



PORZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 29-05-2020 r.

Adam Bodnar

KMP.571.7.2020.RK

**Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów**

Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Premierze,

w 2019 r. Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) obchodził trzydziestolecie swojej działalności¹. Aktualnie dorobek pracy tej instytucji cieszy się niekwestionowanym autorytetem na szczeblu międzynarodowym, a wypracowane przez nią standardy mają fundamentalne znaczenie dla usprawnienia zarządzania miejscami detencji, poprawy profesjonalizmu personelu i ochrony osób pozbawionych wolności przed ryzykiem tortur i innych form okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania oraz karania. Raporty i standardy CPT pełnią również ważną funkcję edukacyjną, stymulują dyskusję w publicznej debacie w kwestiach odnoszących się do praw człowieka oraz pomagają Rzecznikowi Praw Obywatelskich w wypełnianiu jego funkcji krajowego mechanizmu prewencji tortur. Pozwalają bowiem Rzecznikowi na określenie priorytetów i form aktywności oraz rewizję wydawanych rekomendacji, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia dialogu z polskimi władzami. Stanowią też ważny punkt odniesienia dla Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który w swoich wyrokach wielokrotnie powoływał się na standardy i raporty CPT z wizyt w danym kraju².

¹ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). Zob. Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzona w Strasburgu w dniu 26 listopada 1987 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 46, poz. 238).

² Zob. Wyroki w sprawach: Neshkov i inni przeciwko Bułgarii z dnia 27 stycznia 2015 r., skargi nr 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 i 9717/13; J.M.B. i inni przeciwko Francji z dnia 30 stycznia 2020 r., skarga nr 9671/15 i 31 innych (pełna lista skarg w załączniku do wyroku); Kanciał przeciwko Polsce z dnia 23 maja 2019 r., skarga nr 37023/13; Fernandes de Oliveira przeciwko Portugalii z dnia 31 stycznia 2019 r., skarga nr 78103/14; Danilczuk przeciwko Cypru z dnia 3 kwietnia 2018 r., skarga nr 21318/12; Muršić przeciwko Chorwacji z dnia 20 października 2016 r., skarga nr 7334/13; Bouyid przeciwko Belgii z dnia 28 września 2015 r., skarga nr 23380/09; Salduz przeciwko Turcji z dnia 27 listopada 2008 r., skarga nr 36391/02.

Trzydziestolecie działalności CPT jest dobrym momentem do refleksji dla polskiego rządu w zakresie współpracy z Komitetem i zmiany sposobu udostępniania sprawozdań z przeprowadzanych wizyt. Polski rząd w dalszym ciągu nie zdecydował się bowiem na przystąpienie do tzw. automatycznej procedury publikacji raportów CPT i odpowiedzi, mimo iż w przeszłości sygnalizowałem taką potrzebę Ministrowi Sprawiedliwości³. Stosownie więc do postanowień Europejskiej Konwencji o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sprawozdania z wizyt CPT pozostają poufne, do momentu złożenia przez polski rząd, wniosku o ich upublicznienie⁴.

Taka formuła jest jednak niedoskonała i wydłuża okres na zapoznanie się ze sprawozdaniem przez opinię publiczną i Rzecznika Praw Obywatelskich. Przykładowo od momentu zatwierdzenia przez CPT raportu z wizyty w Polsce w 2017 r.⁵, do czasu jego publikacji, upłynęło 8 miesięcy (CPT zatwierdził raport z wizyty podczas 94 posiedzenia plenarnego, które odbyło się w dniach 6-10 listopada 2017 r., zaś raport został opublikowany w dniu 25 lipca 2018 r.)⁶.

Chciałbym również zauważyć, że w dniach 9–16 września 2019 r. delegacja CPT przeprowadziła w Polsce swoją siódmą wizytę, w tym pierwszą o charakterze *ad hoc* (tj. wizytę dodatkową, nie związaną z okresowym monitorowaniem państwa). Wizyta miała charakter tematyczny, a jej celem był przegląd realizacji wieloletnich zaleceń CPT dotyczących traktowania osób przebywających w areszcie policyjnym⁷. Podczas 101 posiedzenia plenarnego, które odbyło się w dniach 2–6 marca 2020 r., Komitet przyjął sprawozdanie z tej wizyty, które następnie miało zostać przesłane polskim władzom⁸. Do dnia dzisiejszego raport ten nie został upubliczniony, co uniemożliwia publiczną debatę na temat poruszanych tam kwestii oraz podjęcie ewentualnych działań zapobiegawczych i legislacyjnych.

Ze względu na fakt, że wnioski zawarte w raporcie CPT wymagają niejednokrotnie podjęcia przez państwa pilnych działań naprawczych lub prewencyjnych, coraz więcej państw członkowskich Rady Europy decyduje się na przystąpienie do tzw. automatycznej

³ Zob. Pismo do Ministra Sprawiedliwości z dnia 18.06.2018 r., znak KMP.571.9.2017.RK; Odpowiedź Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2018 r., znak DWMPC-III-853-61/17/10.

⁴ Zob. Art. 11 ust. 1 i 2 Europejskiej Konwencji o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (Dz. U. z 1995 r. Nr 46, poz. 238).

⁵ Zob. Raport CPT z wizyty przeprowadzonej w Polsce, w dniach 11-22 maja 2017 r., CPT/Inf (2018) 39.

⁶ Zob. Komunikat CPT z dnia 13 listopada 2017 r. dot. 94 posiedzenia plenarnego, dostępny na stronie: <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/cpt-holds-its-november-2017-plenary-meeting> oraz Komunikat z dnia 25 lipca 2018 r. dot. publikacji raportu z wizyty w Polsce w 2017 r., dostępny na stronie: <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-publishes-report-on-pola-1>

⁷ Zob. Komunikat CPT z dnia 24 września 2019 r., dostępny na stronie: <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-visits-pola-1>

⁸ Zob. Komunikat CPT z dnia 9 marca 2020 r., dostępny na stronie: <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/the-cpt-holds-its-march-2020-plenary-meeting>

procedury publikacji. Dotychczas zrobiło to 12 państw, w tym Czechy (w 2019 r.⁹) i Ukraina (w 2014 r.¹⁰). Ponadto przystąpiły do niej władze: Austrii, Albanii, Bułgarii, Danii, Finlandii, Luksemburga, Mołdawii, Monako, Norwegii i Szwecji¹¹.

Przyjęcie przez rząd automatycznej procedury publikacji oznacza, że wszystkie przyszłe raporty z wizyt CPT, są upubliczniane niezwłocznie po ich wysłaniu do rządów. Nie jest wówczas wymagany odrębny wniosek o upublicznienie konkretnego sprawozdania, bo procedura ta obejmuje zgodę na automatyczną publikację wszystkich przyszłych raportów. Analogicznie dzieje się z odpowiedziami, które są publikowane niezwłocznie po ich otrzymaniu przez Komitet. Każda ze stron dialogu (a więc zarówno CPT, jak i rząd) mają jednak możliwość odroczenia publikacji dokumentu na okres do sześciu miesięcy po jego przekazaniu¹². Jeśli więc z jakichś względów opóźnienie publikacji raportu lub odpowiedzi jest w ocenie rządu uzasadnione, procedura ta przewiduje taką możliwość.

Przystąpienie to tej procedury ma duże znaczenie prestiżowe. Świadczy o woli transparentnego dialogu z CPT, jest wyrazem determinacji państwa w implementacji jego zaleceń oraz umożliwia opinii publicznej aktualną ocenę postępów w tym zakresie, co motywuje władze krajowe do skutecznych działań i umożliwia merytoryczną, twórczą dyskusję w obszarze prewencji tortur. Umożliwia też podjęcie pilnych działań naprawczych lub prewencyjnych w sytuacjach, gdy są one konieczne.

Przystąpienie do automatycznej procedury publikacji rekomendują rządowi Komitet Ministrów oraz Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy¹³. Samo CPT podkreśla, że terminowa publikacja sprawozdań z wizyt, może jedynie zwiększyć wpływ jego pracy. Zatem dobrowolne zezwolenie na publikację raportów może być postrzegane jako jeden z najważniejszych sposobów współpracy z Komitetem¹⁴.

Komentując przystąpienie Danii do automatycznej procedury publikacji, Przewodniczący CPT Mykola Gnatovskyy podkreślił, że decyzja duńskiego rządu jest dowodem siły zaangażowania władz w realizację zaleceń CPT, a także odzwierciedla determinację tego kraju, by stać się liderem w zapobieganiu torturom w Europie i poza nią.

⁹ Zob. Raport roczny czeskiego krajowego mechanizmu prewencji tortur za 2019 rok, s. 23. Dokument dostępny na stronie: <https://www.ochrance.cz/en/reports/reports/>

¹⁰ Zob. Raport CPT z wizyty przeprowadzonej na Ukrainie, w dniach 2-11 kwietnia 2019 r., CPT/Inf (2020) 1, par. 1 i przypis nr 1.

¹¹ Aktualna lista państw, które przystąpiły do automatycznej procedury publikacji, dostępna jest na stronie: <https://www.coe.int/en/web/cpt/faqs#automatic-procedure>

¹² Zob. uwagi CPT dotyczące tej procedury znajdujące się w raportach CPT z wizyt na Ukrainie, CPT/Inf (2020) 1, par. 1 i przypis nr 1; w Bułgarii, CPT/Inf (2019) 24, par. 1 i przypis nr 1. Zobacz również rekomendację Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1968 (2011) 1 pt. *Strengthening torture prevention mechanisms in Europe*, przyjętą w dniu 14 kwietnia 2011 r. (17 posiedzenie), pkt. 1.1.2.

¹³ Zob. Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego 2160 (2017) przyjęta w dniu 26 kwietnia 2017 r. oraz odpowiedź Komitetu Ministrów na zalecenie 2100 (2017), przyjęta w dniu 29 listopada 2017 r. Zobacz również rekomendację Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1968 (2011) 1 pt. *Strengthening torture prevention mechanisms in Europe* i Raport Komisji Prawnej i Praw Człowieka z dnia 30 marca 2017 r., doc. 14280 pt. *25 years of the CPT: achievements and areas for improvement*.

¹⁴ Zob. Dwudziesty Pierwszy Raport Generalny CPT za okres 1 sierpnia 2010 r. - 31 lipca 2011 r., CPT/Inf (2011) 28, par. 27.

Przystąpienie do tej procedury umożliwia bowiem wszystkim zainteresowanym stronom (takim jak parlamentarzyści, sędziowie, prokuratorzy, organizacje pozarządowe i media) skuteczny udział w debatach i wydarzeniach dotyczących kwestii podniesionych przez CPT. Pomaga również w tworzeniu lepszej synergii między CPT, a innymi mechanizmami prewencyjnymi oraz ułatwia udzielanie odpowiedniej pomocy technicznej¹⁵.

Na uwagę zasługuje również argumentacja Jordi Xuclà, sprawozdawcy raportu Komisji Prawnej i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, dotyczącego wzmocnienia roli CPT, po 25 latach działalności tej instytucji. Podkreślił on, że zasada poufności jest i powinna pozostać atutem współpracy CPT z organami krajowymi. Publikacja raportów CPT w tradycyjnej formule wiąże się jednak z pewnym opóźnieniem wynikającym z konieczności udzielenia konkretnego zezwolenia Państwa-Strony. Najlepszą praktyką państw byłoby zatem udzielenie ogólnego zezwolenia na publikację przyszłych raportów z wizyt, z możliwością opóźnienia publikacji na pewien okres. Taka praktyka umożliwia podawanie ustaleń CPT i zaleceń do publicznej wiadomości, w znacznie szybszym tempie, co przyspiesza debatę na temat kwestii poruszanych przez Komitet w sprawozdaniach, umożliwia szybsze konsultacje ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (w tym parlamentarzystami i niezależnymi specjalistami), co może przyspieszyć działania naprawcze i pomóc w rozwiązywaniu pilnych problemów¹⁶.

Uważam więc, że przystąpienie polskiego rządu do tej procedury ma ogromne znaczenie praktyczne w kwestii prewencji tortur. Warto bowiem pamiętać, że proces ten wymaga holistycznego podejścia, opartego na współpracy pomiędzy władzami państwowymi, Rzecznikiem Praw Obywatelskich i szeroko rozumianym społeczeństwem obywatelskim. Jak wskazuje w swojej Preambule Protokół fakultatywny do Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur, skuteczne zapobieganie torturom i okrutnemu, niehumanitarnemu i poniżającemu traktowaniu oraz karaniu, wymaga przede wszystkim edukacji i połączenia szeregu środków o charakterze legislacyjnym, administracyjnym i sądowym¹⁷. W tym kontekście kluczowe znaczenie odgrywa szybkość, z jaką sprawozdanie CPT zostanie upublicznione, co potwierdzają eksperci i międzynarodowe instytucje, działające w obszarze ochrony praw człowieka.

Przystąpienie polskiego rządu do automatycznej procedury publikacji miałyby również wymiar prestiżowy, pokazujący zaangażowanie władz w kwestii współpracy z Komitetem i skutecznych działań w obszarze prewencji tortur, zaś transparentność tego dialogu pomogłaby w budowaniu zaufania do instytucji państwa i jego działań.

¹⁵ Zob. Komunikat CPT z dnia 29 maja 2018 r., dostępny na stronie: <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/denmark-agrees-to-automatic-publication-of-reports-by-council-of-europe-anti-torture-committee>

¹⁶ Zob. Raport Komisji Prawnej i Praw Człowieka z dnia 30 marca 2017 r., doc. 14280 pt. *25 years of the CPT: achievements and areas for improvement*, C. Explanatory memorandum by Mr Jordi Xuclà, rapporteur, 4. Publication of CPT's reports should become more systematic and speedy, par. 38-41.

¹⁷ Zob. Preambuła Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192).

Z tego też względu, zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Premiera o podjęcie działań zmierzających do przystąpienia Polski do automatycznej procedury publikacji przyszłych raportów CPT i odpowiedzi oraz upublicznienie raportu Komitetu z wizyty w Polsce, przeprowadzonej w dniach 9–16 września 2019 r.

Będę wdzięczny za powiadomienie mnie o stanowisku przyjętym przez Pana Premiera w tej sprawie oraz o podjętych działaniach.

Z wyrazami szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

1. Minister Sprawiedliwości
2. Marszałek Sejmu
3. Marszałek Senatu
4. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka
5. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
6. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
7. Prezes Najwyższej Izby Kontroli
8. Rzecznik Praw Dziecka
9. Rzecznik Praw Pacjenta
10. Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej
11. Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych
12. Prezes Zarządu Stowarzyszenia Amnesty International
13. Prezes Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
14. Prezes Zarządu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej
15. Prezes Zarządu Fundacji Międzynarodowa Inicjatywa Humanitarna