

Ewa Dawidziuk
Zespół Prawa Karnego Wykonawczego
Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

**ZALECENIA STOWARZYSZENIA ZAPOBIEGANIA TORTUROM
(APT), DOTYCZĄCE FUNKCJONOWANIA KRAJOWEGO
MECHANIZMU PREWENCJI (NPM)**

1. Dyskusja przed wyznaczeniem krajowego mechanizmu prewencji, z udziałem rządu, organizacji społecznych, krajowych instytucji ochrony praw człowieka, istniejących ciał wizytujących, jak również parlamentarzystów.
2. Rządy powinny upubliczniać informacje o procesie tworzenia krajowego mechanizmu prewencji, możliwości uczestniczenia w tym procesie oraz kryteria, metody i powody ostatecznej decyzji.
3. Uczestnicy procesu tworzenia krajowego mechanizmu prewencji powinni mieć dostęp do informacji na temat istniejących krajowych ciał wizytujących, przybliżonej liczby, rozmiaru oraz lokalizacji miejsc izolacji w danym kraju, jak również tekstu OPCAT¹ i jego objaśnień.
4. Implementująca legislacja powinna zawierać klauzule, które wskazują przyczyny legislacji oraz powinna inkorporować sformułowania z art. 1 OPCAT.
5. Wizyty zapobiegawcze powinny być rozpoznane, jako różniące się, w celu i metodologii, od innych typów wizyt przeprowadzanych w miejscach detencji.
6. System wizyt przeprowadzanych przez krajowy mechanizm prewencji musi obejmować powracanie, co pewien czas, do miejsc detencji uprzednio wizytowanych.
7. Krajowy mechanizm prewencji oraz międzynarodowy Podkomitet do spraw prewencji powinny funkcjonować w harmonijny i zorganizowany oraz skoordynowany sposób, aby tworzyć prawdziwy „system”.
8. Prawo dostępu do miejsc detencji krajowego mechanizmu prewencji, powinno być opisane w prawie krajowym i zawierać definicję miejsc detencji, do których NPM ma prawo dostępu, co obejmuje wszystkie miejsca potencjalnie objęte definicją miejsc zatrzymań z art. 4(1) OPCAT. Zgodnie z brzmieniem tego artykułu jest to każde miejsce, pozostające pod jurysdykcją i kontrolą państwa, gdzie przebywają lub mogą przebywać osoby pozbawione wolności

¹ 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.

na podstawie polecenia organu władzy publicznej bądź za jego namową, zgodą lub przyzwoleniem.

9. Takie prawo może zawierać niewyczerpującą listę instytucji albo ich kategorii. Jednak tam, gdzie taka lista jest zawarta, prawo musi stanowić jasno, że nie jest ona wyczerpująca oraz zabezpieczać rozszerzenie definicji z art. 4(1) OPCAT.
10. Krajowy mechanizm prewencji musi mieć mandat i możliwość wizytowania nieoficjalnych miejsc detencji. Koncepcje „namowy, zgody lub przyzwolenia” z art. 4(1) OPCAT, są istotne dla osiągnięcia zamierzonego zakresu uprawnień, dotyczących wizytacji przeprowadzanych przez krajowe mechanizmy prewencji. W związku z tym, uprawnienie do wizytowania nieoficjalnych miejsc detencji powinno być zawarte w krajowej legislacji implementującej.
11. Implementująca legislacja nie powinna adoptować słowo w słowo tekstu art. 4(2) OPCAT, ponieważ wprowadzałoby to niepotrzebną dwuznaczność. Artykuł ten wskazuje jak należy rozumieć pojęcie „pozbawienie wolności”. Istotne koncepcje, które mogą być z niego inkorporowane są następujące: krajowy mechanizm prewencji musi mieć możliwość wizytowania prywatnych miejsc odosobnienia, a pozbawienie wolności oznacza, że jednostka nie może z własnej woli opuścić miejsca detencji.
12. Krajowy mechanizm prewencji powinien być upoważniony do uwzględnienia praw człowieka, aby wzmocnić ochronę osób pozbawionych wolności przed torturami lub innymi formami okrutnego traktowania oraz aby osiągnąć cel polepszenia warunków detencji.
13. Rząd powinien praktykować przedkładanie projektów aktów prawnych krajowemu mechanizmowi prewencji, celem ich zaopiniowania. Ponadto, NPM powinien móc przedkładać propozycje nowych aktów prawnych albo poprawki do już istniejących.
14. Uchwalane akty prawne muszą pozwolić i powinny wyraźnie uprawniać krajowy mechanizm prewencji do wzięcia pod uwagę, oprócz krajowych norm, także prawo i standardy międzynarodowe, stosując te najbardziej ochronne dla osadzonych.
15. Instytucja wyznaczona na krajowy mechanizm prewencji może mieć szerszy mandat, niż ten opisany w OPCAT.
16. Jeśli pojedyncza instytucja ma działać jako krajowy mechanizm prewencji, jak i forum indywidualnych skarg, silny wewnętrzny podział jest niezbędny, aby zapewnić, że funkcje prewencyjne NPM nie są naruszone przez inny mandat. Taki podział może przykładowo obejmować: formalne rozgraniczenie administracyjnej struktury, fizyczny podział biura, oddzielny personel.

17. Krajowy mechanizm prewencji nie powinien łączyć uprawnień do przeprowadzania wizyt prewencyjnych z mandatami nie obejmującymi promowania praw człowieka osób pozbawionych wolności, takimi jak redukcja wydatków lub ryzyka ucieczki.
18. Jakiegokolwiek oszacowania, co do częstotliwości wizyt przeprowadzanych przez NPM w miejscach detencji, powinny być oparte na programie, który łączy dłuższe, szczegółowe wizyty, trwające od 1 do 4 dni, przeprowadzane przez zróżnicowany zespół, składający się co najmniej z 3 ekspertów, z krótszymi wizytami, przeprowadzanymi ad-hoc przez mniejszą grupę wizytujących.
19. Krajowy mechanizm prewencji powinien przeznaczyć około 1/3 całkowitego czasu wizytacji, na wizyty przeprowadzane ad-hoc.
20. Krajowy mechanizm prewencji powinien przeprowadzać szczegółowe wizyty co najmniej raz w roku, z ciągłą możliwością przeprowadzania w między czasie wizyt ad-hoc, w każdym miejscu następującej kategorii:
 - a. policyjne izby zatrzymań z rozpoznaniem problemem, a dodatkowo przypadkowo wybrane inne tego rodzaju izby;
 - b. areszty;
 - c. miejsca z dużą koncentracją osób bezbronnych;
 - d. inne miejsca, w których rozpoznano, lub przypuszcza się że istnieje, poważny problem dotyczący tortur, lub innych form okrutnego traktowania albo, co do których wiadomo, że mają słabe warunki detencji, w porównaniu z innymi jednostkami w państwie.
21. Wspomniane inne miejsca, powinny być objęte wizytacjami szczegółowymi co najmniej raz na trzy lata (w między czasie wizyty ad-hoc), ale w miarę możliwości częściej.
22. Nigdy nie przeprowadza się szczegółowych wizyt w oficjalnych miejscach detencji rzadziej niż raz na pięć lat, w międzyczasie otrzymując informacje o tych miejscach.
23. OPCAT nie uznaje geograficznego położenia miejsc detencji, narzuconych przez państwo ograniczeń ekonomicznych, logistycznych czy personalnych krajowego mechanizmu prewencji, jako podstawy do wizytowania danego miejsca rzadziej niż byłoby wymagane przy braku takich ograniczeń.
24. Krajowy mechanizm prewencji musi być oparty na regulacji konstytucyjnej lub ustawodawstwa zwykłego, która opisuje kluczowe elementy obejmujące proces i kryteria tworzenia NPM, kadencję, mandat, uprawnienia, środki i immunitety oraz procedury zwolnienia oraz postępowania odwoławczego. Konstytucyjna podstawa jest bardziej preferowana niż podstawa w ustawodawstwie zwykłym.

25. Żaden członek, albo członkowie władzy wykonawczej nie powinni mieć upoważnienia do rozwiązania albo zastąpienia krajowego mechanizmu prewencji, do zmiany jego uprawnień lub składu z własnej woli.
26. Prawo powinno wyraźnie zapewniać, że ministrowie i inni publiczni urzędnicy nie będą, bezpośrednio lub pośrednio, wydawać instrukcji krajowemu mechanizmowi prewencji.
27. Prawo powinno wymagać, aby każdy członek NPM był ekspertem, który jest osobiście i instytucjonalnie niezależny od władz krajowych.
28. Parlamentarzyści, którzy są członkami partii rządzącej, reprezentantami politycznymi rządu oraz ministerstw, nie powinni być uprawnieni do bycia członkami NPM, nawet w sytuacji gdyby nie mieli prawa głosu.
29. Krajowy mechanizm prewencji powinien mieć prawo do wybrania i zatrudnienia swoich pracowników, w oparciu o wymogi i kryteria, które on sam określa.
30. NPM powinno mieć wyłączne uprawnienie do rozwijania zasad swojego postępowania, uprawniających do konsultowania się z organizacjami społecznymi.
31. Prawo powinno upoważniać do określonej kadencji 5 lat. Podczas tego czasu, członkowie NPM mogą być usunięci, jeśli w ogóle, tylko przez głosowanie znaczną większością głosów członków krajowego mechanizmu albo znaczną większością parlamentu.
32. System niejednoczesnych kadencji członków NPM może być użyty, aby pomóc zapewnić ciągłość krajowemu mechanizmowi prewencji.
33. Prawo powinno zapewniać immunitet i przywileje związane z pracą krajowego mechanizmu prewencji, obejmujące immunitet chroniący przed aresztowaniem, detencją, schwyтaniem albo inwigilacją bagażu, dokumentów i rozmów. Obejmuje to również trwały immunitet, chroniący przed odpowiedzialnością za czynności wykonane w następstwie wypełniania obowiązków krajowego mechanizmu prewencji.
34. Prawo powinno zapewniać ochronę przed ujawnieniem (rządowi, władzy sądowniczej albo prywatnej osobie lub organizacji) informacji posiadanych przez krajowy mechanizm prewencji.
35. Źródło i natura funduszy krajowego mechanizmu prewencji powinny być określone w implementującej legislacji, łącznie z procesem podziału rocznych funduszy. Parlament powinien zatwierdzić roczny budżet, w oparciu o bezpośrednią prośbę NPM. Środki przyznane krajowemu mechanizmowi prewencji mogą być następnie przez niego wydane, bez uprzedniego zatwierdzenia przez władzę wykonawczą.

36. Implementująca legislacja powinna uprawniać do złożonego i odpowiedniego członkostwa w NPM, uwzględniając prawników, lekarzy, psychologów i psychiatrów, osoby z doświadczeniem w pracy w policji, administracji więziennej, instytucjach psychiatrycznych. Skład krajowego mechanizmu prewencji może również obejmować reprezentację organizacji pozarządowych, osoby z uprzednim doświadczeniem w wizytowaniu miejsc detencji, z doświadczeniem w pracy z grupami bezbronnymi, antropologów oraz pracowników pomocy społecznej.
37. Prawo powinno wyraźnie pozwalać krajowemu mechanizmowi prewencji na zatrudnianie zewnętrznych ekspertów i umożliwić im towarzyszenie członkom NPM w wizytacjach.
38. Prawo powinno stanowić, że członkostwo NPM powinno być określone z zachowaniem równowagi pod względem płci, odpowiedniej reprezentacji etnicznej i mniejszości w danym państwie, łącznie z niepełnosprawnymi.
39. Uprawnienia określone w art. 20 OPCAT oraz ochrona przewidziana w art. 21 tego Protokołu, powinny być bezpośrednio inkorporowane do implementującej legislacji i powinny być możliwe do wyegzekwowania, w oparciu o prawo krajowe, przez krajowy mechanizm prewencji oraz osoby objęte ochroną.
40. Akty prawne powinny wyraźnie rozpoznawać prawo krajowego mechanizmu prewencji do przeprowadzenia wizyt w miejscach detencji bez uprzedzenia.
41. Państwa powinny dokonać przeglądu istniejącego ustawodawstwa, dotyczącego ochrony danych osobowych, aby zapewnić, że krajowy mechanizm ma dostęp i prawo do używania informacji, o których mowa w art. 20 OPCAT.
42. Dane osobowe, przetrzymywane przez NPM powinny być chronione przed ujawnieniem, bez uprzedniej zgody osoby, której one dotyczą. Jednak prawo powinno także zezwalać krajowemu mechanizmowi prewencji na nieograniczoną możliwość publikowania informacji wywodzących się z danych osobowych i innych informacji, czyniąc dane osobowe anonimowymi.
43. Akty prawne powinny wskazywać prawo NPM do przesłuchiwania osadzonych bez jakiegokolwiek podsłuchu albo nadzoru wysokich urzędników, więźniów lub kogokolwiek innego. Taki podsłuch lub nadzór powinny być restrykcyjnie zakazane. Jedynym wyjątkiem może być sytuacja, w której ze względów bezpieczeństwa, grupa wizytująca sama złoży prośbę o przeprowadzenie rozmowy poza możliwością jej słyszenia, ale w zasięgu wzroku ochrony.

44. NPM powinno mieć możliwość wybrania jakiegokolwiek wystarczająco bezpiecznego miejsca do przeprowadzenia rozmowy z osadzonym. Organy władzy nie mogą narzucać takich miejsc.
45. W sytuacji, gdy funkcjonariusze jednostki penitencjarnej proponują ograniczyć rozmowy, aby chronić bezpieczeństwo osobiste wizytujących, członkowie NPM powinni mieć w zasadzie prawo kontynuować rozmowę, jeżeli uznają zagrożenie dla ich bezpieczeństwa osobistego za akceptowalne.
46. Prawo powinno wyraźnie stanowić o zobowiązaniach lokalnych i krajowych urzędników do rozważenia rekomendacji oraz prowadzeniu dialogu z krajowym mechanizmem, aby przedyskutować implementację jego zaleceń.
47. Aby zapewnić, że NPM może skierować każde z zaleceń do odpowiednich władz, powinien mieć on swobodę w wyborze władz na każdym szczeblu, od administracji po najwyższych przywódców, którym chce przekazać zalecenia i komunikaty.
48. Organ władzy, który otrzymuje rekomendację NPM powinien mieć, zgodnie z prawem krajowym, obowiązek odpowiedzenia na nią. W sytuacji, gdy nie jest on kompetentny do implementacji tej rekomendacji, powinien zidentyfikować i przekazać ją do innego kompetentnego organu władzy, który miałby obowiązek odpowiedzieć krajowemu mechanizmowi prewencji.
49. Legislacja powinna pozwolić NPM określić okres, w którym spodziewa się odpowiedzi i dialogu z kompetentnymi organami władzy.
50. NPM musi mieć prawo do kontaktowania się z międzynarodowym Podkomitetem do spraw prewencji poufnie i bezpośrednio.
51. Państwa powinny także pozwolić i wspierać wymianę osób równych rangą pomiędzy krajowymi mechanizmami prewencji w różnych państwach.
52. Państwa mogą wybrać istniejącą instytucję na krajowy mechanizm prewencji, albo utworzyć całkowicie nową instytucję. Żaden model nie jest uniwersalnie lepszy od innych.
53. Organizacje społeczne muszą być włączone w proces decydowania czy użyć istniejącego mechanizmu, czy stworzyć zupełnie nowy.
54. Przed wyznaczeniem istniejącej instytucji na krajowy mechanizm prewencji, rząd i organizacje społeczne muszą uważnie i wyczerpująco przeanalizować jego mandat i niezależność, aby zapewnić, że całkowicie spełnia wymogi OPCAT. Należy także uchwalić niezbędne nowelizacje aktów prawnych oraz zapewnić niezbędny wzrost środków finansowych i osobowych.
55. Państwa mogą wybrać złożony krajowy mechanizm prewencji, określony według geograficznego lub tematycznego podziału

56. Niezależnie od tego czy w danym państwie istnieje jeden lub kilka mechanizmów prewencji, każde miejsce detencji, łącznie z miejscami nieoficjalnymi, musi być wizytowane.
57. Państwa o dużej powierzchni oraz szeroko rozproszonych miejscach detencji, powinny rozważyć geograficzną decentralizację – na przykład poprzez oddziały biura, które są jednak administracyjnie połączone pojedynczym krajowym mechanizmem prewencji.
58. Państwa, które wybierają złożony NPM, powinny wyznaczyć jego centralę, uprawnioną do koordynacji i określania jego pozycji oraz z prawem do zbierania informacji, wizytowania i wydawania zaleceń w miejscach nieobjętych uprawnieniami innego krajowego mechanizmu.

Źródła:

1. Guide. Establishment and designation of National Preventive Mechanism, Published by the Association for the Prevention of Torture, 2006, www.ap.t.ch.
2. Optional Protocol to the Convention against torture and other cruel, inhuman and degrading treatment or punishment. A Manual for Prevention, Geneva 2004, www.ap.t.ch