



Warszawa, 26-02-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

KMP.570.1.2024.OR

Pan

Marcin Kierwiński

Minister Spraw Wewnętrznych

i Administracji

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

zwracam się do Pana w związku z trudnościami w dostępie przedstawicieli działającego w moim Biurze Zespołu – Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur (dalej: KMPT, Krajowy Mechanizm) do dokumentacji i nagrań audio-video będących w dyspozycji funkcjonariuszy Policji.

Pragnę przypomnieć, że Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje funkcje krajowego organu do spraw zapobiegania torturom, tzw. krajowego mechanizmu prewencji¹. Funkcję tę Rzecznik realizuje właśnie za pomocą Krajowego Mechanizmu. Przedstawiciele KMPT działają więc z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich, korzystając w jego imieniu z przysługujących mu z mocy prawa uprawnień.

Przedstawiciele Krajowego Mechanizmu realizują czynności zarówno w oparciu o przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, jak i Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego,

¹ Zob. art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058).

niehumannego lub poniżającego traktowania albo karania (dalej: OPCAT, Protokół fakultatywny)².

Działając bezpośrednio na podstawie przepisów OPCAT, przedstawiciele Krajowego Mechanizmu są uprawnieni i zobowiązani do sprawdzania sposobu traktowania osób pozbawionych wolności i wypracowanych w tym celu zabezpieczeń, mając na względzie standardy Organizacji Narodów Zjednoczonych³. W tym celu OPCAT przyznaje im dostęp do wszystkich niezbędnych informacji dotyczących liczby i lokalizacji miejsc pozbawienia wolności, liczby osadzonych oraz innych informacji dotyczących traktowania tych osób i warunków ich przetrzymywania⁴.

Bezpośrednim powodem mojego wystąpienia do Pana Ministra są wspomniane na wstępie trudności w realizacji tak określonego mandatu KMPT. Problem ten wystąpił po wizytacji Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych przy Komendzie Powiatowej Policji w Krotoszynie⁵.

Po opuszczeniu jednostki pracownicy KMPT skierowali prośbę o udostępnienie im kopii nagrań audio-video z użycia przez funkcjonariuszy Policji paralizatora Taser X-2⁶. W odpowiedzi na to pismo Komendant Powiatowej Policji w Krotoszynie przekazał KMPT dwie płyty z nagraniami audio-video z użycia paralizatora, jednak obraz z kamery został poddany zanonimizowaniu. Komendant wyjaśnił w swoim piśmie⁷, że powyższa praktyka jest konsekwencją stanowiska wyrażonego w opinii prawnej sporządzonej przez Wydział Prawny Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu⁸.

Krajowy Mechanizm uznaje, że zgodnie z postanowieniami OPCAT powinien mieć dostęp do wszelkich materiałów dotyczących traktowania osób pozbawionych

² Zob. Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumannego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192). Nazwa w języku angielskim: Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT).

³ Zob. art. 19 OPCAT.

⁴ Zob. art. 20 OPCAT.

⁵ Zob. Raport z wizytacji Pomieszczenia dla Osób Zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia Komendy Powiatowej Policji w Krotoszynie, przeprowadzonej w dniu 7 listopada 2022 r., KMP.570.14.2022.RK. Raport dostępny jest na stronie: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wizytacje-krajowego-mechanizmu-prewencji>.

⁶ Zob. Pismo z dnia 28 listopada 2022 r., znak sprawy: KMP.570.14.2022.RK.

⁷ Zob. Pismo z dnia 15 grudnia 2022 r., znak sprawy: E.075.64.2022.ŁS.

⁸ Zob. Opinia z dnia 17 listopada 2022 r., znak sprawy: Pr 026.24.2022.GT.

wolności, bez anonimizacji tych materiałów. Tylko taki sposób udostępnienia nagrań umożliwi rzetelną ocenę sposobu traktowania i ujawnienie obrażeń, które mogą przecież być zlokalizowane w części poddanej anonimizacji. W związku z powyższym KMPT ponownie zwrócił się do Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu o przesłanie oryginałów nagrań z użycia paralizatora Taser X-2⁹.

Komendant Wojewódzki Policji w Poznaniu udostępnił KMPT oryginały nagrań, lecz jednocześnie wystąpił do Komendy Głównej Policji o wyrażenie opinii w przedmiocie uprawnień KMPT w dostępie do informacji. Stanowisko to zostało wyrażone przez Zastępcę Komendanta Głównego Policji w piśmie z dnia 22 lutego 2023 r.¹⁰

Choć Zastępca Komendanta Głównego Policji potwierdził uprawnienia KMPT wynikające z OPCAT, to ograniczył zarazem zakres uprawnień Krajowego Mechanizmu do okresu przebywania jego przedstawicieli w policyjnym pomieszczeniu dla osób zatrzymanych. Zdaniem Komendanta, po opuszczeniu placówki uprawnienia te nie mogą być realizowane, bowiem mandat KMPT obowiązuje jedynie w wizytowanej placówce. Co za tym idzie, zgodnie z przyjętą wykładnią, po opuszczeniu placówki pracownicy KMPT nie mogą żądać przesłania im stosownej dokumentacji.

Jednocześnie Zastępca Komendanta Głównego Policji wskazał, że poinformował jednostki organizacyjne Policji o zasadach udostępniania materiałów Krajowemu Mechanizmowi, wynikających z przyjętej przezeń interpretacji przepisów OPCAT.

Powyższa wykładnia przepisów, przyjęta przez Komendę Główną Policji, w znacznym stopniu ogranicza dostęp Krajowego Mechanizmu do dokumentacji i skuteczne wykonywanie przez niego zadań prewencyjnych. Delegacje KMPT w czasie swoich wizytacji w policyjnych miejscach zatrzymań spotykają się bowiem z odmowami przesłania kopii dokumentacji i nagrań z monitoringu¹¹.

Tymczasem, jak już wyeksponowano, przedstawiciele KMPT działają zarówno w oparciu o przepisy ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹², jak i na podstawie przepisów OPCAT. Należy podkreślić, że Protokół został ratyfikowany przez Polskę

⁹ Zob. Pismo z dnia 28 grudnia 2022 r., znak sprawy: KMP.570.14.2022.RK.

¹⁰ Zob. Pismo z dnia 22 lutego 2023 r., znak sprawy: Kpp-1993/623/2023.

¹¹ Taka sytuacja miała miejsce m.in. podczas wizyty KMPT w Pomieszczeniu dla Osób Zatrzymanych przy KPP w Opocznie w dniach 25–29 września 2023 r., gdzie Komendant w piśmie z dnia 3 października 2023 r. (znak sprawy: ZWM-5111/13/23) odmówił przesłania nagrań z monitoringu, powołując się na wyżej opisaną interpretację.

¹² Zob. art. 1 ust. 4 ustawy o RPO.

w dniu 2 września 2005 r. na podstawie uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Stanowi zatem część polskiego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowany, zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP.

Mandat Krajowego Mechanizmu określają art. 19–23 OPCAT. Oprócz regularnego sprawdzania sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w miejscach zatrzymań, KMPT ma prawo do przedstawiania rekomendacji właściwym władzom oraz przedstawiania propozycji i uwag odnośnie do obowiązujących oraz projektowanych przepisów prawnych (art. 19 OPCAT).

Zgodnie zaś z art. 20 pkt b i c OPCAT: „w celu umożliwienia krajowym mechanizmom prewencji wypełniania ich mandatu Państwa Strony niniejszego protokołu podejmują się przyznać im dostęp do **wszystkich informacji** dotyczących traktowania tych osób, jak również warunków ich zatrzymania [oraz] dostęp do wszystkich miejsc uwięzienia, ich instalacji i urzędzeń”. W żadnym przepisie Protokołu nie został wprowadzony wyjątek od tej reguły, zatem należy przyjąć, że dostęp KMPT ma charakter nieograniczony zarówno w czasie, jak i w przestrzeni¹³.

Jak wskazuje S. Krisper, „uprawnienia, które Państwa Strony przyznają swoim KMP zgodnie z art. 20 OPCAT, powinny umożliwić im «wypełnianie ich mandatu». W związku z tym uprawnienia te należy interpretować jako gwarantujące skuteczne funkcjonowanie KMP. Wszystkie uprawnienia przypisane KMP w art. 20 OPCAT powinny być wyraźnie określone w przepisach wykonawczych”¹⁴.

Warto podkreślić, że Protokół fakultatywny nie różnicuje nośnika informacji. Dostęp KMPT do informacji obejmuje więc informacje wytwarzane w formie analogowej (dokumentacja pisemna) oraz elektronicznej (np. elektroniczne rejestry, zdjęcia, nagrania audio-video).

Ponadto OPCAT nie określa żadnych dodatkowych ograniczeń w stosunku do przedstawicieli KMPT, w tym nie uzależnia udostępnienia danych od zgody osoby zatrzymanej lub innej osoby. Nie określa też żadnych limitów czasowych w tej kwestii. Dostęp do dokumentacji i informacji przysługuje więc z urzędu, bezpośrednio

¹³ Zob. art. 14 ust. 1 pkt c, ust. 2 OPCAT, zgodnie z którym SPT ma nieograniczony dostęp do wszystkich miejsc zatrzymań, ich instalacji i urzędzeń, z tym zastrzeżeniem, że państwo może zgłosić sprzeciw wobec wizyty w konkretnym miejscu zatrzymań tylko z powodu pilnych i przymusowych okoliczności. Takie zastrzeżenie nie zostało przewidziane w stosunku do art. 20 OPCAT.

¹⁴ S. Krisper [w:] *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol. A Commentary, Second Edition*, red. M. Nowak, M. Birk, G. Monina, Oxford University Press 2019, s. 924.

na podstawie przepisów OPCAT, i to od decyzji Krajowego Mechanizmu zależy, których informacji zażąda w celu weryfikacji sposobu traktowania osób pozbawionych wolności.

Warto w tym miejscu uwypuklić, że uprawnienia wskazane w art. 20 OPCAT, w tym dostęp do wszystkich informacji dotyczących osób pozbawionych wolności, ma na celu nie tylko umożliwić KMPT sformułowanie odpowiednich zaleceń powizytacyjnych, ale również pozwolić na realizację innych zadań określonych w art. 19 OPCAT. Zgodnie bowiem z wytycznymi Podkomitetu ONZ ds. Zapobiegania Torturom oraz Innemu Okrutnemu, Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (SPT), Krajowy Mechanizm powinien identyfikować potencjalne ryzyko tortur i innych form złego traktowania oraz oferować władzom cały „pakiet zapobiegawczy”, tj. między innymi angażować się w opiniowanie aktów prawnych, edukację publiczną i aktywnie współpracować z władzami państwowymi¹⁵. Do realizacji tych celów konieczny jest pełny wgląd w sytuację w miejscach detencji i dokonanie rzetelnej oceny sposobu traktowania osób pozbawionych wolności.

W Podręczniku wdrażania OPCAT, przygotowanym przez Stowarzyszenie na rzecz Zapobiegania Torturom (APT) i Międzypaństwowy Instytut Praw Człowieka (IIHR), zwrócono uwagę, że gwarancje przewidziane w art. 20 mają fundamentalne znaczenie dla skutecznego funkcjonowania krajowych mechanizmów prewencji. Umożliwiają one krajowym mechanizmom zarówno przeprowadzanie rygorystycznych i kompleksowych badań krajowych ram prewencyjnych bez przeszkód ze strony władz państwowych, jak i budowanie dokładnego obrazu poziomu ochrony zapewnianej osobom pozbawionym wolności¹⁶.

Z uwagi na interpretację przepisów przedstawioną przez Komendę Główną Policji, Rzecznik Praw Obywatelskich na podstawie art. 20 pkt f OPCAT zwrócił się do SPT o analizę stanowiska Policji – pod kątem zgodności z postanowieniami Protokołu

¹⁵ Zob. Jedenasty Raport Roczny SPT, CAT/C/63/4, p. 52 i 54. Zob. również raport SPT z wizyty w Polsce, adresowany do państwa-strony, CAT/OP/POL/ROSP/1, p. 27 i 28.

¹⁶ Zob. *Optional Protocol to the UN Convention against Torture Implementation Manual (revised edition)*, Association for the Prevention of Torture (APT) and InterAmerican Institute for Human Rights (IIHR), Geneva–San José 2010, s. 95, dostęp: <https://www.apr.ch/sites/default/files/publications/opcat-manual-english-revised2010.pdf>.

fakultatywnego oraz wytycznymi SPT w zakresie funkcjonowania krajowych mechanizmów prewencji¹⁷.

W swojej opinii SPT wskazał, że „**pojęcia «wizyta» nie należy (...) interpretować w sposób zawężony i nie należy go rozumieć wyłącznie jako czas fizycznie spędzony przez KMP w danej placówce, ale również jako czas przygotowań do wizyty oraz okres po niej następujący**. Aby więc na przykład skutecznie przygotować się do wizyty, KMP potrzebuje informacji określonych w art. 20 OPCAT. Informacje te mogą być również potrzebne w okresie następującym po wizycie do skutecznego opracowania raportu”¹⁸.

Ponadto SPT wskazał, że art. 20 OPCAT „nie wprowadza żadnych ograniczeń co do tego, kiedy KMP ma uzyskać pełny dostęp do wskazanych informacji, a jedynie stanowi, że mają one umożliwić KMP wykonywanie swojego mandatu (...) **Jakakolwiek sugestia, że taki dostęp do informacji ograniczony jest wyłącznie do czasu faktycznego przeprowadzania wizyty przez KMP, stanowiłaby poważne ograniczenie dla pełnej realizacji uprawnień prewencyjnych KMP**, określonych w OPCAT”.

Opinia SPT jest więc spójna ze stanowiskiem Krajowego Mechanizmu, które zostało przedstawione Policji w reakcji na odmowę przesłania stosownej dokumentacji audiowizualnej.

Ponadto, niezależnie od uprawnień wynikających z OPCAT, przedstawiciele KMPT są uprawnieni do przetwarzania wszelkich niezbędnych informacji na podstawie art. 17c ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Zgodnie z treścią tego przepisu mogą, w celu realizacji swoich ustawowych zadań, przetwarzać wszelkie niezbędne informacje, w tym dane osobowe oraz dane, o których mowa w art. 9 ust. 1 i art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)¹⁹. Celem pozyskania i przetwarzania danych jest bowiem realizacja ustawowego obowiązku prewencji tortur i innego, nieludzkiego i poniżającego traktowania albo karania, a więc ochrona wolności i praw człowieka i obywatela.

¹⁷ Zob. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 marca 2023 r., znak sprawy: KMP.0720.1.2023.PK.

¹⁸ Zob. Pismo SPT z dnia 8 listopada 2023 r., znak sprawy: AA/ES/MLR/VA.

¹⁹ Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016, s. 1, ze zm.

W komentarzu do ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich podkreślono, co następuje: „z art. 17c ust. 1 ustawy wynika, że Rzecznik może przetwarzać wszelkie informacje, w tym także dane osobowe, pod warunkiem, że są one niezbędne do realizacji jego ustawowych zadań. Chodzi więc nie tylko o te informacje, w tym dane osobowe, które są niezbędne w celu rozpatrzenia wniosku, o którym mowa w art. 9 ustawy, lecz także o informacje, w tym dane osobowe, które służą realizacji zasady równego traktowania (art. 17b ustawy) i obejmują m.in. analizowanie, monitorowanie równego traktowania, prowadzenie niezależnych badań w tym zakresie. Przetwarzanie informacji, w tym danych osobowych, może następować również w celu realizacji funkcji krajowego mechanizmu prewencji”²⁰.

Nie ulega zatem wątpliwości, że na gruncie przepisów OPCAT i ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich przedstawiciele KMPT mają z urzędu dostęp do wszelkich niezbędnych informacji i dokumentów dotyczących osób pozbawionych wolności, nawet po opuszczeniu wizytowanej placówki. Sama bowiem obecność pracowników KMPT w miejscu detencji nie jest wyznacznikiem trwania wizytacji prewencyjnej. Wiele czynności wizytacyjnych dokonywanych jest już po powrocie z miejsca detencji, jak np. zapoznanie się z dokumentacją czy też nagraniami z monitoringu. Potwierdza to również SPT, który wprost wskazał, że „Krajowemu Mechanizmowi Prewencji należy zapewnić, jak przewidziano w art. 20 OPCAT, między innymi dostęp do wszystkich informacji (...) **w każdym momencie, w którym informacje takie są wymagane przez KMPT**”.

Przyjęta przez Komendę Główną Policji interpretacja uprawnień KMPT jest więc błędna i w praktyce uniemożliwia Rzecznikowi Praw Obywatelskich prawidłowe wykonywanie powierzonych funkcji zapobiegawczej, co narusza zobowiązania Polski wynikające z postanowień Protokołu fakultatywnego.

Sytuacja ta jest godna ubolewania, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje funkcje krajowego mechanizmu prewencji od 2008 r. i w tym czasie monitorował sytuację osób pozbawionych wolności w wielu jednostkach organizacyjnych Policji, uzyskując bez przeszkód dostęp do wszelkiej dokumentacji. Mam zatem głęboką nadzieję, że sytuacja ta zostanie należycie wyjaśniona, co pozwoli na efektywną i harmonijną współpracę, ukierunkowaną na prewencję tortur i innych form okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania albo karania.

²⁰ Zob. S. Trociuk, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2020.

Z uwagi na powyższe zwracam się do Pana Ministra o podjęcie efektywnych działań, które umożliwią przedstawicielom KMPT dostęp do wszelkich niezbędnych informacji podczas wizytacji jednostek organizacyjnych Policji.

W załączeniu przesyłam pismo Zastępcy Komendanta Głównego Policji z 22 lutego 2023 r. oraz opinię SPT wraz z tłumaczeniem na język polski.

Bardzo proszę o poinformowanie o stanowisku przyjętym przez Pana Ministra w tej sprawie oraz o podjętych działaniach.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Załączniki: 3