



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 21. VII. 2015

KMP.571.5.2015

Pan

Borys Budka

Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

W dniu 23 kwietnia 2015 r. do mojego Biura wpłynęła odpowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z dnia 21 kwietnia 2015 r. (DWOIP-I-072-7/15) w zakresie procedury kontroli pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przy wejściu do jednostek penitencjarnych. Zaprezentowane w nim stanowisko nie może być zaaprobowane, albowiem nie bierze pod uwagę regulacji prawnych określających zadania i kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich.

Na wstępie trzeba wyjaśnić, iż w swoim wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 marca 2015 r. nie kwestionowałam w żadnej mierze obowiązku Służby Więziennej do ustalania tożsamości osób ubiegających się o wstęp do jednostki penitencjarnej, stąd wywód zawarty w odpowiedzi w tej mierze wydaje się zbędny, skoro pozostaje poza *meritum* sprawy.

Sedno sprawy to kwestia poddawania kontroli osób innych niż Rzecznik Praw Obywatelskich, które dokonują wizytacji prewencyjnych w zakładach karnych i aresztach śledczych. Podtrzymując zaprezentowaną w poprzednim piśmie argumentację, wskazuję dodatkową, która winna przekonać Pana Ministra o słuszności stanowiska Rzecznika.

Wychodząc od norm ustrojowych wskazać należy, iż w myśl art. 210 Konstytucji RP, *Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.*

Zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r. poz. 1648) Rzecznik wykonuje funkcje organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo

karaniu (krajowy mechanizm prewencji) w rozumieniu 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) - dalej OPCAT.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o RPO, Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, a więc pracowników i współpracowników, którym powierzy wykonywanie kompetencji Rzecznika.

W zakresie działań Rzecznika wykonującego funkcję organu wizytującego (krajowy mechanizm prewencji), zastosowanie znajdują także przepisy OPCAT, tj. przytoczone w poprzednim piśmie art. 18 ust. 1, który brzmi *Państwa Strony gwarantują funkcjonalną niezależność krajowych mechanizmów prewencji, jak również niezależność ich personelu* i art. 35, który wskazuje na *przyznanie krajowym mechanizmom prewencji przywilejów i immunitetów potrzebnych do niezależnego wypełniania ich funkcji*.

Te normy należy skonfrontować z przepisem art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1415, ze zm.), który brzmi: *z obowiązków wynikających z realizacji praw funkcjonariuszy, o których mowa w ust. 1 pkt 3, w zakresie poddania się kontroli osobistej oraz kontroli ubrania i obuwia, są wyłączeni - Rzecznik Praw Obywatelskich*. Cytowany przepis wskazuje enumeratywnie podmioty wyłączone z kontroli osobistej oraz kontroli ubrania i obuwia, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich, niemniej jednak trzeba go rozpatrywać w łączności z przytoczonymi art. 1 ust. 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz OPCAT.

W mojej ocenie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej w zakresie w jakim dla pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, przy pomocy których Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje swoje zadania, nie przewiduje zwolnienia od obowiązku poddania się kontroli osobistej oraz kontroli ubrania i obuwia jest niezgodny z aktem wyższego rzędu, tj. OPCAT. Dodatkowo, nie jest on zbieżny z dyspozycją art. 8b § 1 kodeksu karnego wykonawczego, który stanowi, iż *Rzecznik Praw Obywatelskich lub osoba przez niego upoważniona ma prawo wstępu w każdym czasie, bez ograniczeń, do zakładów karnych, aresztów śledczych i innych miejsc, w których przebywają osoby pozbawione wolności, oraz poruszania się po ich terenie, przeglądania dokumentów i żądania wyjaśnień od administracji tych jednostek, a także do przeprowadzania podczas nieobecności innych osób rozmów z osobami pozbawionymi wolności oraz badania ich wniosków, skarg i prośb*. Prawo wstępu bez ograniczeń nie może oznaczać obowiązku poddawania się kontrolom: osobistej czy ubrania i obuwia, albowiem stanowiłoby to zaprzeczenie przyjętej regulacji.

Niezależność funkcjonalna krajowych mechanizmów prewencji, jak również niezależność ich personelu oznacza właśnie zagwarantowanie przez Państwa członkowskie ratyfikujące Konwencję procedury nie podlegania kontrolom pobieżnym czy osobistym pracowników i współpracowników, jak też nie podleganie kontroli przedmiotów i dokumentów wnoszonych do jednostki. Możliwość zapoznawania się z określonymi materiałami członków KMP czy też poddawanie ich kontroli służy ograniczeniu ich niezależności od organów, które mają wizytować. Dodatkowo takie działanie wydłuża czas wejścia przedstawicieli KMP do miejsca pozbawienia wolności i może służyć władzom tej placówki do zacierania śladów tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania osadzonych.

Wobec stanowiska Podsekretarza Stanu zwróciłam się do Podkomitetu ONZ do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (SPT) o którym mowa w art. 5-10 OPCAT, o stanowisko w tej sprawie. Przedstawiciel SPT wyraził zdanie, że *„wytyczne KMP przewidują, że Państwo powinno zapewnić, że zarówno członkowie KMP i jego personel mogą cieszyć się takimi przywilejami, które są niezbędne do niezależnego pełnienia swoich funkcji. Podczas gdy koniecznym jest zapewnienie, że istotne podstawowe środki bezpieczeństwa są przestrzegane, co będzie korzyścią dla wszystkich zainteresowanych, równie istotnym jest, żeby osoby pracujące dla KMP nie były pod żadnym względem ograniczone w swojej pracy lub czuły, że mogą być poddane jakiegokolwiek formie nacisku. Rutynowe rewizje osobiste/przeszukiwania wydają się być sprzeczne z duchem OPCAT poprzez wzmocnienie hierarchicznych stosunków władzy pomiędzy tymi prowadzącymi miejsca detencji i członkami KMP. Przywileje oraz nietykalność udzielane są KMP, które powinny uwzględnić wolność od rutynowych przeszukiwań tego typu”*.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się również do Stowarzyszenia Zapobiegania Torturom (APT), które jako organ wspierający Krajowe Mechanizmy Prewencji wyjaśnił, że w jego ocenie *„w przypadku, kiedy Ombudsman został wyznaczony na KMP, APT uważa, że cała instytucja ma przejąć tę rolę. Dlatego też prawa i immunitet nadane przez OPCAT (prawo monitorowania miejsc pozbawienia wolności, ochrona przed sankcjami i poufność informacji zgromadzonych, itd.) powinny rozciągać się poza Ombudsmana, aby uwzględnić jakikolwiek personel biorący udział w wizytach miejsc detencji, szczególnie personel jednostki KMP (National Human Rights Institutions as National Preventive Mechanisms: opportunities and Challenges, APT, December 2013, s. 10). W tym zakresie, aby w pełni przestrzegać wymagań OPCAT, jeżeli Ombudsman jest zwolniony z obowiązku poddania przeszukiwaniu podczas wizyt w miejscach pozbawienia wolności, to samo powinno dotyczyć wszystkich członków odwiedzających delegacji KMP”*.

Wskazane opinie pokazują wyraźnie, iż organy międzynarodowe odczytują zapisy OPCAT w duchu, który przyświecał jej przyjęciu przez Organizację Narodów Zjednoczonych, a nie poprzez zapisy ustawy, która powinna zostać dostosowana do nowej rzeczywistości, w przypadku ratyfikacji przez państwo polskie OPCAT. Trudno oprzeć się wrażeniu, iż stanowisko zaprezentowane przez Podsekretarza Stanu - w niektórych miejscach - stanowi wierne odzwierciedlenie komentarza do ustawy o Służbie Więziennej autorstwa Jacka Wierzbickiego, bez próby spojrzenia na obowiązujące regulacje w duchu Protokołu fakultatywnego do Konwencji.

Nie mogę się zgodzić także ze wskazaniem zawartym w odpowiedzi Podsekretarza Stanu, iż pracownicy Biura nie powinni korzystać z wejścia służbowego. Uzasadnieniem dla takiego stanowiska jest fakt, iż w przejściach służbowych podejmowane są działania ładowania i rozładowywania broni. Trzeba zauważyć, iż wspomniane czynności nie są wykonywane permanentnie, a jedynie w określonych sytuacjach i przez osoby, które przeszły odpowiednie szkolenie z posługiwania się bronią. Nadto, czas wejścia do jednostki penitencjarnej pracowników Biura RPO nie jest długi, jeżeli nie ma żadnych utrudnień, takich jak podczas wizytacji Aresztu Śledczego w Radomiu.

Według przywołanego wcześniej APT „*dostęp KMP [do miejsc pozbawienia wolności – dop.] powinien stanowić priorytet dla władz (np. członkowie delegacji KMP nie powinni być proszeni o ustawienie się w kolejce razem z innymi odwiedzającymi, takimi jak członkowie rodzin lub dostawcy). Ten argument jest również poparty przez Artykuł 35 OPCAT który mówi, że "Członkowie Podkomitetu do spraw prewencji oraz krajowych mechanizmów prewencji otrzymają takie przywileje oraz immunitety, jakie są niezbędne do niezależnego pełnienia swoich funkcji". Przywileje powinny być zrozumiane w tym kontekście jako udzielenie uprzywilejowanego dostępu KMP*”.

W kontekście niniejszych rozważań trzeba zauważyć, iż do pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich znajduje zastosowanie ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 269, ze zm.). Zgodnie z art. 3 tej ustawy urzędnikiem państwowym może być osoba, która:

- 1) jest obywatelem polskim;
- 2) ukończyła osiemnaście lat życia i ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
- 3) jest nieskazitelnego charakteru;
- 4) ma odpowiednie wykształcenie i odbyła aplikację administracyjną;
- 5) posiada stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku.

Cecha określona jako posiadanie nieskazitelnego charakteru jest swoistego rodzaju gwarancją, iż osoby reprezentujące Rzecznika Praw Obywatelskich są uczciwe, rzetelne i odpowiedzialne w wykonywaniu swoich obowiązków, a dodatkowo będą postępowały w sposób zgodny z kodeksem etycznym, który w moim Biurze określony został w zarządzeniu Rzecznika Praw Obywatelskich nr 44/2011 z dnia 8 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przywołana ustawa o pracownikach urzędów państwowych, w art. 17 ust. 2 wskazuje dodatkowo, iż urzędnicy państwowi są obowiązani w szczególności:

- 1) przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
- 2) strzec autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa;
- 3) racjonalnie gospodarować środkami publicznymi;
- 4) rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania;
- 5) dochowywać tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków;
- 6) rozwijać własną wiedzę zawodową;
- 7) godnie zachowywać się w pracy oraz poza nią.

Należy też wyraźnie wskazać, iż w przypadku nadużycia uprawnień przez członków KMP, które mogłyby stanowić czyn zabroniony może być prowadzone postępowanie karne, tak jak wobec wszystkich pozostałych osób, które zostały wyłączone od obowiązku podania się kontroli osobistej oraz kontroli ubrania i obuwia (w przypadku tych ostatnich po uchyleniu immunitetu).

Na koniec warto zauważyć, iż stanowisko Ministra Sprawiedliwości, które budzi moje zasadnicze wątpliwości zostało powielone w artykule Forum Penitencjarnego (zob. Jacek Wierzbicki, *Służba Więzienna nie ogranicza niezależności rzecznika praw obywatelskich*, Forum Penitencjarne, 7/2015, s. 34-35), a więc w piśmie kierowanym do pracowników i funkcjonariuszy Służby Więziennej. Wyrażam nadzieję, iż o wynikach ponownej analizy zgłoszonych uwag, poinformuje Pan Minister przedstawicieli tego periodyku.

W związku z powyższym, uprzejmie proszę o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie i poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o Pańskim stanowisku.

Łezą cypresy srodek
Teno Jjjan