

Raport alternatywny Rzecznika Praw Obywatelskich

w sprawie

***VII Sprawozdania Okresowego Rzeczypospolitej Polskiej
z realizacji***

***postanowień Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur
oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania
albo karania***

***obejmującego okres
od 15 października 2011 r. do 15 września 2017 r.***

oprac. Przemysław Kazimirski

Spis treści

Wprowadzenie	4
ODPOWIEDZI NA PYTANIA (LIST OF ISSUES)	4
KOMITETU PRZECIWKO TORTUROM (CAT/C/POL/QPR/7)	4
ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 1 – DEFINICJA TORTUR	4
ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 2 – PRAWA OSÓB POZBAWIONYCH WOLNOŚCI	8
[Projekt nowelizacji kodeksu karnego].....	8
[Pacjenci KOZZD]	8
ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 3 – POMOC PRAWNA DLA NAJBIEDNIEJSZYCH	9
[Brak implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego]	9
[Braki w regulacji krajowej]	9
[Wizyty CPT i SPT w Polsce]	11
ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 4 – DZIAŁALNOŚĆ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	12
[Informacje ogólne]	12
[Środki finansowe].....	13
[Zasoby ludzkie].....	14
[Działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w Polsce w latach 2014-2018]	14
[Wizytacje prewencyjne]	15
[Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego].....	17
[Wystąpienia generalne]	20
[Opiniowanie aktów prawnych]	25
[Raporty tematyczne KMPT].....	27
[Działalność edukacyjna KMPT].....	27
[Działalność innych zespołów merytorycznych w BRPO (skargowych) w odniesieniu do zapobiegania torturom i niewłaściwemu traktowaniu w latach 2014-2018]	28
ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 5 – PRZEMOC WOBEC KOBIET, PRZEMOC DOMOWA	38
[Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i bliskich związkach. Środki ochrony].....	38
[Izolacja sprawcy przemocy].....	39
[Niewystarczająca dostępność miejsc bezpiecznego schronienia]	39
[Luki w danych statystycznych]	40
[Świadomość społeczna]	40
[Ochrona przed dyskryminacją, działania programowe rządu]	41
[Przemoc seksualna wobec kobiet]	41
ODPOWIEDŹ NA PYTANIA 7, 8, 9, 10 i 11 – UCHODŹCY I AZYLAŃCI	42
[Warunki w ośrodkach dla cudzoziemców]	42
[Dostęp do procedury uchodźczej].....	42

[Dostęp cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową do niezależnej, wykwalifikowanej i bezpłatnej porady prawnej i reprezentacji prawnej]	45
[Środki alternatywne do detencji, umieszczanie w ośrodkach strzeżonych małoletnich i ich opiekunów].....	45
[<i>Non-refoulement</i> i ekstradycja].....	46
[Możliwość poddania decyzji dotyczących ich wydalenia, powrotu lub ekstradycji skutecznemu i bezstronnemu badaniu przez niezależny mechanizm z mocą wstrzymującą wykonanie decyzji]	46
[Stosowanie paralizatorów w praktyce SG].....	47
ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 18 – TYMCZASOWE ARESZTOWANIE	48
ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 19 – ZAKŁADY KARNE	53
[Wpływ procedowanej nowelizacji kodeksu karnego na zaludnienie jednostek penitencjarnych] ..	53
[Powierzchnia celi mieszkalnej przypadająca na jednego więźnia]	54
[Stosowanie dozoru elektronicznego jako alternatywy dla izolacji penitencjarnej]	55
[Procedura skargowa]	56
ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 20 – POZBAWIENIE WOLNOŚCI OSÓB NALEŻĄCYCH DO „GRUP WRAŻLIWYCH”	56
[Definicja niepełnosprawności i dyskryminujący język]	56
[Więźniowie z niepełnosprawnością fizyczną i sensoryczną]	57
[Więźniowie z niepełnosprawnością intelektualną]	57
[Wieloletnia izolacja pacjentów szpitali psychiatrycznych]	58
[Ofiary tortur przebywające w detencji administracyjnej]	58
[Brak uwzględniania w miejscach detencji specjalnych potrzeb osób LGBT]	61
ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 21 – PRZEMOC WŚRÓD WIĘŹNIÓW	61
[Szczególna sytuacja więźniów LGBT]	61
ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 27 – DOWODY I ZEZNANIA WYMUSZONE TORTURAMI	62
ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 28 – ABORCJA	64
[Dostęp do legalnych zabiegów aborcji].....	64
[Dostęp do legalnych zabiegów aborcji, w przypadku, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego].....	65
[Brak skutecznej procedury odwoławczej w przypadku odmowy aborcji].....	65
[Klauzula sumienia]	66
ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 29 I 30 – PRZECIWDZIAŁANIE DYSKRYMINACJI	67
[Ochrona przed przemocą motywowaną uprzedzeniami ze względu na orientację seksualną, niepełnosprawność, wiek].....	67
[Zwalczanie przestępstw motywowanych nienawiścią]	68
Konkluzje	69

Wprowadzenie

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał VII Sprawozdanie Okresowe Rzeczypospolitej Polskiej z realizacji postanowień Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania obejmującego okres od 15 października 2011 r. do 15 września 2017 r. (ze szczególnym uwzględnieniem okresu od 22 listopada 2014 r. do 15 września 2017 r.), przygotowane przez polski rząd.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podziękować za możliwość ustosunkowania się do odpowiedzi Rządu RP na pytania Komitetu Przeciwko Torturom ONZ (dalej „Komitet”, „CAT”).

Korzystając z zaproszenia do przedstawienia opinii, Rzecznik prezentuje swoje uwagi, komentarze i sugestie do poszczególnych zagadnień poruszanych w Sprawozdaniu, mając na względzie treść Zaleceń końcowych CAT dotyczących połączonego V i VI sprawozdania okresowego Polski z wykonywania postanowień Konwencji (CAT/C/SR. 1202).

Rzecznik żywi nadzieję, że przekazane informacje zostaną przyjęte przez Komitet Przeciwko Torturom.

ODPOWIEDZI NA PYTANIA (LIST OF ISSUES)

KOMITETU PRZECIWKO TORTUROM (CAT/C/POL/QPR/7)

ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 1 – DEFINICJA TORTUR

Od 2008 r. Rzecznik sprawuje funkcję niezależnego organu monitorującego prawa osób pozbawionych wolności. Działania te realizuje jeden z zespołów merytorycznych działających w Biurze RPO - Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur (dalej KMPT). W ocenie KMPT polskie regulacje prawne w zakresie ochrony przed torturami w miejscach detencji, nie gwarantują tej ochrony na należyтым poziomie.

Jednym z elementarnych zaniedbań ze strony rządu polskiego jest brak penalizacji tortur w polskim prawodawstwie karnym pomimo, że postanowieniami Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur Polska związana jest od 1989 r. Brak odrębnego przestępstwa tortur w kodeksie karnym utrudnia lub wręcz uniemożliwia kwalifikację konkretnych czynów jako tortury w rozumieniu Konwencji. Nie pozwala też na szybkie i bezstronne dochodzenie oraz wymierzanie odpowiedniej kary sprawcom.

Tymczasem, w Polsce zapadają wyroki za czyny wypełniające *de facto* definicję tortur z art. 1 Konwencji ONZ. Ich sprawcy odpowiadają najczęściej za na podstawie art. 231 kodeksu karnego (nadużycie uprawnień), art. 246 kk. (wymuszanie zeznań) oraz art. 247 kk. (znęcanie się nad osobą pozbawioną wolności).

W latach 2008-2015 za przestępstwa z art. 246 kk, skazano w Polsce prawomocnie 33 policjantów¹.

W 2016 r. uprawomocniło się kolejnych 6 wyroków skazujących łącznie 9 policjantów². Zgodnie z danymi przekazanymi przez Krajowy rejestr karny, w 2017 r. 3 funkcjonariuszy Policji zostało prawomocnie skazanych na podstawie tego artykułu³.

W 2018 roku zapadł prawomocny wyrok skazujący łącznie 3 funkcjonariuszy Policji za przestępstwo z art. 247 kk⁴.

W 2018 r. zapadł ponadto wyrok wobec 4 policjantów za popełnienie przestępstwa z art. 246 kk., który nie jeszcze prawomocny⁵.

Dodatkowo, w 2018 r. prokuratura wszczęła postępowanie w sprawie znęcania się nad osobą zatrzymaną przez 3 funkcjonariuszy (art. 247 kk.), który to czyn został ujawniony przez pracowników Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur podczas rutynowej kontroli jednej z komend Policji.

W dalszym ciągu toczy się postępowanie w sprawie śmierci Igora Stachowiaka, w którym oskarżonych jest 4 funkcjonariuszy Policji (art. 247 kk.).

Z treści prawomocnych wyroków wynika, że funkcjonariusze: bili ludzi w pięty pałkami, dusili, ściskali jądra, rozbierali i wystawiali przez okno na widok publiczny, używali ręcznego miotacza gazu, wielokrotnie bez potrzeby przeprowadzali rewizję osobistą połączoną z koniecznością zdjęcia bielizny. Straszili też zatrzymanych bronią, psem, zgwałceniem, czy podrzuceniem narkotyków i sprowokowaniem odpowiedzialności karnej z tego tytułu. Najczęściej ofiarami przemocy byli sprawcy drobnych przestępstw (w tym kobiety i osoby bardzo młode).

Najbardziej drastycznym przykładem brutalności Policji wobec osób zatrzymanych jest

¹ SR dla Wrocławia Śródmieścia – sygn. akt V K 1561/06, SR w Toruniu – sygn. akt VIII K 1700/11, SR w Olsztynie – sygn. akt II K 16/10, SR w Koszalinie – sygn. akt II K 278/10, SR Poznań Grunwald i Jeżyce w Poznaniu – sygn. akt III K 909/08, SR w Nysie – sygn. akt II K 507/07, SR w Lipnie – sygn. akt II K 646/10, SR we Włocławku – sygn. akt II 213/09, SO w Opolu – sygn. akt III K 145/06, SR w Giżycku – sygn. akt II K 47/07, SR w Wyszku – sygn. akt II K 218/07, SR w Bolesławcu – sygn. akt II K 1490/10, SR w Kaliszu – sygn. akt II K 411/09, SR w Szczytnie – sygn. akt II K 763/09, SR w Tarnobrzegu – sygn. akt II K 429/10, SR w Chełmie – sygn. akt VII K 1569/10, SR w Białej Podlaskiej – sygn. akt II K 404/07, SR w Wodzisławiu Śląskim – sygn. akt II K 618/12, SR w Płocku – sygn. akt X K 9/13, SR dla Warszawy Żoliborza w Warszawie – sygn. akt III K 71/10, SR w Dębicy – sygn. akt II K 1016/13, SO w Rzeszowie – sygn. akt II Ka 48/15.

² SR w Belchatowie - sygn. akt II K 25/15; SR w Tarnowskich Górach – sygn. akt VI K 539/15; SR w Pruszkowie – sygn. akt II K 375/13; SR dla Warszawy Pragi Południe – sygn. akt III K 1131/13; SR dla Warszawy Śródmieścia – sygn. akt V K 822/13; SR w Kłodzku – sygn. akt II K 725/12

³ SR dla Warszawy-Pragi – sygn. akt III K 253/13

⁴ SO w Lublinie – sygn. akt VKa 463/18

⁵ SR w Ostrowie Wlkp. – sygn. akt II K 907/15

sprawa Igora Stachowiaka, który zmarł na komisariacie Policji we Wrocławiu w maju 2016 r., po tym jak zatrzymany i skuty kajdankami torturowany był przez policjantów paralizatorem.

W innej sprawie trzech młodych mężczyzn (w wieku od 19 do 29 lat), podejrzewanych o kradzież biżuterii ze sklepu jubilerskiego, było torturowanych w Komendzie Miejskiej Policji w Siedlcach. Funkcjonariusze m.in. bili ich pałką po stopach, polewali wodą i razili paralizatorem w okolice miejsc intymnych, przyciskali butem do podłogi. Zaklejano im także usta oraz straszono: przytrzaśnięciem jąder, wywiezieniem do lasu i zabawą w zajęcia (przykucie rąk do nóg i gonienie zatrzymanego), pobiciem rodzeństwa lub rozpowszechnieniem fałszywych informacji o współpracy z organami ścigania.

Z kolei na początku 2018 r. Sąd Rejonowy w Lublinie wydał nieprawomocny wyrok wobec trójki byłych policjantów, których uznano za winnych znęcania się nad dwoma mężczyznami w izbie wytrzeźwień w czerwcu 2017 r. Byli oni bici i rażeni w okolice miejsc intymnych prywatnym paralizatorem nie będącym na wyposażeniu służbowym. W tej sprawie - po raz pierwszy w Polsce - przewodniczący składu orzekającego powołał się na Konwencję ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur. Podkreślił, że użycie paralizatora w tych przypadkach spełniało definicję tortur określoną w Konwencji. W grudniu 2018 r. Sąd Okręgowy w Lublinie podtrzymał wyrok sądu rejonowego⁶. Funkcjonariusz, który używał prywatnego paralizatora, został skazany na trzy lata pozbawienia wolności. Ponadto, mężczyzna ten nie może wykonywać zawodu policjanta przez sześć lat. Dwóch pozostałych funkcjonariuszy, którzy brali udział w interwencji, również zostało uznanych za winnych. Sąd skazał ich na rok pozbawienia wolności.

Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT) w swoich raportach z wizyt w Polsce w 2013 r. i 2017 r. informował o zarzutach niewłaściwego traktowania zatrzymanych przez funkcjonariuszy Policji, które przekazały mu osoby pozbawione wolności w wizytowanych miejscach. W ostatnim raporcie, opublikowanym w lipcu 2018 r., CPT pisze o fizycznym znęcaniu się, w tym o nadmiernym użyciu siły w czasie zatrzymania, rażeniu paralizatorem, zbyt mocnym zakładaniu kajdanek oraz biciu i kopaniu podczas przesłuchań. Ustalenia delegacji CPT wyraźnie wskazują, że osoby zatrzymane w areszcie policyjnym w Polsce nadal narażone są na znaczne ryzyko złego traktowania.

Polska, ratyfikując Konwencję ONZ 26 lipca 1989 r., zobowiązała się do ochrony obywateli przed torturami poprzez m.in.: wprowadzenie odrębnego przestępstwa tortur, walkę z bezkarnością polegającą na prowadzeniu skutecznego śledztwa oraz wymierzanie adekwatnych kar wobec sprawców, a także zapewnienie ofiarom zadośćuczynienia i odszkodowania. Wymienione przypadki tortur wskazują, że w Polsce nadal brakuje

⁶ SO w Lublinie – sygn. akt VKa 463/18

instrumentów prawnych umożliwiających skuteczne przeciwdziałanie torturom i złemu traktowaniu. Polskie ustawodawstwo karne nie uwzględnia bowiem wszystkich elementów definicji tortur zawartej w art. 1 Konwencji ONZ.

Również Podkomitet ONZ do spraw Zapobiegania Torturom i Innemu Okrutnemu, Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (SPT) wielokrotnie podkreślał konieczność wprowadzenia zmian w prawie krajowym państw członkowskich zgodnie ze standardami międzynarodowymi. Podkomitet zwraca uwagę, że brak właściwej klasyfikacji przestępstwa tortur w ustawodawstwie krajowym może powodować bezkarność i akceptację społeczną takich czynów.

Mając na uwadze rekomendacje wyżej wymienionych instytucji międzynarodowych, w dniu 9.04.2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował prośbę do Biura ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (dalej ODIHR) o dokonanie oceny polskiego ustawodawstwa pod kątem zakazu tortur oraz wskazanie przykładów ustawodawstw innych krajów zawierających definicję takich czynów. W dniu 22.09.2018 r. podczas obrad Okrągłego Stołu pt. „Państwo bez tortur” Katarzyna Gardapkhadze, zastępca dyrektora ODIHR, przedłożyła opinię. Opinia odnosi się do istotnych elementów dotyczących bezwzględnego zakazu tortur i innego złego traktowania wskazanych przez Komitet Przeciwko Torturom. Zwrócono w niej uwagę, że oprócz zdefiniowania tortur i innego złego traktowania jako poważnych przestępstw w ustawodawstwie krajowym oraz wprowadzenie i stosowanie adekwatnych sankcji za ich popełnienie, państwo ma obowiązek prowadzenia dochodzenia w sprawie wszelkich aktów tortur i innego złego traktowania, ich ścigania oraz karania (art. 12 Konwencji ONZ), zapewnienia ofiarom tortur możliwego do wyegzekwowania zadośćuczynienia, w tym sprawiedliwego i adekwatnego odszkodowania (art. 14 Konwencji ONZ), a także pełnego wdrożenia zasady *non-refoulement* (art. 3 Konwencji ONZ) oraz zasady wyłączenia dowodów, o której jest mowa w art. 15 Konwencji ONZ.

Powyższe okoliczności zostały wskazane w wystąpieniu generalnym z dnia 24.10.2018 r. do Ministra Sprawiedliwości, w którym Rzecznik zaapelował po raz kolejny o penalizację przestępstwa tortur w polskim prawodawstwie karnym. Do dnia dzisiejszego nie otrzymał na nie odpowiedzi.

W związku z powyższym stwierdzić należy, że Zalecenie Komitetu dotyczące wprowadzenia do polskiego porządku prawnego odrębnego przestępstwa tortur, nie zostało zrealizowane.

ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 2 – PRAWA OSÓB POZBAWIONYCH WOLNOŚCI

[Projekt nowelizacji kodeksu karnego]

Duże zagrożenie w obszarze praw osób pozbawionych wolności stwarza projekt nowelizacji kodeksu karnego przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości⁷. Likwiduje ona m.in. warunkowe przedterminowe zwolnienie w przypadku ponownego skazania na dożywocie, pozbawiając tym samym skazanych prawa do nadziei na wcześniejsze opuszczenie więzienia. Nowelizacja znajduje się w finalnej fazie jej przyjęcia przez Parlament.

[Pacjenci KOZZD]

Osobami pozbawionymi wolności są także pacjenci umieszczeni w Krajowym Ośrodku Zapobiegania Zachowaniom Dysocjalnym w Gostyninie. Został on utworzony w 2014 r. na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób. W ciągu 5 lat obowiązywania ustawy umieszczono w nim 65 osób, zwolniono 1 osobę. Ośrodek zatrudnia 272 osoby, w tym w większości pracowników ochrony. Rzecznik Praw Obywatelskich występował aż 29 razy do Ministra Sprawiedliwości, Ministra Zdrowia, Przewodniczących Komisji Senackich, Rzecznika Praw Pacjenta oraz do Premiera, wskazując na potrzebę kompleksowej nowelizacji ustawy, która zawiera szereg luk prawnych, a część przepisów ustawy wymaga nowelizacji. CPT wizytujący placówkę w 2017 r. podkreślił m.in. zauważalny brak filozofii funkcjonowania tego Ośrodka. Jest on określony jako podmiot leczniczy, w którym sąd może umieścić na czas nieokreślony, także dożywotnio, osobę którą uzna za stwarzającą bardzo wysokie zagrożenie dla społeczeństwa po odbyciu przez nią w pełni kary pozbawienia wolności. Ustawa nie określa zasad życia w Ośrodku ani sposobu przygotowania do ewentualnego zwolnienia z Ośrodka. Pacjentom odmawia się np. możliwości wzięcia udziału w pogrzebie matki lub ojca skoro ustawa pomija uregulowanie tej kwestii. Prawa i wolności pacjentów są ograniczane na podstawie regulaminu wewnętrznego Ośrodka, a pacjenci przebywają w pokojach 8-osobowych, zajmując piętrowe łóżka. To miejsce izolacji postpenalnej funkcjonuje zatem w oparciu o regulacje prawne, które zdaniem RPO wymagają niezwłocznej, kompleksowej nowelizacji. Sam regulamin Ośrodka pozostaje w sprzeczności z Konstytucją.

Obecnie w Ministerstwie Zdrowia trwają prace nad uchwaleniem nowych regulacji, które pozwolą izolować od społeczeństwa jeszcze inne grupy osób, niż te objęte zakresem podmiotowym ustawy z 22.11.2013 r. Ten obejmuje osoby z zaburzeniami psychicznymi w postaci upośledzenia umysłowego, zaburzeń osobowości i zaburzeń preferencji seksualnych. Nowe przepisy mają odnosić się m.in. do osób u których w czasie odbywania kary ujawniła się choroba psychiczna.

⁷ Opinie Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Komisarza Rady Europy ds. Ochrony Praw Człowieka dotyczące projektu stanowią załączniki do niniejszego raportu.

W dniach 18 – 20 lutego 2019 r. Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur przeprowadził wizytację w KOZZD⁸. Łącznie, przedstawiciele Rzecznika przeprowadzili 5 wizytacji Ośrodka stwierdzając w ich trakcie poważne naruszenia praw osób w nim przebywających.

ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 3 – POMOC PRAWNA DLA NAJBIEDNIEJSZYCH

[Brak implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego]

Aktualne rozwiązania przewidziane w polskim systemie prawa budzą wątpliwości co do możliwości uzyskania skutecznego i szybkiego dostępu do adwokata zatrzymanego przed pierwszym przesłuchaniem. Zwracał na niego uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu generalnym do Ministra Sprawiedliwości z 5 czerwca 2017 r. (II.5150.9.2014.MM), wskazując na konieczność implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności⁹ (dalej „dyrektywa 2013/48/UE”).

[Braki w regulacji krajowej]

Zgodnie z art. 15 dyrektywy 2013/48/UE powinna być ona transponowana do krajowego porządku prawnego do dnia 27 listopada 2016 r. Tymczasem w Polsce do chwili obecnej nie przyjęto żadnych aktów normatywnych mających na celu wykonanie tego obowiązku. W odpowiedzi na poprzednie wystąpienie Rzecznika, Minister Sprawiedliwości wyraził opinię, wedle której obecnie obowiązujące prawo polskie w pełni odzwierciedla postulaty powołanej dyrektywy. W związku z powyższym Rzecznik przedstawił wątpliwości, co do zgodności uregulowań karnoprocesowych z przepisami przywołanej dyrektywy.

Należy wskazać na istotną różnicę między dyrektywą 2013/48/UE a prawem polskim co do zakresu pojęcia oskarżony i podejrzany. Zgodnie z przepisami dyrektywy stosuje się ją do podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym od chwili poinformowania ich przez właściwe organy państwa członkowskiego, za pomocą oficjalnego powiadomienia lub w inny sposób, o tym, że są podejrzani lub oskarżeni o popełnienie przestępstwa, niezależnie od tego, czy zostali pozbawieni wolności. Jak wynika z przepisu dyrektywy, świadcowi, który w toku przesłuchania zaczyna dostarczać informacji obciążających siebie, także przysługuje status podejrzanego i związane z nim prawo do adwokata.

Implementacja dyrektywy stanowi dobry pretekst do przyjrzenia się polskim rozwiązaniom karnoprocesowym w zakresie gwarancji efektywnego dostępu do adwokata lub

⁸ Raport dostępny jest pod adresem: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kmp/od-1550480400-do-1550653200-wizytacja-w-krajowym-o%C5%9Brodku-zapobiegania-zachowaniom-dyssocjalnym-w-gostyninie>

⁹ Dz. Urz. UE L 294 z 6.11.2013 r., s. 1 i n.

radcy prawnego osobie podejrzanej w sposób zgodny z dyrektywą. Dodatkowo, wątpliwości budzi brak precyzyjnego uregulowania możliwości przeprowadzenia przez podejrzanego konsultacji z obrońcą przed pierwszym przesłuchaniem w ramach instytucji przedstawienia zarzutów.

Ponadto, przepisy dyrektywy gwarantują poufność kontaktów podejrzanego lub oskarżonego z ich adwokatem lub radcą prawnym zarówno w czasie spotkań, prowadzenia korespondencji, rozmów telefonicznych oraz innych form porozumiewania się, dozwolonych z mocy prawa krajowego. Czasowe odstępstwa od tego możliwe są tylko z ważnych powodów. Tymczasem, przepisy Kodeksu postępowania karnego przewidują możliwość zastrzeżenia nadzoru porozumiewania się osoby podejrzanej lub oskarżonego z obrońcą. Brak implementacji dyrektywy w tym zakresie jest równoznaczny z pozbawieniem się przez prawodawcę możliwości wprowadzenia czasowych ograniczeń w dostępie do adwokata.

Istnieje konieczność określenia w polskim prawie, że przesłuchanie bez udziału obrońcy następuje na mocy postanowienia prokuratora, na które podejrzanemu przysługuje zażalenie do sądu. Należałoby również określić konsekwencje uznania przez sąd, iż niezasadnie ograniczono prawo podejrzanego do dostępu do obrońcy. Z praktycznego punktu widzenia celowe wydaje się określenie minimalnego i maksymalnego czasu, na jaki dopuszczalne byłoby wstrzymanie czynności w oczekiwaniu na obrońcę.

Ponadto, nie wdrożono postanowień art. 10 dyrektywy, w tym obowiązku poinformowania osoby podlegającej europejskiemu nakazowi aresztowania o prawie ustanowienia adwokata w państwie członkowskim wydającym nakaz. Nie przewidziano również przepisów pozwalających na efektywne skorzystanie z prawa do ustanowienia adwokata w państwie wydania nakazu. Konieczne jest także zagwarantowanie efektywnego trybu pouczenia podejrzanego i oskarżonego o prawie dostępu do obrońcy w toku całego postępowania.

Zwrócono również uwagę na brak sądowej kontroli postanowień prokuratora o zastrzeżeniu kontroli korespondencji, o zastrzeżeniu jego obecności podczas spotkania zatrzymanego z adwokatem oraz decyzji zatrzymującego o zastrzeżeniu jego obecności podczas spotkania zatrzymanego z adwokatem. Na powyższe decyzje przysługiwać powinno zażalenie do sądu, a zatem konieczna w tym zakresie jest zmiana przepisów Kodeksu postępowania karnego.

Wreszcie, uzasadnione byłoby doprecyzowanie obowiązujących przepisów poprzez wskazanie, że zatrzymany może kontaktować się z adwokatem także korzystając z aparatu telefonicznego. Zatrzymanemu przysługuje prawo do obrony, zaś efektywna realizacja prawa do kontaktu z adwokatem jest niezbędna także z uwagi na to, że moment zatrzymania w większości przypadków poprzedza późniejsze przedstawienie zatrzymanemu zarzutu popełnienia przestępstwa. Z perspektywy osoby zatrzymanej, zatrzymaniu towarzyszy ogromna niepewność i presja psychiczna z nim związana, a co za tym idzie niezdolność do

właściwej i rzetelnej oceny własnego położenia. Z tego względu konieczne jest istnienie realnej możliwości kontaktu i rozmowy z adwokatem.

W odpowiedzi z dnia 18 października 2018 r. Minister Sprawiedliwości (DLPK II 053-1/18) stwierdził, że w wyniku przeprowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości analizy obowiązujących przepisów uznano, że są one zgodne z postanowieniami wskazanej dyrektywy.

[Wizyty CPT i SPT w Polsce]

W maju 2018 r. po raz szósty miejsca pozbawienia wolności w Polsce wizytowała delegacja CPT.

Raport CPT z 25 lipca 2018 r. odniósł się do stanu realizacji rekomendacji z poprzednich wizyt w Polsce. Wiele z nich nie zostało bowiem zrealizowanych. Wśród nich wskazano brak należytej realizacji praw osób umieszczanych w policyjnych pomieszczeniach dla zatrzymanych, w tym do bezzwłocznego dostępu do adwokata, do powiadomienia osób trzecich o zatrzymaniu oraz dostępu do badań medycznych. CPT podkreśla, że mimo iż prawo dostępu do prawnika stanowi podstawowe zabezpieczenie przed złym traktowaniem, praktyczny dostęp zatrzymanych do realizacji tego prawa nadal jest problemem. Ponadto w polskim prawie brak jest przepisów przewidujących wyznaczenie obrońcy z urzędu przed etapem postępowania sądowego. W związku z tym osoby znajdujące się w areszcie, które nie są w stanie zapłacić za usługi prawne, są faktycznie pozbawione prawa dostępu do prawnika.

CPT wezwał władze do niezwłocznego zagwarantowania dostępu do prawnika wszystkim osobom od samego początku pozbawienia wolności. Wezwał też, by władze we współpracy z samorządem prawniczym opracowały pełnoprawny i właściwie finansowany system pomocy prawnej dla osób znajdujących się w areszcie policyjnym, które nie są w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej.

Z kolei w lipcu 2018 r. w Polsce przebywała delegacja SPT. Była to pierwsza wizyta delegacji SPT w naszym kraju.

W trakcie roboczego podsumowania wizyty 18 lipca 2018 r. w Prokuraturze Krajowej przewodnicząca delegacji wskazała m.in. na brak realnego dostępu osób zatrzymanych do pomocy obrońcy, od momentu zatrzymania.

SPT wielokrotnie rekomendował sygnatariuszom OPCAT, by osoby zatrzymane, niezależnie od swojej sytuacji finansowej, miały zapewniony praktyczny dostęp do prawnika od pierwszych chwil zatrzymania. Taki kontakt z obrońcą jest pojęciem szerszym niż udzielanie pomocy prawnej, wyłącznie do celów obrony w postępowaniu karnym. Obecność obrońcy może nie tylko zniechęcać Policję do złego traktowania osób pozbawionych wolności, ale także stanowić ochronę dla samych funkcjonariuszy, w przypadku formułowania bezpodstawnych zarzutów o niewłaściwym traktowaniu. Ponadto prawnik jest kluczową osobą, która może zapewnić pomoc zatrzymanemu w wykonywaniu jego praw, w tym w dostępie do mechanizmów skargowych.

Dostęp ten powinien być również zapewniony osobom niezamożnym. Jeśli bowiem osoby pozbawione wolności nie mają dostępu do prawnika z przyczyn ekonomicznych, to prawo do jego posiadania i rola w zakresie prewencji tortur ma wyłącznie hipotetyczny i teoretyczny charakter. Brak dostępu do pomocy prawnej tej grupy osób narusza również zasady równości wobec prawa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości bez dyskryminacji.

RPO podkreślił w kolejnym piśmie do Ministra Sprawiedliwości, że o niezbędności wprowadzenia takiego systemu, świadczy także ujawnienie w sierpniu 2018 r. przez pracowników Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur pobicia 70-letniego zatrzymanego w Komendzie Powiatowej Policji w Rykach. Jest on osobą starszą, schorowaną i najprawdopodobniej nie mógłby zapewnić sobie obrońcy z wyboru, bez znaczącego uszczerbku finansowego. Obrońca z urzędu - o ile zostałby przyznany - miałby z nim kontakt dopiero po zwolnieniu z aresztu policyjnego, gdy ślady obrażeń prawdopodobnie nie byłyby już widoczne. Tortury prawdopodobnie zatem nigdy nie zostałyby zgłoszone, a sprawcy nie zostaliby pociągnięci do odpowiedzialności karnej. System wyznaczania obrońców z urzędu, z punktu widzenia prewencji tortur, jest więc wadliwy i wymaga zmiany. Na rolę obrońcy należy więc patrzeć nie tylko w kontekście obrony w postępowaniu karnym, ale przede wszystkim jako element systemu ochrony przed torturami oraz dopełnienie systemu nadzoru miejsc zatrzymań oraz mechanizmu skargowego, wykonywanego przez niezależne organy.

Sytuacja wydaje się dla RPO alarmująca, gdyż oprócz wyroków sądów, jakie uprawomocniają się corocznie i wskazują na systematyczne stosowanie tortur przez funkcjonariuszy Policji, informacje o takich praktykach są otrzymywane coraz częściej przez członków KMPT podczas monitoringu miejsc zatrzymań. Zdarza się, że osoby pozbawione wolności (w tym nieletni) mają obrażenia, zgłaszają, że byli przesłuchiwani lub rozpytywani bez obecności rodziców, opiekunów lub obrońców i stosowano wobec nich przemoc, w tym tortury. Część ze zgłoszonych zarzutów znajduje potwierdzenie w dokumentacji związanej z zatrzymaniem tych osób.

Wobec powyższego stwierdzić należy, że Zalecenie Komitetu dotyczące zapewnienia niezwłocznego dostępu do prawnika dla każdej osoby pozbawionej wolności, nie zostało zrealizowane.

ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 4 – DZIAŁALNOŚĆ RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

[Informacje ogólne]

Rzecznik Praw Obywatelskich realizuje postanowienia Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (zwanej dalej CAT) poprzez pełnienie od 2008 r. funkcji krajowego mechanizmu prewencji oraz na podstawie spraw podejmowanych przez inne zespoły merytoryczne,

w kompetencjach których leży rozpatrywanie skarg m.in. na tortury oraz niehumanitarne i poniżające traktowanie i karanie przez funkcjonariuszy publicznych w miejscach detencji.

[Środki finansowe]

W latach objętych sprawozdaniem, RPO wnioskował o przyznanie środków finansowych w kwocie 170 143 000 zł, z czego ostatecznie przyznano 150 574 000 zł, tj. 88,5% wnioskowanej kwoty. Najniższe środki przyznane zostały w 2016 r. – 35 619 000 zł, co stanowiło 78,2% kwoty, o którą wnioskował RPO. Poniżej dane z rozróżnieniem na poszczególne lata.

Tab. 1. Środki finansowe RPO

	2014	2015	2016	2017	2018	Łącznie
Projekt budżetu (środki, o które wnioskowano)	41 549 000	41 989 000	45 566 000	41 039 000	42 639 000	212 782 000
Plan finansowy (otrzymane środki)	39 171 000	38 602 000	35 619 000	37 182 000	39 433 000	190 007 000

W Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich funkcjonuje od 2010 r. odrębny zespół merytoryczny wykonujący zadania krajowego mechanizmu prewencji tortur (Zespół „Krajowy Mechanizm Prewencji”; dalej KMPT). Wydatki na działalność KMPT pokrywane są z ogólnego budżetu otrzymywanego przez RPO. W planie budżetowym RPO nie ma osobnej zakładki określającej budżet KMPT, w związku z tym możliwe jest jedynie przedstawienie danych dotyczących środków wydawanych na działalność KMPT w poszczególnych latach (Tab. 2).

Tab. 2. Środki, które wydawkowano w latach 2014-2018 na realizację funkcji krajowego mechanizmu prewencji przez Biuro RPO

Rok	Środki wydawkowane na KMPT
2014	3 030 816, 31 zł
2015	3 049 507, 05 zł
2016	2 361 864,71 zł
2017	2 340 015, 73 zł
2018	2 359 704 zł
Łącznie	13 141 907, 80 zł

W latach 2014-2015 r. w KMPT pracowało 12 osób (w 2015 r. okresowo funkcjonował 1 dodatkowy etat w sekretariacie oraz 0,5 etatu, na którym zatrudniano lekarza). Natomiast w latach kolejnych, tj. 2016-2017, skład osobowy KMPT wynosił 11 etatów, w tym: dyrektor, zastępca dyrektora, pracownik sekretariatu oraz 8 pracowników merytorycznych. W 2017 r., skład Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur stanowiło 12 pracowników merytorycznych oraz pracowniczka zatrudniona na stanowisku sekretarki. Ze względu na fakt, że jedna pracowniczka Mechanizmu przebywała w 2017 r. na urlopie macierzyńskim, dwoje pracowników nie brało udziału w wizytacjach organizowanych poza granicami Warszawy, ze względu na opiekę nad dziećmi w wieku do lat 4, obowiązki związane z wizytacjami wykonywało *de facto* 9 osób.

RPO wielokrotnie podkreślał, że stan osobowy Zespołu uniemożliwia pełne realizowanie nałożonych na RPO obowiązków wynikających z Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT).

Nieprzystający do potrzeb budżet przyznawany na działalność Rzecznika Praw Obywatelskich, przekłada się w sposób bezpośredni na brak możliwości pełnej realizacji mandatu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.

Zalecenie Komitetu, by Mechanizm został wyposażony w wystarczające środki dla skutecznego wykonywania swojego mandatu na zasadzie pełnej niezależności, nie zostało zatem zrealizowane.

[Zasoby ludzkie]

31.12.2018 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich dysponowało 294 etatami. W latach obejmujących okres sprawozdawczy liczba ta była zbliżona (Tab. 3).

Tab. 3. Zatrudnienie w BRPO w przeliczeniu na etaty

Stan na dzień	Zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty
2014-12-31	288
2015-12-31	286
2016-12-31	294
2017-12-31	296
2018-12-31	294

[Działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w Polsce w latach 2014-2018]

Dominującą formą działalności KMPT jest przeprowadzanie wizytacji prewencyjnych w miejscach detencji. Ponadto pracownicy KMPT: przygotowują wnioski do Trybunału

Konstytucyjnego, wystąpienia generalne do poszczególnych resortów, opiniują akty prawne dotyczące funkcjonowania miejsc detencji, a także opracowują raporty roczne oraz tematyczne, w których prezentowane są wybrane obszary działalności KMPT. Nieodłącznym elementem działalności KMPT jest również kreowanie kultury wolnej od tortur i niehumanitarnego traktowania poprzez m.in. działalność edukacyjną (szkolenia, udział w konferencjach, spotkania z przedstawicielami resortów, udział w międzyresortowych komisjach opracowujących projekty aktów prawnych, wystąpienia w mediach).

W okresie objętym sprawozdaniem liczba nowych spraw podejmowanych w Zespole KMPT¹⁰ wynosiła 503. Większość ze spraw została zakończona pozytywnie (w przypadku wizytacji prewencyjnych sprawy zakończone pozytywnie to sprawy, w których dyrektorzy wizytowanych placówek zrealizowali rekomendacje zawarte w raporcie powizytacyjnym lub deklarowali ich realizację przy otrzymaniu środków finansowych). Szczegółowe dane zawarte zostały w tabeli nr 4.

Tab. 4. Dane informacyjno-statystyczne z zakresu działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w okresie od 1.06.2014 r. do 31.12.2018 r.

Rok	Liczba spraw	Liczba spraw zakończonych	W tym zakończonych pozytywnie:
2014	129 ¹¹	90	78
2015	139	93	82
2016	110	94	88
2017	47	26	21
2018	78	47	44

[Wizytacje prewencyjne]

Zespół KMPT przeprowadza wizytacje miejsc zatrzymań zgodnie z opracowanym harmonogramem wizytacji. W wyniku przeprowadzonych wizytacji każdorazowo sporządzany jest raport, który zawiera m.in. opis dostrzeżonych nieprawidłowości oraz zalecenia, których realizacja ma na celu wyeliminowanie naruszeń prawa lub zmiany praktyki. Raporty kierowane są do dyrektorów wizytowanych placówek, podmiotów nadzorujących pracę tych placówek oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Porozumienia na rzecz OPCAT, z którymi RPO współpracuje.

¹⁰ Podjęcie nowej sprawy w przypadku działalności KMPT oznacza w większości przypadków wnioski o przeprowadzenie wizytacji w miejscu detencji. Inne nowe sprawy to np.: wnioski obywateli o przeprowadzenie kontroli KMPT w miejscach detencji, pisma z prośbą o wyjaśnienie zakresu kompetencji KMPT oraz skargi na brak realizacji zaleceń KMPT przez dyrektorów wizytowanych jednostek, etc.

¹¹ Wartość podana w wierszu jest wartością przybliżoną. Związane jest to z wprowadzeniem w 2014 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją i kształtującą się w nowych warunkach sprawozdawczością statystyczną.

W latach 2014-2018 przedstawiciele KMPT przeprowadzili 486 wizytacji miejsc detencji, w skład których wchodziły: domy pomocy społecznej, szpitale psychiatryczne, zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich, młodzieżowe ośrodki wychowawcze, zakłady karne i areszty śledcze, pomieszczenia dla osób zatrzymanych w jednostkach Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, policyjne izby dziecka, izby wytrzeźwień, placówki całodobowej opieki, zakłady opiekuńczo-lecznicze, ośrodki dla cudzoziemców. Poniżej dane szczegółowe w rozbiciu na poszczególne lata:

Tab. 5. Liczba wizytacji KMPT w latach 2014-2018

Rok	Liczba wizytacji
2014	122
2015	121
2016	85
2017	76
2018	82
Ogółem	486

W 2016 r., ze względu na mniejsze zasoby finansowe oraz osobowe (nie wszyscy pracownicy merytoryczni mogą brać udział w wizytacjach w pełnym wymiarze), a także na wniosek Komisji Ekspertów Krajowego Mechanizmu Prewencji, działającej przy RPO od 2016 r., liczba wizytacji została zmniejszona do 85. Jednocześnie działalność KMPT ukierunkowana została na inne obszary, m.in. edukacyjne (udział w debatach regionalnych, konferencjach, seminariach, szkoleniach policjantów).

W latach 2014-2018 najwięcej wizytacji przeprowadzono w domach pomocy społecznej (111), jednostkach penitencjarnych (75) oraz pomieszczeniach dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych do wytrzeźwienia w jednostkach Policji (59). Od 2017 r. KMPT poszerzył zakres przedmiotowy swoich wizytacji prewencyjnych o kolejne miejsca – placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku prowadzone przez podmioty prywatne jako działalność gospodarczą oraz zakłady opiekuńczo-lecznicze, podlegające pod resort zdrowia, w których przebywają osoby przewlekle chore. Należy zauważyć, że miejsca te przeznaczone są dla osób w podeszłym wieku oraz z problemami zdrowotnymi, co powoduje większe ryzyko naruszenia praw takich osób. W 2018 r. rozpoczęto ponadto wizytacje Komisariatów Policji.

Tab.6. Liczba wizytacji KMPT przeprowadzonych w okresie od 1.01.2014 r. do 31.12.2018 r. w rozróżnieniu na rodzaj wizytowanej placówki

Rodzaj placówki	Zakłady karne i areszty śledcze	Młodzieżowe ośrodki wychowawcze	Zakłady poprawcze i schroniska dla nieletnich	Pomieszczenia dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych do wytrzeźwienia w jednostkach Policji	Pomieszczenia dla osób zatrzymanych Straży Granicznej	Pomieszczenia dla osób zatrzymanych Żandarmerii Wojskowej
2014	21	15	7	18	6	2
2015	21	5	7	17	5	4
2016	16	17	2	4	0	0
2017	5	2	3	2	0	0
2018	12	4	2	15	3	1

Rodzaj placówki	Domy pomocy społecznej	Placówki całodobowej opieki	Zakłady opiekuńczo-lecznicze	Ośrodki strzeżone dla cudzoziemców	Policyjne izby dziecka	Izby wytrzeźwień	Szpitałe psychiatryczne
2014	36	0	0	0	1	10	6
2015	38	0	0	0	4	5	14
2016	21	0	0	4	0	0	17
2017	1	12	8	0	1	1	7
2018	5	7	4	3	6	3	4

Podczas wizytacji szczególna uwaga zwracana jest na sytuacje świadczące o braku poszanowania elementarnych praw osób pozbawionych wolności. Informacje na temat tych sytuacji przedstawiciele KMPT uzyskują na podstawie rozmów z osobami przebywającymi w miejscach detencji, w wyniku analizy nagrań z monitoringu oraz analizy dokumentacji. Z doświadczenia KMPT wynika, że obowiązujące standardy przestrzegania praw osób pozbawionych wolności, nie zawsze zabezpieczają w sposób dostateczny interesy osób pozbawionych wolności.

[Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego]

W latach 2014-2018, w wyniku działalności KMPT, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował 2 wnioski do Trybunału Konstytucyjnego w następujących sprawach:

- wniosek do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3.07.2014 r. dotyczył częstotliwości kąpieli mężczyzn przebywających w zakładach karnych i aresztach śledczych. Kwestionowane przez RPO przepisy rozporządzenia określają warunki korzystania przez tymczasowo aresztowanych i skazanych mężczyzn z ciepłej kąpieli. Wynika

z nich zasada, że tymczasowo aresztowany lub skazany korzysta co najmniej raz w tygodniu z ciepłej kąpieli. Rzecznik uznał, że mając na uwadze standardy międzynarodowe oraz ustawodawstwo innych państw, możliwość kąpieli raz w tygodniu jest niewystarczająca do utrzymania należytej higieny i nie może być uznana za traktowanie humanitarne, nawet jeżeli powyższa częstotliwość kąpieli zostanie odniesiona do przeciętnego poziomu życia w polskim społeczeństwie. Minister Sprawiedliwości stwierdził, że nie można przyjąć, iż zagwarantowana osadzonym co najmniej jedna kąpiel w tygodniu narusza ich zdrowie lub dobrostan. Dodatkowo, w ocenie MS, zaskarżone przepisy nie określają częstotliwości kąpieli w sposób zamknięty i definitywny, ale jedynie ustanawiają minimalny standard, od którego nie można odstąpić na niekorzyść pozbawionego wolności i tymczasowo aresztowanego. Natomiast w gestii administracji poszczególnych jednostek penitencjarnych jest, czy z uwagi na możliwości techniczne i finansowe są one w stanie ten standard podnieść. Trybunał Konstytucyjny uznał w wyroku z dnia 15.05.2015 r., że zaskarżone przepisy nie wprowadzają zakazu korzystania przez skazanych lub tymczasowo aresztowanych z ciepłej kąpieli częściej niż raz w tygodniu. Określona w zaskarżonych przepisach częstotliwość kąpieli jest bowiem jedynie dolną, a nie górną granicą ilości kąpieli, z której mogą skorzystać w ciągu tygodnia mężczyźni pozbawieni wolności. Niemniej Trybunał postulował, aby również dyrektorzy tych jednostek penitencjarnych, w których osobom pozbawionym wolności zapewniony jest dostęp do ciepłej kąpieli tylko raz w tygodniu, podjęli skuteczne działania prowadzące w najbliższym okresie do zwiększenia częstotliwości kąpieli. W efekcie, w większości jednostek penitencjarnych wprowadzono drugą kąpiel dla osadzonych.

- wniosek do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21.01.2016 r. w sprawie kontroli osobistych skazanych przebywających w jednostkach penitencjarnych. RPO zaskarżył przepisy Kodeksu karnego wykonawczego (Dz. U. Nr 90, poz. 557, z późn. zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje wydawania decyzji w sprawie kontroli osobistej skazanego. W toku wizytacji KMPT ujawniony został bowiem problem braku sądowej kontroli czynności organów wykonujących karę pozbawienia wolności/tymczasowe aresztowanie polegających na wykonywaniu kontroli osadzonych. Zagadnienie nadmiernych i nieuzasadnionych kontroli osobistych podnoszone jest od wielu lat również w skargach kierowanych do RPO. Według RPO zarządzenie w przedmiocie poddania się kontroli osobistej winno podlegać zaskarżeniu. Obecne przepisy nie przewidują wydawania decyzji w sprawie kontroli osobistej skazanego, a przez to zamyka się możliwość weryfikacji decyzji organu wykonującego karę pozbawienia wolności/tymczasowe aresztowanie przez sąd penitencjarny. Wniosek do chwili obecnej nie został rozpoznany.

Ponadto w analizowanym okresie nastąpiło rozstrzygnięcie 2 wniosków skierowanych przed 2014 r. do Trybunału Konstytucyjnego przez RPO sprawującego funkcję Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur.

W pierwszym z nich Trybunał uznał, że zaskarżony przez RPO przepis w zakresie, w jakim bezwzględnie zakazuje korzystania z aparatu telefonicznego przez tymczasowo aresztowanego w celu porozumiewania się z obrońcą, jest niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W efekcie, w 2015 r. nastąpiła zmiana przepisów Kodeksu karnego wykonawczego, zgodnie z którą tymczasowo aresztowany może korzystać z aparatu telefonicznego za zgodą organu, do którego dyspozycji pozostaje.

Z kolei w dniu 7.03.2017 r. Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie wobec wniosku RPO w sprawie o stwierdzenie niezgodności niektórych przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. Nr 124, poz. 1359, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2001 r.) z Konstytucją. Zaskarżone przez RPO przepisy rozporządzenia przewidywały, że dyrektor zakładu poprawczego/schroniska dla nieletnich dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w zakładzie może na czas określony umieścić nieletniego w oddzielnym pomieszczeniu mieszkalnym lub izbie przejściowej. RPO podniósł we wniosku, że taki system izolacji nieletnich, przewidziany przez zaskarżone regulacje rozporządzenia, został stworzony bez umocowania w przepisie upoważniającym do wydania tego aktu normatywnego. W ocenie RPO, każda regulacja ingerująca w wolność osobistą powinna mieć wyraźne umocowanie w ustawie. W 2016 r. zaskarżony przepis został uchylony przez Ministra Sprawiedliwości, w związku z tym RPO cofnął wniosek i wystąpił o umorzenie postępowania. Zdaniem RPO, rozporządzenie zmieniające przepisy usunęło normy prawne godzące w konstytucyjną wolność osobistą, usunięto bowiem przepis umożliwiający długotrwałą izolację podopiecznych zakładów poprawczych.

W dniu 29.08.2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował ponadto do Trybunału Konstytucyjnego wniosek w sprawie przepisów regulujących przeszukiwanie osób, dokonywanie kontroli osobistej oraz przeszukiwanie pojazdów przez funkcjonariuszy publicznych. W podobnej sprawie rok później RPO, w ramach działalności KMP, skierował do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie generalne, w którym podkreślił, że podczas wizytacji prewencyjnych w miejscach detencji dostrzeżono, że rozbieranie do naga osób zatrzymywanych i poddawanie ich sprawdzeniu jest powszechną praktyką. Z wyjaśnień funkcjonariuszy wynika, że przeprowadzenie takiego przeszukiwania jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa zatrzymanego oraz całej jednostki. Z tego powodu ważna jest konieczność zamieszczenia w akcie prawnym rangi ustawowej przepisów określających czynność szczegółowego

przeszukiwania osób zatrzymanych. Wniosek z dnia 29.08.2014 r. został rozpatrzony przez TK. W wyroku z dnia 14 grudnia 2017 r. Trybunał uznał, że obowiązujące w momencie skierowania wniosku przepisy nie zawierały wystarczająco precyzyjnych definicji kontroli osobistej oraz przeszukania osoby, przez co naruszały konstytucyjne prawa i wolności człowieka.

[Wystąpienia generalne]

W latach 2014-2019 KMPT skierował 49 wystąpień generalnych w 37 sprawach, które w większości były efektem dostrzeżonych w trakcie wizytacji prewencyjnych KMPT nieprawidłowości i luk prawnych.

Polskie władze do niektórych z nich **odniosły się pozytywnie** wprowadzając jednocześnie postulowane przez RPO zmiany.

Przykładami realizacji rekomendacji KMPT są:

- Wystąpienie Generalne z dnia 30.11.2015 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zapewnienia nieletnim przebywającym w policyjnych izbach dziecka dostępu do adwokata. RPO podkreślił, że obowiązujące przepisy nie gwarantują obowiązkowego dostępu do adwokata przez cały okres pobytu nieletniego w izbie, co stanowi naruszenie prawa do obrony. W 2017 r. dokonano zmiany legislacyjnej umożliwiającej nieletniemu obowiązkowy kontakt, na jego żądanie, z obrońcą, rodzicem lub opiekunem prawnym.
- Wystąpienie Generalne z dnia 10.12.2015 r. do Rzecznika Praw Dziecka z prośbą o współpracę w zakresie wypracowania standardów dotyczących składania skarg przez dzieci przebywające w miejscach detencji. Rzecznik Praw Dziecka wyraził gotowość do wspólnego działania.
- Wystąpienie Generalne z dnia 10.12.2015 r. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie nowelizacji ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich w zakresie uregulowania w ustawie m.in. kwestii stosowania monitoringu wizyjnego (CCTV) w placówkach dla nieletnich, kontroli osobistej nieletnich w schroniskach dla nieletnich i zakładach poprawczych, pobytu nieletnich matek w ośrodkach resocjalizacyjnych, przeprowadzania wobec wychowanków zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich testów na obecność w organizmie alkoholu, środków odurzających i substancji psychoaktywnych, zmiany procedury przedłużania pobytu nieletnich w schronisku dla nieletnich, w związku z wyrokiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Grabowski przeciwko Polsce (skarga nr 57722/12).

Po wielu latach oczekiwań na nowelizację ustawy, opracowany został projekt ustawy o nieletnich. W projekcie uwzględniono również postulaty RPO w zakresie stworzenia norm prawnych zapewniających nieletniej matce (wychowance placówki młodzieżowego ośrodka wychowawczego) stały kontakt z dzieckiem, możliwość sprawowania opieki nad dzieckiem poza czasem nauki w szkole oraz udział w jego

wychowywaniu. Rzecznik Praw Obywatelskich przygotował opinię do przesłanego projektu¹².

- Wystąpienie Generalne z dnia 20.07.2016 r. do Ministra Edukacji Narodowej w sprawie utworzenia definicji i katalogu wydarzeń nadzwyczajnych w młodzieżowych ośrodkach wychowawczych – wobec niepokojących wydarzeń, które w ostatnich latach miały miejsce w placówkach dla nieletnich, RPO zwrócił się z prośbą do Minister Edukacji Narodowej o wprowadzenie przepisów prawnych regulujących sposób rejestrowania wydarzeń niepożądanych (tj. np.: samobójstwa, przemoc rówieśnicza, samoagresja, znęcanie się). Minister podzieliła zdanie RPO oraz poinformowała, że powołała zespół roboczy, którego zadaniem jest opracowanie jednolitego katalogu zdarzeń nadzwyczajnych wraz z ich opisem oraz zasadami rejestracji i monitoringu zdarzeń. Postulaty zgłoszone przez Rzecznika znalazły się w projekcie ustawy o nieletnich.
- Wystąpienie Generalne z dnia 16.04.2018 r. do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ochrony tzw. sygnalistów (ang. *whistle-blower*) w służbach mundurowych i służbach specjalnych. Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność wprowadzenia środków prawnych służących ochronie sygnalistów w służbach mundurowych i służbach specjalnych jako mechanizmu chroniącego przed torturami. Obecne regulacje prawne są ocenie Rzecznika niewystarczające i wymagają wzmocnienia. Jak pokazuje praktyka zdarzają się przypadki, gdy funkcjonariusze, mimo iż mają czasami podejrzenia, co do złego traktowania zatrzymanych przez ich współpracowników, nie reagują właściwie i nie raportują takich przypadków. Właściwe regulacje prawne pozwolą funkcjonariuszom i innym osobom będącym świadkami tortur i złego traktowania na zgłoszenie zachowania współpracowników, bez obawy o negatywne konsekwencje takich działań i ostracyzm ze strony grupy. Ponadto, zdaniem Rzecznika, stworzenie sygnalistom warunków i narzędzi prawnych, które zmotywują ich do działania i zapewnią ochronę należy uznać za cenny element prewencji tortur i działań państwa w wypełnianiu zobowiązań wynikających z OPCAT.

W odpowiedzi Sekretarz Kolegium do spraw Służb Specjalnych poinformował, że przekazane przez Rzecznika uwagi do projektu ustawy o jawności życia publicznego, dotyczące ochrony sygnalistów w służbach mundurowych i służbach specjalnych jako mechanizmu chroniącego przed torturami, zostały włączone do wewnętrznej analizy ww. projektu.

W wielu przypadkach władze Państwa **nie podzieliły stanowiska RPO** lub nie wprowadziły zmian legislacyjnych, mimo takiego zapewnienia. Przykładami są m.in.:

¹² Zob. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/opinia-do-projektu-ustawy-o-nieletnich-projekt-z-dnia-8032019-r>

- Wystąpienie Generalne z dnia 30.06.2016 r. do MSWiA w sprawie organizacji szkoleń dla służb mundurowych, które uwzględniałyby tematykę tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania lub karania, a także badanie i dokumentowanie tych działań na podstawie Protokołu Stambulskiego. W odpowiedzi MSWiA wskazał, że w 2015 roku Ministerstwo Spraw Zagranicznych przekazało instytucjom państwowym tłumaczenie na język polski Protokołu Stambulskiego. Podręcznik ten został również przekazany do Policji oraz Straży Granicznej. Ponadto prowadzone obecnie szkolenia dla funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej obejmują zagadnienia ochrony praw człowieka, z uwzględnieniem tematyki tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania lub karania. W ocenie MSWiA nie wydaje się zatem zasadne przeprowadzenie odrębnych cykli szkoleń poświęconych tej tematyce.
- Wystąpienie Generalne z dnia 23.08.2016 r. do Ministra Sprawiedliwości w sprawie potrzeby uregulowania w prawie konwojowania pacjentów przebywających w ramach środka zabezpieczającego w szpitalach i oddziałach psychiatrycznych, poza teren tych placówek – na problem ten wskazywał RPO już w 2013 r. w Raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności KMPT pisząc, że m.in. potrzebne jest wskazanie, kto wykonuje konwój i jaki powinien być skład osobowy konwojującego personelu, jaki powinien być środek transportu, jakie powinny być zasady działania w celu zapobiegnięcia agresji czy samowolnego oddalenia się pacjenta. W ocenie Ministra Sprawiedliwości inicjatywa legislacyjna w przedmiocie uregulowania tej kwestii należy do Ministra Zdrowia. Wobec powyższego w dniu 2.03.2017 r. RPO wystąpił w tej sprawie do Ministra Zdrowia, co również nie przyniosło oczekiwanych efektów.
- Wystąpienie Generalne z dnia 18.08.2016 r. do Ministra Zdrowia w sprawie rozszerzenia kompetencji ratowników medycznych zatrudnianych w izbach wytrzeźwień – wobec trudności w pozyskaniu lekarzy do pracy w izbach wytrzeźwień, RPO zwrócił się z prośbą o podjęcie inicjatywy legislacyjnej, która umożliwi zatrudnianie w izbach wytrzeźwień ratowników medycznych do realizacji czynności związanych z przyjmowaniem, opieką medyczną i zwalnianiem osób w nich umieszczanych, co polepszyłoby opiekę nad osobami nietrzeźwymi. Minister Zdrowia nie poparł wniosku RPO twierdząc, że kompetencje zawodowe lekarzy i ratowników medycznych nie są tożsame, a co za tym idzie te grupy zawodowe nie mogą być traktowane alternatywnie.
- Wystąpienie Generalne z dnia 30.06.2016 r. do MSWiA w sprawie opracowania procedury badań medycznych osób zatrzymanych w PdOZ Straży Granicznej na podstawie Protokołu Stambulskiego – MSWiA negatywnie odniósł się do propozycji

RPO odpowiadając, że obecne przepisy i procedury w zakresie przeprowadzania badań lekarskich są wystarczające.

- Wystąpienie Generalne z dnia 24.05.2016 r. do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie inicjatywy legislacyjnej w kierunku zmiany obowiązujących przepisów prawa, które zagwarantują osobom przebywającym w jednostkach penitencjarnych minimum 4 m² powierzchni mieszkalnej na więźnia w celi mieszkalnej. W odpowiedzi MS poinformował, że w chwili obecnej nie ma dostatecznie uzasadnionych podstaw do ingerencji legislacyjnej w zakresie zmiany przepisów prawnych. Ponadto wskazał, że uwzględniając realia gospodarcze kraju należy podejmować działania wpływające na zmniejszenie przestępczości poprzez edukację, kontynuować politykę eliminowania wykluczenia społecznego mniej zamożnej części społeczeństwa, aktywizację zawodową, co w konsekwencji spowoduje, że do zakładów karnych trafiać będzie coraz mniejsza liczba osób, a to automatycznie pozwoli na zwiększanie powierzchni mieszkalnej celi przypadającej na jednego osadzonego.
- Wystąpienie Generalne z dnia 24.01.2017 r. do Dyrektora Generalnego SW w sprawie zmiany zarządzenie dotyczącego jednostek penitencjarnych wskazanych dla więźniów poruszających się na wózkach tak, aby wyznaczone jednostki do osadzania takich więźniów posiadały infrastrukturę umożliwiającą jej pełne dostosowanie dla potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Jak wynika bowiem z monitoringu tematycznego przeprowadzonego przez KMPT w jednostkach penitencjarnych przeznaczonych dla więźniów poruszających się na wózkach inwalidzkich, część z nich funkcjonuje w budynkach zabytkowych, których dostosowanie nie jest możliwe. DGSW poinformował Rzecznika, że nie widzi potrzeby zmiany zarządzenia, zapewniając jednocześnie, że niezbędne prace dostosowawcze będą przedsięwzięte w jednostkach wskazanych jako właściwe do umieszczenia tej specjalnej kategorii więźniów;
- Wystąpienie Generalne z dnia 30.06.2017 r. do Komendanta Głównego Straży Granicznej w sprawie stworzenia mechanizmu skutecznej identyfikacji ofiar tortur wśród cudzoziemców przebywających na terytorium RP, w związku z ujawnianiem takich osób w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców w trakcie ich wizytacji przez KMPT. W odpowiedzi na wystąpienie Zastępca Komendanta Głównego Straży Granicznej poinformował, że stosowany jako narzędzie identyfikacji ofiar tortur przez Straż Graniczną Algorytm postępowania z cudzoziemcami wymagającymi szczególnej ochrony, spełnia właściwie swoją rolę. Poinformował ponadto, że przygotowywany jest systemu specjalistycznych szkoleń, którym objęci będą wszyscy funkcjonariusze /pracownicy strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców, personel medyczny i psychologowie sprawujący opiekę nad osobami umieszczonymi

w ośrodkach, jak również funkcjonariusze przyjmujący wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej;

- Wystąpienie Generalne z dnia 22.05.2017 r. do Ministra Zdrowia dot. zamontowania sygnalizacji alarmowo-przyzywowej dla pacjentów szpitali psychiatrycznych. W odpowiedzi Ministra Zdrowia z dnia 9.08.2017 r. Minister Zdrowia nie podzielił stanowiska Rzecznika co do zasadności wprowadzenia instalacji przyzywowej w szpitalach psychiatrycznych. Jako argument wskazał na opinię konsultanta krajowego w dziedzinie psychiatrii i młodzieży, zgodnie z którą pacjenci szpitalnych oddziałów psychiatrycznych są osobami sprawnymi fizycznie i poruszającymi się o własnych siłach. Tym samym umieszczanie sygnalizacji, której naczelnym zadaniem jest umożliwienie zgłoszenia potrzeby pomocy, w szpitalach psychiatrycznych wydaje się niecelowe.
- Wystąpienie Generalne z dnia 9.12.2018 r. do Ministra Zdrowia w sprawie regulacji przyjęć do zakładów opiekuńczo-leczniczych, nieubezwłasnowolnionych pacjentów, którzy ze względów somatycznych nie są w stanie samodzielnie podpisać wniosku o przyjęcie do takich placówek. Zdaniem Rzecznika pożądane byłoby uregulowanie tej kwestii w powszechnie obowiązujących przepisach, np. poprzez wprowadzenie rozwiązań analogicznych do zgody zastępczej sądu opiekuńczego na udzielenie świadczenia zdrowotnego wyrażanej w trybie art. 32 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, czy zgody na umieszczenie w szpitalu psychiatrycznym – zgodnie z ustawą o ochronie zdrowia psychicznego. Rozwiązania te obejmować powinny m.in. przyznanie członkom rodzin takich osób i innym osobom bliskim legitymacji do występowania do sądów w sprawie umieszczenia w placówce.
- Minister Zdrowia poinformował Rzecznika, iż nie widzi potrzeby zmiany regulacji prawnych w przedmiotowym zakresie. Zdaniem Ministra aktualnie obowiązujące przepisy - w tym m.in. instytucja ubezwłasnowolnienia – należyście zabezpieczają zarówno prawa, jak i potrzeby pacjentów, w przypadku niemożności wyrażenia przez nich zgody na opiekę i leczenie w trybie pozaszpitalnym, udzielanych w zakładach opiekuńczych;
- Wystąpienie Generalne z dnia 29.01.2019 r. do Dyrektora Generalnego SW w sprawie dokumentowania obrażeń osób przyjmowanych do jednostek penitencjarnych. Rzecznik podkreślił, że niezależne badanie lekarskie oraz właściwe dokumentowanie obrażeń stanowi jedną z podstawowych gwarancji chroniących osoby pozbawione wolności przed torturami i innymi formami przemocy. Stanowisko takie prezentują międzynarodowe instytucje monitorujące traktowanie osób uwięzionych: SPT oraz CPT. Dlatego w ocenie Rzecznika, niezbędne w należyтым dokumentowaniu obrażeń osób przyjmowanych do jednostek penitencjarnych byłoby posługiwanie się przez więziennych lekarzy tzw. mapami

ciała zawierających kontury ludzkiej sylwetki (męskiej i kobiecej). W odpowiedzi z dnia 5.03.2019 r. Zastępca DGSW poinformował, że funkcjonariusze i pracownicy więziennej służby zdrowia dokładają najwyższej staranności w opisywaniu obrażeń posiadanych przez więźniów, działając w tej mierze w granicach obowiązujących ich przepisów prawa. Za niecelowe uznał stosowanie dodatkowych, postulowanych w wystąpieniu RPO, dokumentów służących identyfikacji i opisywaniu obrażeń posiadanych przez więźniów.

Ponadto RPO, w ramach działalności KMPT, skierował w 2017 r. do Ministra Sprawiedliwości **ważne wystąpienie dotyczące prawa do obrony** dla osób zatrzymanych od momentu zatrzymania, **na które do czasu ukończenia niniejszego sprawozdania pozostają nie otrzymał odpowiedzi.**

W wystąpieniu tym z dnia 18.04.2017 r. Rzecznik przedstawił analizę prawomocnych wyroków sądów powszechnych zapadłych wobec funkcjonariuszy Policji za przestępstwa określone w art. 246 k.k. w latach 2008 - 2015, pod kątem wypełnienia przez ich sprawców znamion tortur, ale też prawidłowości działania mechanizmów chroniących przed torturami, uznawanymi za najskuteczniejsze i gwarantowanymi w obecnym stanie prawnym: dostępie zatrzymanego do lekarza, powiadomienia o fakcie zatrzymania osoby trzeciej, obowiązkach informacyjnych wobec osoby zatrzymanej, w szczególności pouczeniu jej o prawie do korzystania z pomocy obrońcy, odmowy składania wyjaśnień i odpowiedzi na poszczególne pytania (w przypadku podejrzanych), czy możliwości uchylenia się od odpowiedzi na pytanie, gdy udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić ją lub osobę dla niej najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe (w przypadku świadków). Przyjrano się również postawie samych funkcjonariuszy Policji, którzy uzyskali informację o torturach i zobowiązani byli podjąć przewidziane prawem czynności, a także możliwości przeprowadzenia rzetelnego i efektywnego procesu karnego w przypadku ujawnienia tortur i trudności dowodowych, które się z tym wiążą.

[Opiniowanie aktów prawnych]

W latach 2014-2019 Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił opinie do 99 projektów aktów prawnych, w tym do 20 projektów dotyczących osób pozbawionych wolności, w ramach sprawowanej przez Rzecznika funkcji krajowego mechanizmu prewencji tortur. Opinie zostały przedstawione m.in. do następujących aktów prawnych:

- opinia z dnia 24.08.2014 r. do *projektu ustawy o monitoringu wizyjnym*. Rzecznik zwrócił przede wszystkim uwagę na konieczność stosowania tej formy kontroli tylko i wyłącznie w oparciu o przepisy aktu prawnego rangi ustawy.
- opinia z dnia 31.10.2016 r. oraz z dnia 16.01.2017 r. do *projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zmieniającego rozporządzenie w*

sprawie pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, pokoi przejściowych, tymczasowych pomieszczeń przejściowych i policyjnych izb dziecka, regulaminu pobytu w tych pomieszczeniach, pokojach i izbach oraz sposobu postępowania z zapisami obrazu z tych pomieszczeń, pokoi i izb. W wyniku zaproponowanych przez RPO zmian, w 2017 r. dokonano zmiany legislacyjnej umożliwiającej nieletniemu obligatoryjny kontakt, na jego żądanie, z obrońcą, rodzicem lub opiekunem prawnym. Kolejną propozycją RPO było umożliwienie nieletniemu odwiedzin oraz rozmowy telefonicznej w warunkach zapewniających poufność rozmowy. Zmiany wymagają też przepisy prawa przewidujące możliwość nawiązania kontaktu obrońcy z nieletnim przebywającym w izbie wyłącznie na żądanie nieletniego. W ocenie MSWiA przedmiotowa uwaga nie zasługuje jednak na uwzględnienie.

- opinia z dnia 30.10.2016 r. do *projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zdrowia psychicznego oraz niektórych innych ustaw*. RPO wskazał m.in., że nowelizacja nie określa, kto ma kontrolować stan osoby, wobec której zastosowano przymus bezpośredni. Ponadto należałoby rozważyć, czy kwestie związane ze sposobem przeprowadzania oceny stanu fizycznego osoby z zaburzeniami psychicznymi unieruchomionej lub izolowanej oraz sposób dokonywania oceny zasadności jego zastosowania, nie powinny być uregulowane w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego biorąc pod uwagę wagę materii. W ocenie RPO kontroli sędziowskiej powinny podlegać wszystkie kategorie domów (nie tylko dla osób psychicznie chorych, jak ma to miejsce obecnie), gdyż i tam decyzją organów kierujących umieszczane są osoby z zaburzeniami psychicznymi.
- opinia z dnia 10.06.2016 r. do *projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich*. Zaproponowane zmiany RPO ocenił bardzo dobrze. Zmienione rozporządzenie wyklucza przede wszystkim możliwość izolowania nieletnich w oddzielnych pokojach, bez wskazania konkretnych powodów oraz określania ram czasowych. A taka praktyka – jak wskazuje materiał zebrany przez KMPT – była dosyć powszechna.
- opinia z dnia 14.03.2016 r. do *projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie świadczeń udzielanych przez podmioty lecznicze dla osób pozbawionych wolności*. RPO wskazał, że zaproponowana w projekcie zmiana pozbawi przedstawicieli więziennej służby zdrowia możliwości podjęcia decyzji o konieczności przetransportowania osadzonego do zewnętrznego podmiotu leczniczego. Negatywnie została również oceniona propozycja odstąpienia od obligatoryjnego wykonywania badań stanu uzębienia każdej przyjmowanej do

jednostki penitencjarnej osoby. Ostatecznie rozporządzenie uwzględniło pierwszy postulat RPO.

- opinia z dnia 30.06.2017 r. do *projektu Rady Europy w sprawie opracowania Reguł dotyczących zasad detencji migrantów*. RPO zgłosił w niej zastrzeżenia co do podmiotowego zakresu obowiązywania Reguł, identyfikacji ofiar tortur wśród cudzoziemców przebywających w ośrodkach strzeżonych, zastosowania reżimu więziennego do osób w detencji administracyjnej oraz dopuszczalności stosowania detencji małoletnich.
- opinia z dnia 15.04.2019 r. do *projektu ustawy o nieletnich*. RPO przygotował kompleksową opinię do projektu ustawy regulującej postępowanie w sprawie nieletnich wykazujących demoralizację, która ma zastąpić funkcjonującą w tym zakresie ustawę o postępowaniu w sprawach nieletnich z 1982 r.

[Raporty tematyczne KMPT]

W latach 2014-2017 KMPT opracował 3 raporty tematyczne. Dotyczyły one:

- oddziałów terapeutycznych dla osób z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo w jednostkach penitencjarnych oraz oddziałów dla tymczasowo aresztowanych (2014 r.);
- zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (2016 r.);
- sytuacji mieszkańców w domach pomocy społecznej (2017 r.).

Aktualnie w toku publikacji znajdują się:

- raport na temat sytuacji więźniów z niepełnosprawnościami fizycznymi i sensorycznymi oraz
- raport dotyczący opieki psychiatrycznej świadczonej na rzecz nieletnich przebywających w placówkach resocjalizacyjnych.

[Działalność edukacyjna KMPT]

W latach 2014-2018 przedstawiciele KMPT uczestniczyli w licznych konferencjach i seminariach krajowych i międzynarodowych, w spotkaniach roboczych poszczególnych resortów, gdzie omawiano zmiany legislacyjne, spotkaniach z przedstawicielami Rzecznika Praw Pacjenta, odbywali spotkania ze studentami i praktykantami w BRPO, na których prezentowali działalność KMPT, przeprowadzali szkolenia dla Policji z zakresu prewencji tortur oraz niehumanitarnego traktowania.

Przedstawiciele KMPT uczestniczyli również w roli ekspertów w: w polsko-niemieckim projekcie twiningowym *Support to the Strengthening of the Commissioner for Human Rights (Ombudsman) of the Republic of Azerbaijan* oraz w szkoleniu rosyjskich Publicznych Komitetów Monitorujących, zorganizowanym przez Radę Europy w Erywaniu.

Ponadto w 2016 r. rozpoczęto cykl 16 debat regionalnych KMPT organizowanych w stolicach województw. Spotkania adresowane są do przedstawicieli wszystkich typów miejsc

pozbawienia wolności, przedstawiciele prokuratury, władzy sądowniczej, samorządu wojewódzkiego oraz uczelni wyższych. Debaty stanowią platformę wymiany doświadczeń płynących ze współpracy władz miejsc detencji z KMPT w obszarze ochrony praw osób pozbawionych wolności. Ich celem jest również przybliżenie problemów natury systemowej identyfikowanych w trakcie wizytacji prewencyjnych w miejscach detencji oraz podkreślenia roli KMPT jako partnera dla władz wizytowanych miejsc w tworzeniu kultury braku akceptacji dla tortur, okrutnego, nieludzkiego, poniżającego traktowania albo karania. Do uczestnictwa w debatach zaproszeni zostali także przedstawiciele lokalnych mediów, z myślą o których przygotowano informacje zawierające wyniki wizytacji KMPT w miejscach detencji znajdujących się na terenie danego województwa w ciągu 2 lat poprzedzających spotkanie. Cykl debat został zakończony w kwietniu 2018 r.

Na przełomie września i października 2018 r. firma Kantar Millward Brown z inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadziła badania „Tortury – opinie Polaków”. Wynika z nich, że aż 71 % badanych wskazało, że w Polsce po 1989 r. stosowane były tortury. Niezwykle niepokojące jest również to, że aż 41 % badanych uważa, że stosowanie tortur może być uzasadnione w określonych przypadkach. Jednocześnie obywatele podkreślają, że problemowi wykorzystywania tortur przez instytucje państwowe powinno poświęcać się więcej miejsca w przestrzeni publicznej – tego zdania jest aż 86 % ankietowanych.

Odpowiadając na te społeczne oczekiwania, Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur postanowił rozpocząć kampanię społeczną pod hasłem „Państwo bez tortur”. Partnerami akcji są: Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Izba Radców Prawnych, Kantar Millward Brown, Rada Europy, ODIHR/OSCE oraz genewskie Stowarzyszenie Zapobiegania Torturom (Association for the Prevention of Torture). Głównym założeniem kampanii jest pogłębienie świadomości społecznej na temat tego, czym są tortury i kto może stać się ich ofiarą. Analiza akt postępowań sądowych pozwala bowiem wysnuć wniosek, że najczęściej ofiarami tortur są osoby o niewielkiej świadomości społecznej, bardzo często niepełnoletni, ale także osoby z niepełnosprawnościami. W ramach kampanii prowadzone są spotkania edukacyjne przedstawiciele Mechanizmu ze studentami uczelni wyższych kształcącymi się na kierunkach, których ukończenie może zaowocować w przyszłości pracą z osobami pozbawionymi wolności (prawo, resocjalizacja, psychologia).

Działaniami szkoleniowymi Mechanizm objął także funkcjonariuszy Policji oraz kadre pedagogiczną i menadżerską ośrodków wychowawczych dla nieletnich.

[Działalność innych zespołów merytorycznych w BRPO (skargowych) w odniesieniu do zapobiegania torturom i niewłaściwemu traktowaniu w latach 2014-2018]

Zgodnie z art. 80 Konstytucji RP każdy ma prawo wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich, na zasadach określonych w ustawie, z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej. Do kompetencji Rzecznika

należą zatem wszystkie sprawy, w których na skutek działania lub zaniechania organów publicznych mogło dojść do naruszenia praw lub wolności obywatelskich, także i sprawy dotyczące naruszenia CAT. W Biurze RPO nie są prowadzone odrębne statystyki skarg dotyczących naruszenia CAT. Sprawy te są prowadzone w różnych zespołach merytorycznych rozpatrujących skargi.

W latach 2014-2018 do Rzecznika skierowano ogółem 277 687 wniosków, w tym 126 272 (45,5%) wniosków w sprawach nowych. Do rozpatrzenia przekazanych zostało 138 684 spraw (50%).

Tab.7 Liczba wniosków wpływających do BRPO w latach 2014 - 2018

Rok	Liczba wniosków, które wpłynęła do RPO	W tym sprawy nowe	Liczba wniosków rozpatrzonych
2014	57 127	26 470	31 487
2015	57 627	27 376	29 923
2016	52 551	24 360	25 642
2017	52 836	22 800	25 711
2018	57 546	25 266	25 921

Tab.8 Sposób rozpatrzenia wniosków

Sposób rozpatrzenia		2014	2015	2016	2017	2018	Razem	w %
Podjęto do prowadzenia:	Razem	9 851	9 006	8 834	8 385	10 673	46 749	33,7
	Podjęto do prowadzenia:	7 732	7 679	7 786	7 199	9 856	40 252	29,0
	w tym z inicjatywy RPO	466	506	837	698	615	3 122	2,3
	w ramach wystąpienia o charakterze generalnym	2 119	1 327	1 048	1 186	817	6 497	4,7
Udzielono wyjaśnień, wskazano wnioskodawcy przysługujące środki działania		16 832	17 357	13 740	14 070	11 944	73 943	53,3
Inne (przekazano wniosek wg właściwości, nie podjęto, zwrócono się z prośbą o uzupełnienie wniosku)		4 804	3 560	3 068	3 256	3 304	17 992	13,0
Razem		31 487	29 923	25 642	25 711	25 921	138 684	100

Działalność innych zespołów działających w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Pełnomocników Terenowych Rzecznika Praw Obywatelskich w Katowicach, Gdańsku i Wrocławiu w odniesieniu do zapobiegania torturom i niewłaściwemu traktowaniu w latach 2014-2018 przedstawiała się następująco:

*Wydział do Spraw Postępowania Organów Ścigania w Zespole Prawa Karnego
(sprawy dot. funkcjonariuszy Policji)*

W zakresie skarg na Policję nie jest możliwe wyodrębnienie statystyczne spraw wpływających do RPO, dotyczących stosowania tortur, lub innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania. Podane niżej statystyki dotyczą zatem ogólnej liczby wniosków zawierających zarzuty wobec postępowania Policji oraz sposób załatwienia tych wniosków.

Istotną częścią działalności RPO w omawianym zakresie jest podejmowanie spraw do prowadzenia z własnej inicjatywy – na przykład na podstawie sygnałów w mediach, ale także informacji uzyskiwanej bezpośrednio z Komendy Głównej Policji. Sprawy tego rodzaju dotyczą zazwyczaj najpoważniejszych w skutkach zdarzeń z udziałem funkcjonariuszy Policji, w wielu przypadkach mogących mieć cechy tortur, lub innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania.

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem łącznie wpłynęło 3 708 skarg związanych z problematyką dotyczącą Policji. W 107 stwierdzono naruszenie praw i wolności wnioskodawcy.

Tab.9 Liczba spraw dot. zarzutów wobec funkcjonariuszy Policji

Rok	Liczba spraw z problematyką dotyczącą Policji	Liczba spraw zakończonych w wyniku przeprowadzonego postępowania	Liczba spraw, w których stwierdzono naruszenie praw i wolności wnioskodawcy	Liczba spraw podjętych z inicjatywy RPO
2014	890	207	12	22
2015	742	270	18	38
2016	726	277	24	25
2017	755	317	27	74
2018	595	236	26	77
Razem	3 708	1 307	107	236

Ponadto w czerwcu 2017 r. RPO zwrócił się do Komendanta Głównego Policji z dwoma wystąpieniami generalnymi w sprawie stosowania przez funkcjonariuszy Policji urządzeń przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej (paralizatorów,

taserów), na tle spraw prowadzonych w BRPO (m.in. śmierci młodego mężczyzny w komisariacie policji na skutek użycia wobec niego paralizatora). W pierwszym wystąpieniu z dnia 20.06.2017 r. RPO nakreślił problem wykorzystywania przez policjantów prywatnych urządzeń stanowiących środki przymusu bezpośredniego i poprosił KGP o zbadanie tego problemu (sprawa została podjęta z urzędu i dotyczyła bezprawnego użycia paralizatora – niebędącego na wyposażeniu funkcjonariusza Policji – podczas interwencji wobec dwóch nietrzeźwych zatrzymanych, którzy nie zapłacili za przejazd taksówką). W odpowiedzi z dnia 4.07.2017 r. KGP poinformował, że wydał polecenia kategorycznego zakazu posiadania, używania i wykorzystywania – w czasie służby i podczas realizacji zadań służbowych – jakichkolwiek prywatnych środków przymusu bezpośredniego lub urządzeń podobnie działających. Poleciał także niezwłoczne sprawdzenie wyposażenia do służby wszystkich policjantów, a w przypadku ujawnienia tego rodzaju środków – podjęcie radykalnych działań eliminujących takie sytuacje, łącznie z kierowaniem stosowanych zawiadomień do prokuratury. W kolejnym wystąpieniu z dnia 28.06.2017 r. RPO uznał, że należy podjąć działania mające na celu stosowanie omawianego środka przymusu bezpośredniego tylko wtedy, gdy jest to rzeczywiście niezbędne i przy zachowaniu wszelkich zakazów wynikających z ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i środków ostrożności wynikających ze specyfiki tych urządzeń. Środkiem do osiągnięcia tego celu może być wprowadzenie procedury szczegółowego dokumentowania użycia lub zastosowania tego środka – podobnie jak to ma miejsce w przypadku broni palnej. W odpowiedzi z dnia 24.04.2018 r. Komendant Główny Policji poinformował Rzecznika, że polecił przygotowanie projektu wytycznych określających sposób postępowania przy użyciu lub wykorzystaniu paralizatorów. Oczekiwany dokument określający stosowanie paralizatorów, wszedł w życie w dniu 23 sierpnia 2018 r. (Dz. Urz. KGP z 2018 r., poz. 82)

Zespół do spraw Wykonywania Kar (sprawy dot. funkcjonariuszy Służby Więziennej)

W okresie objętym sprawozdaniem wpłynęło łącznie 4 765 spraw związanych z tematyką funkcjonariuszy SW. Sprawy te w głównej mierze dotyczyły traktowania, stosowania środków przymusu bezpośredniego, kontroli osobistej i kontroli cel mieszkalnych. W 132 sprawach stwierdzono naruszenie praw i wolności wnioskodawcy.

Tab.10 Sprawy dotyczące traktowanie przez funkcjonariuszy SW

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	Razem
Wpływ ogółem	1 214	1 125	1 055	698	673	4 765
Traktowanie przez funkcjonariuszy Służby Więziennej	914	852	776	439	397	3 378
Stosowanie środków przymusu, kontrola osobista, kontrola celi mieszkalnej	141	135	147	110	117	650
Pobicie	49	47	62	57	49	264
Agresja werbalna i znieważanie	110	91	70	92	110	473
Liczba spraw zakończonych	281	346	260	274	274	1 435
w tym pozytywnie	20	38	21	28	25	132

Ponadto w 2015 r. RPO zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z postulatem wprowadzenia do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.) przepisu penalizującego stosowanie tortur, o co zabiega w zasadzie już od 2000 r. Wskazał, że od lat organizacje międzynarodowe oraz organizacje pozarządowe w Polsce konsekwentnie zajmują stanowisko, że należy wprowadzić do kodyfikacji karnej przestępstwo tortur, obejmujące swoją treścią zachowania określone w art. 1 CAT. Rekomendacja taka kierowana jest do rządu polskiego także przez Komitet ONZ Przeciwko Torturom każdorazowo po rozpatrzeniu sprawozdań okresowych Polski, przedkładanych w trybie określonym w art. 19 ust. 1. CAT. Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi, której udzielił RPO uznał, że nie dostrzega jednak potrzeby takiej zmiany. Pokreślił bowiem, że wszelkie elementy definicji tortur zawartej w art. 1 CAT znajdują odzwierciedlenie w polskim Kodeksie karnym, stanowiąc znamiona różnych przestępstw w nim określonych. Jednakże w lipcu 2017 r. Marszałek Sejmu skierował do pierwszego czytania projekt poselski wprowadzający do polskiego Kodeksu karnego zakaz stosowania tortur (druk 1702). Zgodnie z przedstawioną propozycją miał on brzmieć:

„art. 246 § 1. Funkcjonariusz publiczny lub ten, który działając na jego polecenie, dopuszcza się stosowania tortur poprzez używanie przemocy, groźby bezprawnej lub w inny sposób znęcając się fizycznie lub psychicznie nad inną osobą, w celu uzyskania określonych zeznań, wyjaśnień, informacji lub oświadczenia podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 2. Funkcjonariusz publiczny lub ten, który działając na jego polecenie, dopuszcza się stosowania tortur poprzez znęcanie się fizyczne lub psychiczne nad inną osobą, w celu ukarania jej za czyn popełniony przez nią albo o którego dokonanie jest ona podejrzana, a także w celu zastraszenia lub wywarcia nacisku na nią lub trzecią osobę albo w jakimkolwiek innym celu

wynikającym z wszelkiej formy dyskryminacji, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 8.

§ 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 i 2 działał ze szczególnym okrucieństwem, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 12.

§ 4. Funkcjonariusz publiczny, który wbrew obowiązkowi dopuszcza do popełnienia czynu określonego w § 1, 2 lub 3 podlega karze określonej w tych przepisach”.

Niestety, przedstawiony projekt został odrzucony przez Sejm już w pierwszym czytaniu.

W piśmie z dnia 27.10.2015 r. RPO zwrócił się do ówczesnego Ministra Zdrowia z postulatem uwzględnienia w programach studiów medycznych treści zawartych w Protokole Stambulskim. W odpowiedzi Minister poinformował, że w programie studiów medycznych jest ujęta problematyka przemocy w rodzinie, ze szczególnym uwzględnieniem przemocy wobec dzieci, w aspekcie rozpoznawania jej objawów i sposobów przeciwdziałania temu zjawisku. W 2016 r. RPO ponowił swoją prośbę o włączenie do programów studiów medycznych, w szerszym niż dotychczas zakresie, treści zawartych w Protokole Stambulskim, w celu zaznajomienia przyszłych lekarzy oraz innych pracowników ochrony zdrowia z rekomendowanymi w tym dokumencie procedurami i wytycznymi, stosowanymi przy wykrywaniu i dokumentowaniu przypadków tortur i innego złego traktowania. W swojej odpowiedzi Minister wskazał, że możliwość uwzględnienia zmian w aktualnie obowiązujących przepisach dotyczących standardów kształcenia na studiach medycznych będzie brana pod uwagę przy nowelizacji obowiązujących przepisów prawnych. Zapewnienie to nie zostało jednak zrealizowane.

Wydział Praw Migrantów i Mniejszości Narodowych w Zespole do spraw Równego Traktowania (sprawy dot. umieszczania i pobytu cudzoziemców w ośrodkach strzeżonych)

Rzecznicy Praw Obywatelskich kolejnych kadencji, obejmujących lata 2014-2018, wiele uwagi poświęcali sytuacji cudzoziemców, którzy w związku z nieuregulowanym statusem na terytorium Polski umieszczani byli, na podstawie postanowień sądu, w prowadzonych przez Straż Graniczną ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców. Pod koniec 2013 r., po serii wizytacji w ośrodkach, Rzecznik przedstawił ówczesnemu Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz Komendantowi Głównemu Straży Granicznej swoje uwagi na temat zasad stosowania detencji wobec cudzoziemców¹³. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał m.in. na konieczność wprowadzenia do projektowanej wówczas ustawy o cudzoziemcach¹⁴ alternatywnych do detencji środków zabezpieczających przebieg postępowania administracyjnego, w którym wobec cudzoziemca orzeczone może zostać wydalenie z

¹³ Sprawa nr V.542.7.2014.MS

¹⁴ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2018 r., poz. 2094 z późn. zm.).

terytorium Polski. Rzecznik postulował przy tym, aby stosowanie środków alternatywnych, nie związanych z pozbawieniem wolności, było zasadą w postępowaniu wobec cudzoziemców spełniających przesłanki do ich zatrzymania, a umieszczenie w ośrodku stanowiło jedynie wyjątek i ograniczało się wyłącznie do przypadków uzasadnionych ochroną bezpieczeństwa i porządku. Postulat Rzecznika spełniony został jedynie częściowo. Nowa ustawa o cudzoziemcach, która weszła w życie w dniu 1 maja 2014 r., wprowadziła wspomniane środki, ale nie jako zasadę, lecz jako wyjątek od stosowania detencji, ograniczony do określonych w ustawie sytuacji. Podobne regulacje znalazły się również w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵, której przepisy znajdują zastosowanie w sprawach cudzoziemców ubiegających się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy. W 2014 r., po zmianie obowiązujących przepisów prawa, Rzecznik monitorował, jak w praktyce wygląda stosowanie wobec cudzoziemców środków alternatywnych. Rzecznik zaobserwował m.in., że nie wszystkie sądy, które rozpatrywały sprawy umieszczenia cudzoziemca w ośrodku strzeżonym, oceniały z urzędu możliwość zastosowania środków alternatywnych zamiast detencji. Na ten problem Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę Ministerstwu Sprawiedliwości¹⁶. Interwencja przyniosła oczekiwane rezultaty: Ministerstwo wystąpiło do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury o uwzględnienie tej tematyki w szkoleniach planowanych na 2015 r. Wystąpienie Rzecznika z dnia 18.09.2014 r. przekazane także zostało prezesom sądów apelacyjnych wraz z prośbą o poinformowanie o jego treści sędziów orzekających w sprawach cudzoziemców.

Równocześnie RPO występował do Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, zmierzającej do wprowadzenia całkowitego zakazu umieszczania w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców osób małoletnich oraz osób sprawujących nad nimi opiekę¹⁷. Rzecznik zwracał uwagę, że warunki istniejące w ośrodkach strzeżonych, które zbliżone są do więziennych, nie są odpowiednie dla dzieci, przez co pobyt w takich placówkach może być dla nich przeżyciem traumatycznym i wpływać negatywnie na ich rozwój psychofizyczny. O wsparcie takiej inicjatywy Rzecznik prosił też Ministra Edukacji Narodowej wskazując, że w warunkach detencji nie może być realizowane konstytucyjne prawo małoletnich cudzoziemców do nauki. Ani Minister Spraw Wewnętrznych, ani Minister Edukacji Narodowej nie podzielili jednak postulatu Rzecznika. Apel o wprowadzenie całkowitego zakazu umieszczania małoletnich w ośrodkach strzeżonych ponownie podniesiony został przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu skierowanym do Prezesa Rady Ministrów w dniu 5 października 2015 r., dotyczącym przyjęcia przez Polskę migrantów

¹⁵ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Dz.U. z 2018 r., poz. 1109 z późn. zm.)

¹⁶ Sprawa nr V.542.27.2014 z 29 sierpnia 2014 r.

¹⁷ Sprawa nr V.542.32.2014.MS.

z Afryki i Bliskiego Wschodu (wystąpienie w sprawie tzw. mapy drogowej przyjęcia przez Polskę uchodźców)¹⁸ również nie przyniósł oczekiwanych rezultatów.

W wystąpieniu z dnia 13 lutego 2017 r., skierowanym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik przedstawił swoje uwagi do projektowanej obecnie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Rzecznik krytycznie odniósł się m.in. do proponowanego w ww. projekcie automatyzmu w stosowaniu detencji wobec cudzoziemców składających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściu granicznym i jednoczesnego wyłączenia możliwości zastosowania wobec tych osób środków alternatywnych do detencji. Rzecznik zwrócił też uwagę na wyeliminowanie doświadczonej przez cudzoziemca przemocy, innej niż tortury lub okrutne, nieludzkie czy poniżające traktowanie albo karanie, z katalogu przesłanek wyłączających możliwość umieszczenia cudzoziemca w detencji. Tylko część postulatów Rzecznika, w tym np. pierwszy w wymienionych wyżej, została na tym etapie uwzględniona. W związku z kontynuowaniem przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji prac nad zmianą ww. ustawy Rzecznik w dniu 31 marca 2019 r. ponownie zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o niezmienną obowiązywanie przepisów dotyczących nieumieszczenia w ośrodku strzeżonym lub areszcie dla cudzoziemców osób poszukujących ochrony. Obecnie obowiązująca wersja tego przepisu wyłącza stosowanie detencji wobec wszystkich tych cudzoziemców, których stan psychofizyczny może uzasadniać domniemanie, że byli poddani przemocy. Tymczasem projekt ustawy zakłada zawężenie tej przesłanki tylko do cudzoziemców, którzy byli ofiarami tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. W opinii Rzecznika po wejściu w życie projektowanych zmian, nie każda doświadczona przemoc, niezależnie od stopnia jej dotkliwości i wpływu na stan psychofizyczny zatrzymanego cudzoziemca, będzie uznawana za przesłankę wyłączającą możliwość zastosowania detencji¹⁹.

W 2017 r. Rzecznik podjął interwencję w związku z przypadkiem użycia przez funkcjonariuszy SG w jednym z ośrodków strzeżonych przymusu bezpośredniego wobec trzech przebywających w tej placówce mężczyzn. Zebrany przez Rzecznika materiał poddawał w wątpliwość, czy zastosowanie przymusu w ogóle było uzasadnione, i czy odbyło się zgodnie z przepisami ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej²⁰. Swoje wątpliwości Rzecznik przedstawił najpierw komendantowi właściwego oddziału Straży Granicznej, potem Komendantowi Głównemu SG, razem z wnioskiem o podjęcie w ww. sprawie postępowań dyscyplinarnych. Postępowania takie nie zostały jednak wszczęte. Straż Graniczna zdecydowała się natomiast skierować do Prokuratury zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa czynnej napaści na funkcjonariuszy przez mężczyzn, wobec których zastosowano środek przymusu. W tej sytuacji Rzecznik również wystąpił do Prokuratury, ale z wnioskiem

¹⁸ Sprawa nr V.543.9.2015.MS.

¹⁹ Sprawa nr XI.543.10.2017.

²⁰ Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu i broni palnej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1120)

o zbadanie kwestii ewentualnego przekroczenia uprawnień przez interweniujących w ośrodku funkcjonariuszy SG. Prokuratura Rejonowa w Białej Podlaskiej umorzyła śledztwo w sprawie przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy Straży Granicznej podczas interwencji podjętej w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców w Białej Podlaskiej. Zażalenie na to postanowienie wniósł pełnomocnik pokrzywdzonych cudzoziemców. W dniu 29 grudnia 2017 r. Sąd Rejonowy w Białej Podlaskiej utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie. Rzecznik monitoruje postępowanie karne, w którym cudzoziemcy zostali oskarżeni o czynną napaść na funkcjonariuszy Straży Granicznej.

Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach

W latach 2014-2018 w Biurze Pełnomocnika Terenowego RPO w Katowicach prowadzono 52 sprawy, których problematyka wskazywała na możliwość wystąpienia tortur bądź okrutnego lub niehumanitarnego traktowania i karania.

W 23 sprawach zarzuty adresowane były do funkcjonariuszy Służby Więziennej (z ogólnej liczby 550 spraw podjętych na podstawie skarg osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych) i dotyczyły przekroczenia uprawnień przez funkcjonariuszy (pobicia, wulgarne traktowanie). W 9 sprawach złożono w imieniu RPO bądź przekazano do prokuratury zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa; w 6 sprawach przeprowadzono badanie na terenie jednostki penitencjarnej; dwukrotnie zorganizowano przyjęcia interesantów na terenie zakładów karnych.

W 21 sprawach zarzuty adresowane były do funkcjonariuszy Policji (z ogólnej liczby 583 spraw dotyczących działań Policji i prokuratury) i dotyczyły przekroczenia uprawnień, 3 sprawy dotyczyły traktowania przez personel szpitala psychiatrycznego, 3 traktowania przez personel domu pomocy społecznej (w tym 1 badanie sprawy na miejscu – postępowanie prokuratorskie w toku), 1 sposobu traktowania nieletnich w młodzieżowym ośrodku wychowawczym, 1 traktowania osoby umieszczonych w izbie wytrzeźwień.

Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu

W latach 2014-2018 w Biurze Pełnomocnika Terenowego RPO we Wrocławiu prowadzono 204 sprawy, których problematyka wskazywała na możliwość wystąpienia tortur bądź okrutnego lub niehumanitarnego traktowania i karania. Z 20 skarg z zarzutami wobec funkcjonariuszy SW, 9 spraw dotyczyło zarzutów przekroczenia uprawnień (pobicia), a 11 – agresji słownej i znieważenia.

W analizowanym okresie 182 sprawy podjęto na podstawie skarg dotyczących zarzutów adresowanych wobec działań Policji. Wśród tej liczby, 20 spraw dotyczyło przekroczenia

uprawnień (pobicie, nieludzkie traktowanie). Zarzuty sformułowane przez wnioskodawców potwierdziły się w 1 przypadku. Ponadto 1 sprawa dotyczyła traktowania przez personel placówki dla nieletnich (zarzuty potwierdzone), 1 sprawy dotyczyła traktowania przez personel izby wytrzeźwień (zarzuty nie zostały potwierdzone).

Biuro Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku

W latach 2014 – 2018 w Biurze Pełnomocnika Terenowego RPO w Gdańsku zarejestrowane zostały 101 spraw, których problematyka wskazywała na możliwość wystąpienia tortur bądź okrutnego lub nieludzkiego traktowania i karania.

Ogólnie w latach 2014-2018 zarejestrowano 642 spraw podjętych na podstawie skarg osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych. W tym 133 skarg z zarzutami wobec funkcjonariuszy SW, z których:

- 18 spraw dotyczyło zarzutów przekroczenia uprawnień (pobicia, wulgarne traktowanie, stosowanie środków przymusu bezpośredniego);
- 11 spraw dotyczyło znęcania się przez współosadzonych (nie potwierdziły się zarzuty zaniedbania ze strony funkcjonariuszy SW);

W 91 skargach osadzonych zarzuty dotyczyły organizacji pracy służby zdrowia, z czego 9 spraw dotyczyło niewłaściwego traktowania przez personel więziennej służby zdrowia.

W 19 sprawach z wniosku osadzonych, o możliwości nieludzkiego traktowania mogły świadczyć zarzuty kierowane na warunki socjalno-bytowe (w tym niezabudowane kąciki sanitarne, zbyt mały metraż, brak stosownej odzieży, nieodstosowanie celi do potrzeb osób z niepełnosprawnością).

W analizowanym okresie 232 sprawy podjęto na podstawie skarg dotyczących zarzutów adresowanych wobec działań Policji i prokuratury. Z tej ogólnej liczby, w 40 sprawach zarzuty dotyczyły przekroczenia uprawnień, w szczególności zachowań, które mogły nosić znamiona tortur.

Ponadto, 3 sprawy dotyczyły traktowania przez personel szpitala psychiatrycznego pacjentów internowanych, a 1 sprawa dotyczyła sposobu traktowania nieletnich w młodzieżowym ośrodku socjoterapii (zarzuty potwierdziły się częściowo, tj. m.in. w zakresie ograniczenia kontaktów z rodziną, możliwości stosowania ś.p.b., kontroli osobistej, zajęć na świeżym powietrzu; sprawa wciąż w toku).

Badanie spraw na miejscu odbyło się w 36 sprawach, z czego:

- 34 na terenie jednostek penitencjarnych, w tym 17 spraw dot. badania sytuacji osób z niepełnosprawnością intelektualną w zakładach karnych, 10 spraw dot. sytuacji osób

po 75 roku życia przebywających w zakładach karnych; w 7 przypadkach zbadano inne sprawy dotyczące osadzonych na podstawie skarg indywidualnych

- 1 na terenie szpitala psychiatrycznego, na skutek skargi pacjentów internowanych;
- 1 na terenie młodzieżowego ośrodka socjoterapii, na skutek skargi na sposób traktowania wychowanków (skarga w części zasadna).

ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 5 – PRZEMOC WOBEC KOBIET, PRZEMOC DOMOWA

[Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i bliskich związkach. Środki ochrony]

Poprawa efektywności i wdrożenie dodatkowych środków ochrony osób doznających przemocy w bliskich związkach powinno należeć do najistotniejszych zadań właściwych organów władzy publicznej. Zasadniczym wyzwaniem jest zapewnienie spójności polskiego ustawodawstwa ze standardami wyznaczonymi przez międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka²¹, ponieważ dotychczas nie zostały one w pełni wdrożone. Niestety, potrzeba przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w tym obowiązek stosowania Konwencji Stambulskiej, bywa otwarcie kwestionowana przez osoby pełniące wysokie funkcje publiczne²². W ocenie Prezydenta RP, polskie regulacje antyprzemocowe doskonale spełniają swoją rolę. W wypowiedzi w jednym z programów telewizji publicznej, Prezydent przypomniał, że *„Wskazywałem, że u nas ta regulacja dotycząca przemocy jest bardzo dobra, funkcjonuje, jest egzekwowana. Przyjmowanie dodatkowych regulacji jest niepotrzebne, bo w Polsce to działa. W związku z tym, my nie musimy się już dodatkowo do niczego zobowiązywać”*²³. Z kolei Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, w wywiadzie dla Gazety Wyborczej stwierdziła wprost *„Jestem za wypowiedzeniem przez Polskę konwencji antyprzemocowej”*²⁴. Bez wątplenia tego typu wypowiedzi osób pełniących tak istotne funkcje publiczne, nie tworzą klimatu dla wprowadzenia niezbędnych zmian w prawodawstwie antyprzemocowym rzutując negatywnie na aktywność odpowiedzialnych służb i świadomość społeczną.

Rzecznik wskazuje na potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych i poprawy dostępności różnych form wsparcia osób doznających przemocy i oddziaływań na sprawców. Obowiązująca obecnie ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie posługuje się definicją przemocy w rodzinie, która nie zapewnia ochrony prawnej przed przejawami przemocy

²¹ W tym również Konwencję o eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet i precyzującymi jej postanowienia Komentarzami ogólnymi nr 12, 19 i 35 wydanymi przez Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, Konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

²² Premier RP Mateusz Morawiecki (4.01.2018):

<https://oko.press/morawiecki-przeciwno-konwencji-antyprzemocowej-szkodliwej-ideologii-gender-przemocachce-walczyz-miloscia-malzenstwem/>

Prezydent RP Andrzej Duda (3.02.2017)

<https://oko.press/duda-trzeba-stosowac-konwen-antyprzemocowej-polskie-prawo-dobre/>

²³ Wypowiedź z programu *Warto rozmawiać* wyemitowanego w TVP w dniu 2.02.2017 r.

²⁴ Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Elżbieta Rafalska (7.12.2016)

<http://wyborcza.pl/7,75398,21082147,rzad-wypowie-konwencje-o-zwalczaniu-przemocy-wobec-kobiet-trwaja.html>

ekonomicznej. Ponadto, skorzystanie ze środków wsparcia przewidzianych przez ustawę jest niemożliwe, gdy osobą stosującą przemoc jest były partner lub osoba, która już nie zamieszkuje z osobą pokrzywdzoną. Pomimo deklarowanej przez rząd zgody na poszerzenie zakresu stosowania ustawy, postulaty pozostają niezrealizowane.

[Izolacja sprawcy przemocy]

Dotychczas nie wdrożono do krajowego prawodawstwa środka umożliwiającego natychmiastową izolację sprawcy od ofiary przemocy w sytuacji bezpośredniego zagrożenia, który byłby niezależny od ewentualnego wszczęcia postępowania karnego oraz możliwy do zastosowania na każdym jego etapie (taki obowiązek wynika z art. 52 Konwencji Stambulskiej). Konieczna jest również poprawa efektywności mechanizmów przewidzianych przez prawo cywilne – obecnie czas oczekiwania na rozpatrzenie przez sąd cywilny wniosku o zobowiązanie sprawcy przemocy do opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania wynosi średnio 153 dni, podczas gdy powinno ono następować niezwłocznie.

[Niewystarczająca dostępność miejsc bezpiecznego schronienia]

Istotnym problemem jest niedostateczna liczba specjalistycznych ośrodków wsparcia dla osób doświadczających przemocy w rodzinie oraz miejsc schronienia. Z danych wynika, że w latach 2015-2017 nie zwiększyła się liczba specjalistycznych ośrodków wsparcia dla osób doświadczających przemocy w rodzinie – było ich 35, nie uległa także zwiększeniu liczba miejsc w tych placówkach – 591 i pozostaje niewystarczająca w stosunku do potrzeb.

Za niewystarczającą należy uznać także liczbę miejsc bezpiecznego schronienia w całodobowych ośrodkach wsparcia oraz w ośrodkach interwencji kryzysowej, szczególnie że pomoc świadczona w specjalistycznych ośrodkach wsparcia nie jest wystarczająca. Tymczasem, w ostatnich latach zlikwidowano kolejne gminne i powiatowe ośrodki wsparcia (w roku 2015 liczba ośrodków to 24, w 2016 – 22, a w 2017 – 20), a w części województw takich ośrodków w ogóle nie utworzono²⁵.

Konieczne jest także zwiększenie gminnego zasobu mieszkań przeznaczonych dla osób doświadczających przemocy w rodzinie oraz przyznanie osobom doświadczającym przemocy domowej pierwszeństwa w uzyskaniu mieszkania z tego zasobu. Według wiedzy Rzecznika większość osób – w zasadzie wyłącznie kobiety – które doświadczyły przemocy domowej i bądź to nadal zamieszkują ze sprawcą, bądź też, z konieczności, zdecydowały się na opuszczenie mieszkania, ma wciąż realne trudności w uzyskaniu pomocy w zakresie potrzeb mieszkaniowych. Wyprowadzając się ze wspólnie zajmowanego lokalu, osoby doświadczające udokumentowanej przemocy nie mają żadnych szczególnych preferencji w korzystaniu z gminnej pomocy mieszkaniowej, w tym pierwszeństwa w uzyskaniu mieszkania. W praktyce

²⁵ Chodzi o województwa: podlaskie, świętokrzyskie, lubelskie, małopolskie, lubuskie i kujawsko-pomorskie.

umieszczenie na liście osób oczekujących na ogólnych zasadach na przyznanie lokalu komunalnego oznacza bliżej nieokreślony, zwykle co najmniej kilkuletni, czas oczekiwania.

[Luki w danych statystycznych]

Niezbędne jest położenie większego nacisku na gromadzenie przez organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości danych statystycznych dotyczących przemocy wobec kobiet i przemocy w rodzinie. W ocenie Rzecznika obecnie funkcjonujące rozwiązania osiągają w pełni tylko jeden z trzynastu wskaźników opracowanych przez Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn (EIGE). Gromadzone statystyki nie uwzględniają m.in. przemocy ekonomicznej, a także przypadków przemocy stosowanej przez byłych partnerów lub małżonków, co wiąże się z niedostatkami legislacyjnymi.

[Świadomość społeczna]

Nie można zgodzić się z twierdzeniem rządu, że skuteczność polskiego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie znajduje swoje potwierdzenie w badaniach Agencji Praw Podstawowych, które wskazują na niższy niż średni w Europie odsetek kobiet doświadczających przemocy w Polsce (19% w stosunku do średniej europejskiej 33%). Niewłaściwe jest dokonywanie oceny efektywności krajowego systemu ochrony przed przemocą w rodzinie w oparciu o ww. dane. Niski odsetek osób, które zadeklarowały, że doświadczyły takiej przemocy nie implikuje skuteczności systemu wsparcia, a raczej wskazuje na niską świadomość społeczną dotyczącą zjawiska przemocy wobec kobiet lub znacznego *underreportingu* w tym zakresie, a także brak wiary w efektywność działania państwa w tym obszarze. Odnotować należy, że sami autorzy cytowanego badania dostrzegli rozdźwięk pomiędzy stosunkowo niskim odsetkiem Polek wskazujących, że doświadczyły przemocy a wysoką liczbą zgłoszeń otrzymanych przez organy ścigania. Taka rozbieżność danych świadczy o fakcie, że w sondażu Polki były bardziej skłonne ujawniać tylko te przypadki przemocy, które miały poważny charakter, tj. takich, w których doszło do interwencji Policji ze względu na np. poważne uszkodzenia ciała²⁶.

RPO zauważa, że w praktyce kobiety w wielu obszarach znajdują się w sytuacji mniej korzystnej w porównaniu do mężczyzn, do czego istotnie przyczyniają się utrzymujące się stereotypy odnoszące się do ról kobiety i mężczyzny w różnych obszarach życia – rodzinnego, politycznego, społecznego, czy gospodarczego. Obowiązujące regulacje prawne, ale też działania programowe i realizowane polityki publiczne, nie przyczyniają się w wystarczającym stopniu do pozytywnych zmian w tym zakresie.

²⁶ Zob. Violence against women: an EU-wide survey. Main results report https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf p. 63.

[Ochrona przed dyskryminacją, działania programowe rządu]

Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania z dnia 3 grudnia 2010 r.²⁷ (dalej: ustawa o równym traktowaniu) wprowadza minimalny, wymagany przez prawo unijne standard ochrony przed dyskryminacją, a przez to tworzy niewystarczające gwarancje jednakowej dla wszystkich i skutecznej ochrony. Ustawa różnicuje sytuację prawną ofiar nierównego traktowania ze względu na ich cechę osobistą, będącą jednocześnie przesłanką dyskryminacji. Najszerszą ochronę przyznano osobom traktowanym nierówno ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość – osoby te mają możliwość dochodzenia odszkodowania za dyskryminację w sferze związanej z zatrudnieniem i zabezpieczeniem społecznym, opieki zdrowotnej, oświaty i szkolnictwa wyższego oraz dostępu do usług oferowanych publicznie. Słabiej chronione są zaś ofiary dyskryminacji ze względu na religię, wyznanie, światopogląd, wiek, niepełnosprawność i orientację seksualną – w przypadku tych ostatnich ustawa dopuszcza dochodzenie odszkodowania jedynie wtedy, gdy do dyskryminacji doszło w sferze zatrudnienia. Ustawa nie zapewnia środków ochrony przed dyskryminacją ze względu na płeć w zakresie opieki zdrowotnej oraz oświaty i szkolnictwa wyższego. Osoby pokrzywdzone dyskryminacją rzadko korzystają z uprawnień przewidzianych w ustawie – RPO posiada informacje jedynie o dwóch prawomocnie zakończonych sprawach dotyczących roszczeń dochodzonych na jej podstawie. Istotne wątpliwości pojawiają się także w praktyce orzeczniczej – w szczególności, czy na gruncie art. 13 ustawy możliwe jest dochodzenie wyłącznie odszkodowania, czy także zadośćuczynienia za krzywdę.

Zakończyła się realizacja wdrażanego przez rząd Krajowego Programu Działań na Rzecz Równego Traktowania na lata 2013-2016, jednak dotychczas nie przedstawiono jego ewaluacji. Wbrew obowiązkowi ustawowemu (art. 22 ustawy o równym traktowaniu) brak też propozycji Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania dalszych działań na rzecz podnoszenia świadomości społecznej w zakresie równego traktowania i przeciwdziałania naruszeniom tej zasady, w tym poprzez odpowiednie kreowanie polityki rządu. Aktywność Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania jest w ostatnich latach (zwłaszcza od 2016 r.) bardzo ograniczona, również ze względu na powierzenie osobie pełniącej tę funkcję dodatkowych zadań oraz brak przydzielenia adekwatnego do potrzeb aparatu urzędniczego mającego wspierać jego działalność.

[Przemoc seksualna wobec kobiet]

Definicja przestępstwa „zgwałcenia” zawarta w Kodeksie karnym penalizuje zachowania polegające na doprowadzeniu do obcowania płciowego nie tyle wbrew woli (bez zgody) osoby pokrzywdzonej, ale jedynie wtedy, gdy do naruszenia nietykalności seksualnej dochodzi za pomocą przemocy, podstępów lub groźby bezprawnej. Konstrukcja przepisu opiera

²⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1219

się zatem na nieuzasadnionym oczekiwaniu od osoby zaatakowanej, że stawi ona opór czynnościom sprawcy o określonym natężeniu, tj. takim, które następnie zostanie przez sprawcę przełamany przemocą fizyczną lub groźbą karalną. Działanie sprawcy nie będzie stanowić przestępstwa, jeśli zaatakowana osoba, np. w wyniku szoku lub pod wpływem strachu, nie zdąży zareagować lub nie stawi wystarczającego oporu sprawcy, który zmusiłby go do zastosowania przemocy psychicznej lub groźby. Polskie ustawodawstwo dotyczące ochrony wolności seksualnej nie uwzględnia zatem wymogu przyjęcia optyki nienaruszalności autonomii seksualnej każdej osoby i penalizowania wszystkich tych czynności o charakterze seksualnym, do których dochodzi z naruszeniem granic intymności osoby pokrzywdzonej bez jej zgody.

Podsumowując stan realizacji zaleceń Komitetu dotyczących szeroko rozumianej przemocy wobec kobiet, stwierdzić należy, że zostały one zrealizowane jedynie częściowo. Niezbędne jest uzupełnienie i dalsze rozwijanie ustanowionego systemu wsparcia osób doznających przemocy w rodzinie.

ODPOWIEDŹ NA PYTANIA 7, 8, 9, 10 i 11 – UCHODŹCY I AZYLAŃCI

[Warunki w ośrodkach dla cudzoziemców]

Monitoring ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców prowadzony przez KMPT w latach 2016 - 2018, wskazuje na następujące nieprawidłowości w zakresie warunków socjalno-bytowych:

- stosowanie krat w oknach budynków mieszkalnych ośrodków dla cudzoziemców,
- cudzoziemcy przebywający w Areszcie w Przemyślu nie powinni być poddawani stałemu monitoringowi. System ten jest nieproporcjonalny do zagrożenia ze strony cudzoziemców i nawet w systemie penitencjarnym stosowany jest jedynie wobec więźniów szczególnie niebezpiecznych. Dodatkowo w celach aresztu nie zorganizowano sanitariatów. Cudzoziemcy w nich przebywający za każdym razem muszą prosić strażnika o umożliwienie skorzystania z toalety. W związku z tym niektórzy oddawali mocz do plastikowych butelek,
- zapewnienie poczucia intymności i zachowania prawa do prywatności przez cudzoziemców korzystających z pomieszczeń higieniczno-sanitarnych w Ośrodku w Białej Podlasce i w Krośnie Odrzańskim. Zbyt niskie przesłony pomiędzy kabinami WC oraz prysznicami powodowały bowiem poczucie wstydu u korzystających z nich cudzoziemców.

[Dostęp do procedury uchodźczej]

W kontekście dostępu cudzoziemców do procedury uchodźczej warto wspomnieć o utrzymującej się od kilku lat sytuacji na kolejowym przejściu granicznym między Polską

i Białorusią w Terespolu. Przez to przejście graniczne do Polski wjeżdżają lub próbują wjechać, cudzoziemcy pochodzący głównie z Czeczenii i Tadżykistanu, którzy nie posiadają dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy, ale przystępując do odprawy granicznej deklarują funkcjonariuszom Straży Granicznej zamiar złożenia w Polsce wniosku o udzielenie im ochrony międzynarodowej. Każda osoba, która na granicy zgłosi chęć ubiegania się o wspomnianą ochronę, powinna zostać wpuszczona na terytorium Polski, a funkcjonariusze właściwej miejscowo Placówki Straży Granicznej zobowiązani są przyjąć od niej odpowiedni wniosek. Takie działanie zapewnić ma możliwość faktycznej realizacji postanowień Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, zobowiązującej państwa-strony do podejmowania wysiłków na rzecz zapewniania osobom poszukującym ochrony przed prześladowaniem w kraju pochodzenia możliwości korzystania z podstawowych praw i wolności człowieka w innym, bezpiecznym dla nich państwie.

Wizytacje na przejściu granicznym w Terespolu, przeprowadzone przez przedstawicieli Rzecznika w sierpniu 2016 r. oraz w maju 2018 r., potwierdziły że na tym przejściu dochodzi do przypadków niewpuszczania do Polski cudzoziemców, którzy podczas odprawy deklarują zamiar złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wizytujący byli świadkami rozmów prowadzonych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej z cudzoziemcami w ramach tzw. kontroli granicznej II linii, w trakcie których cudzoziemcy albo wprost mówili o zamiarze złożenia w Polsce wniosku o ochronę, albo opisywali swoją sytuację w sposób sugerujący taki powód przyjazdu do Polski, a mimo to odmawiano im prawa wjazdu do Polski i zwracano na terytorium Białorusi. W celu zabezpieczenia praw cudzoziemców RPO postuluje, aby do obowiązującego porządku prawnego wprowadzona została zasada protokolowania rozmów prowadzonych w ramach tzw. kontroli II linii. Należy ustanowić jednolite formularze protokołów, a przede wszystkim uwzględnić w tych formularzach obligatoryjne pytanie o zamiar ubiegania się w Polsce o ochronę międzynarodową, z jednoczesnym obowiązkiem odczytania protokołu i przedłożenia go cudzoziemcowi do podpisu. Zdaniem RPO tylko taka forma dokumentowania przebiegu wspomnianych wyżej rozmów zminimalizuje prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji, w których słowa cudzoziemców świadczące o zamiarze ubiegania się w Polsce o status uchodźcy nie będą przez Straż Graniczną odnotowywane, a w konsekwencji cudzoziemcom tym odmawiać się będzie prawa wjazdu do Polski. Dotychczas postulaty RPO nie zostały uwzględnione, choć pozostają zbieżne z uwagami formułowanymi także przez organy wymiaru sprawiedliwości²⁸.

Podczas wizytacji przeprowadzonej na przejściu granicznym w Terespolu w maju 2018 r. przedstawiciele RPO zetknęli się również z przypadkami, w których Straż Graniczna

²⁸ NSA odniósł się do kwestii dokumentowania przebiegu rozmów prowadzonych przez funkcjonariuszy SG w ramach kontroli granicznej II linii w wyroku z dnia 17 maja 2018 r. (sprawa o sygn. akt II OSK 2766/17). NSA stwierdził, że organ Straży Granicznej, aby móc ustalić, czy cudzoziemiec rzeczywiście nie spełnia warunków do wjazdu na terytorium Polski, musi przeprowadzić wywiad (rozpytanie) na okoliczność celu przekraczania przez cudzoziemca granicy, z którego to wywiadu powinien sporządzić protokół. W przeciwnym razie, zdaniem Sądu, naruszona zostaje zasada zaufania do organów państwa.

odmówiła prawa wjazdu do Polski cudzoziemkom, które wśród przyczyn opuszczenia kraju pochodzenia wymieniały doświadczoną tam przemoc domową. Jedna z kobiet, która w dniu wizytacji została ostatecznie wpuszczona na terytorium Polski i złożyła wniosek o ochronę międzynarodową, wcześniej próbowała przekroczyć granicę w Terespolu aż 13 razy, a podczas trzech takich prób, w trakcie kontroli II linii, informowała funkcjonariuszy SG, że ucieka od agresywnego męża, który stosuje wobec niej przemoc fizyczną i ekonomiczną oraz chce zabrać jej dziecko. Te wypowiedzi cudzoziemki nie zostały przez funkcjonariuszy SG uznane za treści, które świadczyłyby o poszukiwaniu w Polsce ochrony międzynarodowej. Za każdym razem cudzoziemka otrzymywała decyzję odmawiającą jej prawa wjazdu do Polski. Tego samego dnia, podczas kontroli granicznej II linii monitorowanej przez przedstawicielkę RPO, inna cudzoziemka zgłosiła funkcjonariuszom SG obawy przed powrotem do kraju pochodzenia za względu na doświadczoną tam przemoc ze strony małżonka. Cudzoziemka miała przy sobie zdjęcia ciała ze śladami pobić, na których jednak nie było widać twarzy. Wyraziła też obawę przed odebraniem jej dzieci. Ta cudzoziemka również nie została uznana za osobę poszukującą w Polsce ochrony międzynarodowej. Dopiero po interwencji przedstawicielki RPO i powtórzeniu tego etapu kontroli granicznej cudzoziemka, choć nie podała żadnych nowych informacji, została przepuszczona przez granicę i przyjęto od niej wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Powyższe przypadki świadczyć mogą o tym, że Straż Graniczna nie identyfikuje przemocy wobec kobiet w stosunkach rodzinnych jako przesłanki do ubiegania się o ochronę międzynarodową.

W kontekście sytuacji panującej na przejściu granicznym w Terespolu warto wspomnieć, że Polska nie wykonała zleconych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka środków tymczasowych (interim measures) w czterech, znanych Rzecznikowi sprawach: M.K. p. Polsce (skarga nr 40503/17), M.A. i inni p. Polsce (skarga nr 42902/17), M.K. i inni p. Polsce (skarga nr 43643/17) oraz D.A i inni p. Polsce (skarga nr 51246/17). Stronami w tych postępowaniach byli obywatele Czeczenii (pierwsze 3 sprawy) oraz obywatele Syrii (D.A. i inni), którzy podejmowali próby przekroczenia granicy właśnie w Terespolu. Jak wynikało ze skarg skierowanych do Trybunału, osoby te wielokrotnie próbowały złożyć na granicy wnioski o ochronę międzynarodową, ale za każdym razem odmawiano im prawa wjazdu do Polski, a następnie odsyłano na Białoruś. We wszystkich tych przypadkach Trybunał, zgodnie z Regułą 39 swojego Regulaminu, przyjął środki tymczasowe skierowane do rządu polskiego, wzywające stronę polską do czasowego wstrzymania się z odsyłaniem cudzoziemców na Białoruś. Środków tych strona polska nie wykonała twierdząc, że przystępujący do odprawy cudzoziemcy formalnie nie znajdują się na terytorium Polski, wobec czego żądanie wstrzymania się z ich odsyłaniem z tego terytorium jest bezprzedmiotowe.

[Dostęp cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową do niezależnej, wykwalifikowanej i bezpłatnej porady prawnej i reprezentacji prawnej]

Nieodpłatna pomoc prawna przysługuje cudzoziemcowi ubiegającemu się o ochronę międzynarodową oraz cudzoziemcowi, wobec którego została wydana decyzja o pozbawieniu go statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, jeżeli działają oni bez adwokata lub radcy prawnego. Pomocy takiej udzielają: adwokat lub radca prawny albo osoba niebędąca adwokatem ani radcą prawnym, ale zatrudniona w organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego, uprawnionej do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Porozumienie z okręgowymi radami adwokackimi i radców prawnych, dotyczące udzielania cudzoziemcom pomocy prawnej, zawiera Szef Urzędu ds. Cudzoziemców. Ten sam organ prowadzi listy organizacji pozarządowych, uprawnionych do świadczenia ww. pomocy.

Nieodpłatna pomoc prawna obejmuje: sporządzanie odwołań od negatywnych decyzji organu pierwszej instancji w sprawach uchodźczych oraz zastępstwo prawne w postępowaniach odwoławczych (por. art. 69c i dalej Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP).

Rzecznik Praw Obywatelskich nie otrzymuje żadnych skarg, które wskazywałyby na ograniczenia w dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej. Dlatego też Rzecznik nie może sformułować ogólnej oceny funkcjonowania systemu świadczenia takiej pomocy.

[Środki alternatywne do detencji, umieszczanie w ośrodkach strzeżonych małoletnich i ich opiekunów]

Alternatywne do detencji środki wolnościowe, zabezpieczające przebieg postępowania administracyjnego, w którym wobec cudzoziemca orzeczony może zostać nakaz opuszczenia terytorium Polski, wprowadzone zostały do polskiego porządku prawnego w 2014 r. Środki te nie zostały jednak ujęte jako zasada w postępowaniu wobec zatrzymywanych cudzoziemców. Środki te stanowią wyjątek od zasady, którą pozostaje stosowanie wobec cudzoziemców detencji w postaci umieszczenia w ośrodku strzeżonym. Co więcej, możliwość orzeczenia środków alternatywnych do detencji została ograniczona do kilku enumeratywnie wymienionych w ustawie przypadków.

RPO wnosił o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do ustanowienia całkowitego zakazu umieszczania w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców osób małoletnich i ich rodziców lub opiekunów²⁹. Warunki istniejące w ośrodkach strzeżonych, które zbliżone są do więziennych, nie są bowiem odpowiednie dla dzieci, a pobyt w takich placówkach może być dla małoletnich przeżyciem traumatycznym i wpływać negatywnie na ich rozwój psychofizyczny. Ten postulat nie został jak dotąd spełniony.

²⁹ Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 kwietnia 2018 r. w sprawie Bistieva i inni przeciwko Polsce (skarga nr 75157/14) – m.in.: Władze muszą podejmować wszelkie konieczne kroki mające na celu ograniczenie, jak tylko to możliwe, osadzania rodzin z dziećmi i skutecznie dbać o prawo do życia rodzinnego

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, że Zalecenie Komitetu dotyczące powstrzymania się od pozbawiania wolności osób ubiegających się o status uchodźcy, w tym dzieci, nie zostało zrealizowane.

[Non-refoulement i ekstradycja]

W omawianym okresie, niezależnie od działań o charakterze generalnym, Rzecznik Praw Obywatelskich podejmował również interwencje w sprawach indywidualnych, opisywanych w kierowanych do niego skargach. I tak, w latach 2014-2018 do Biura RPO wpłynęło ponad 60 skarg dotyczących albo niezgodnego z prawem umieszczenia w ośrodku strzeżonym, albo warunków panujących w tego typu placówkach. Od początku 2017 r. do Biura RPO dociera natomiast coraz więcej niepokojących skarg, dotyczących umieszczenia w placówkach detencyjnych osób starających się w Polsce o ochronę międzynarodową, wobec których zachodzi duże prawdopodobieństwo, że w kraju pochodzenia doświadczyły przemocy. Do wielu skarg dołączana jest dokumentacja fotograficzna, przedstawiająca ślady obrażeń doznanych, jak twierdzą skarżący, w kraju pochodzenia w okolicznościach świadczących o ich prześladowaniu. Skargom towarzyszą też opinie psychologów lub lekarzy psychiatrów, wystawianej najczęściej podczas pobytu skarżących w krajach Europy Zachodniej, w których pojawia się informacja o prawdopodobnie doznanej wcześniej przemocy. W wielu analizowanych w BRPO przypadkach ww. dokumenty nie są dla Straży Granicznej dowodem jednoznacznie świadczącym o wystąpieniu przesłanki uzasadniającej zwolnienie lub nieumieszczenie cudzoziemca w ośrodku detencyjnym.

[Możliwość poddania decyzji dotyczących ich wydalenia, powrotu lub ekstradycji skutecznemu i bezstronnemu badaniu przez niezależny mechanizm z mocą wstrzymującą wykonanie decyzji]

W przypadku gdy cudzoziemiec złoży skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję zobowiązującą go do powrotu do kraju pochodzenia i dołączy do tej skargi wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji powrotowej, termin dobrowolnego powrotu lub termin przymusowego wykonania decyzji powrotowej przedłuża się do dnia wydania przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienia w sprawie wstrzymania wykonania decyzji. Wyjątek od zasady suspensywności skargi, stanowią decyzje powrotowe, wydane w związku z zagrożeniem, jakie cudzoziemiec może stwarzać dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interesu Rzeczypospolitej Polskiej (por. art. 331 ustawy o cudzoziemcach).

Warto jednak zauważyć, że w ostatnim projekcie ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, zaproponowano uchylenie przywołanego wyżej art. 331 ustawy o cudzoziemcach. Uchylenie tego przepisu spowoduje zatem, że decyzje zawierające zobowiązanie cudzoziemca do powrotu do kraju pochodzenia będą wykonywane przed rozpatrzeniem przez sąd administracyjny

złożonej przez cudzoziemca skargi, a nawet przed rozpoznaniem przez sąd ewentualnego wniosku cudzoziemca o wstrzymanie wykonania skarżonej decyzji.

Co więcej, zgodnie z tym samym projektem ustawy, od decyzji o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej, wydanej w tzw. trybie granicznym przez Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, która z zasady zawierać będzie również orzeczenie o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, cudzoziemcowi nie będzie przysługiwało prawo do wniesienia odwołania do Rady ds. Uchodźców. Decyzja taka będzie zatem decyzją ostateczną. Cudzoziemiec będzie mógł ją zaskarżyć bezpośrednio do sądu administracyjnego, w terminie 7 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia w sprawie. W razie wniesienia takiej skargi wykonanie decyzji będzie mogło zostać wstrzymane przez Szefa Urzędu na wniosek cudzoziemca, jeżeli uprawdopodobni on, że zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Regulacja taka, w razie jej wejścia w życie, pozbawi cudzoziemca gwarancji pozostawania na terytorium Polski po tym, jak skorzysta on z przysługującego mu środka zaskarżenia.

Mając powyższe a uwadze, stwierdzić należy, że Zalecenie Komitetu dotyczące stworzenia regulacji poddania decyzji dotyczących wydalenia, powrotu lub ekstradycji cudzoziemców skutecznemu i bezstronnemu badaniu przez niezależny mechanizm z mocą wstrzymującą wykonanie decyzji, zostało wykonane jedynie częściowo. Należy jednocześnie podkreślić, że z uwagi na projekt zmiany ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, istnieje realne zagrożenie dla utrzymania istniejącej obecnie szątkowej ochrony cudzoziemców przez arbitralnością decyzji o ich wydaleniu.

[Stosowanie paralizatorów w praktyce SG]

W 2017 r. RPO badał okoliczności dwóch, niezależnych interwencji podjętych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców oraz ośrodka dla cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową. W obu przypadkach interweniujący funkcjonariusze SG wyposażeni byli w paralizatory, czyli urządzenia służące do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, w sytuacjach opisanych w ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej funkcjonariusze Straży Granicznej mają prawo użyć określonych środków przymusu bezpośredniego, w tym również przedmiotów służących obezwładnianiu osób przy pomocy energii elektrycznej. Żaden z wymienionych aktów prawnych nie formułuje jednakże zakazu używania tych urządzeń wobec kobiet oraz dzieci.

Przy okazji jednego z wystąpień do komendanta oddziału SG, mając na uwadze fakt, że funkcjonariusze stosujący środek przymusu mieli na swoim wyposażeniu urządzenia służące do obezwładniania osób przy użyciu energii elektrycznej, Rzecznik zapytał, czy Straż

Graniczna opracowała i stosuje szczegółowe instrukcje używania tego typu uzbrojenia. Rzecznik przypominał, że o potrzebie stworzenia takiej instrukcji wspominał Komitet Przeciwko Torturom w Zaleceniach końcowych dotyczących połączonego V i VI sprawozdania okresowego Polski z realizacji przez Polskę Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur (uwagi końcowe z dnia 19 listopada 2013 r. dotyczące połączonego V i VI sprawozdania Polski znak: CAT/C/POL/CO/5-6, pkt 15). W odpowiedzi Rzecznik został powiadomiony, że Straż Graniczna nie posiada żadnych wytycznych w tym zakresie, a zasady stosowania takich urządzeń określają jedynie przepisy ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej³⁰.

W ocenie RPO sama możliwość zastosowania tego środka nie oznacza jednak, że urządzenia takie powinny z zasady wchodzić w skład standardowego wyposażenia funkcjonariuszy podejmujących interwencje w ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców lub otwartych ośrodkach dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. W obu rodzajach placówek przebywać mogą, i zwykle przebywają, osoby znajdujące się w różnym stanie psychofizycznym, będącym często wynikiem doświadczonej wcześniej przemocy, czy prześladowań w kraju pochodzenia. Są wśród nich ofiary tortur, cierpiące na zespół stresu pourazowego (PTSD). Zarówno w ośrodkach detencyjnych, jak i w placówkach otwartych, mogą też przebywać rodziny z dziećmi, a także dzieci pozbawione opieki. Stosowanie paralizatorów zadających poważny ból i potencjalnie zagrażających życiu w określonych przypadkach może również prowadzić do naruszenia przepisów Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. RPO zwrócił się do Komendanta Głównego SG z prośbą o rozważenie możliwości ustanowienia, na poziomie organizacyjnym Straży Granicznej dodatkowych, wewnętrznych regulacji dotyczących zasad posiadania i stosowania przez funkcjonariuszy SG tego typu urządzeń. W odpowiedzi Komendant zapewnił, że urządzenie przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, tzw. paralizator, nie stanowi każdorazowo wyposażenia dla funkcjonariusza Straży Granicznej. Uznał też, że nie ma potrzeby wprowadzenia dodatkowych regulacji dotyczących stosowania tych urządzeń.

Wobec powyższego, stwierdzić należy, że Zalecenie Komitetu dotyczące wprowadzenia jednoznacznego zakazu stosowania urządzeń służących do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej wobec kobiet i dzieci, nie zostało zrealizowane.

ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 18 – TYMCZASOWE ARESZTOWANIE

Pomimo licznych nowelizacji Kodeksu postępowania karnego do tej pory nie uporządkowano problematyki tymczasowego aresztowania tak, aby przeciwdziałać przedłużającej się detencji oskarżonego w oczekiwaniu na prawomocny wyrok. Krytycznie

³⁰ Sprawa nr XI.543.21.2017

zwłaszcza należy ocenić utrzymanie w mocy przesłanki pozwalającej na stosowanie tymczasowego aresztowania motywowanego tylko grożącą oskarżonemu surową karą. Ustawodawca nie dość, że utrzymał tę przesłankę, to jeszcze ją rozszerzył. Zgodnie z art. 258 § 2 k.p.k. jeżeli oskarżonemu zarzuca się popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 8 lat, albo gdy sąd pierwszej instancji skazał go na karę pozbawienia wolności nie niższą niż 3 lata, potrzeba zastosowania tymczasowego aresztowania w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania może być uzasadniona grożącą oskarżonemu surową karą. Zrezygnowano tym samym z odwołania się do motywacji w postaci obawy utrudniania prawidłowego toku postępowania. Przesłanka ta jest słusznie krytykowana, ponieważ ustawodawca dopatruje się jej przyczyn tylko w surowości kary. W ocenie Rzecznika powyższe rozwiązanie jest niezgodne z art. 41 ust. 1, 42 ust. 3 w zw. z art. 42 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 30 Konstytucji RP. Dlatego też, RPO zdecydował się na skierowanie sprawy do Trybunału Konstytucyjnego.

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8.01.2016 r. RPO podniósł również niezgodność art. 263 § 7 k.p.k. w zakresie, w jakim nie oznacza maksymalnego czasu trwania tymczasowego aresztowania oraz dopuszcza przedłużenie tymczasowego aresztowania bez konieczności spełnienia przesłanek uzasadniających takie postanowienie – z art. 2, z art. 30, z art. 41 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1, z art. 42 ust. 3 w zw. z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP i w zw. z art. 6 ust. 2 EKPC z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 263 § 7 k.p.k.: „Jeżeli zachodzi potrzeba stosowania tymczasowego aresztowania po wydaniu pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji, każdorazowe jego przedłużenie może następować na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy”. Wprowadzenie możliwości przedłużania tymczasowego aresztowania bez jakiegokolwiek zakreślenia górnej granicy, po której przekroczeniu nie można by było przedłużyć tymczasowego aresztowania o kolejny okres, a także bez jakichkolwiek przesłanek nakazujących sądowi w sposób szczególnie ostrożny podejmować decyzję o podtrzymywaniu detencji narusza zasadę zaufania obywatela do państwa, zasadę dostatecznej określoności i zasadę poprawnej legislacji. Brak granic tymczasowego aresztowania, albo przynajmniej przesłanek umożliwiających zainteresowanemu prognozowanie okresu pozbawienia wolności, narusza istotę wskazanych wyżej zasad wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego. Narusza również podmiotowość oraz autonomię jednostki, a więc godzi w istotę godności człowieka. Zasadność przedłużania tymczasowego aresztowania wobec takiej osoby może być uzasadniona, ale tylko po spełnieniu przesłanek, które ustawodawca powinien wprowadzić do brzmienia przepisu w art. 263 § 7 k.p.k. Ten brak powoduje, że aresztowany staje się raczej przedmiotem, aniżeli podmiotem postępowania karnego. Nie wiadomo, dlaczego i czyjemu dobru ma służyć rzeczywiste pozbawienie wolności w sytuacji, gdy wyrok nie jest jeszcze prawomocny. Pamiętać jednak trzeba, że środki zapobiegawcze nie mogą antycypować represji, gdyż wykraczałoby to poza ich funkcje.

Najbardziej uzasadnionym rozwiązaniem z perspektywy standardów konstytucyjnych byłoby wprowadzenie do art. 263 § 7 k.p.k. maksymalnego okresu tymczasowego aresztowania, przy jednoczesnym wskazaniu ściśle określonych przesłanek pozwalających w nadzwyczajnych przypadkach wykroczyć poza granice wskazane w przepisie.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał również na konieczność wprowadzenia do polskiego porządku prawnego rozwiązań uniemożliwiających organom postępowania formułowania wniosków i postanowień aresztowych wobec kilku oskarżonych, bez indywidualnego opisanie sprawy każdego z nich z odniesieniem się do czynności dowodowych indywidualnie prowadzonych wobec każdego osadzonego i konkretnie wskazanej obawy matactwa czy innego utrudniania postępowania. Wnioski czy postanowienia o zastosowaniu lub przedłużeniu stosowania tymczasowego aresztowania o charakterze złożonym podmiotowo i przedmiotowo stwarzają bowiem ryzyko, iż w sprawach dotyczących dużej liczby oskarżonych, gdzie proces gromadzenia dowodów jest często trudnym zadaniem, zajdzie niebezpieczeństwo automatycznego przedłużania tego środka izolacyjnego ponad rozsądny okres, a władze sądowe, tracąc z pola widzenia indywidualną sprawę jednego z oskarżonych, co do którego dowody zostały już zgromadzone i brak z jego strony obawy matactwa, nie będą brały pod uwagę innych gwarancji zapewniających jego stawiennictwo przed sądem.

Zasadne byłoby również przywrócenie poprzedniego brzmienia przepisu art. 259 § 3 k.p.k. W aktualnym stanie, tymczasowe aresztowanie nie może być stosowane, jeżeli przestępstwo zagrożone jest karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą roku. Powyższe, biorąc pod uwagę ciągle zaostżanie odpowiedzialności karnej sprawia, iż przepis ten staje się martwy. Dlatego i w tym wypadku, należałoby dokonać zmiany, tak by tymczasowe aresztowanie nie mogło być stosowane, jeżeli przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 2 lat.

Rzecznik stoi na stanowisku, że należałoby poddać kontroli sądowej słuszność arbitralnej decyzji prokuratora odnośnie nieudostępnienia podejrzanemu i jego obrońcy dowodów z zeznań świadków w razie uzasadnionej obawy niebezpieczeństwa dla życia, zdrowia albo wolności świadka lub osoby dla niego najbliższej (art. 250 § 2b k.p.k.). Decyzja prokuratora powinna przybrać w tym zakresie formę zarządzenia lub postanowienia i być zaskarżalna do sądu. W przeciwnym wypadku, istniejące brzmienie przepisu budzi wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją, a także z odpowiednimi przepisami Europejskiej konwencji praw człowieka (wystąpienie generalne do Ministra Sprawiedliwości z 20 grudnia 2016 r. - II.511.773.2016.MM).

W wystąpieniu generalnym z 17 sierpnia 2018 r. do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik Praw Obywatelskich, na podstawie kwerendy przeprowadzonej w sądach apelacyjnych i okręgowych, wskazał, że zażalenia na postanowienia w przedmiocie tymczasowego aresztowania są ogólnie skuteczne w zaledwie kilku procentach (II.566.3.2017.MM). Zażalenia na postanowienia wydane przez sądy rejonowe, wniesione do sądów okręgowych przez

obrońców, oskarżonych i podejrzanych okazały się być skuteczne w przeciętnie 9 % spraw. Jednocześnie, zażalenia na postanowienia w przedmiocie tymczasowego aresztowania wniesione przez prokuratorów okazały się być skuteczne przeciętnie w 28% spraw, przy czym w dwóch sądach okręgowych skuteczność zażeń prokuratorskich przekraczała 50% (53% w Kaliszu i 55% w Szczecinie).

Sądy okręgowe rozpoznające zażalenia na postanowienia w przedmiocie tymczasowego aresztowania znacznie częściej uwzględniają zażalenia wniesione przez prokuratorów, niż zażalenia wniesione przez obrońców, oskarżonych i podejrzanych. Udostępnione dane wskazują, że Sądy Okręgowe bardziej przejawiają tendencje do stosowania tymczasowego aresztowania, niż do jego zmiany na środek nieizolacyjny, uchylenia, skrócenia okresu stosowania bądź odmowy jego zastosowania. W 8 z 17 sądów w latach 2010-2016 nie odnotowano ani jednego przypadku, w którym na skutek zażalenia wniesionego przez obrońcę, oskarżonego lub podejrzanego Sąd Okręgowy postanowiłby o odmowie zastosowania bądź odmowie przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania.

Z danych statystycznych wynika, że uwzględniając zażalenia wniesione przez obrońców, oskarżonych i podejrzanych, sądy okręgowe najczęściej wydawały postanowienia o skróceniu okresu, na jaki zastosowano lub przedłużono okres stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Prawie równie często sądy orzekały o zastosowaniu środka zapobiegawczego o charakterze nieizolacyjnym oraz o uchyleniu zaskarżonego postanowienia w przedmiocie zastosowania, bądź przedłużenia okresu stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania. Rzadko, uwzględniając zażalenia wniesione przez obrońców, oskarżonych i podejrzanych sądy okręgowe postanawiały o odmowie zastosowania tymczasowego aresztowania, natomiast najrzadziej orzekały o odmowie przedłużenia okresu stosowania tymczasowego aresztowania. Z przedstawionych RPO danych statystycznych wynika, że sędziowie sądów okręgowych orzekający w sprawach zażeń na postanowienia w przedmiocie tymczasowego aresztowania są bardzo nierównomiernie obciążeni liczbą spraw przydzielanych im do referatów, co może nie pozostawać bez wpływu na skuteczność zażeń wnoszonych na postanowienia w przedmiocie tymczasowego aresztowania.

W sądach okręgowych, do których wpływała najmniejsza liczba spraw oraz w których orzekała mniej więcej równa liczba sędziów (6-7), zauważalne jest zróżnicowanie w skuteczności uwzględnianych zażeń. Najmniej spraw, a zarazem najmniejszą skuteczność (5%) można zaobserwować w Sądzie Okręgowym w Sieradzu. Drugim sądem, w którym ilość spraw była najmniejsza jest Sąd Okręgowy w Koninie, w którym z kolei skuteczność zażeń wynosiła 15%. Największa skuteczność została odnotowana w Sądzie Okręgowym w Tarnowie (26%), który jest jednym z sądów w najmniejszą liczbą wpływów zażeń.³¹

³¹ Sądy Okręgowe z najmniejszą liczbą wpływów: w Sieradzu, Koninie, Kaliszu, Tarnowie, Nowym Sączu.

Z kolei w sądach, które odnotowały największą liczbę wpływów zażaleń liczba sędziów waha się między 18 a 38 (dodatkowo Warszawa, w której orzeka 65 sędziów), a skuteczność zażaleń wnoszonych do tych sądów jest podobna, wynosi 6-7% (wyjątkiem jest Sąd Okręgowy w Szczecinie, w którym skuteczność wynosi 13 %).³²

Wobec powyższych danych nie można jednoznacznie stwierdzić, iż w sądach, w których sędziowie są najbardziej obciążeni pracą orzeczniczą, występuje najmniejsza skuteczność wnoszonych zażaleń. Na przykład Sądy Okręgowe w Legnicy i w Opolu, w latach 2010-2016 miały zbliżoną ilość wpływów zażaleń oraz taką samą liczbę sędziów, a skuteczność zażaleń w tych sądach kształtowała się na poziomie odpowiednio 9% i 19%. Z kolei Sądy Okręgowe w Łodzi i Płocku posiadając prawie takie samo średnie obłożenie pracą sędziego, uwzględniają zażalenia na poziomie odpowiednio 6% i 10%. Dodatkowo, analizując dane Sądu Okręgowego w Warszawie, należy zauważyć, że obłożenie pracą sędziów jest mniejsze od średniej krajowej, natomiast odsetek uwzględnionych zażaleń jest jednym z najniższych (7%). Zgromadzone przez Rzecznika dane statystyczne dotyczące orzeczeń wydawanych przez Sądy Apelacyjne ujawniły, że zażalenia na postanowienia w przedmiocie tymczasowego aresztowania wydawane przez sądy okręgowe są jeszcze mniej skuteczne, niż zażalenia na postanowienia wydawane przez sądy okręgowe.

Zażalenia na postanowienia wydane przez sądy okręgowe, wniesione przez obrońców okazały się skuteczne w przeciętnie 5,3% spraw, zażalenia wniesione przez oskarżonych okazały się być skuteczne w przeciętnie 5,7% spraw, zażalenia wniesione przez podejrzanych okazały się być skuteczne w przeciętnie 2,6% spraw. Zażalenia na postanowienia w przedmiocie tymczasowego aresztowania wniesione przez prokuratorów okazały się być skuteczne przeciętnie w 26% spraw.

Udostępnione dane wskazują, że sądy apelacyjnie jeszcze częściej niż sądy okręgowe przejawiają tendencję do stosowania bądź utrzymywania tymczasowego aresztowania, niż do jego zmiany na środek nieizolacyjny, uchylenia, skrócenia okresu stosowania bądź odmowy jego zastosowania.

W czterech sądach apelacyjnych nie odnotowano w latach 2010-2016 ani jednego przypadku, w którym na skutek zażalenia wniesionego przez obrońcę, oskarżonego lub podejrzanego sąd apelacyjny postanowiłby o odmowie zastosowania tymczasowego aresztowania. Również w 4 sądach apelacyjnych nie odnotowano w latach 2010-2016 ani jednego przypadku, w którym na skutek zażalenia wniesionego przez obrońcę, oskarżonego lub podejrzanego Sąd Apelacyjny postanowiłby o odmowie przedłużenia okresu stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania.

Z danych statystycznych wynika, że uwzględniając zażalenia wniesione przez obrońców, oskarżonych i podejrzanych, opowiadając się za utrzymaniem stosowania tymczasowego aresztowania, sądy apelacyjne najczęściej wydawały postanowienia o skróceniu

³² Sądy Okręgowe z największą liczbą wpływów: w Warszawie, Łodzi, Szczecinie, Katowicach i Gliwicach.

okresu stosowania tymczasowego aresztowania. Jedynie w sądzie apelacyjnym w Poznaniu w większości spraw, w których uwzględniono zażalenie, najczęściej zapadały postanowienia o odmowie zastosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania.

Ze zgromadzonych danych wynika, że sędziowie sądów apelacyjnych są nierównomiernie obciążeni liczbą spraw przydzielanych im do referatów. Najbardziej obłożeni pracą orzeczniczą spośród uzyskanych danych³³ byli sędziowie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, a skuteczność zażaleń jest wartością jedną z wyższych (6,6%), podczas gdy w Sądzie Apelacyjnym w Krakowie odnotowano o wiele mniejsze obłożenie sędziów, a skuteczność wynosiła 4,8%.

Odnosząc się do danych statystycznych przekazanych RPO przez prezesów sądów apelacyjnych podkreślić trzeba, że dane te ujawniły, że kierowane przez sądy rejonowe, sądy okręgowe i Prokuratury wnioski o przedłużenie stosowania tymczasowego aresztowania na okres ponad dwa lata są uwzględniane przez sądy apelacyjne w prawie każdej sprawie. Przykładowo, w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu wnioski takie były uwzględniane w 100%, a w Sądzie Apelacyjnym w Łodzi w 99,1%, tylko w 6 spośród 647 wniosków nie zostały uwzględnione. Przeciętnie, wnioski o przedłużenie stosowania tymczasowego aresztowania spotkały się z akceptacją Sądów Apelacyjnych w blisko 94,2% spraw.

Z danych wynika, że w parze z wysokim stopniem, w jakim uwzględniane są wnioski o przedłużenie stosowania tymczasowego aresztowania ponad 2 lata idzie wyjątkowo niska skuteczność zażaleń na postanowienia w przedmiocie przedłużenia tymczasowego aresztowania. Z otrzymanych danych wynika, że zażalenia na postanowienia sądów apelacyjnych w przedmiocie przedłużenia tymczasowego aresztowania na okres ponad 2 lat okazały się być przeciętnie skuteczne zaledwie w 1,5% spraw.

W związku z powyższym, Zalecenie Komitetu dotyczące stosowania tymczasowego aresztowania, nie można uznać za zrealizowane.

ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 19 – ZAKŁADY KARNE

[Wpływ procedowanej nowelizacji kodeksu karnego na zaludnienie jednostek penitencjarnych]

Nowelizacja kodeksu karnego, o której była mowa na stronie 8 raportu, doprowadzi do zwiększenia zaludnienia zakładów karnych. Proponowane w projekcie zmiany cechują się szczególnie wysoką punitivnością i ograniczeniem swobody orzekania. Likwiduje się karę 25 lat pozbawienia wolności, a wymiar kar waha się między miesiącem a 30 latami pozbawienia wolności. Warto wskazać też na zwiększenie zagrożenia karą za przestępstwo popełnione w warunkach art. 12 § 1 k.k. (czyn ciągły). Zgodnie z projektem, dolna granica kary ma ulec powiększeniu o połowę, pomimo że, zgodnie z samym art. 12 § 1 k.k., zachowanie sprawcy

³³ Informacje uzyskane z Sądów Okręgowych w Katowicach, Krakowie, Szczecinie i Wrocławiu

uważa się za jeden czyn. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku sprawcy skazanego w warunkach art. 64 § 2 k.k. (multirecydywisty). W tym przypadku podniesieniu o połowę ma ulec nie tylko górna granica kary (co ma miejsce już obecnie), ale także dolna jej granica (co jest rozwiązaniem nowym).

Proponowane przepisy dotyczące wymiaru kary łącznej także charakteryzują się zwiększoną punitivnością. Proponuje się całkowitą rezygnację z zasady absorpcji przy określeniu wymiaru kary łącznej, wprowadzając regułę, że wymiar tej kary musi zawsze być wyższy od najsurowszej z łączonych kar (chyba że najsurowsza z kar łączonych już jest maksymalnym wymiarem dla danego rodzaju kary). Ponadto proponuje się dalsze zaostrzenie minimalnego wymiaru kary łącznej w przypadku łączenia więcej niż dwóch kar.

Projekt wprowadza też odpowiedzialność karną nieletnich od 15 roku życia.

[Powierzchnia celi mieszkalnej przypadająca na jednego więźnia]

Zagadnienie to jest jednym z najważniejszych problemów dotyczących warunków bytowych panujących w wizytowanych zakładach karnych i aresztach śledczych. Powierzchnia cel w jednostkach przypadająca na jednego osadzonego, spełnia jedynie minimalne wymogi formalne określone w prawie krajowym (tj. 3 m² na osobę). Tymczasem konieczne jest zagwarantowanie osobom przebywającym w jednostkach penitencjarnych minimum 4 m² powierzchni mieszkalnej na więźnia w celi mieszkalnej. W tej sprawie RPO skierował w dniu 24 maja 2016 r. wystąpienie generalne do Ministra Sprawiedliwości, wnioskując o dokonanie stosowanych zmian legislacyjnych³⁴. Istniejąca w Polsce norma 3 m², w ocenie Rzecznika, jest sprzeczna ze standardami i przyjętymi przez Polskę zobowiązaniami międzynarodowymi, rekomendacjami CPT, CAT oraz z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Niestety argumenty przedstawione przez RPO nie spotkały się ze zrozumieniem. Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi udzielonej w dniu 23 czerwca 2016 r. odmówił podjęcia działań legislacyjnych³⁵. Swoje stanowisko argumentował zmniejszającym się sukcesywnie zaludnieniem jednostek penitencjarnych w Polsce i rosnącą liczbą osób odbywających karę w warunkach wolnościowych, w ramach systemu dozoru elektronicznego. Trudno podzielić stanowisko Ministra Sprawiedliwości, gdyż w ocenie Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur to właśnie spadek zaludnienia więzień otwiera możliwość zwiększenia normy metrażowej przypadającej na jednego osadzonego.

W związku z powyższym, RPO ponowił w dniu 29 lipca 2016 r. wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości. W wystąpieniu tym Rzecznik, dostrzegając złożoność i długotrwałość procesu przeciwdziałania przeludnieniu w jednostkach penitencjarnych, zaapelował do Ministra Sprawiedliwości o rozważenie dokonania zmian legislacyjnych w zakresie postulowanej normy powierzchniowej (4 m²) w odniesieniu do oddziałów terapeutycznych dla

³⁴ Wystąpienie generalne RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 24.05.2016 r., KMP.571.5.2016

³⁵ Odpowiedź Sekretarza Stanu w MS z dnia 23.06.2016 r., DWOiP-I-072-21/16

osób z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi lub upośledzonych umysłowo³⁶. W ocenie RPO ta właśnie grupa osób pozbawionych wolności w sposób najbardziej dotkliwy odczuwa skutki uwięzienia co zobowiązuje polskie władze do podjęcia w tym zakresie zdecydowanych działań.

W odpowiedzi z dnia 17 października 2016 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości zapewnił³⁷, że Minister bierze pod uwagę wszelkie rekomendacje KMPT i popiera działania zmierzające do wyeliminowania ewentualnych uchybień dotyczących placówek o charakterze izolacyjnym. Podkreślił również, że z całą uwagą analizuje rekomendacje Mechanizmu, tak aby kary, środki zapobiegawcze i zabezpieczające oraz poprawcze wykonywane były w sposób humanitarny, z poszanowaniem godności osób pozbawionych wolności. Jako przykład ilustrujący zrozumienie wskazanych przez RPO problemów, docenienie ich wagi i złożoności wskazał powołanie, zarządzeniem z dnia 29 kwietnia 2016 r., Zespołu do spraw opracowania rozwiązań reformujących Służbę Więzienną. Będący organem pomocniczym Ministra Sprawiedliwości Zespół dokonuje przeglądu i oceny funkcjonowania ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, w zakresie dotyczącym wykonywania kary pozbawienia wolności, a także opracowuje rozwiązania reformujące Służbę Więzienną. Niemniej jednak z korespondencji z przedstawicielem Ministerstwa Sprawiedliwości nie wynika jakoby zmiany w tej, jakże istotnej sprawie, mogły być wprowadzone w najbliższym czasie.

W związku z powyższym Zalecenie Komitetu dotyczące zwiększenia powierzchni celi mieszkalnej przypadającej na jednego więźnia, nie zostało zrealizowane.

[Stosowanie dozoru elektronicznego jako alternatywy dla izolacji penitencjarnej]

Nowelizacja kodeksu karnego znajdująca się obecnie w finalnej fazie jej przyjęcia, przewiduje szersze stosowanie Systemu Dozoru Elektronicznego jako formy odbywania kary pozbawienia wolności przy karze do 1,5 roku, a nie roku - jak było do tej pory. Jednakże nie można się spodziewać aby to spowodowało znaczne zmniejszenie populacji więziennej, przy jednocześnie znacznie zaostrzonej polityce karnej.

Procedowana nowelizacja daje nadzieję na realizację Zalecenie Komitetu dotyczącego zwiększenia skali stosowania środków nie izolacyjnych. Warunkiem pełnej realizacji tej rekomendacji jest jednakże przyjęcie przez Parlament projektu nowelizacji, a następnie stosowanie w praktyce przepisów dotyczących dozoru elektronicznego.

³⁶ Wystąpienie Generalne RPO z dnia 29.07.2016 r. do Ministra Sprawiedliwości., KMP.571.5.2016

³⁷ Odpowiedź Sekretarza Stanu w MS z dnia 17.10.2016 r., DWOiP-I-072-21/16

[Więźniowie niebezpieczni]

Zainteresowanie RPO budzą również przypadki reżimu i wieloletniej izolacji więźniów tzw. niebezpiecznych. Przedstawiciele KMPT ujawnili przypadek więźnia, który przebywał w takich warunkach 14 lat³⁸. Po interwencji KMPT reżim wobec tej osoby został złagodzony.

Obserwując dane statystyczne dotyczące wielkości populacji więźniów niebezpiecznych, stwierdzić należy, że w okresie 31.12.2014 – 31.12.2017 r. ulegała ona sukcesywnemu zmniejszaniu oscylując w przedziale 162 – 113. Z końcem 2018 r. można zaobserwować tendencję wzrostową jeśli chodzi o liczbę więźniów niebezpiecznych – w dniu 31.12.2018 r. wynosiła ona 142 a w dniu 30.04.2019 r. - 145.

W obecnym stanie prawnym, możliwe jest rezygnacja z pewnych elementów reżimu dla niebezpiecznych jak np. każdorazowych kontroli osobistych przy wyjściu i powrocie do celi mieszkalnej³⁹. W praktyce odstępstwa takie są stosowane.

Zalecenie Komitetu dotyczące więźniów niebezpiecznych można uznać za zrealizowane. Wzrastająca od ubiegłego roku liczba takich więźniów, uzasadnia potrzebę dalszego monitorowania ich sytuacji.

[Procedura skargowa]

Rzecznik nie zaobserwował problemów w dostępie więźniów do procedury skargowej, jak również problemów związanych z czasem rozpatrywania skarg.

Niemniej jednak, mając na uwadze treść Zalecenia Komitetu dotyczącego tej kwestii, stwierdzić należy, że nie wprowadzone zostały zmiana polegająca na braku konieczności uzasadniania skarg na stosowanie tortur czy złe traktowanie przez funkcjonariuszy SW.

ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 20 – POZBAWIENIE WOLNOŚCI OSÓB NALEŻĄCYCH DO „GRUP WRAŻLIWYCH”

[Definicja niepełnosprawności i dyskryminujący język]

Podstawowym zagadnieniem przy rozpatrywaniu ochrony praw osób z niepełnosprawnościami jest kwestia tego, jaką osobę uznajemy za niepełnosprawną. Wciąż używana jest definicja niepełnosprawności opracowana przez Światową Organizację Zdrowia (WHO), która akcentuje dysfunkcje danej osoby. Tymczasem, zgodnie z ratyfikowaną przez Polskę Konwencją o prawach osób z niepełnosprawnościami (KPON)⁴⁰, osoby z niepełnosprawnościami to *osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną,*

³⁸ ZK Wołów, Sprawa nr KMP.571.12.2016

³⁹ Możliwość taką przewiduje art. 88b§2 kodeksu karnego wykonawczego

⁴⁰ Polska ratyfikowała KPON w 2012 r.

psychiczną, intelektualną lub w zakresie zmysłów co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudnić im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami. Oznacza to odejście od medycznego modelu niepełnosprawności, na rzecz modelu społecznego. Definicja KPON kładzie nacisk na interakcje z barierami znajdującymi się w środowisku, które utrudniają danej osobie jej funkcjonowanie na zasadzie równości z innymi.

W świetle standardów KPON należy też odejść od dyskryminującego języka, którego używa się wobec osób z niepełnosprawnością – wciąż powszechnie stosowane są takie wyrażenia, jak *upośledzony, czy upośledzony umysłowo*. W ich miejsce należy stosować określenia, które nie naruszają godności i jednocześnie nie definiują osoby z niepełnosprawnością jedynie przez jej dysfunkcję, np. *osoba z niepełnosprawnością intelektualną, czy osoba z niepełnosprawnością psychiczną*.

Stosowanie definicji KPON pozwoliłoby na i wdrażanie oddziaływań, które nie dotyczyłyby jedynie medycznych skutków niepełnosprawności, a kładłyby nacisk na usuwanie barier dla funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami w warunkach detencji.

[Więźniowie z niepełnosprawnością fizyczną i sensoryczną]

Przypadki ujawnione w efekcie wizytacji KMPT dotyczyły m.in. trudnej sytuacji więźniów z niepełnosprawnościami fizycznymi i sensorycznymi. Niedostosowanie polskich jednostek do potrzeb tej populacji osadzonych powoduje, że ich aktywność często jest ograniczona do pobytu w celi. W warunkach więziennych nie są w stanie funkcjonować samodzielnie, co powoduje, że uzależnieni są od innych osób⁴¹.

[Więźniowie z niepełnosprawnością intelektualną]

Grupą wrażliwą jest również grupa więźniów z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną. Zgodnie z informacjami podanymi przez Centralny Zarząd Służby Więziennej, w styczniu 2019 r. w zakładach karnych przebywało 411 chorych psychicznie. Większość przebywa w oddziałach mieszkalnych, nie zaś w szpitalach psychiatrycznych przywięziennych, których aktualnie funkcjonuje zaledwie pięć w skali kraju. Osoby z niepełnosprawnością intelektualną zwykle są zakwalifikowani do odbywania kary w oddziale terapeutycznym. Dzięki badaniom poświęconym sytuacji tych osób w izolacji penitencjarnej, przeprowadzonym przez Zespół do spraw Wykonywania Kar⁴² możliwe było wskazania najważniejszych problemów dotyczących tej grupy wrażliwej. Ich wspólny mianownik stanowi brak właściwego rozpoznania szczególnej sytuacji danej osoby wynikającej z jego deficytu intelektualnego. Wśród najpoważniejszych problemów wymienić należy następujące:

⁴¹ Raport tematyczny KMPT opisujący sytuację tej grupy więźniów zostanie wkrótce opublikowany

⁴² Szerzej na temat sytuacji tych osób w monografii *Osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną osadzone w jednostkach penitencjarnych*

- informacje o niepełnosprawności umykają uwadze albo nie są uważane za istotne podczas zatrzymania takich osób (policjanci ich nie odnotowują),
- prokuratorzy nie powołują biegłych w przypadku wątpliwości co do stanu zdrowia psychicznego danej osoby,
- sądy ignorują przesłanki świadczące o tym, że dana osoba może mieć kłopot z korzystaniem ze swoich praw (nie zapewnia się obligatoryjnego obrońcy!), zapadają też wyroki nieuwzględniające realnych możliwości skazanego do odbycia kary,
- kuratorzy wnioskuje o umieszczenie w zakładzie karnym kogoś, kto nie zapłacił zasądzonej grzywny albo nie wykonał wskazanych w wyroku prac społecznie użytecznych – nie widząc tej osoby, a sąd nie sprawdza, czy taka osoba może w ogóle zasądzony wyrok wykonać,
- funkcjonariusze Służby Więziennej nie przekazują ważnych informacji o osadzonym prokuratorom, sądom, sędziemu penitencjarnemu. Nie wiedzą jak reagować w takiej sytuacji, ponieważ nie są dostatecznie szkoleni,
- sędziowie penitencjarni nie otrzymują sygnałów, które skłaniałyby do podjęcia działań w ramach ich kompetencji: spotkania z osadzonym, którego sytuacja wymaga interwencji, wydania zaleceń Służbie Więziennej, wystąpienia z urzędu o przerwę w odbywaniu kary.

[Wieloletnia izolacja pacjentów szpitali psychiatrycznych]

Niepokój RPO budzą także przypadki długoletniej detencji pacjentów szpitali psychiatrycznych. W kilku przypadkach za stosunkowo drobne przestępstwo ludzie trafiali do zamkniętego szpitala psychiatrycznego nawet na kilkanaście lat, dłużej niż wynosiłaby maksymalna kara, gdyby za swój czyn trafili do zakładu karnego. Najdłuższe pobyty ujawnione podczas wizytacji, to 42⁴³ i 49 lat⁴⁴. Sprawy indywidualne pacjentów przebywających w długiej detencji przekazywane są do zespołów merytorycznych w BRPO, które analizują je pod kątem wniesienia ewentualnej kasacji, bądź innych możliwych działań.

Powodami tak długich pobytów w detencji psychiatrycznej jest zbyt pobieżny charakter kontroli stanu zdrowia i ocen okresowych danej osoby.

[Ofiary tortur przebywające w detencji administracyjnej]

W 2016 r. podczas wizytacji strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców przedstawiciele KMPT natrafili na indywidualne przypadki osób, których przebywanie w tych placówkach świadczy o niedziałającym sprawnie systemie identyfikacji ofiar tortur i przemocy, który

⁴³ Wojewódzki Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Świeciu im. Józefa Bednarza. Pacjent został zwolniony z detencji w 2019 r.

⁴⁴ Szpital dla Nerwowo i Psychiczenie Chorych w Starogardzie Gdańskim. Pacjent przebywał przez 45 lat w szpitalu w warunkach wzmocnionego zabezpieczenia. Od 2015 r. przebywa w oddziale o podstawowym zabezpieczeniu.

zabezpieczałby te osoby skutecznie przed umieszczeniem w ośrodku. Jeden przypadek dotyczył małżeństwa z Czeczenii, które z trójgiem nieletnich dzieci (2, 4, 8 lat), zostało przekazane w ramach rozporządzenia dublińskiego z Niemiec. Zdaniem KMPT, zarówno wniosek Komendanta Placówki SG o umieszczenie w ośrodku, jak i procedura wydania postanowienia przez sąd nie uwzględniły odpowiedniej procedury identyfikacji cudzoziemców pod kątem istnienia przesłanek w postaci zagrożenia dla życia lub zdrowia lub bycia ofiarą przemocy, które to mogły przesądzić w sposób jednoznaczny o braku zasadności umieszczania cudzoziemców w ośrodku. Przekazanie cudzoziemców przez stronę niemiecką nastąpiło bez zabezpieczenia i przekazania w sposób odpowiedni i jasny informacji o ich aktualnym stanie zdrowia i leczeniu, jakie otrzymywali w okresie ich pobytu jako osoby ubiegające się o status uchodźcy w Niemczech, co wydawało się kluczowe w czasie kierowania wniosku o umieszczenie w ośrodku strzeżonym przez Polską Straż Graniczną. Kolejne stwierdzone uchybienia dotyczyły samotnej kobiety z trójką dzieci (5, 8, 9, lat) relacjonującej tortury i przemoc również wobec jednego z dzieci. Ekspert KMPT przeprowadziła z cudzoziemką indywidualną rozmowę, podczas której dostrzegła objawy mogące świadczyć o rozwijającym się PTSD. W czasie rozmowy okazało się, że cudzoziemka jest ofiarą tortur i przemocy, zaś jedno z jej dzieci miało w kraju pochodzenia przestrzelone stopy w czasie najazdu milicji na dom. Ekspertka zbadała również chłopca, który był wycofany, ostrożny, a na nogach posiadał nieregularne blizny. Z analizy dokumentów medycznych wynikało, że do dnia interwencji KMPT, pracownicy Ośrodka nie dostrzegali przesłanek uzasadniających zwolnienie kobiety z dziećmi z detencji. Po interwencji u komendanta ośrodka, cudzoziemka wraz z dziećmi została zwolniona z placówki, w dniu następującym po wizycie KMPT. Następny przypadek dotyczył małżeństwa czeczeńskiego (kobieta w drugim trymestrze ciąży), przebywającego w detencji z trójgiem małych dzieci (2, 3, 5 lat). Mężczyzna poinformował wizytujących o nadmiernym pobudzeniu i tendencjach do silnych reakcji, które obserwuje u siebie od czasu tortur w kraju pochodzenia. Z analizy dokumentów wynikało, że przy zatrzymaniu lekarz Służby Zdrowia Morskiego Oddziału SG w Gdańsku nie podpisał się pod brakiem przeciwwskazań do zatrzymania i konwojowania kobiety w ciąży, a jedynie skierował badaną do Kętrzyna. Ta decyzja nie została jednakże wzięta pod uwagę przez sąd jako przesłanka do nieumieszczania cudzoziemki w placówce. W dokumentacji cudzoziemców brakowało również wpisów odnośnie badań przez psychologa. Problemy z nadmiernym pobudzeniem mężczyzny lub depresyjnymi reakcjami jego żony nie wydawały się przyciągać uwagi personelu medycznego.

Podobnie jak w 2016 r. tak i w roku 2017 w trakcie wizytacji prowadzonych w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców przez KMPT, ujawnione zostały przypadki osób, które były ofiarami tortur. Wedle obowiązujących przepisów osoby te nie powinny być w ogóle umieszczane w strzeżonych ośrodkach lub, jeśli już w nim są, należy je bezzwłocznie zwolnić.

- Czeczen - podczas badania zgłaszał tortury i nieludzkie traktowanie w kraju pochodzenia, mówił też o przemocy wojennej, w wyniku której doznał urazów klatki

piersiowej, ma też przestrzeloną nogę. To, co mówił, zgadzało się z jego stanem psychofizycznym. Miał blizny po ranie postrzałowej nogi oraz dokumentację medyczną potwierdzającą niepełnosprawność, historię leczenia psychiatrycznego w Niemczech i liczne opisy objawów świadczących o pogarszaniu się stanu zdrowia pod wpływem detencji.

- Czeczenka, żona tego mężczyzny, często płakała, widać było jej obniżony nastrój, zgłaszała też dolegliwości somatyczne, powtarzała, że „nie jest w stanie wytrzymać”, ujawniała poczucie zagrożenia.
- Inny Czeczen zgłaszał, że ma zaburzenia snu, intruzywne wspomnienia, że był torturowany w kraju pochodzenia, gdzie złamano mu palce lewej dłoni. Na ciele miał widoczne blizny, nie prostował palca dłoni lewej. Jego stan psychofizyczny był adekwatny do zgłaszanej przemocy.
- Kobieta (Czeczenka) z 18-miesięcznym dzieckiem – zgłosiła, że była torturowana w kraju pochodzenia (szczegóły i charakter tortur ze względu na tabu kulturowe znajdują się w dokumentacji wewnętrznej KMPT). Stan psychofizyczny pacjentki adekwatny był do doświadczeń ciężkiej przemocy i tortur. Zaobserwowane symptomy wskazywały na rozwój PTSD i depresji. Stan kobiety pogarszał się w detencji.
- Czeczen zgłaszał, że doświadczył przemocy w kraju pochodzenia, w tym: porwania, przemocy i tortur psychicznych (grożono mu, że zostanie zabity on i jego rodzina). Stan psychofizyczny: problemy ze snem, koszmary, nadpobudliwość, rozdrażnienie, powracające intruzywne myśli. Stan ten wskazywał na to, że cudzoziemiec był domniemaną ofiarą przemocy, w tym tortur i niehumanitarnego traktowania, które relacjonował.
- Syryjczyk (zgodnie z oświadczeniem) – umieszczony w areszcie w wyniku próby samobójczej w Ośrodku. w czasie pobytu w areszcie popadł w skrajnie ostry stan – kryzys samobójczy, związany z przedłużającą się detencją. Stan pacjenta wymagał natychmiastowej interwencji i umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym ze względu na bezpośrednią możliwość zagrożenia życia. Ekspertki KMPT przeprowadziły interwencję kryzysową skierowaną na stabilizację cudzoziemca, w związku z powyższym nie było wskazane prowadzenie wywiadu w kierunku doświadczeń traumatycznych z okresu poprzedzającego detencję. Stan psychofizyczny cudzoziemca wskazywał na wysokie prawdopodobieństwo występowania doświadczeń traumatycznych w tym wcześniejszej przemocy.

W 2018 r. zidentyfikowano kolejnych 6 ofiar tortur przebywających w wizytowanych ośrodkach.

Powyższe opisy stanowią jedynie przykłady naruszeń identyfikowanych przez KMPT w trakcie wizytacji (szczegółowe informacje zawarte są w raportach powizytacyjnych danych placówek). **Niestety wskazują one także na to, że Zalecenie Komitetu dotyczące stworzenia właściwej procedury identyfikacji ofiar tortur wśród cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy, opartej na treści Protokołu Stambulskiego, nie zostało w pełni zrealizowane.**

[Brak uwzględniania w miejscach detencji specjalnych potrzeb osób LGBT]

Grupę wrażliwą wśród osób pozbawionych wolności stanowią też osoby homoseksualne, biseksualne i transpłciowe (LGBT), których sytuacja nie znajduje jednak odzwierciedlenia w przepisach szczegółowych, czy nawet wewnętrznych procedurach. Poza postulatami dotyczącymi ochrony przed przemocą ze strony współwięźniów (zob. ad pkt 21), należy zwrócić też uwagę na problemy osób transpłciowych, zwłaszcza będących w trakcie procesu tranzycji, których tożsamość płciowa oraz cechy fizyczne mogą być niezgodne z płcią ujawnioną w dokumentach urzędowych. Wybór jednostki penitencjarnej (męskiej lub żeńskiej) wymaga w takich sytuacjach szczególnie ostrożnego działania, uwzględniającego między innymi stan zaawansowania medycznego procesu zmiany płci, subiektywne odczucia osoby skazanej, a także kwestie ochrony i zapewnienia bezpieczeństwa. Niezbędne jest więc określenie odpowiednich procedur regulujących postępowanie wobec skazanych osób transpłciowych oraz przepisów uwzględniających prawa osadzonych osób LGBT, które mogą potrzebować szczególnej ochrony lub wsparcia.

Reasumując powyższe informacje stwierdzić należy, że ochrona grup wrażliwych pozostających w detencji pozostaje na niezadawalającym poziomie.

ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 21 – PRZEMOC WŚRÓD WIĘŹNIÓW

[Szczególna sytuacja więźniów LGBT]

Osadzone osoby homoseksualne, biseksualne i transpłciowe (LGBT) są w jednostkach penitencjarnych szczególnie narażone na motywowaną uprzedzeniami krzywdę ze strony współwięźniów, w tym przemoc, przemoc seksualną, prześladowania, upokorzenia i inne formy znęcania się. Dlatego też państwo ma obowiązek wdrożyć odpowiednie i skuteczne procedury pozwalające na ustalenie i pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej osób odpowiedzialnych za takie zachowania lub za zaniedbania w nadzorze nad miejscami osadzenia.

W Zarządzeniu Dyrektora Generalnego Służby Więziennej Nr 19/16 z dnia 14 kwietnia 2016 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia i organizacji pracy penitencjarnej oraz zakresów czynności funkcjonariuszy i pracowników działów penitencjarnych

i terapeutycznych oraz oddziałów penitencjarnych nie uwzględniono szczególnych potrzeb osób LGBT z zakresu ochrony przed przemocą oraz nie wskazano zaleceń dotyczących działań prewencyjnych w tej kwestii. Chociaż regulacja ogólna określająca zadania z obszaru przeciwdziałania występowaniu zachowań agresywnych wśród współwięźniów zwraca uwagę na „osadzonych, którzy z racji cech wiktymnych mogą stać się obiektem szykan, nietolerancji lub agresji”, należy postulować objęcie osób LGBT ochroną na drodze przepisów szczególnych, analogicznie do grup migrantów i osób z niepełnosprawnościami. Z informacji dostępnych Rzecznikowi wynika, że zdarza się iż w ramach działań zapobiegawczych osoby LGBT umieszczane są w celach izolacyjnych, co z zasady stanowi karę dyscyplinarną i ze względu na negatywne konsekwencje dla osadzonego nie może być stosowane jako forma ochrony przed przemocą ze strony współwięźniów⁴⁵.

ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 27 – DOWODY I ZEZNANIA WYMUSZONE TORTURAMI

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie podkreślał, że sposobem na zapobieżenie wymuszania zeznań czy wyjaśnień za pomocą tortur należy zapewnienie dostępu zatrzymanego do adwokata przed pierwszym przesłuchaniem.

Ponadto w wystąpieniu generalnym z 14 maja 2018 r. do Ministra Sprawiedliwości Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się o podjęcie zmian legislacyjnych w sprawie praktyki przesłuchiwanie podejrzanego w charakterze świadka. Chodzi o przesłuchiwanie w charakterze świadka osób, wobec których istnieje wystarczający materiał dowodowy do postawienia im zarzutów. Przesłuchanie jako świadka osoby faktycznie podejrzanego, zanim zostaną jej postawione zarzuty, jest niedozwolone - mimo to jest praktykowane. Chodzi np. o osoby wskazane w zawiadomieniu o możliwości popełnienia przestępstwa jako podejrzanego. Przesłuchiwanie ich w charakterze świadka uniemożliwia im skuteczne podjęcie prawa do obrony określonego w art. 42 Konstytucji RP.

Na etapie przesłuchania w charakterze świadka, osoba - co do której istnieje uzasadniona podstawa do postawienia jej zarzutów - musi podjąć istotne dla swej obrony decyzje: milczeć, zeznawać zgodnie z prawdą czy też nie. Brak możliwości ustanowienia adwokata lub radcy prawnego na tym etapie rzutuje na realizację jej prawa do obrony. Skoro podejrzanego ma zagwarantowane prawo do obrońcy, powinno być ono przysługiwać także osobie faktycznie podejrzanego.

Dlatego Rzecznik zaproponował wprowadzenie do polskiego prawa instytucji świadka z asystą (na wzór francuski). W konsekwencji osoby, co do których istniałyby silne wskazania i dowody, że brały udział w czynach będących przedmiotem postępowania przygotowawczego „w sprawie”, nie mogłyby mieć statusu zwykłego świadka, lecz świadka z asystą. Taki świadek

⁴⁵ Zob. Raport Kampanii przeciw Homofobii i Lambdy, Trzy lata złej zmiany dla osób LGBT, Warszawa 2018, str. 5. Raport dostępny: https://kph.org.pl/wp-content/uploads/2018/11/Raport_podsumowanie_rzadow_pis.pdf.

musiałby być przesłuchiwany w obecności adwokata; mógłby brać udział w czynnościach dochodzenia albo śledztwa; przeglądać akta, a także żądać konfrontacji z świadkami oskarżenia.

Pozwoliłoby to uniknąć zmuszania takiej osoby przez organy ścigania do składania samoobciążających zeznań, poprzez stosowanie tortur czy też nieludzkiego lub poniżającego traktowania, a także doprowadzić do wyjaśnienia wielu spornych okoliczności już na etapie postępowania przygotowawczego.

W przypadku przyznania się przez świadka do danego czynu (jeszcze mu nie zarzuconego) zeznania takie nie mogą być brane pod uwagę. Mimo to pozostawienie protokołu takiego przesłuchania w aktach postępowania - dostępnego dla sędziego rozpoznającego sprawę - wywołuje określony efekt psychologiczny. Widząc zeznania obciążające świadka (późniejszego oskarżonego) sędzia może podświadomie uważać go za winnego - zwłaszcza że nie ma procedury usunięcia tego dowodu z akt sprawy, by sąd nie mógł się z nim zapoznać. W ocenie RPO powinno się zatem uregulować ustawowo kwestię pozyskiwania dowodów z wyłączeniem swobody wypowiedzi, tak by zachować gwarancje procesowe, w szczególności prawo oskarżonego do milczenia. Dlatego należałoby wprowadzić regulację w Kodeksie postępowania karnego pozwalającą na wyeliminowanie z materiału dowodowego (tj. akt sprawy) dowodów zebranych z naruszeniem swobody wypowiedzi, w tym zeznań inkryminujących świadków przesłuchiwanym w tym trybie przed postawieniem im zarzutów. Sąd prowadzący sprawę nie mógłby się z nimi zapoznawać, by nie wyrobić sobie wewnętrznego nastawienia o winie.

Aktywne uczestniczenie adwokata osoby, co do której istnieje uzasadniona podstawa do postawienia jej zarzutów, może doprowadzić do zgromadzenia dowodów, na podstawie których organ prowadzący czynności umorzy postępowanie, a to niewątpliwie może przyczynić się do obniżenia kosztów tego postępowania. Mając na względzie to, że przesłuchanie w charakterze świadka osoby faktycznie podejrzanej zanim zostaną jej postawione zarzuty, pomimo iż w razie przyznania się – zeznania te nie będą brane pod uwagę, to jednak w wielu sprawach odgrywają istotną rolę w zakresie tzw. efektu psychologicznego (sędzia widząc zeznania inkryminujące podświadomie będzie uważał go za winnego, zwłaszcza że nie ma procedury usunięcia tego typu dowodu z akt sprawy, tak by sąd nie mógł się z tym zapoznać). W konsekwencji, pozbawienie osoby, co do której istnieją uzasadnione podstawy do postawienia jej zarzutów, pomocy adwokata, należy uznać za sprzeczne z konstytucyjną zasadą prawa do obrony wyrażoną w art. 42 ust. 2 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 3 lit. c Konwencji.

Pożądane jest również takie uregulowanie kwestii dowodów zdobytych nielegalnie oraz „owoców zatrutego drzewa”, aby w sprawie nie były gromadzone dowody, które mogłyby podważyć bezstronność sędziego oraz naruszać domniemanie niewinności. Obowiązująca regulacja art. 168a k.p.k., która obliguje sąd do uwzględnienia dowodów zdobytych nielegalnie (nawet w wyniku popełnienia przestępstwa) może prowadzić do nadużyć w gromadzeniu

materiału dowodowego z zastosowaniem niedozwolonych środków, o których mowa w art. 171 k.p.k., skoro nie są one eliminowane z tego materiału oraz mogą stanowić wskazówkę do poszukiwania dalszych dowodów. Art. 168a k.p.k. jest w sposób oczywisty niezgodny z Konstytucją RP oraz z międzynarodowymi standardami rzetelnego procesu karnego wynikającymi chociażby z art. 6 EKPC, dlatego też Rzecznik postulował wyeliminowanie go z Kodeksu postępowania karnego. Dla osiągnięcia tego skutku złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 168a k.p.k. (sprawa K 27/16). Wniosek ten musiał jednak zostać wycofany przed wydaniem orzeczenia przez TK wobec wyznaczenia do składu rozpoznającego sprawę osób niebędących sędziami TK, a zatem nieuprawnionych do orzekania.

ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 28 – ABORCJA

[Dostęp do legalnych zabiegów aborcji]

W Polsce dostęp do zabiegów legalnej aborcji możliwy jest w trzech przypadkach, gdy: (1) ciąża stanowi zagrożenie dla życia lub zdrowia kobiety ciężarnej; (2) badania prenatalne lub inne przesłanki medyczne wskazują na duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu; (3) zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego. Mimo to rzeczywisty dostęp do tych świadczeń bywa ograniczony.

W praktyce widoczne są istotne dysproporcje między województwami dotyczące liczby przeprowadzanych zabiegów. Pomimo braku oficjalnych wyjaśnień dotyczących tych różnic, w ocenie Rzecznika, niewykluczone, że mogą mieć one związek z ograniczonym dostępem do tej procedury w pewnych regionach Polski. Dla przykładu w niektórych województwach, z uwagi na powoływanie się przez lekarzy na klauzulę sumienia, brak jest podmiotów wykonujących legalne zabiegi terminacji ciąży.

Ponadto w Polsce brak jest uniwersalnych standardów dotyczących szpitalnych procedur w zakresie terminacji ciąży. Z raportu Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny wynika, że 66% ze 133 biorących udział w monitoringu podmiotów leczniczych wskazało, że w szpitalu brak jest jakichkolwiek procedur we wskazanym zakresie. Istnienie procedur zadeklarowało 28% podmiotów. Podkreślenia wymaga, że treść istniejących procedur jest bardzo zróżnicowana i często ma charakter uznaniowy. Niektóre szpitale wprowadzają – obok przewidzianych w ustawie – dodatkowe, niemające podstawy prawnej wymogi, takie jak np. konieczność uzyskania opinii co najmniej dwóch lekarzy specjalistów, opinii konsylium czy ordynatora. Wskazane procedury wydłużają czas oczekiwania na zabieg i mogą prowadzić do ograniczenia dostępu do gwarantowanej przez prawo procedury.

Wobec rygorystycznych regulacji prawnych dotyczących terminacji ciąży, niektóre kobiety decydują się na skorzystanie z nielegalnego zabiegu bądź udają się w celu dokonania

aborcji za granicę. Nie są jednak gromadzone informacje statystyczne dotyczące skali nielegalnych aborcji. Uniemożliwia to realną ocenę problemu oraz podjęcie adekwatnych działań przeciwdziałających temu procederowi. Również dostęp do sprowadzanych z zagranicy środków poronnych bywa faktycznie ograniczany, np. poprzez nieprzekazywanie przesyłek adresatkom.

[Dostęp do legalnych zabiegów aborcji, w przypadku, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że ciąża powstała w wyniku czynu zabronionego]

Jednym z przypadków, gdy możliwa jest legalna terminacja ciąży w Polsce jest okoliczność, że ciąża jest wynikiem czynu zabronionego. Warunkiem dokonania legalnej aborcji jest wówczas uzyskanie przez kobietę zaświadczenia od prokuratora. W ocenie Rzecznika ocena rzeczywistego dostępu do aborcji w Polsce powinna uwzględniać m.in. informacje na temat liczby kobiet zwracających się do prokuratora w celu przygotowania zaświadczenia potwierdzającego okoliczności uzasadniające dokonanie aborcji. Dane w tym zakresie nie są jednak gromadzone przez państwo.

[Brak skutecznej procedury odwoławczej w przypadku odmowy aborcji]

W okresie sprawozdawczym nie przyjęto rozwiązań, które w należyty sposób zabezpieczyłyby realizację prawa kobiet do legalnego przerwania ciąży. Uzyskanie dostępu do zabiegu może być szczególnie utrudnione w razie odmowy wydania przez lekarza zaświadczenia o występowaniu przesłanek umożliwiających przerwanie ciąży, w tym w związku z powołaniem się przez lekarza na tzw. klauzulę sumienia.

Polska w dalszym ciągu nie wykonała orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Alicji Tysiąc⁴⁶. Trybunał wydał orzeczenie, w którym nakazał Rzeczypospolitej Polskiej wypłacenie Alicji Tysiąc 25 tys. euro zadośćuczynienia oraz 14 tys. euro na pokrycie kosztów sądowych. Trybunał przyznał zadośćuczynienie ze względu na naruszenie przez Polskę art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (prawo do poszanowania życia prywatnego). Lekarze pracujący w publicznej opiece zdrowotnej uznali, że przypadek Alicji Tysiąc nie upoważnia do wykonania legalnej aborcji ze względów zdrowotnych. Orzeczenie Trybunału nie zakwestionowało tego. Podstawę zasądzonych odszkodowania stanowił fakt, że kobiecie nie zapewniono prawa do odwołania się od decyzji podjętej przez lekarzy.

Zdaniem Rzecznika, środek odwoławczy w postaci sprzeciwu od orzeczenia albo opinii lekarza, przewidziany w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, ma ograniczoną skuteczność: pacjenci w ostatnich latach rzadko kierowali sprawy do Komisji Lekarskiej - w latach 2011-2017 wniesiono 175 sprzeciwów, spośród których tylko 10 spełniało wymogi formalne, a 5 odnosiło się do braku dostępności świadczenia polegającego na przerwaniu ciąży. Istotną barierą jest obowiązek wskazania przepisu, z którego

⁴⁶ skarga nr 5410/03, wyrok z dnia 20.03.2007 r.

pacjent wywodzi swoje prawa. Ponadto, wskazany przez ustawę maksymalny termin rozpatrzenia przez Komisję Lekarską sprzeciwu (30 dni), nie odpowiada potrzebom kobiet, którym odmówiono aborcji – w takich sprawach termin ten powinien zostać skrócony do maksymalnie 10 dni. Konieczne jest także uproszczenie procedury, tak aby była bardziej przystępna dla pacjentów i wskazanie, że decyzja Komisji Lekarskiej zastępuje poprzednią opinię lub orzeczenie lekarza. Środek obowiązuje zatem *de iure*, *de facto* nie zapewnia pacjentom, w tym kobietom, których ciąża była wynikiem gwałtu, efektywnej ochrony.

W odniesieniu do spraw dotyczących ograniczenia dostępu do zabiegów aborcji ze względu na powołanie się przez lekarza na klauzulę sumienia Rzecznik zwraca uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w 2015 r. uznał, że dotychczasowy obowiązek prawny lekarza w postaci wskazania pacjentowi miejsca uzyskania świadczenia pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną ochroną sumienia. Rzecznik zauważa, że w związku z tym wyrokiem powstaje wątpliwość, co do tego, jaki podmiot jest zobowiązany do udzielenia pacjentowi informacji, gdzie zostanie mu zapewnione świadczenie⁴⁷.

Rzecznik zauważa, że polskie ustawodawstwo nie nakłada na organ przyjmujący zawiadomienie o przestępstwie przeciwko wolności seksualnej, tj. Policję i Prokuraturę obowiązku przekazania pokrzywdzonej informacji o uprawnieniu do legalnego przerwania ciąży i wskazania, jakie wymogi należy spełnić, aby uzyskać to świadczenie. Rzecznik odnotowuje, że obowiązek przekazania informacji o możliwości przerwania ciąży nie został ujęty w policyjnych⁴⁸ i prokuratorskich⁴⁹ wewnętrznych procedurach postępowania w pracy z ofiarą zgwałcenia.

W ocenie Rzecznika ze względu na ochronę praw ofiar przemocy seksualnej konieczne jest, aby pokrzywdzona już podczas składania zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa otrzymała pełną i jasną informację dotyczącą przysługujących jej uprawnień, w tym o możliwości legalnego przerwania ciąży oraz sposobu wyegzekwowania tego świadczenia. Jest to w szczególności uzasadnione tym, że przerwanie ciąży powstałej w wyniku czynu zabronionego może – zgodnie z ustawą – nastąpić tylko do momentu osiągnięcia przez płód 12 tygodni.

[Klauzula sumienia]

Jedną z instytucji z jednej strony mającą służyć ochronie integralności moralnej lekarzy, lecz z drugiej strony wpływającą na ograniczenie dostępu do zabiegów aborcji jest klauzula sumienia. Obecnie brak jest oficjalnych informacji dotyczących liczby przypadków odmowy udzielenia świadczenia zdrowotnego z powołaniem się na klauzulę sumienia.

⁴⁷ Wyrok z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt K12/14.

⁴⁸ Procedura postępowania Policji z osobą, która doświadczyła przemocy seksualnej wprowadzona na mocy § 4 ust. 5 Wytycznych nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 sierpnia 2017 r. w sprawie wykonywania niektórych czynności dochodzeniowo-śledczych przez policjantów.

⁴⁹ Wytyczne Prokuratora Generalnego z dnia 18 lutego 2015 r. dotyczące zasad postępowania w sprawach o przestępstwo zgwałcenia, PG VII G 021/58/15.

W przeszłości lekarz odmawiający udzielenia świadczenia zdrowotnego z powołaniem się na względy sumienia był zobowiązany do wskazania pacjentowi realnej możliwości uzyskania tego świadczenia w innym podmiocie. Obowiązek ten ustał od dnia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 października 2015 r. (sygn. akt K 12/14), zaś w polskim porządku prawnym nie istnieje obecnie podmiot zobowiązany do przekazania informacji o miejscu, w którym świadczenie może zostać udzielone. W ocenie Rzecznika taka sytuacja w związku z zagrożeniem, jakie stwarza dla poszanowania praw pacjentów i pacjentek, wymaga podjęcia pilnych działań mających na celu ustanowienie mechanizmu, który pozwoli pacjentowi uzyskać informację o tym, gdzie może realnie uzyskać dane świadczenie zdrowotne.

Warto jednocześnie zauważyć, że w stanowisku Rządu RP do Raportu Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z wizyty w Polsce, która odbyła się w dniach od 9 do 12 lutego 2016 r. stwierdzono, że w związku z wejściem w życie orzeczenia w sprawie K 12/14 „należy podjąć prace nad wypracowaniem uniwersalnego mechanizmu, regulującego generalne zasady postępowania we wszystkich przypadkach, w których lekarz powstrzymuje się od wykonania świadczenia zdrowotnego niezgodnego z jego sumieniem. Istotnym przy tym jest konieczność z jednej strony zabezpieczenia prawa lekarza do powstrzymania się od wykonania takiego świadczenia, z drugiej zaś zapewnienie pacjentowi uzyskania świadczenia, do którego jest uprawniony (a także zapewnienia realizacji w tym przypadku prawa pacjenta do informacji)”.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że nie podjęte zostały działania, które w praktyce zapewniałyby kobietom rzeczywisty dostęp do bezpiecznych zabiegów przerwania ciąży w dozwolonych prawem sytuacjach, zgodnie z Zaleceniami Komitetu.

ODPOWIEDŹ NA PYTANIE 29 I 30 – PRZECIWDZIAŁANIE DYSKRYMINACJI

[Ochrona przed przemocą motywowaną uprzedzeniami ze względu na orientację seksualną, niepełnosprawność, wiek]

Ochrona prawnokarna przed przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami jest zróżnicowana w zależności od cechy dyskryminacyjnej, która jest powodem ich popełnienia. Do kategorii czynów motywowanych uprzedzeniami, penalizowanych na gruncie obowiązującego prawa karnego, należą zabójstwo, spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej ze względu na narodowość, rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie i bezwyznaniowość, światopogląd czy przynależność polityczną pokrzywdzonego. W przypadku tych przestępstw motywacja uprzedzeniowa stanowi jedno ze znamion czynu zabronionego, a zatem organy ścigania są zobowiązane do jej ustalenia. Te same przestępstwa popełnione ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową, wiek lub niepełnosprawność pokrzywdzonego są inaczej kwalifikowane i zagrożone

łagodniejszą karą, a ustalenie uprzedzeniowego motywu sprawcy nie jest konieczne, co prowadzi do braku danych na temat ich rzeczywistej skali.

W przypadku przestępstw znieważenia i naruszenia nietykalności cielesnej, jeśli zostaną popełnione z powodu rasy, narodowości, pochodzenia etnicznego, wyznania lub bezwyznaniowości pokrzywdzonego, są ścigane z urzędu. Przestępstwa te popełnione z powodu orientacji seksualnej, tożsamości płciowej, niepełnosprawności lub wieku ścigane są z oskarżenia prywatnego i mogą zostać objęte ściganiem z urzędu jedynie, jeśli w ocenie prokuratora przemawia za tym interes społeczny. Wreszcie nawoływanie do nienawiści i znieważenia grupy ludności z innych powodów niż narodowość, rasa, pochodzenie etniczne, wyznanie lub bezwyznaniowość nie jest w Polsce przestępstwem.

W ocenie Rzecznika ochrona przed przestępstwami motywowanymi uprzedzeniami względem osób starszych, osób LGBT i osób z niepełnosprawnościami jest w polskim prawie karnym niewystarczająca i niezbędne jest wprowadzenie co najmniej takiej ochrony jak ta zapewniana przed przestępstwami popełnianymi ze względu na narodowość, rasę, pochodzenie etniczne, wyznanie lub bezwyznaniowość⁵⁰.

[Zwalczanie przestępstw motywowanych nienawiścią]

W polskim porządku prawnym przestępstwa z nienawiści opisane zostały w art. 119 § 1 (stosowanie przemocy lub groźby karalnej ze względu na rasę, pochodzenie narodowe lub etniczne, wyznanie bądź bezwyznaniowość i, wyjątkowo, przynależność polityczną), art. 256 § 1 (publiczne propagowanie faszyzmu i innych ustrojów totalitarnych oraz publiczne nawoływanie do nienawiści z powodu rasy, pochodzenia narodowego lub etnicznego, wyznania bądź bezwyznaniowości) czy art. 257 (publiczne znieważenie z powodu ww. cech) Kodeksu karnego. W ocenie RPO zakres ochrony, jaki gwarantują ww. przepisy, jest jednak niewystarczający, a zawarty w tych przepisach katalog cech, które podlegają takiej ochronie, winien zostać rozszerzony. Zdaniem RPO, konieczna jest nowelizacja Kodeksu karnego w kierunku penalizacji czynów popełnianych wobec innych grup mniejszościowych narażonych na dyskryminację, w szczególności osób LGBT i osób z niepełnosprawnością, a także czynów, których motywacją sprawcy jest wiek osoby pokrzywdzonej.

W świetle badań przeprowadzonych przez Rzecznika dotyczące psychologicznych i społecznych konsekwencji doświadczonych przestępstw motywowanych uprzedzeniami⁵¹ osoby pokrzywdzone przestępstwami z nienawiści znacznie częściej spełniają kryteria diagnozy syndromu stresu pourazowego – PTSD i mimo, że nasilenie symptomów PTSD jest u nich większe, otrzymują mniejsze wsparcie i mniejsze uznanie doznanych krzywd ze strony społeczeństwa. W szczególnie niekorzystnej sytuacji znajdują się przy tym osoby, które

⁵⁰ Zob. raport RPO pt. Przestępstwa motywowane uprzedzeniami. Analiza i zalecenia, Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka, Warszawa 2017.

⁵¹ Zob. Raport RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raport-przestepstwa-motywowane-uprzedzeniami-analiza-i-zalecenia>

doświadczyły przestępstwa motywowanego uprzedzeniami ze względu na orientację seksualną, tożsamość płciową, wiek czy niepełnosprawność, czyli czynu nie mieszczącego się w kodeksowej kategorii przestępstw z nienawiści ściganych z urzędu. Pokrzywdzeni takimi przestępstwami, mimo podobnych konsekwencji psychicznych i społecznych swoich doświadczeń, nie są chronieni w takim samym stopniu, jak osoby, które zostały dotknięte przestępstwem motywowanym nienawiścią na tle rasowym, narodowościowym, etnicznym czy wyznaniowym.

Dodatkowo, zebrane przez Rzecznika dane wskazują na dużą skalę *underreportingu*, czyli niskiej zgłaszalności przestępstw z nienawiści. Jak wynika z przeprowadzonego badania⁵², jedynie 5% przestępstw z nienawiści jest zgłaszanych na Policję przez pokrzywdzonego lub inną osobę. Ponadto oszacowano skalę występowania przestępstw z nienawiści w wybranych społecznościach – muzułmańskiej, afrykańskiej i ukraińskiej. Ustalono, że ponad 18% Ukraińców, 8% muzułmanów i aż 43 % osób pochodzących z państw Afryki Subsaharyjskiej doświadczyło w latach 2016 – 2017 co najmniej jednego przestępstwa motywowanego nienawiścią. Liczba spraw zgłaszanych i prowadzonych przez organy ścigania obrazuje jedynie niewielki wycinek rzeczywistości mieszkających w Polsce grup mniejszościowych⁵³.

Zalecenie Komitetu dotyczące zmian w Kodeksie karnym w celu wprowadzenia przestępstw z nienawiści jako aktów dyskryminacji i przemocy ze względu na orientację seksualną, niepełnosprawność i wiek pokrzywdzonego nie zostało zrealizowane. Zalecenie dotyczące podjęcia skutecznej walki z przestępstwami motywowanymi nienawiścią ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość można uznać za zrealizowane jedynie częściowo.

Konkluzje

Reforma sądownictwa, która została przeprowadzona w Polsce w ostatnich latach, budzi wiele zastrzeżeń, wyrażanych w licznych raportach organów ONZ, Rady Europy i Unii Europejskiej, jeśli chodzi o należyte przestrzeganie praw obywateli, w szczególności tych pozbawionych wolności.

Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawa o Sądzie Najwyższym, jak również prawo o ustroju sądów powszechnych, mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego prawa do sądu wyrażonego w art. 45 konstytucji oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Akty o tak kolosalnym znaczeniu dla

⁵² Zob. raport z badania zrealizowanego w ramach projektu *pn. Building a Comprehensive Criminal Justice Response to Hate Crime*, wdrażanego przez ODIHR we współpracy z Biurem RPO: <https://www.osce.org/odihr/412445>, s. 46.

⁵³ Por. dane Prokuratury Krajowej – wyciągi z corocznych sprawozdań dostępne są na stronie www.pk.gov.pl

praworządności w Polsce zostały znowelizowane w ramach reformy w sposób, który niestety przekreśla niezależność władzy sądowniczej.

Niezawisłość sędziów i niezależność sądów nie są zasadami abstrakcyjnymi, które nie mają odbicia w życiu obywateli. Są one związane z tym, co jest fundamentem, czyli z prawem do sądu. To zaś, nie może być realizowane, jeżeli sądy nie są niezależne.

Niepożądane z punktu widzenia praw zwykłych obywateli skutki reformy sądownictwa w Polsce, trafnie opisuje Diego Garcia-Sayan specjalny sprawozdawca ONZ ds. niezależności sędziów i prawników w swoim raporcie podsumowującym ostatnie reformy⁵⁴. W raporcie, specjalny sprawozdawca stwierdza, że polski rząd ma prawo reformowania systemu sądowego w celu zwiększenia jego skuteczności i rozliczalności. Nie odmawiając polskim władzom prawa do reformowania instytucji sądowych stwierdzał, że w wypadku Polski „lekarstwo okazało się gorsze niż choroba, tocząca wymiar sprawiedliwości”.

Środki przyjęte przez rządzącą większość nie są odpowiednie do deklarowanych celów. Ich głównym skutkiem - jeśli nie głównym celem - jest ograniczenie konstytucyjnie chronionej zasady niezależności sądownictwa oraz umożliwienie organom ustawodawczym i wykonawczym ingerowania w wymiar sprawiedliwości. W rezultacie, w Polsce zagrożona jest obecnie niezależność wymiaru sprawiedliwości.

Pierwszą ofiarą takiego podejścia był Trybunał Konstytucyjny. Wprawdzie nadal funkcjonuje, ale jego legitymacja i niezależność zostały poważnie podważone i nie może on obecnie zapewnić niezależnej i skutecznej kontroli konstytucyjności aktów ustawodawczych. Specjalny sprawozdawca przestrzega w raporcie, że wprowadzenie w życie tej reformy - podjętej przez większość rządową w pośpiechu i bez odpowiednich konsultacji z opozycją, sądownictwem i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, w tym z RPO - może utrudnić organom sądowym zapewnienie kontroli i równowagi władz, spełnianie ich podstawowej funkcji promowania i ochrony praw człowieka oraz przestrzegania praworządności.

Podzielając w pełni trafną analizę praworządności w Polsce Diego Garci-Sayana, pozwalam sobie wyrazić swoją obawę o ochronę praw obywateli RP wynikającą z Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur. Przeprowadzone reformy podporządkowujące władzę sądowniczą Ministrowi Sprawiedliwości, mogą skutkować bowiem w przyszłości przyjęciem polityki karnej, w której prawa osób pozbawionych wolności i innych grup wrażliwych, będą pozostawać zdecydowanie na bocznym torze.

⁵⁴ Zob. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/084/27/PDF/G1808427.pdf?OpenElement>