

DOI: 10.4467/29567610PIB.26.012.23484

Marcin Włodarczyk

Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji

ORCID: 0009-0007-6728-6380

wlodarczyk.martin@gmail.com

SYSTEM REAGOWANIA PAŃSTWA NA ZAGINIĘCIA OSÓB. ANALIZA EFEKTYWNOŚCI I LUKI PRAWNE

THE STATE RESPONSE SYSTEM TO MISSING PERSONS. AN ANALYSIS OF EFFECTIVENESS AND LEGAL GAPS

Streszczenie

Artykuł podejmuje analizę systemu reagowania państwa na zaginięcia osób w Polsce z perspektywy efektywności administracyjnej oraz spójności normatywnej. Punktem wyjścia jest problem badawczy dotyczący wpływu rozproszenia kompetencji instytucjonalnych oraz braku kompleksowej regulacji ustawowej na skuteczność działań poszukiwawczych i poziom ochrony praw jednostki. Celem opracowania jest ocena obowiązującego modelu prawno-instytucjonalnego oraz identyfikacja luk systemowych ograniczających sprawność i jednolitość reakcji państwa.

W badaniu zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, analizę instytucjonalną oraz elementy analizy funkcjonalnej, odwołując się do literatury przedmiotu, raportów eksperckich oraz wybranych badań międzynarodowych dotyczących koordynacji międzyinstytucjonalnej w sprawach zaginięć. Przeprowadzona analiza wskazuje, że brak ustawowej definicji zaginięcia, niejednoznaczne określenie organu koordynującego oraz fragmentaryczne regulacje w zakresie wymiany informacji prowadzą do niejednorodności praktyk operacyjnych, opóźnień decyzyjnych oraz powstawania tzw. luk odpowiedzialności.

W konkluzji autor formułuje postulaty *de lege ferenda* obejmujące w szczególności potrzebę uchwalenia ustawy ramowej regulującej procedury poszukiwań osób zaginionych, ustawowe wyznaczenie organu koordynującego oraz wprowadzenie obligatoryjnych mechanizmów współpracy i wymiany danych między podmiotami publicznymi. Wzmocnienie normatywnych podstaw działania systemu stanowi warunek podniesienia efektywności reakcji państwa oraz zapewnienia realizacji konstytucyjnych obowiązków w zakresie ochrony życia, zdrowia i bezpieczeństwa jednostki.

Słowa kluczowe: zaginięcia osób; bezpieczeństwo państwa; system reagowania; luki prawne; efektywność administracji publicznej

Abstract

The article analyses the Polish state response system to missing persons from the perspective of administrative effectiveness and normative coherence. The central research problem concerns the impact of fragmented institutional competences and the absence of comprehensive statutory regulation on the effectiveness of search operations and the protection of individual rights. The aim of the study is to assess the existing legal and institutional model and to identify systemic deficiencies limiting the uniformity and efficiency of state action.

The research is based on the dogmatic-legal method, institutional analysis and elements of functional analysis, drawing upon academic literature, expert reports and selected international studies on inter-agency cooperation in missing persons investigations. The findings demonstrate that the lack of a statutory definition of a missing person, the absence of a clearly designated coordinating authority and fragmented rules on data exchange result in inconsistent operational practices, delayed responses and accountability gaps.

The article concludes with *de lege ferenda* proposals, including the adoption of a framework statute on missing persons searches, the statutory designation of a central coordinating authority and the establishment of mandatory inter-institutional cooperation mechanisms. Strengthening the normative foundations of the system is presented as a prerequisite for enhancing operational effectiveness and fulfilling the constitutional duty of the state to protect life, health and personal security.

Keywords: missing persons; public safety; state response system; legal gaps; administrative effectiveness

Wprowadzenie

Zjawisko zaginięć osób ma charakter wielowymiarowy, łączy aspekty kryminalistyczne, administracyjne, socjologiczne i wymaga adekwatnego reagowania państwa, które jest zadaniem o doniosłości konstytucyjnej (ochrona życia, zdrowia, godności i bezpieczeństwa)¹.

W Polsce interwencje operacyjne prowadzone są w praktyce przez Policję, lecz efektywność tych działań uzależniona jest od sieci współdziałania licznych instytucji publicznych i podmiotów prywatnych (służby ratownicze, podmioty medyczne, organy pomocy społecznej, systemy transgraniczne). Analizy empiryczne oraz raporty eksperckie wskazują na istotne braki koordynacyjne, skutkujące opóźnieniami i niejednorodnością praktyk lokalnych².

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: „Konstytucja RP”. Zob. w szczególności art. 5, art. 30 oraz art. 38 Konstytucji RP określające obowiązki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, ochrony godności człowieka oraz prawnej ochrony życia. Por. także M. Florczak-Wątor, *Konstytucja jako źródło obowiązków państwa w stosunku do jednostki*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 1, s. 119–131.

² P. Mieszkalska, *Ocena funkcjonowania systemu poszukiwania osób zaginionych w Polsce*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 9, s. 130–145.

W świetle przedstawionych uwarunkowań zasadniczy problem badawczy niniejszego opracowania można sformułować następująco: Czy obowiązujący w Polsce model reagowania państwa na zaginięcia osób, oparty na rozproszonych kompetencjach instytucjonalnych oraz braku kompleksowej regulacji ustawowej, zapewnia efektywną, jednolitą i zgodną ze standardami konstytucyjnymi ochronę życia, zdrowia i bezpieczeństwa jednostki? Tak zarysowany problem implikuje bardziej szczegółowe pytania badawcze: Czy brak ustawowej definicji zaginięcia oraz ramowej regulacji poszukiwań wpływa na nie-spójność praktyk operacyjnych?

W jakim stopniu rozproszenie kompetencji między podmiotami publicznymi generuje deficyty koordynacyjne i obniża skuteczność reakcji? Czy obecny model współdziałania międzyinstytucjonalnego spełnia kryteria efektywności administracyjnej i odpowiedzialności publicznej?

W odpowiedzi na powyższe pytania przyjęto następujące hipotezy badawcze:

- 1: Brak ustawowego, kompleksowego uregulowania procedur poszukiwania osób zaginionych prowadzi do niejednorodności praktyk operacyjnych oraz obniżenia efektywności czasowej reakcji państwa.
- 2: Rozproszenie kompetencji instytucjonalnych i brak wyraźnie umocowanego organu koordynującego generują luki odpowiedzialności (*gaps of responsibility*), które osłabiają skuteczność współdziałania międzyinstytucjonalnego.
- 3: Wprowadzenie ustawowej definicji zaginięcia, mechanizmów obowiązkowej wymiany informacji oraz centralnego organu koordynującego zwiększyłoby spójność systemu i umożliwiło mierzalną poprawę efektywności działań poszukiwawczych.

Celem badań jest zatem analiza efektywności obowiązującego modelu reagowania państwa na zaginięcia osób w Polsce z perspektywy strukturalnej i normatywnej, identyfikacja jego kluczowych deficytów systemowych oraz sformułowanie rekomendacji *de lege ferenda* zmierzających do wzmocnienia koordynacji międzyinstytucjonalnej, przejrzystości kompetencyjnej i odpowiedzialności publicznej.

Realizacja tak określonego celu pozwala na ocenę, czy obecny model instytucjonalny odpowiada standardom państwa prawnego oraz czy zapewnia adekwatny poziom ochrony praw jednostki w sytuacji zaginięcia.

W niniejszym opracowaniu pojęcie efektywności systemu reagowania na zaginięcia osób jest rozumiane wieloaspektowo. Obejmuje ono w szczególności efektywność czasową, odnoszącą się do szybkości inicjowania i prowadzenia działań poszukiwawczych, efektywność organizacyjną związaną

ze zdolnością instytucji publicznych do koordynacji i współdziałania, a także efektywność normatywną rozumianą jako adekwatność obowiązujących regulacji prawnych do realizacji funkcji ochronnej państwa. W wymiarze operacyjnym efektywność może być ponadto oceniana przy wykorzystaniu mierzalnych wskaźników skuteczności działań, takich jak czas reakcji służb, liczba odnalezień czy skuteczność wymiany informacji między instytucjami.

Reagowanie państwa na zaginięcia osób a problem rozproszenia kompetencji instytucjonalnych

Polski porządek prawny nie dysponuje jednolitym aktem ustawowym kompleksowo regulującym procedury poszukiwania osób zaginionych, a obowiązujące regulacje prawne odnoszące się do tej problematyki mają charakter rozproszony i wynikają z różnych aktów normatywnych³. W literaturze i analizach administracyjnych odnotowuje się konsekwencje takiego rozproszenia: regulacje wewnętrzne Policji mają charakter wykonawczy i operacyjny, ale nie zastępują braków ustawowych związanych z koordynacją międzyinstytucjonalną i przepływem danych.

Obowiązujące regulacje prawne odnoszące się do problematyki zaginięć mają charakter rozproszony i wynikają z różnych aktów normatywnych regulujących funkcjonowanie organów bezpieczeństwa publicznego oraz administracji. Kluczowe znaczenie posiada w tym zakresie ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, która określa podstawowe kompetencje Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym prowadzenia czynności poszukiwawczych. Uzupełniająco znaczenie mają również przepisy ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, przewidujące mechanizmy współdziałania instytucji publicznych w sytuacjach zagrożeń, a także regulacje dotyczące przetwarzania danych osobowych wynikające z ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO) oraz przepisów krajowych. Regulacje te tworzą jednak system fragmentaryczny, w którym brak jest jednolitej podstawy ustawowej określającej kompleksowo procedury poszukiwań osób zaginionych oraz zasady koordynacji międzyinstytucjonalnej.

Rozproszenie kompetencji ujawnia się w trzech zasadniczych sferach:

- Brak wyraźnego organu koordynującego choć w praktyce centralną rolę pełni Policja i powołane w jej strukturach jednostki (np. *Missing Persons Centre*), nie istnieje prawnie umocowany mechanizm nadzorczy nad

³ E. Gruza, *Zaginieni czy zagubieni – kilka uwag o prawnych aspektach poszukiwań osób zaginionych w Polsce*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2020, t. 56, s. 73–88.

działaniami innych podmiotów (administracja samorządowa, pomoc społeczna, służby zdrowia), co osłabia zdolność do skoordynowanej odpowiedzi.

- Fragmentaryczność wymiany informacji, brak jednolitych, ustawowych reguł udostępniania danych o osobach zaginionych pomiędzy instytucjami prowadzi do „wyseparowanych” baz wiedzy i utrudnia tworzenie kompletnego obrazu sytuacji.
- Niejednorodność procedur operacyjnych w skali terytorialnej praktyki poszukiwawcze wykazują duże zróżnicowanie (różne standardy reagowania, różne kryteria oceny ryzyka), co skutkuje nierównością ochrony i możliwymi naruszeniami wymogu równego traktowania.

Konsekwencją rozproszenia jest redukcja efektywności czasowej reakcji (opóźnienie inicjacji działań), powstawanie „stref odpowiedzialności nieprzydzielonej” (*gaps of responsibility*) oraz utrudniona ocena jakości działań państwa z perspektywy prawa do życia i bezpieczeństwa.

W sytuacji zaginięcia osoby państwo realizuje pozytywne obowiązki ochronne wobec jednostki, których źródłem są w szczególności: art. 38 Konstytucji RP (prawna ochrona życia), art. 30 Konstytucji RP (godność człowieka jako źródło wolności i praw), a także art. 5 Konstytucji RP, który nakłada na Rzeczpospolitą obowiązek zapewniania bezpieczeństwa obywateli. Obowiązki te mają charakter praktyczny i organizacyjny: wymagają nie tylko reakcji formalnoprawnej, lecz również zapewnienia takiej konstrukcji instytucjonalnej, która umożliwi szybkie i skoordynowane działanie organów władzy publicznej.

Z perspektywy zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) szczególne znaczenie ma ustawowe określenie kompetencji i odpowiedzialności organów. Model oparty na dominacji regulacji wewnętrznych i praktyk lokalnych sprzyja powstawaniu „stref odpowiedzialności nieprzydzielonej” oraz utrudnia ocenę dochowania należytej staranności przez państwo. W konsekwencji osłabia to transparentność działania administracji publicznej i utrudnia kontrolę instytucjonalną – zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną – nad jakością reakcji na zaginięcia. Wymiar konstytucyjny problemu rozproszenia kompetencji ujawnia się również w kontekście art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: działania państwa w obszarze poszukiwań (w tym pozyskiwanie, przetwarzanie i udostępnianie danych) muszą równoważyć ochronę praw jednostki z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony życia. Brak jednolitych, ustawowych mechanizmów współpracy i wymiany informacji nie tylko obniża skuteczność operacyjną, lecz także utrudnia wykazanie, że ingerencje w sferę prywatności

i danych osobowych mają dostatecznie jasną podstawę prawną i spełniają standard proporcjonalności. Uzupełniająco, standardy europejskie dotyczące ochrony życia wynikające z art. 2 EKPC⁴ podkreślają, że obowiązek ochrony może obejmować zarówno zapewnienie odpowiednich ram regulacyjnych, jak i podejmowanie działań operacyjnych, gdy życie jest zagrożone, a także – w określonych stanach faktycznych – wymóg prowadzenia efektywnych czynności wyjaśniających (w tym w sprawach dotyczących zaginięć o podwyższonym ryzyku)⁵. Ujęcie to wzmacnia tezę, że rozproszenie kompetencji i fragmentaryczność współdziałania nie są wyłącznie deficytem organizacyjnym, lecz problemem systemowym wpływającym na realność ochrony życia i bezpieczeństwa jednostki.

Badania międzynarodowe nad efektywnością odpowiedzi na zaginięcia (szczególnie przypadki dzieci i osób podatnych na ryzyko) podkreślają, że skuteczna reakcja wymaga dedykowanych zespołów wielospecjalistycznych, jasnych protokołów informacji zwrotnej oraz ram współpracy międzyinstytucjonalnej posiadających wyraźne umocowanie ustawowe⁶. Skoping-reviewe i studia empiryczne wskazują, że pozytywny wpływ na rezultaty ma istnienie: (i) wyspecjalizowanych zespołów ds. zaginięć, (ii) obowiązujących porozumień międzyinstytucjonalnych oraz (iii) standardów czasowych działań operacyjnych.

Na problem rozproszenia kompetencji należy spojrzeć również z perspektywy zasad ustrojowych oraz standardów konstytucyjnych. W sytuacji zaginięcia osoby państwo realizuje swoje pozytywne obowiązki w zakresie ochrony życia, zdrowia i bezpieczeństwa jednostki. Oznacza to konieczność zapewnienia nie tylko formalnych podstaw prawnych działania, lecz także realnej zdolności organizacyjnej do szybkiej, skoordynowanej i adekwatnej reakcji. Model oparty na rozproszeniu kompetencyjnym, w którym brak jest jednoznacznego centrum decyzyjnego, osłabia przejrzystość odpowiedzialności publicznej i utrudnia weryfikację, czy organy państwa dochowały należytej staranności w działaniach poszukiwawczych.

Rozproszenie to ma także wymiar systemowy w kontekście zarządzania kryzysowego. Zaginięcia osób – zwłaszcza dzieci, osób starszych lub wymagających stałej opieki – mogą generować sytuacje o podwyższonym ryzyku,

⁴ Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej: „EKPC”.

⁵ X. Londoño, A. Ortiz Signoret, *Implementing international law: An avenue for preventing disappearances, resolving cases of missing persons and addressing the needs of their families*, „International Review of the Red Cross” 2017, nr 905, s. 547–567.

⁶ S. Waring i in., *Examining what factors affect inter-agency working in missing children investigations*, „Policing: A Journal of Policy and Practice” 2023, t. 17.

wymagające natychmiastowej mobilizacji zasobów wielu służb⁷. Brak jednolitych, ustawowo umocowanych procedur współdziałania powoduje, że inicjatywa koordynacyjna zależy w dużej mierze od praktyki lokalnej oraz doświadczenia funkcjonariuszy, a nie od jasno określonych norm prawnych. W konsekwencji poziom ochrony może różnić się w zależności od jednostki terytorialnej, co pozostaje w napięciu z zasadą równości wobec prawa oraz zasadą jednolitości działania administracji publicznej.

Dodatkowo, brak wyraźnie określonych ram odpowiedzialności międzyinstytucjonalnej utrudnia prowadzenie systemowej ewaluacji skuteczności działań. W warunkach niejednoznacznego podziału kompetencji trudniej jest ustalić, który podmiot ponosi odpowiedzialność za opóźnienia, zaniechania lub niewłaściwą koordynację. Powoduje to ograniczoną transparentność działania aparatu państwowego oraz utrudnia formułowanie wniosków naprawczych opartych na analizie przypadków.

W konsekwencji problem rozproszenia kompetencji nie ma wyłącznie charakteru organizacyjnego, lecz stanowi zagadnienie o wymiarze normatywnym i ustrojowym. Dotyczy on bowiem jakości realizacji funkcji ochronnej państwa oraz standardów odpowiedzialności władzy publicznej wobec obywatela w sytuacji szczególnego zagrożenia. Z tego względu ocena efektywności systemu reagowania na zaginięcia osób powinna obejmować nie tylko analizę praktyk operacyjnych, lecz również badanie adekwatności przyjętego modelu kompetencyjnego do konstytucyjnych zadań państwa w sferze bezpieczeństwa.

Luki prawne i rekomendacje *de lege ferenda*

Na podstawie analizy źródeł oraz praktyki funkcjonowania systemu poszukiwań osób zaginionych można wskazać kilka zasadniczych kierunków zmian legislacyjnych i organizacyjnych. W pierwszej kolejności zasadne wydaje się uchwalenie ustawy ramowej regulującej procedury poszukiwania osób zaginionych, która w sposób kompleksowy określałaby definicję osoby zaginionej, kategorie ryzyka, zakres kompetencji poszczególnych organów oraz podstawy prawne wymiany informacji pomiędzy instytucjami uczestniczącymi w działaniach poszukiwawczych. Równoległe istotne byłoby ustawowe wyznaczenie organu koordynującego odpowiedzialnego za monitorowanie współdziałania pomiędzy podmiotami publicznymi oraz za tworzenie jednolitych protokołów współpracy międzyinstytucjonalnej.

⁷ A. Urbaniak, *Wieloletnie zaginięcia osób jako efekt działań przestępczych*, „Biuletyn Kryminologiczny” 2017, nr 24, s. 57–72.

Kolejnym elementem wymagającym wzmocnienia są mechanizmy wymiany informacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w proces poszukiwań. Regulacja ustawowa powinna w sposób jednoznaczny określać zarówno zakres dopuszczalnego przekazywania danych, jak i obowiązki poszczególnych podmiotów w tym zakresie, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiednich gwarancji ochrony danych osobowych. Uzupełnieniem tych rozwiązań powinno być wprowadzenie jednolitych standardów operacyjnych określających minimalne wymogi proceduralne oraz ramy czasowe podejmowania działań poszukiwawczych w zależności od kategorii zaginięcia. Wprowadzenie mierzalnych wskaźników oceny skuteczności działań umożliwiłoby jednocześnie prowadzenie systemowej ewaluacji funkcjonowania całego modelu reagowania państwa na zaginięcia osób.

Powyższe postulaty wymagają jednak doprecyzowania zarówno w wymiarze normatywnym, jak i funkcjonalnym. Projektowana ustawa ramowa powinna nie tylko porządkować kompetencje, lecz także określać standard minimalny reakcji państwa w zależności od kategorii zaginięcia (dziecko, osoba starsza, osoba z niepełnosprawnością, zaginięcie o potencjalnym podłożu przestępczym). Ustawowe wprowadzenie gradacji ryzyka wraz z obligatoryjnymi terminami podjęcia określonych czynności ograniczyłoby uznanie praktyki i wzmocniło zasadę równości ochrony.

Istotnym elementem reformy powinno być również wyraźne określenie reżimu prawnego przetwarzania danych w toku poszukiwań. Obecnie podstawy te mają charakter rozproszony i wynikają z przepisów o Policji, ochronie danych osobowych oraz regulacji sektorowych. Kompleksowa regulacja powinna wskazywać: zakres dopuszczalnych czynności, czas przechowywania danych, tryb ich udostępniania innym podmiotom oraz mechanizmy kontroli legalności działań. Rozwiązanie takie zwiększyłoby przejrzystość systemu oraz ograniczyło ryzyko kolizji między efektywnością operacyjną a ochroną prywatności jednostki.

De lege ferenda zasadne jest także wprowadzenie obowiązku sporządzania okresowych raportów ewaluacyjnych dotyczących skuteczności działań poszukiwawczych. Raporty te, przygotowywane przez organ koordynujący i przedstawiane właściwemu ministrowi oraz Sejmowi, mogłyby zawierać dane statystyczne, analizę czasu reakcji, wskaźniki odnalezień oraz identyfikację najczęstszych barier systemowych. Instytucjonalizacja mechanizmu ewaluacyjnego zwiększyłaby transparentność działania administracji i umożliwiła prowadzenie polityki publicznej opartej na danych (*evidence-based policy*).

Rozważyć należy również utworzenie formalnych zespołów międzyinstytucjonalnych działających na poziomie wojewódzkim lub centralnym, z udziałem

przedstawicieli Policji, ochrony zdrowia, jednostek samorządu terytorialnego oraz – w określonym zakresie – organizacji pozarządowych. Ich funkcjonowanie powinno opierać się na ustawowo określonych zasadach współpracy, a nie wyłącznie na porozumieniach o charakterze fakultatywnym. Pozwoliłoby to na wyeliminowanie uzależnienia skuteczności działań od lokalnych relacji instytucjonalnych. Wreszcie, postulowana reforma powinna uwzględniać wymiar transgraniczny zaginięć. W dobie swobody przemieszczania się oraz migracji system krajowy musi być kompatybilny z mechanizmami międzynarodowymi (w tym współpracą policyjną i wymianą informacji w ramach struktur europejskich)⁸. Ustawowe umocowanie zasad współpracy międzynarodowej w sprawach zaginięć zwiększyłoby spójność systemu oraz skróciło czas reakcji w przypadkach o charakterze transgranicznym⁹.

Podsumowanie

Rekomendacje *de lege ferenda* nie ograniczają się do postulatu stworzenia nowej ustawy, lecz obejmują przebudowę modelu kompetencyjnego, wzmocnienie odpowiedzialności instytucjonalnej, ustanowienie mierzalnych standardów operacyjnych oraz zapewnienie przejrzystych podstaw przetwarzania danych. Dopiero połączenie tych elementów może doprowadzić do powstania systemu reagowania na zaginięcia osób, który będzie jednocześnie skuteczny operacyjnie, zgodny z zasadą proporcjonalności i odpowiadający konstytucyjnemu obowiązkowi państwa w zakresie ochrony życia i bezpieczeństwa jednostki.

Przeprowadzona analiza potwierdza, że obowiązujący w Polsce model reagowania państwa na zaginięcia osób charakteryzuje się istotnymi deficytami strukturalnymi i normatywnymi. Rozproszenie kompetencji, brak kompleksowej regulacji ustawowej oraz niejednoznaczne mechanizmy koordynacji międzyinstytucjonalnej prowadzą do niejednorodności praktyk operacyjnych, utrudniają ocenę odpowiedzialności organów władzy publicznej oraz obniżają efektywność czasową reakcji. Zidentyfikowane luki mają charakter systemowy i nie mogą być w pełni kompensowane przez regulacje wewnętrzne czy praktykę instytucjonalną.

Problem ten należy postrzegać nie tylko jako niedoskonałość organizacyjną, lecz jako zagadnienie o wymiarze ustrojowym. W sytuacji zaginięcia

⁸ I. Malinowska, M. Michalski, *Wybrane systemy współpracy międzynarodowej w zakresie zapewniania bezpieczeństwa osób zaginionych*, „Prawo i Bezpieczeństwo” 2023, nr 1, s. 77–89.

⁹ P. Sferazza Taibi, M. Carrasco Núñez, *The search for missing persons: Comparative analysis of the incorporation of international standards into national search plans implemented in Latin American countries*, „International Review of the Red Cross” 2025, t. 107, s. 796–791.

osoby państwo realizuje swoje pozytywne obowiązki wynikające z art. 5, art. 30 i art. 38 Konstytucji RP, a także zobowiązania wynikające z art. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Oznacza to konieczność zapewnienia realnych, a nie wyłącznie formalnych, instrumentów ochrony życia i bezpieczeństwa jednostki. Brak ustawowo określonych standardów współdziałania, minimalnych terminów reakcji czy jednoznacznego przypisania odpowiedzialności osłabia możliwość wykazania, że państwo dochowało należytej staranności w wypełnianiu swoich konstytucyjnych funkcji ochronnych.

W artykule wykazano, że skuteczna reforma wymaga jednoczesnego działania w kilku wymiarach: normatywnym, organizacyjnym i ewaluacyjnym. Ustawa ramowa o poszukiwaniach osób zaginionych powinna nie tylko wprowadzić definicję zaginięcia i określić kompetencje organów, lecz także ustanowić minimalne standardy reakcji, gradację ryzyka oraz jasne podstawy przetwarzania danych w toku czynności poszukiwawczych. Równie istotne jest ustawowe umocowanie organu koordynującego, zdolnego do monitorowania współdziałania podmiotów publicznych oraz do sporządzania okresowych raportów ewaluacyjnych. Tego rodzaju rozwiązania zwiększyłyby transparentność działania administracji publicznej i umożliwiły prowadzenie polityki opartej na analizie danych.

Reforma powinna również uwzględniać wymiar proporcjonalności – tak aby wzmocnienie skuteczności operacyjnej nie prowadziło do nadmiernej ingerencji w sferę prywatności i ochrony danych osobowych. Jasne i ustawowo określone podstawy przetwarzania danych stanowią warunek pogodzenia efektywności działań z zasadą legalizmu oraz wymogiem proporcjonalności wynikającym z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ostatecznie, podniesienie efektywności systemu reagowania na zaginięcia osób nie powinno być postrzegane wyłącznie jako techniczne usprawnienie aparatu administracyjnego. Jest to element realizacji podstawowej funkcji państwa – zapewnienia bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony życia i godności człowieka. Dopiero stworzenie spójnych ram prawnych, jednoznacznego modelu kompetencyjnego oraz mierzalnych standardów działania pozwoli na ukształtowanie systemu, który będzie jednocześnie skuteczny operacyjnie, transparentny instytucjonalnie i zgodny ze standardami konstytucyjnymi państwa prawnego.

Bibliografia

- Florczak-Wątor, M., *Konstytucja jako źródło obowiązków państwa w stosunku do jednostki*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2018, 80(1), 119–131.
- Gruza E., *Zaginieni czy zagubieni – kilka uwag o prawnych aspektach poszukiwań osób zaginionych w Polsce*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego”, 2020, 56, 73–88.
- Londoño X., Ortiz Signoret A., *Implementing international law: An avenue for preventing disappearances, resolving cases of missing persons and addressing the needs of their families*, “International Review of the Red Cross”, 2017, 99(905), 547–567.
- Malinowska I., Michalski M., *Wybrane systemy współpracy międzynarodowej w zakresie zapewniania bezpieczeństwa osób zaginionych*, „Prawo i Bezpieczeństwo”, 2023, 1, 77–89.
- Mieszkalska P., *Ocena funkcjonowania systemu poszukiwania osób zaginionych w Polsce*, „Prokuratura i Prawo”, 2023, 9, 130–145.
- Sferrazza Taibi P., Carrasco Núñez M., *The search for missing persons: Comparative analysis of the incorporation of international standards into national search plans implemented in Latin American countries*, “International Review of the Red Cross”, 2025, 107(929), 769–791.
- Urbaniak A., *Wieloletnie zaginięcia osób jako efekt działań przestępczych*, „Biuletyn Kryminologiczny”, 2017, 24, 57–72.
- Waring S., Monaghan P., Yates A., Girgiel N., Giles S., O'Brien F., *Examining what factors affect inter-agency working in missing children investigations*, “Policing: A Journal of Policy and Practice”, 2023, 17.