

## **Kontrola nad działaniami Policji w zakresie respektowania praw człowieka – rozważania ze szczególnym uwzględnieniem Krajowego Mechanizmu Prewencji**

Wydawać się może, że Policja nie ma nic wspólnego z prawami człowieka, jednak we współczesnym świecie nie sposób wyobrazić sobie przestrzegania praw człowieka bez Policji. To państwo zapewnia nam poprzez Policję, jako swojego przedstawiciela, realizację podstawowych praw. Dzięki temu Policja stała się niezbędnym elementem państwa. Obecnie coraz bardziej wzrasta społeczna świadomość znaczenia przysługujących nam uprawnień.

Policja jest organizacją państwową, która ma charakter paramilitarny i została stworzona do służby społeczeństwu aktualnie funkcjonuje w oparciu o Ustawę o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku<sup>1</sup>. Ustawa definiuje Policję, jako: „...jako umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”<sup>2</sup>.

Policja należy do struktury administracji państwowej, a centralnym jej organem jest Komendant Główny Policji. Jemu z kolei podlegają komendanci wojewódzcy, powiatowi, miejscy, rejonowi oraz komendanci komisariatów.

W toku wykonywanych czynności służbowych policjanci mają obowiązek respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r., nr 287, poz. 1687).

<sup>2</sup> *Ibidem*, art. 1.1.

i ochrony praw człowieka<sup>3</sup>. Kontrola nad działaniami Policji w zakresie respektowania tych praw jest wykonywana w dwóch aspektach, kontroli wewnętrznej, i na gruncie kontroli międzynarodowej.

Kontrola wewnętrzna obejmuje kontrolę Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji (KMP), działalność sądów krajowych oraz funkcjonowanie Biura Spraw Wewnętrznych działającego przy KGP.

Kontrola nad działalnością Policji w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka obejmuje między innymi wizytacje Europejskiego Komitetu do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, system raportów w zakresie przestrzegania Europejskiej Konwencji o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu<sup>4</sup>, kontrolę w systemie ONZ sprawowaną przez Komitet Przeciwko Torturom oraz rozpatrywanie skarg przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu.

W wyniku reorganizacji przeprowadzonej w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich począwszy od dnia 14 października 2010 r. powołano Krajowy Mechanizm Prewencji. Jednak ze względu na dużą liczbę i różnorodność miejsc zatrzymań oraz niewystarczające zasoby ludzkie, wspierany jest on w dalszym ciągu w przeprowadzaniu wizytacji przez pracowników Biur Pełnomocników Terenowych Rzeczników Praw Obywatelskich w Gdańsku, Katowicach i we Wrocławiu.

W ramach KMP nadzór pełni Rzecznik Praw Obywatelskich powołany na mocy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawowe zadania Rzecznika określa art. 208 Konstytucji. Zgodnie

---

<sup>3</sup> D. Panas, *Prawa człowieka w służbie policjanta*, Szkoła Policji w Katowicach, Nauki Prawne. Opracowanie: Zakład Ogólnozawodowy Szkoły Policji, Katowice 2007, s. 15.

<sup>4</sup> Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z 1989 r., nr 63, poz. 378).

z tym zapisem „stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych (...)”<sup>5</sup>. Natomiast szczegółowe zadania oraz zasady funkcjonowania RPO określa Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>6</sup>.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem kontroli w sprawach dotyczących ochrony praw i wolności, jakie przysługują człowiekowi i obywatelowi. Bada czy organy mające za zadanie przestrzegać tych wartości, wywiązują się należycie ze swoich funkcji. Rzecznik kontroluje także pracę Policji.

W przypadku, gdy sprawa dotyczy naruszeń praw dziecka RPO współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka. Konstytucja zobowiązuje Rzecznika do corocznego informowania Sejmu i Senatu o zakresie i sposobie działania. RPO swoje działania może podjąć na wniosek obywatela, organów samorządu, organizacji lub na wniosek Rzecznika Praw Dziecka, a także z własnej inicjatywy, jeżeli posiada informacje o naruszeniu wolności i praw obywatela. Kontroli Rzecznika podlegają także osoby pozbawione wolności. Wniosek może zostać złożony przez obywatela kraju jak i cudzoziemca. Złożenie wniosku jest nieodpłatne<sup>7</sup>.

Po dokładnym zapoznaniu się ze sprawą Rzecznik może:

- 1) wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela;
- 2) skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela; wystąpienie takie nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej;
- 3) zwrócić się do organu nadrzędnego nad jednostką, o której mowa, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa;

---

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 2009 r., nr 114, poz. 946).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2011 r., nr 222, poz. 1320).

<sup>7</sup> *Ibidem*, art. 14.

- 4) żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu – na prawach przysługujących prokuratorowi;
- 5) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu;
- 6) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wносить skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach, na prawach przysługujących prokuratorowi;
- 7) wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach;
- 8) wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach<sup>8</sup>.

„W związku z rozpatrywanymi sprawami Rzecznik może przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela i usprawnienia trybu załatwiania ich spraw. Rzecznik może również:

- 1) występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela;
- 2) występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji;
- 3) zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych i brać udział w tym postępowaniu;
- 4) występować z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych

---

<sup>8</sup> Art. 14 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie<sup>9</sup>.

W dniu 18 stycznia 2008 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości powierzył Rzecznikowi Praw Obywatelskich zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji. Powierzenie polskiemu Ombudsmanowi zadań KMP gwarantuje właściwą implementację przepisów Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT), odnoszących się do mandatu krajowych mechanizmów prewencji. Rzecznik jest bowiem w swojej działalności niezawisły oraz niezależny od innych organów państwowych i odpowiada – jak już wspomniano jedynie przed Sejmem. Po ratyfikacji przez Polskę w 2012 r. Konwencji ONZ z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych<sup>10</sup> sprawuje on funkcję organu monitorującego wdrażanie tej konwencji oraz konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania<sup>11</sup>.

Polska ratyfikowała w dniu 8 lipca 2005 r. Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania<sup>12</sup>. Związku, z czym Protokół ten stał się częścią polskiego porządku prawnego. Zgodnie z treścią art. 91 Konstytucji RP dokonując ratyfikacji Polska zobowiązała się powołać lub wyznaczyć

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, art. 15.

<sup>10</sup> Konwencja ONZ z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., nr 0, poz. 1169).

<sup>11</sup> K. Łaskiewicz, *Po pierwsze człowiek, działania antydyskryminacyjne w jednostkach Policji*, Centrum Policji, Warszawa 2013, s. 90.

<sup>12</sup> Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z 1989 r., nr 63, poz. 378). Zob. również Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (Dz. U. z 2007 r., nr 30, poz. 192).

autonomiczny Krajowy Mechanizm Prewencji, który stałby na straży przestrzegania zakazu stosowania tortur<sup>13</sup>.

KMP jest to niezależny krajowy organ, którego celem jest wizytacja miejsc zatrzymań. Do jego kompetencji należy regularne sprawdzanie sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań. W celu ich ochrony przed torturami oraz innym okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem ze strony odpowiednich służb oraz przedstawianie rekomendacji właściwym władzom.

Uprawnienie to ma na celu poprawę traktowania oraz warunków osób pozbawionych wolności i zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu. Przedstawianie propozycji oraz uwag odnośnie obowiązujących oraz projektowanych przepisów prawnych. Pracownicy Krajowego Mechanizmu Prewencji sporządzają roczne raporty z działalności, które następnie są publikowane.

Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji mają charakter prewencyjny i są przeprowadzane bez zapowiadania.

We wszystkich wizytowanych jednostkach KMP działa w oparciu o tą samą metodologię. Pierwszy etap obejmuje ustalenie składu grupy wizytującej. Zespół przeprowadzający wizytacje zazwyczaj liczy 4 osoby. Zachowując przy tym równowagę 2 kobiety i 2 mężczyzn<sup>14</sup>. Oprócz ekspertów KMP w celu spełnienia standardu interdyscyplinarności grupy w wizytacji biorą udział eksperci w zakresie medycyny ogólnej, psychiatrii, psychologii<sup>15</sup>. Za każdym razem wybierany jest koordynator grupy, który wraz z inną osobą odpowiada za przygotowanie raportu powizytacyjnego. Przeprowadzenie oględzin na terenu i obiektów wizytowanej pla-

---

<sup>13</sup> Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z wizytacji w policyjnych izbach dziecka przeprowadzony przez Krajowy Mechanizm Prewencji, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2012, s. 9.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>15</sup> Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2012, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2013, s. 22.

cówki. Pozostali członkowi grupy przeprowadzają rozmowy indywidualne z osobami pozbawionymi wolności. Przed przyjazdem do danej placówki, w której ma być przeprowadzona wizytacja, zbiera się na jej temat informacje. Źródłem tych informacji jest są przede wszystkim raporty z poprzednio przeprowadzonych wizytacji oraz raporty organizacji międzynarodowych i krajowych. A także pozarządowych i informacje zawarte na stronach internetowych. Zwraca się uwagę na fakt odnotowania skarg osadzonych, ich liczbę lub ich brak<sup>16</sup>. Następne etapy obejmują między innymi oględziny pomieszczeń wchodzących w skład wizytowanego miejsca zatrzymań. Rozmowy w cztery oczy z osobami pozbawionymi wolności. Dokonanie analizy dokumentacji prowadzonej w wizytowanej placówce. Formułowanie zaleceń powizytacyjnych podczas rozmowy podsumowującej wraz z odebraniem wyjaśnień od kierownictwa. Wizytacja trwa zazwyczaj od 1 do 3 dni w zależności od wielkości ośrodka<sup>17</sup>. Osoby wizytujące miejsca zatrzymań posługują się pisemnym upoważnieniem, które jest integralną częścią legitymacji.

Kontrowersje dyrektorów Zakładów Karnych wzbudzają rozmowy z osadzonymi przeprowadzane bez udziału funkcjonariuszy.

Jeżeli podczas wizytacji ujawniono stosowanie tortur lub niehumanitarnego poniżającego traktowania lub karania. Po zakończeniu wizytacji, wizytujący przygotowuje zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa.

Do miejsc zatrzymań zalicza się zakłady karne, schroniska dla nieletnich, zakłady poprawcze, pomieszczenia jednostek organizacyjnych Policji dla osób zatrzymanych, policyjne izby dziecka, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii. Areszty w celu wydalenia oraz areszty śledcze. Pomieszczenia dla osób zatrzymanych przy placówkach Straży Granicznej oraz ośrodki strzeżone dla cudzoziemców. Wojskowe miejsca za-

---

<sup>16</sup> Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z wizytacji w policyjnych izbach dziecka przeprowadzony przez Krajowy Mechanizm Prewencji, s. 10.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 22.

trzymania, szpitale psychiatryczne. Izby wytrzeźwień i domy pomocy społecznej.

Zwieńczeniem każdej wizytacji w miejscu pozbawienia wolności jest informacja zawierająca rekomendacje dla władz wizytowanej jednostki. Wyciąg z przeprowadzonej wizytacji jest dostępny na stronie internetowej: [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl), w zakładce „Krajowy Mechanizm Prewencji”<sup>18</sup>. Zgodnie z art. 18 ust. 3 OPCAT Państwa Strony Protokołu podejmują się udostępnić niezbędne środki dla działania krajowych mechanizmów prewencji.

W Polsce KMP finansowany jest z budżetu państwa.

W latach 2008–2011 KMP przeprowadził wizytacje w 24 z 29 policyjnych izb dziecka<sup>19</sup>.

Jak wynika z Raportu Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2012 przedstawiciele KMP przygotowali dwa raporty tematyczne.

Pierwszy był to Raport RPO z wizytacji w policyjnych izbach dziecka przeprowadzony przez Krajowy Mechanizm Prewencji. Wskazano w nim najistotniejsze problemy funkcjonowania policyjnych izb dziecka, które wymagają poprawy. Są to między innymi:

- przedłużający się pobyt nieletnich w tych placówkach po wydaniu przez sąd postanowienia o zastosowaniu odpowiednich środków;
- brak zapewnienia wszystkim nowoprzybyłym nieletnim bezzwłocznych badań medycznych i regularnych wizyt lekarskich lub pielęgniarских;
- wyeliminowanie niewłaściwych praktyk funkcjonariuszy pełniących służbę w Izbach dziecka polegających na prowadzeniu pracy operacyjno-wykrywczej, naruszeniu zasad

---

<sup>18</sup> K. Łaskiewicz, *Po pierwsze człowiek, działania antydyskryminacyjne w jednostkach Policji*, Centrum Policji, Warszawa 2013, s. 90.

<sup>19</sup> Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z wizytacji w policyjnych izbach dziecka przeprowadzony przez Krajowy Mechanizm Prewencji, s. 11.



przeszukania przez osobę tej samej płci czy korzystania z niedozwolonego środka przymusu<sup>20</sup>.

Drugi raport dotyczył Monitoringu wizyjnego w miejscach pozbawienia wolności.

W raporcie tym wskazano takie obszary praktyk i legislacji, które wymagające poprawy jak na przykład:

- stosowanie monitoringu w miejscach pozbawienia wolności oraz co za tym idzie ograniczenie w ten sposób konstytucyjnie chronionego prawa do życia prywatnego, które nie zawsze jest uregulowane w akcie prawnym o randze ustawy;
- stosowanie atrap kamer, jako praktykę niewłaściwą;
- nowe regulacje prawne dotyczące możliwości stosowania monitoringu w zakładach karnych i aresztach śledczych. Uregulowane w kodeksie karnym wykonawczym w 2009 r. budzą wątpliwości, co do zachowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

W 2012 r. została przeprowadzona w dniach 18–19 września wizytacja w Zakładzie Karnym w Rzeszowie, oraz w pomieszczeniu dla osób zatrzymanych funkcjonującym przy Komendzie Miejskiej Policji w Rzeszowie w dniu 20 września 2012 r.<sup>21</sup>

Zasługującym na zwrócenie uwagi jest fakt dotyczący kąpieli osób pozbawionych wolności. Zgodnie obecnie obowiązującymi przepisami prawa kąpiel mężczyzną przysługuje raz w tygodniu. Możliwość kąpieli dwa razy w tygodniu mają więzione kobiety i chorzy. W Kodeksie karnym wykonawczym czytamy że skazany ma prawo do warunków higieny odpowiednich ze względu na zachowanie zdrowia<sup>22</sup>. Jednak szczegółowo zapis ten doprecyzowano w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 2003 r., które

---

<sup>20</sup> Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2012, s. 16.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>22</sup> Art. 102 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 1997 r., nr 90, poz. 557).

stanowi, że skazany oraz aresztowany korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpiel. Częstsze kąpiele przysługują tylko niektórym grupom osadzonych np. zatrudnionym przy pracach brudzących, chorym czy też skazanym kobietom<sup>23</sup>.

Obecnie Rzecznik Praw Człowieka przygotowuje wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ odpowiedź na swoje wystąpienie sprzed ponad dwóch lat w tej sprawie do ministra sprawiedliwości uważa za niesatysfakcjonującą. W wystąpieniu tym Rzecznik postulowała o zapewnienie osadzonym mężczyznom prawo do kąpieli co najmniej dwa razy w tygodniu, na co resort odpowiedział, że „sprawa ta pozostaje w zainteresowaniu Ministerstwa Sprawiedliwości”<sup>24</sup>.

Raporty Rzecznika Praw Obywatelskich, oprócz wymienionych zastrzeżeń, zwracają jeszcze uwagę na wiele innych kwestii związanych z ochroną praw osób pozbawionych wolności, które naruszają prawa osób zatrzymanych.

Od 2004 r. w strukturach Policji pojawiło się odrębne stanowisko pełnomocnika ds. ochrony praw człowieka w Policji. Obecnie w kraju funkcjonuje siedemnastu pełnomocników współpracujących z Komendami Wojewódzkimi oraz Komendą Stołeczną Policji. Zadaniem pełnomocnika jest propagowanie praw człowieka oraz ciągłe dbanie o przestrzeganie standardów ich ochrony w jednostkach im podległych. W jego kompetencji należy również monitorowanie działań funkcjonariuszy pod kątem przestrzegania praw człowieka. Pełnomocnicy nieustannie pracują nad rozwiązaniami mającymi na celu utrzymanie wysokich standardów w zakresie respektowania praw oraz wolności człowieka w swoich szeregach.

---

<sup>23</sup> Rozporządzenie Ministra sprawiedliwości z dnia 25 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu organizacyjno porządkowego wykonywania tymczasowego aresztowania (Dz. U. z 2003 r., nr 152, poz. 1494).

<sup>24</sup> K. Sobczak, *RPO: niech TK oceni, czy kąpiel więźnia raz w tygodniu jest w porządku*, artykuł z dnia 13.01.2014 r. <http://www.lex.pl/> [4.06.2014].

Należy zawsze pamiętać, że człowiek i jego ułomności są najważniejszym ogniwem każdego, nawet najlepszego programu ochrony praw człowieka. Funkcjonariusz musi nie dawać powodów, aby ludzie stawali przeciwko jemu, ale szukać sprzymierzeńców wśród ludzi. Sposób, w jaki Policja stosuje prawo oraz dostępne im środki mają wpływ na ocenę całego systemu prawnego oraz karnego w państwie.

W opinii społecznie kontrowersyjne jest przyznanie osadzonym 4m<sup>2</sup> w celi, co wynika z konwencji międzynarodowej. Należy jednak pamiętać, iż prawa człowieka (w tym prawa osadzonych) wynikają z godności osoby ludzkiej i idei równości.