozbawienia wolności i prawidłowości stosowania przepisów prawnych regulujących tę instytucję”.

Art. 17 ust. 3 Konwencji przewiduje prowadzenie „jednego lub wielu aktualnych rejestrów” obejmujących szczegółowe dane o osobach pozbawionych wolności. Polski system rejestracji osób pozbawionych wolności nie zawiera luk i jest zgodny z Konwencją.

Art. 19 Konwencji przewiduje, iż dane osobowe, włączając w to dane medyczne i genetyczne, które są zbierane lub przekazywane w ramach poszukiwania osoby zaginionej nie będą używane ani udostępniane w celach innych niż poszukiwanie osoby zaginionej lub postępowaniu karnym dotyczącym przestępstwa wymuszonego zaginięcia albo realizacji prawa do uzyskania odszkodowania. Gromadzenie, przetwarzanie, używanie oraz przechowywanie danych osobowych, włączając w to dane medyczne i genetyczne, nie może naruszać ani skutkować naruszeniem praw człowieka, podstawowych wolności oraz godności osoby ludzkiej. Celem tego przepisu jest zabezpieczenie ofiary wymuszonego zaginięcia i osób współpracujących przy jej poszukiwaniu przed arbitralnym działaniem państwa (wykorzystaniem zebranych danych przeciwko nim). Prawo polskie w pełni cel ten realizuje. Prowadzone w Rzeczypospolitej Polskiej systemy gromadzenia i przetwarzania informacji kryminalnych oraz danych osobowych nie naruszają godności osoby ludzkiej, nie ingerują nadmiernie w prywatność obywateli i służą zwalczaniu przestępczości oraz ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Państwa strony zobowiązane są do szkolenia osób, które mogą brać udział w nadzorowaniu lub postępowaniu z osobami pozbawionymi wolności, w sposób obejmujący konieczną edukację oraz informacje w zakresie stosowania Konwencji (art. 23).

Konwencja pojęciem „ofiary” wymuszonego zaginięcia obejmuje nie tylko osoby bezpośrednio nim dotknięte (poddane wymuszonemu zaginięciu), ale także każdego, kto w wyniku wymuszonego zaginięcia doznał bezpośredniej szkody (art. 24). Chodzi tu przede wszystkim o członków rodzin osób zaginionych. Każda ofiara ma prawo poznać prawdę na temat okoliczności wymuszonego zaginięcia, postępu i rezultatów śledztwa oraz losu zaginionego. Ofiara ma prawo do zadośćuczynienia oraz niezwłocznego, sprawiedliwego i adekwatnego odszkodowania. Prawo do zadośćuczynienia obejmuje odszkodowanie za szkody materialne i moralne oraz, stosownie do okoliczności, inne formy zadośćuczynienia, jak: restytucja, rehabilitacja, zadośćuczynienie, w tym przywrócenie godności i dobrego imienia, gwarancja niepowtórzenia.Przepisy polskiego prawa cywilnego, w szczególności o odpowiedzialności Skarbu Państwa, dają ofiarom wymuszonych zaginięć wystarczającą ochronę w omawianym zakresie.

Państwa strony zobowiązały się poszukiwać i uwalniać zaginione osoby, a w przypadku śmierci takich osób – szanować ich szczątki i zwrócić je do kraju pochodzenia. Państwa powinny także zagwarantować prawo do swobodnego stowarzyszania się w organizacjach próbujących ustalić okoliczności wymuszonego zaginięcia i los zaginionych oraz pomagających ofiarom wymuszonych zaginięć (art. 24).

Konwencja zawiera przepisy dotyczące ochrony dzieci w kontekście wymuszonych zaginięć. Stają się one ofiarami na skutek wymuszonego zaginięcia rodziców lub opiekunów albo kiedy zostają porwane i oddane rodzinie zastępczej (bardzo często powiązanej ze sprawcą wymuszonego zaginięcia) oraz na skutek urodzenia się podczas pozbawienia wolności matki, kiedy to dziecko trafia do rodziny zastępczej. Aby zapobiec tego rodzaju zjawiskom, każde państwo strona jest zobowiązane zapobiegać oraz karać bezprawne zabieranie dzieci – ofiar wymuszonych zaginięć; dzieci, których ojciec, matka lub inny opiekun prawny jest poddany wymuszonemu zaginięciu lub dzieci urodzonych w czasie pozbawienia wolności będącej ofiarą wymuszonego zaginięcia. Każde państwo powinno podjąć wszelkie środki w celu odszukania i zidentyfikowania takich dzieci oraz zwrócenia ich do rodzin pochodzenia. W tym kontekście istotne jest dokładne weryfikowanie wszelkich przypadków adopcji w tych państwach, w których istnieje system adopcji, aby zapobiegać lub unieważniać adopcję dzieci będących ofiarami wymuszonych zaginięć. Prawo polskie jest w tym zakresie zasadniczo zgodne z przepisami Konwencji (art. 25).

Zwrócić jednak uwagą należy na to, że art. 25 ust. 4 *in fine* Konwencji stanowi, że państwa strony, które dopuszczają system adopcji będą posiadały właściwe procedury prawne mające na celu badanie procedur adopcji oraz, stosownie do okoliczności, unieważnianie wszelkich przypadków adopcji, które zapoczątkowane były wymuszonym zaginięciem.

Stosownie do art. 1251 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2809, dalej jako „k.r.o.”) w Rzeczypospolitej Polskiej nie ma możliwości rozwiązania przysposobienia, o którym mowa w art. 1191 k.r.o. Jest to tzw. „przysposobienie całkowite” lub „pełne nierozwiązywalne”. Może być ono orzeczone, gdy:

1. oboje rodzice wyrażą zgodę na przysposobienie ich dziecka w przyszłości bez wskazania osoby przysposabiającego;
2. jedno z rodziców wyraziło taką zgodę, a zgoda drugiego rodzica nie jest potrzebna, tj. gdy drugi rodzic jest pozbawiony władzy rodzicielskiej albo jest nieznany albo nie żyje;
3. rodzice dziecka są nieznani albo nie żyją, a sąd opiekuńczy w orzeczeniu o przysposobieniu tak postanowi.

Brak możliwości rozwiązania takiego przysposobienia, w razie gdyby było ono zapoczątkowane wymuszonym zaginięciem, należy uznać za sprzeczny z Konwencją. Jednakże prawo międzynarodowe pozwala na dostosowanie zakresu zobowiązań wynikających z Konwencji do prawa krajowego. Stosownym środkiem jest złożenie zastrzeżenia. Zastrzeżenie to jednostronne oświadczenie, składane przez państwo przy ratyfikacji traktatu, mocą którego zmierza ono do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu wobec siebie. Rzeczpospolita Polska składała już zastrzeżenia do umów międzynarodowych z zakresu praw człowieka, np. do Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. poz. 526) lub Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169, z późn. zm.).

Za złożeniem zastrzeżenia przemawia nie tylko to, że przysposobienia zapoczątkowane wymuszonym zaginięciem w Rzeczypospolitej Polskiej realnie nie występują, ale przede wszystkim to, że zakaz rozwiązania przysposobienia całkowitego (który ma charakter bezwzględny, niezależny od przyczyn żądania rozwiązania takiego przysposobienia, niedopuszczający żadnych w tym względzie wyjątków) był świadomym wyborem ustawodawcy, mającym na celu jak najpełniejsze zbliżenie rodziny powstałej w wyniku tego rodzaju przysposobienia do rodziny naturalnej, w której wychowuje się dziecko. Obecnie obowiązujące unormowania dotyczące przysposobienia całkowitego powodują bowiem utratę naturalnego stanu cywilnego i wprowadzają zasadę niedopuszczalności jego dochodzenia w przyszłości, zgodnie z art. 1241 k.r.o. i art. 71 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1378 i 1615, dalej jako „p.a.s.c.”) oraz objęcia takiego przysposobienia tajemnicą (art. 73 p.a.s.c.). W myśl powyższych przepisów, w razie orzeczenia przysposobienia całkowitego sporządza się nowy akt urodzenia dziecka, w którym jako rodziców wymienia się przysposabiających, a aktu dotychczasowego nie ujawnia się.

Zastrzeżenie złożone przy ratyfikacji będzie mogło być w każdym czasie cofnięte. Będzie brzmieć: *„Podkreślając znaczenie wcześniejszej weryfikacji warunków adopcji, w najlepszym interesie dziecka, i tym samym mając zastrzeżenia co do odrębnej procedury unieważnienia adopcji, uznając jednak możliwość ponownego rozpatrzenia lub rozwiązania adopcji w wyjątkowych przypadkach, Rzeczpospolita Polska uważa, że nie jest związana postanowieniami artykułu 25 ustęp 4 Międzynarodowej Konwencji w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem, przyjętej w Nowym Jorku dnia 20 grudnia 2006 r., w odniesieniu do unieważnienia adopcji dzieci, o której mowa w jej artykule 25 ustęp 1 litera a.”.*

Dnia 24 marca 2023 r. zastrzeżenie podobnej treści złożyła Finlandia. Państwa strony Konwencji mogły zgłaszać wobec niego sprzeciwy. Jednakże żadne państwo tego nie uczyniło, co wskazuje, że społeczność międzynarodowa uznaje je za dopuszczalne.

Konwencja powołuje do życia Komitet ds. Wymuszonych Zaginięć, którego organizacja, funkcjonowanie i właściwość opisane są w jej części II. Komitet składa się z 10 niezależnych i bezstronnych ekspertów wybieranych na 4 lata (z możliwością jednokrotnej reelekcji) przez państwa strony na podstawie sprawiedliwego podziału geograficznego. Członkowie zasiadają w Komitecie w imieniu własnym (art. 26).

Komitet współpracuje z wszelkimi właściwymi organami, urzędami oraz wyspecjalizowanymi agencjami i funduszami systemu Narodów Zjednoczonych, z organami traktatowymi ustanowionymi na mocy instrumentów międzynarodowych, przy użyciu procedur specjalnych Narodów Zjednoczonych oraz z właściwymi międzyrządowymi organizacjami regionalnymi lub organami, a także z właściwymi instytucjami, agencjami lub urzędami państwowymi działającymi w zakresie powszechnej ochrony przed wymuszonymi zaginięciami. Konsultuje się też z pozostałymi ciałami traktatowymi Organizacji Narodów Zjednoczonych, w szczególności z Komitetem Praw Człowieka ustanowionym na mocy Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, w celu zapewnienia zgodności ich stosownych uwag i zaleceń (art. 28).

Komitet monitoruje przestrzeganie postanowień Konwencji. Bada składane mu przez państwa strony sprawozdania, skargi indywidualne (art. 31) i międzypaństwowe (art. 32). Właściwość Komitetu obejmuje wymuszone zaginięcia, które zaistniały po wejściu Konwencji w życie w stosunku do danego państwa (art. 35). Państwo strona Konwencji może w każdym czasie oświadczyć, że uznaje właściwość Komitetu do rozpatrywania skarg indywidualnych lub międzypaństwowych.

Rzeczpospolita Polska złoży w związku z tym przy ratyfikacji deklarację następującej treści:

*„Zgodnie z artykułem 31 ustęp 1 Międzynarodowej Konwencji w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem, przyjętej w Nowym Jorku dnia 20 grudnia 2006 r., Rzeczpospolita Polska oświadcza, że uznaje kompetencje Komitetu do Spraw Wymuszonych Zaginięć do przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień przekazywanych przez lub w imieniu osób podlegających jej jurysdykcji, podających się za ofiary naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji.*

*Zgodnie z artykułem 32 Konwencji, Rzeczpospolita Polska oświadcza, że uznaje kompetencje Komitetu do Spraw Wymuszonych Zaginięć do przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień, w których Państwo Strona stwierdza, że Rzeczpospolita Polska nie wypełnia swoich zobowiązań wynikających z* *Międzynarodowej Konwencji w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem, przyjętej w Nowym Jorku dnia 20 grudnia 2006 r.”*.

Każde państwo strona przekaże Komitetowi, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego ONZ, sprawozdanie na temat środków, jakie zostały podjęte w celu wypełnienia zobowiązań tego państwa wynikających z Konwencji, w ciągu dwóch lat od jej wejścia w życie w stosunku do niego. Każde ze sprawozdań rozpatrywane jest przez Komitet, który wydaje na jego podstawie komentarze, uwagi lub zalecenia. Państwo może udzielić na nie odpowiedzi. Ponadto Komitet może w każdym czasie występować do państw stron z żądaniem udzielenia dodatkowych informacji na temat stopnia realizacji Konwencji (art. 29).

Stosownie do § 51 Tymczasowego Regulaminu Komitetu do Spraw Wymuszonych Zaginięć, państwo jest zawiadamiane o sesji, na której Komitet zbada złożone przez nie sprawozdanie i może wziąć w niej udział.

Skarga indywidualna osoby przeciwko państwu stronie nie może być anonimowa, nie może stanowić nadużycia prawa, nie może być już przedmiotem innego międzynarodowego postępowania. Uprzednio muszą zostać wyczerpane krajowe środki odwoławcze, chyba że ich stosowanie jest bezzasadnie wydłużone (art. 31).

Konwencja przewiduje również mechanizm „pilnej akcji” (art. 30). W myśl powołanego przepisu każdy, kto ma w tym uzasadniony interes (w szczególności krewni osoby zaginionej lub ich przedstawiciele prawni, ich adwokat lub inna upoważniona przez nich osoba), może złożyć do Komitetu wniosek o pilne wszczęcie poszukiwań i odnalezienie osoby zaginionej. Jeżeli Komitet uzna, że wniosek taki nie jest oczywiście bezzasadny, nie stanowi nadużycia prawa, został już odpowiednio przedstawiony właściwym organom państwa strony, nie jest sprzeczny z postanowieniami Konwencji, ta sama sprawa nie jest rozpatrywana przez inny organ międzynarodowy zajmujący się postępowaniem wyjaśniającym lub rozstrzyganiem spraw o takim samym charakterze – zwraca się do państwa strony z żądaniem udzielenia informacji na temat sytuacji poszukiwanych osób w terminie wyznaczonym przez Komitet.

Komitet może przekazać państwu stronie zalecenia, w tym podjęcia wszelkich koniecznych środków, włączając środki tymczasowe, w celu ustalenia miejsca pobytu oraz zapewnienia ochrony osobie, której sprawa dotyczy oraz powiadomienia Komitetu w określonym terminie, o podjętych środkach, z uwzględnieniem pilnego charakteru sytuacji. Komitet współpracuje z państwem stroną do czasu wyjaśnienia losu osoby poszukiwanej. Osobę występującą z wnioskiem informuje się na bieżąco o zaleceniach Komitetu oraz o informacjach uzyskanych od państwa.

Ponadto Komitet może składać wizyty w państwie, co do którego otrzymał wiarygodne informacje, że poważnie narusza ono postanowienia Konwencji. W przypadku zgody państwa strony na wizytę, Komitet oraz to państwo współpracują w celu określenia przebiegu wizyty, przy czym państwo musi zapewnić Komitetowi wszelkie udogodnienia konieczne dla właściwego przebiegu wizyty. Po zakończeniu wizyty Komitet zawiadamia państwo stronę o swoich uwagach i zaleceniach (art. 33).

Przystępując do Konwencji dnia 12 czerwca 2020 r. Sułtanat Omanu złożył do niej zastrzeżenie zgodnie z którym „nie uznaje kompetencji Komitetu w sprawach wymuszonych zaginięć przewidzianych w artykule 33 Konwencji.”. W odniesieniu do tego zastrzeżenia Rzeczpospolita Polska złoży przy ratyfikacji sprzeciw następującej treści: *„Rząd Rzeczypospolitej Polskiej dokładnie zbadał zastrzeżenie złożone przez Rząd Sułtanatu Omanu w chwili przystąpienia do artykułu 33 Międzynarodowej Konwencji w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem, przyjętej w Nowym Jorku dnia 20 grudnia 2006 r. (zwanej dalej „Konwencją”). Rząd Rzeczypospolitej Polskiej zauważa, że kompetencje Komitetu do Spraw Wymuszonych Zaginięć (zwanego dalej „Komitetem”) na mocy artykułu 33 Konwencji nie są uzależnione od ogólnego uznania przez Państwo Stronę. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej uważa, że wizyty Komitetu przewidziane w artykule 33 Konwencji stanowią zasadniczą część wdrażania Konwencji. Ogólne wyłączenie kompetencji Komitetu w przypadku podejrzenia poważnego naruszenia postanowień Konwencji nadmiernie ogranicza kompetencje Komitetu i budzi wątpliwości co do zaangażowania Sułtanatu Omanu w przedmiot i cel Konwencji. Rząd Rzeczypospolitej Polskiej uważa zatem, że powyższe zastrzeżenie jest niezgodne z przedmiotem i celem Konwencji i w związku z tym nie jest dozwolone na mocy artykułu 19 litera c Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. W związku z tym Rząd Rzeczypospolitej Polskiej sprzeciwia się zastrzeżeniu Rządu Sułtanatu Omanu do artykułu 33 Konwencji. Sprzeciw ten nie wyklucza wejścia w życie Konwencji między Rzecząpospolitą Polską a Sułtanatem Omanu. W ten sposób Konwencja zacznie obowiązywać między obydwoma państwami, a Sułtanat Omanu nie będzie mógł korzystać z wyżej wymienionego zastrzeżenia.”.* Podobnej treści sprzeciwy zostały złożone przez 7 państw (Belgia, Finlandia, Francja, Niderlandy, Niemcy, Portugalia, Szwajcaria).

Komitet może także zwrócić uwagę Zgromadzenia Ogólnego ONZ na praktykę rozległych lub systematycznych wymuszonych zaginięć (art. 34).

Komitet składa państwom stronom Konwencji i Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ coroczne sprawozdanie ze swojej działalności. Przed publikacją w rocznym sprawozdaniu uwag dotyczących danego państwa strony, państwo to zostaje powiadomione o nich z wyprzedzeniem i otrzymuje stosowny czas na odpowiedź. Państwo strona może zażądać umieszczenia w sprawozdaniu swoich uwag i wniosków (art. 36).

W części III Konwencji zawarto przepisy końcowe i techniczne. Stanowią one, że Konwencja ustanawia tylko minimalny standard ochrony i nie narusza żadnych przepisów mających na celu ochronę wszelkich osób przed wymuszonymi zaginięciami, jakie mogą być zawarte w prawie krajowym lub międzynarodowym, w tym międzynarodowym prawie humanitarnym (art. 37 i art. 43).

Każdy spór między państwami stronami dotyczący stosowania lub interpretacji Konwencji powinien zostać w pierwszej kolejności rozwiązany na drodze rokowań, a jeżeli okaże się to niemożliwe, arbitrażu. Jeżeli w ciągu sześciu miesięcy strony sporu nie osiągną porozumienia w kwestii organizacji arbitrażu, każda z nich może przekazać sprawę do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Państwa strony Konwencji mogą jednak w momencie ratyfikacji czy przystąpienia oświadczyć, że nie będą związane tym postanowieniem. W takiej sytuacji inne państwa strony nie będą związane tym przepisem w stosunku do tegoż państwa (art. 42). W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej składanie takiego oświadczenia nie jest celowe.

Jak wskazano wyżej, polskie prawo krajowe zachowuje generalną zgodność ze standardami określonymi w Konwencji. Jednakże dla zapewnienia pełnej spójności obydwu porządków konieczne jest wprowadzenie do k.k. przepisów przewidujących (1) penalizację wymuszonego zaginięcia jako odrębnego przestępstwa oraz (2) kryminalizację działania lub zaniechania przełożonego, który choćby nieumyślnie dopuszcza do popełnienia wymuszonego zaginięcia przez podwładnych.

**3. Przewidywane skutki związane z wejściem w życie Konwencji**

**3.1. Skutki prawne**

Rzeczpospolita Polska stanie się stroną Konwencji. Tym samym uzyska wpływ na obsadę Komitetu ds. Wymuszonych Zaginięć (ciała traktatowego monitorującego jej stosowanie). Jednocześnie Komitet ten zostanie uprawniony do przyjmowania i rozpatrywania ewentualnych skarg od osób twierdzących, że są ofiarami naruszeń dokonanych przez Rzeczpospolitą Polską. Rzeczpospolita Polska będzie również zobowiązana do przedstawiania Komitetowi sprawozdań ze sposobu wykonywania Konwencji.

Związanie się przez Rzeczpospolitą Polską Konwencją będzie skutkować obowiązkiem penalizacji wymuszonego zaginięcia jako odrębnego przestępstwa oraz kryminalizacji działania lub zaniechania przełożonego, który choćby nieumyślnie dopuszcza do popełnienia wymuszonego zaginięcia przez podwładnych. Stosowne zmiany zostaną wprowadzone w k.k. Proponuje się ich usytuowanie w nowym artykule 189b k.k., który następowałby po przepisie artykułu 189a, penalizującym pokrewne zjawisko handlu ludźmi. Należy przy tym zaznaczyć, że znamię „dopuszczenia” do popełnienia określonych przestępstw jest już obecnie znane polskiemu prawu jako przesłanka odpowiedzialności karnej przełożonego. Przewiduje go bowiem artykuł 126b k.k., wdrażający jeden z przepisów Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Odpowiednie prace legislacyjne mogą zostać podjęte zarówno przed, jak i po ratyfikacji Konwencji.

**3.2. Skutki polityczne**

Ratyfikacja wpłynie pozytywnie na wizerunek Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa przestrzegającego wszystkich standardów prawno-człowieczych. Będzie dowodem, że prawa człowieka odzyskują należne im miejsce w polskiej polityce zagranicznej. Przystąpienie do Konwencji przez Rzeczpospolitą Polską stanowiłoby wyraźne zamanifestowanie sprzeciwu wobec naruszeń, których ofiarami byli w przeszłości obywatele polscy, a obecnie obywatele innych państw, np. Ukrainy.

Nie bez znaczenia jest fakt, że uzyskanie przez Rzeczpospolitą Polską wpływu na obsadę Komitetu ds. Wymuszonych Zaginięć ułatwi prowadzenie proaktywnej polityki wymiany poparć w ramach systemu Narodów Zjednoczonych.

Związanie się Konwencją ułatwi też upowszechnianie na arenie międzynarodowej prawdy historycznej o działaniach podejmowanych w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli w latach 40. XX wieku. Wskazać bowiem należy, że wprawdzie współcześnie w Rzeczypospolitej Polskiej wymuszone zaginięcia nie występują, ale tematyka Konwencji jest zbieżna z problematyką takich zbrodni jak m.in. zbrodnia katyńska czy obława augustowska. Instrument ten uprawnia ponadto do ścigania każdego wymuszonego zaginięcia, nawet popełnionego poza terytorium Państwa strony, jak również odnosi się do wyjaśnienia wszystkich przypadków wymuszonych zaginięć, do których doszło na terytorium państwa strony, niezależnie od przynależności państwowej osób odpowiedzialnych. W sprawozdaniach składanych przez Rzeczpospolitą Polską na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych z wykonania Konwencji mogłaby się zatem znaleźć informacja o stanie śledztw Instytutu Pamięci Narodowej w tych sprawach, o faktycznych sprawcach tychże zbrodni oraz o braku współpracy Federacji Rosyjskiej przy ich wyjaśnianiu.

**3.3. Skutki gospodarcze**

Związanie się Konwencją nie będzie miało bezpośredniego wpływu na sytuację gospodarczą Rzeczypospolitej Polskiej. Wzmocnienie pozytywnego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa ściśle przestrzegającego praw człowieka może jednak pośrednio przekładać się na ocenę jej stabilności politycznej i wiarygodności gospodarczej, dokonywaną przez instytucje i rynki finansowe.

**3.4. Skutki finansowe**

Związanie się Konwencją nie spowoduje bezpośrednich obciążeń finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej. Zobowiązania strony polskiej będą finansowane w ramach limitu wydatków właściwych dysponentów części budżetowych przewidzianych corocznie w ustawie budżetowej dla Ministra Sprawiedliwości i nie będą stanowiły tytułu do zwiększenia wydatków.

* 1. **Skutki społeczne**

Wobec faktu, że problem wymuszonych zaginięć w praktyce w Rzeczypospolitej Polskiej nie występuje, związanie się Konwencją nie będzie miało bezpośrednich skutków społecznych. W dłuższej perspektywie umocnienie wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa przestrzegającego praw człowieka może mieć pozytywny wpływ na poczucie bezpieczeństwa obywateli.

**4. Informacja nt. trybu związania Rzeczypospolitej Polskiej Konwencją**

Konwencja zobowiązuje państwa strony do uznania określonych zachowań osób fizycznych za przestępstwa i sankcjonowanie ich środkami właściwymi dla prawa karnego. Jej materia dotyczy wolności i praw obywatelskich określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.). Konwencja podlega zatem ratyfikacji w trybie art. 89 ust. 1 pkt 2 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w związku z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 127), bowiem dotyczy ograniczeń praw i wolności, które zgodnie z artykułem 31 ustęp 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mogą być ustanawiane jedynie w ustawie.