

Ewa Dawidziuk – osoba kontaktowa Krajowego Mechanizmu Prewencji w Polsce
p.o. Zastępcy Dyrektora Zespołu Prawa Karnego Wykonawczego
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Koncepcja wizytacji zapobiegawczych oraz odpowiednie role SPT, CPT oraz krajowych mechanizmów prewencji

Rola krajowych mechanizmów prewencji

Padwa 27-28 stycznia 2010 r.

Chciałabym przedstawić rolę krajowych mechanizmów prewencji w oparciu o polskie doświadczenia. W Polsce Krajowy Mechanizm Prewencji (dalej KMP) został oficjalnie wyznaczony w dniu 18 stycznia 2008 r. Zadania te powierzono Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Faktycznie aktywna działalność KMP rozpoczęła się od dnia 1 lipca 2008 r., po przyznaniu środków finansowych na ten cel.

Zgodnie z postanowieniami OPCAT, celem krajowych mechanizmów prewencji jest:

- 1) regularne sprawdzanie sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań, w celu wzmocnienia, jeśli to niezbędne, ich ochrony przed torturami oraz innym okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem;
- 2) przedstawianie rekomendacji właściwym władzom w celu poprawy traktowania oraz warunków osób pozbawionych wolności i zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, mając na uwadze odpowiednie normy Organizacji Narodów Zjednoczonych;
- 3) przedstawianie propozycji i uwag na temat obowiązujących oraz projektowanych przepisów prawnych;
- 4) zwiększanie świadomości społeczeństwa na temat problematyki zapobiegania torturom oraz odpowiednich standardów traktowania osób pozbawionych wolności – szkolenia, publikacje.

Rola Krajowego Mechanizmu Prewencji oznacza zatem przeprowadzanie wizytacji zapobiegawczych w miejscach zatrzymań, ale nie kończy się na samych wizytacjach.

Definicja placówek, jakie wizytują mechanizmy, jest zawarta w art. 4 OPCAT, podobnie jak definicja osób pozbawionych wolności. W praktyce każde państwo musi przeanalizować, jakie miejsca w niej się mieszczą. W Polsce jest to około 1000 jednostek, w tym samych jednostek penitencjarnych 192. Poza tym, są to: zakłady poprawcze, schroniska dla nieletnich, policyjne izby dziecka, pomieszczenia dla osób zatrzymanych jednostek organizacyjnych Policji, wydzielone pomieszczenia dla osób zatrzymanych, usytuowanych w jednostkach organizacyjnych Policji, izby wytrzeźwień, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, młodzieżowe ośrodki socjoterapii, areszty w celu wydalenia, ośrodki dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statutu uchodźcy lub azylu, szpitale psychiatryczne, a także domy pomocy społecznej.

Wizytacje powinny być przeprowadzane systematycznie, gdyż im częstsze wizytacje tym są bardziej efektywne. To zapewne stanowi trudność dla wielu mechanizmów, gdyż wymaga odpowiednich środków finansowych i osobowych.

W 2008 r. przedstawiciele polskiego Ombudsmana, wykonując zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji, przeprowadzili wizytacje 76 placówek, zaś w 2009 r. - 106. Były to w zdecydowanej większości wizytacje niezapowiedziane, miejsca zatrzymań wybierano losowo, z uwzględnieniem wszelkich dostępnych informacji na ich temat.

W Polsce wykaz każdego rodzaju placówek jest na bieżąco aktualizowany. Harmonogram wizytacji KMP jest opracowywany na rok z góry, ale nie jest upubliczniany. Uwzględnia on zróżnicowane typy miejsc zatrzymań oraz różnorodne położenie na terenie całego kraju. Trzy Zespoły merytoryczne z Gdańska, Katowic i Wrocławia wspierają działalność KMP. Obecnie czterech pracowników Zespołów Terenowych jest zaangażowanych w działalność prewencyjną.

Minimalna częstotliwość wizytacji w poszczególnych miejscach detencji zależy od typu wizytacji, kategorii miejsc wizytowanych oraz posiadania innych źródeł

informacji o danej jednostce. Uwzględnia się również wyniki poprzednich wizytacji, które były w przeszłości przeprowadzane w ramach ustawowych kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Poza tym, dane o nieprawidłowościach występujących w miejscach zatrzymań przekazują do Biura RPO organizacje pozarządowe, z którymi polski Ombudsman współpracuje w związku z działalnością Mechanizmu. W Polsce zostało bowiem utworzone „Porozumienie na rzecz wprowadzenia OPCAT”. Wchodzące w jego skład organizacje, takie jak Amnesty International Polska, Międzynarodowa Komisja Prawników - Sekcja Polska, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Sławek, wspierają polskiego Ombudsmana w wykonywaniu działalności prewencyjnej. Dodatkową wiedzę dają nam raporty, na temat wypadków nadzwyczajnych w jednostkach penitencjarnych, jednostkach Policji oraz placówkach dla nieletnich, jakie są systematycznie przesyłane do Biura RPO. Zdarzyło się, iż informacja o dużej liczbie ucieczek z jednego z młodzieżowych ośrodków wychowawczych zainspirowała nas do przeprowadzenia w niej wizytacji KMP. W rezultacie okazało się, że w placówce potrzebne są liczne zmiany o charakterze generalnym, a dziewczęta w niej przebywające są narażone na nieludzkie formy traktowania i karania, stąd tak duża liczba ucieczek.

Generalnie miejsca, co do których wiadomo, że mają poważniejsze problemy, będą wymagały częstszych wizytacji, podobnie jak areszty, policyjne izby zatrzymań oraz miejsca gdzie przebywają tzw. „osoby bezbronne” (np. kobiety, nieletni, osoby chore psychicznie).

Zadaniem KMP jest przeprowadzanie wizytacji ad-hoc lub szczegółowych. Celem wizytacji szczegółowych jest dokonanie dogłębnej analizy systemu detencji, zidentyfikowanie źródeł przyczyn, które prowadzą lub mogą w przyszłości prowadzić do tortur, albo okrutnego lub poniżającego traktowania (łącznie z niską jakością warunków detencji) i formułowanie rekomendacji.

Z kolei wizytacje ad-hoc przeprowadzane są pomiędzy wizytacjami szczegółowymi, aby sprawdzić realizację rekomendacji oraz zapewnić, że osadzeni nie są poddawani represjom.

W Polsce w zdecydowanej większości przeprowadzamy wizytacje szczegółowe, ze względu na bardzo dużą liczbę miejsc zatrzymań i niewielką kadre, która zajmuje się wizytacjami zapobiegawczymi. Realizacja rekomendacji weryfikowana jest więc przede wszystkim poprzez prowadzenie korespondencji. Prowadzimy dialog z dyrektorami wizytowanych placówek.

Długość wizytacji zależy oczywiście od wielkości jednostki oraz zastanych na miejscu problemów. Zgodnie z przyjętą w Polsce praktyką, w dużych zakładach karnych jest to zwykle 3, a nawet 4 dni, w placówkach dla nieletnich 1 lub 2 dni, biorąc pod uwagę wizytacje szczegółowe. Przedstawiciele polskiego Ombudsmana, wykonując zadania KMP, dysponują legitymacją służbową oraz upoważnieniem do przeprowadzenia wizytacji w określonej placówce.

W 99% kierownictwo jednostki nie jest uprzedzane o planowanej wizytacji. Czynimy to wyłącznie w przypadku bardzo dużych zakładów karnych lub aresztów śledczych, o pojemności 800-1000 osób, w formie faksu wysyłanego w dniu wizytacji lub dzień wcześniej, celem usprawnienia wizytacji i otrzymania niezwłocznie po przybyciu do jednostki wszystkich niezbędnych informacji, które warunkują dalsze czynności. Kierownictwo jednostki nie ma więc czasu na dokonanie ewentualnych zmian. Zdarzało się jednak, że osadzeni informowali nas o zmianach wprowadzanych tuż przed wizytacją: rozdawaniu porządku wewnętrznego jednostki do cel mieszkalnych, czy wynoszeniu z nich trzypiętrowych łóżek. W przypadku pozostałych typów miejsc zatrzymań, nie informujemy o planowanych czynnościach. Jak dotąd mieliśmy w związku z tym wyłącznie pojedyncze problemy z dostaniem się do jednostek Policji. Mimo, że wszystkie organy były na samym początku informowane o nowej roli polskiego Ombudsmana jaką jest KMP, to trudności te wynikały wyraźnie z braku wiedzy na temat podstaw działalności Mechanizmu w Polsce. Dialog z organami Policji pozwolił jednak na wyeliminowanie tych trudności.

Przebieg wizytacji jest ściśle uwarunkowany zadaniami Krajowego Mechanizmu Prewencji, a więc wzmocnieniem, jeśli to niezbędne, ochrony osób pozbawionych wolności przed torturami oraz innym okrutnym, nieludzkim lub

poniżającym traktowaniem albo karaniem. Mając powyższe na względzie, przedstawiciele Rzecznika dokonują oglądu całej jednostki, jej instalacji, urządzeń oraz pomieszczeń w których przebywają osoby pozbawione wolności, w tym między innymi sanitariatów, kuchni, świetlic. Istotnym elementem każdej wizytacji są także rozmowy, przeprowadzane w sposób uniemożliwiający osobom postronnym zapoznanie się z treścią odpowiedzi udzielanych przez respondentów. W Polsce opracowaliśmy kwestionariusze wykorzystywane w trakcie wizytacji KMP, odrębne dla: jednostek penitencjarnych, izb wytrzeźwień, jednostek Policji, policyjnych izb dziecka, wspólny kwestionariusz dla zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich, wspólny kwestionariusz dla młodzieżowych ośrodków wychowawczych oraz młodzieżowych ośrodków socjoterapii.

Kwestionariusze obejmują kilkadziesiąt pytań, zarówno otwartych, jak i zamkniętych. Część osób jest przy tym typowana do rozmów z uwagi na większe, niż w przypadku pozostałych, narażenie na niewłaściwe traktowanie. Dlatego też wśród osób z którymi rozmawiamy w zakładach karnych i aresztach śledczych są zawsze osadzeni powyżej 60 roku życia, niepełnosprawni ruchowo, cudzoziemcy, osoby wobec których w okresie ostatnich 6 miesięcy stosowano środki przymusu bezpośredniego, w stosunku do których wymierzono karę dyscyplinarną osadzenia w celi izolacyjnej, czy więźniowie tzw. niebezpieczni. Niezależnie od rodzaju miejsca zatrzymań, w Polsce przyjęliśmy regułę, iż każdorazowo staramy się rozmawiać z 10% populacji danej jednostki. Jeżeli w trakcie wizytacji ujawnione zostaną niepokojące okoliczności, przykładowo niedopuszczalne formy traktowania nieletnich, zakres rozmówców jest odpowiednio poszerzany. Rozmówców dobieramy losowo, ale dopuszczamy też rozmowy z osobami, które same się zgłaszają. Dodatkowo krótkie rozmowy prowadzone są w trakcie oglądu jednostki.

Skład grupy wizytacyjnej powinien być interdyscyplinarny. Zapewne dla części Mechanizmów jest to problem, gdyż zwykle urzędy Ombudsmanów zatrudniają prawników. W Polsce do składu zespołu wizytacyjnego włączamy ekspertów zewnętrznych, głównie psychologa, specjalistę ds. uzależnień lub lekarza, jeżeli jest to

uzasadnione profilem danej jednostki. Ich opinie prezentowane są w treści raportu opracowywanego w następstwie wizytacji oraz uwzględniane przy formułowaniu rekomendacji. Sam skład Zespołów, które przeprowadzają wizytacje KMP, to przede wszystkim prawnicy, politolodzy, pedagodzy resocjalizacyjni.

W Polsce przyjęliśmy praktykę, iż raporty KMP sporządzane w następstwie wizytacji miejsc detencji, są przesyłane do dyrektora jednostki wizytowanej, organów nadrzędnych, sędziego sprawującego nadzór nad placówką oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Przekazujemy je także do „Porozumienia na rzecz wprowadzenia OPCAT”, które zostało utworzone przez organizacje pozarządowe, które monitorują wykonywanie przez polskiego Ombudsmana zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji.

Rekomendacje są najważniejszą częścią każdego raportu. Powinny być one wypunktowane w sposób zrozumiały i według skali ważności - począwszy od najistotniejszych do tych najmniej ważnych. Każde zalecenie powinno dotyczyć jednej konkretnej sprawy i wskazywać proponowane rozwiązanie. Zalecenia stanowią również podstawę do okresowej oceny funkcjonowania danego miejsca zatrzymań, a więc są punktem odniesienia w trakcie kolejnej wizytacji. Zapewne właściwe formułowanie rekomendacji i weryfikowanie ich wprowadzenia w życie nie jest również najprostszym zadaniem na początku działalności każdego KMP. Poza tym, zalecenia KMP powinny być spójne z rekomendacjami CPT oraz SPT.

W Polsce monitorujemy okres jaki upłynął od przesłania zaleceń do otrzymania odpowiedzi. Jeżeli w ciągu miesiąca do Biura RPO nie wpłynie odpowiedź od adresatów rekomendacji, wysyłane jest ponaglenie, przypominające o potrzebie odniesienia się do przesłanych rekomendacji. Niejednokrotnie potrzebna jest także polemika i ponowne wyjaśnienie przyczyn wydania określonych rekomendacji.

Rola krajowych mechanizmów prewencji polega również na przedstawianiu propozycji i uwag odnośnie obowiązujących oraz projektowanych przepisów prawa. W Polsce, przykładowo jeżeli w trakcie wizytacji stwierdzono nieprawidłowości, wynikające z braku obowiązujących przepisów prawa lub potrzeby ich nowelizacji (np. brak zapisanego prawa nieletnich do codziennego spaceru na świeżym powietrzu

lub brak uregulowań określających warunki bytowe jakim powinny odpowiadać policyjne izby dziecka), zwracamy się do właściwego ministra, z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej. Polski Ombudsman nie dysponuje bowiem prawem inicjatywy legislacyjnej. Każdorazowo monitorujemy przebieg procesu legislacyjnego, a w razie odmowy podjęcia inicjatywy ustawodawczej, polemizujemy, jeżeli uznajemy sprawę za istotną z perspektywy celów działalności KMP. Do tej pory w większości sytuacji spotykaliśmy się z pozytywnym odniesieniem do wskazanych problemów, choć niekiedy wymagało to uporu z naszej strony. Sam proces legislacyjny w Polsce trwa jednak zwykle stosunkowo długo. Zrealizowanie więc rekomendacji wymagających zmian legislacyjnych wymaga czasu.

W związku z tym, iż wypełnianie zadań KMP wymaga analizy projektowanego ustawodawstwa, Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Prezesa Rady Ministrów, aby podlegli mu ministrowie przesyłali do Biura RPO projekty wszystkich aktów prawnych, które w jakimkolwiek stopniu odnoszą się do osób pozbawionych wolności, wskazując że jest to niezbędne z perspektywy zadań KMP. Projekty te systematycznie wpływają do Biura RPO. Jak dotąd, w praktyce znacznie więcej uwag zgłaszamy jednak w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawa, po zweryfikowaniu praktyki ich stosowania. Przykładowo w chwili obecnej analizujemy praktykę stosowania przepisów dotyczących używania kamer telewizji przemysłowej w jednostkach penitencjarnych. Zastanawiamy się jak powinniśmy oceniać to zagadnienie z perspektywy KMP, zwłaszcza że przepisy pozwalają na instalowanie kamer w łazniach i kącikach sanitarnych, z jednoczesnym maskowaniem stref intymnych osób pozbawionych wolności.

Na podstawie art. 23 OPCAT, Państwa Strony zobowiązane są publikować oraz rozpowszechniać raporty roczne KMP. W Polsce pierwszy roczny raport Krajowego Mechanizmu Prewencji został opracowany w 2009 r. z jego działalności w roku 2008. Liczy on około 100 stron, został przygotowany w języku polskim i przetłumaczony na język angielski. Został on rozesłany do organów, którym podlegają wszystkie wizytowane jednostki, jak również do Podkomitetu do spraw prewencji (SPT) oraz Stowarzyszenia Zapobiegania Torturom (APT). Został przekazany także CPT, w

trakcie ich wizytacji okresowej w Polsce oraz organizacjom pozarządowym nadzorującym właściwą implementację OPCAT w naszym kraju, Ombudsmanom większości państw europejskich.

Poza tym, w związku z publikacją rocznego raportu Krajowego Mechanizmu Prewencji, celem upowszechnienia informacji w tym zakresie, zostało zorganizowane spotkanie poświęcone jego analizie. Wzięli w nim udział przedstawiciele mediów, organizacji pozarządowych oraz instytucji, którym podlegają wizytowane przez Mechanizm miejsca zatrzymań.

Celem upowszechniania informacji na temat działalności w Polsce Mechanizmu, oprócz raportu rocznego, począwszy od 2009 r. opracowywane są również raporty kwartalne z wykonywania przez polskiego Ombudsmana zadań Krajowego Mechanizmu Prewencji. Są one udostępniane na stronie internetowej, jak dotychczas wyłącznie w języku polskim.

Stworzenie w Polsce określonej zakładki Krajowego Mechanizmu Prewencji na stronie internetowej Rzecznika www.rpo.gov.pl sprzyja upublicznieniu informacji na temat KMP. Odpowiednia zakładka została również stworzona na stronie anglojęzycznej polskiego Ombudsmana.

Promocji aktywności KMP sprzyjają również spotkania z przedstawicielami organizacji pozarządowych, udział w konferencjach i seminariach poświęconych problematyce penitencjarnej, czy też funkcjonowaniu innych miejsc zatrzymań.

W dotychczasowej działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji w Polsce nie stwierdzono przypadków tortur. W następstwie wizytacji dostrzegano jednak elementy, które mogą prowadzić bądź stanowią nieludzkie formy traktowania albo karania. Wizytacje jednostek dla nieletnich ujawniły potrzebę podjęcia odpowiednich działań prawodawczych, wprowadzenia do obowiązujących przepisów prawa określonych praw nieletnich, co stanowiłoby gwarancję ich przestrzegania. Zbiorowe karanie nieletnich w postaci zakazu wychodzenia na zewnątrz budynku na świeże powietrze oraz zakaz kontaktu telefonicznego z rodzicami za to, iż jeden z nieletnich uciekł, zostało uznane za nieludzkie karanie. Chcąc zapobiec podobnym sytuacji w

przyszłości, zdecydowano o większej częstotliwości wizytacji w tego typu miejscach zatrzymań oraz podjęto kroki celem uregulowania określonych praw nieletnich w ustawie. Same wizytacje nie są bowiem celem samym w sobie. Mają na celu zidentyfikowanie problemu systemowego, zmian które należy wprowadzić.