



KMP.022.4.2014

Pan
Bartłomiej Sienkiewicz
Minister Spraw Wewnętrznych

szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do pisma z dnia 9 lipca 2014 r. (DP-I-0231-156/2013/MM), poniżej przedstawiam uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich, działającego w myśl art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, z późn. zm.) jako organ wizytujący do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (krajowy mechanizm prewencji) w rozumieniu Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192) – dalej OPCAT.

Na wstępie wyjaśnić należy również, że uprawnienie Rzecznika Praw Obywatelskich działającego jako Krajowy Mechanizm Prewencji (dalej: KMP) do przedstawiania opinii do projektowanych aktów prawnych wynika z art. 19 pkt c OPCAT.

Przedstawiona opinia dotyczy zatem tylko tego fragmentu działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, która obejmuje działalność KMP polegającą na regularnym sprawdzaniu sposobu traktowania osób pozbawionych wolności. Przez miejsca detencji, wizytowane przez KMP rozumieć należy nie tylko zakłady karne i areszty śledcze, policyjne pomieszczenia dla osób zatrzymanych (miejsca pozbawienia wolności *sensu stricto*), ale w myśl art. 4 ust. 1 OPCAT miejscami zatrzymań są jakiegokolwiek miejsca pozostające pod jego jurysdykcją i kontrolą Państwa Strony, gdzie przebywają lub mogą przebywać osoby pozbawione wolności na podstawie polecenia organu władzy publicznej bądź za jego namową, zgodą lub przyzwoleniem. Z kolei pozbawienie

wolności oznacza jakąkolwiek formę zatrzymania lub uwięzienia bądź umieszczenia osoby w publicznym lub prywatnym miejscu odosobnienia, którego osobie tej nie wolno z własnej woli opuszczać, na mocy polecenia jakiegokolwiek władzy sądowej, administracyjnej lub innej (art. 4 ust. 2 OPCAT).

KMP regularnie stara się sprawdzać zatem sposób traktowania osób pozbawionych wolności w jednostkach penitencjarnych, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych, zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, izbach wytrzeźwień, pomieszczeniach dla osób zatrzymanych w jednostkach organizacyjnych Policji, policyjnych izbach dziecka, domach pomocy społecznej, szpitalach psychiatrycznych, ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub azylu, ośrodkach strzeżonych dla cudzoziemców czy aresztach w celu wydalenia.

Wskazane wyżej uwagi są istotne z punktu widzenia projektowanego aktu prawnego. Odnosząc się natomiast do projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym z dnia 7 lipca 2014 r. (dalej projekt założeń) wskazać należy:

- I. W projekcie założeń w pkt 2. „Obowiązujący stan prawny” (s. 3-4) wskazano regulacje prawne, które odnoszą się do monitoringu wizyjnego. Jednocześnie zaznaczono, że *„przytoczone powyżej regulacje nie wyczerpują wszystkich przepisów związanych z uprawnieniami do rejestracji obrazu, jednak wskazują one najbardziej wrażliwe obszary spośród tych, objętych regulacją”*. Według projektu założeń *„powyższe przepisy, jak i pozostałe regulacje stanowiące formalne podstawy do rejestracji obrazu, będą stanowić lex specialis względem lex generalis ustanowionych w projektowanej ustawie, co związane jest z faktem, iż odwołują się one do szerszej grupy uprawnień przypisanych poszczególnym podmiotom, a stanowiących instrumenty służące realizacji zadań ustawowych powyższych organów lub odnoszą się do szczególnego rodzaju przestrzeni, sytuacji lub celu prowadzenia rejestracji obrazu, które odbiegają ze względu na swoją specyfikę od ogólnych warunków przewidzianych w projektowanej regulacji”*.

W projekcie założeń ustawodawca może sobie pozwolić na przykładowe wyliczenie norm prawnych, które stanowią *lex specialis*, nie będzie to jednak dopuszczalne w projekcie ustawy, albowiem wyłączenia od stosowania ustawy będą miały charakter wyjątku od zasady, a tych nie można interpretować rozszerzająco, a tylko ściśle, muszą zatem być precyzyjnie wskazane.

Mając na uwadze, że podane w pkt 2. projektu założeń wyliczenie aktów normatywnych, które będą stanowić *lex specialis* nie jest pełne, brakuje np. informacji o:

1. ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2012 r., poz. 1356, z późn. zm.),

2. rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2001 r. w sprawie zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1359),
3. rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 10 sierpnia 2004 r. w sprawie wykazu zakładów psychiatrycznych i zakładów leczenia odwykowego przeznaczonych do wykonywania środków zabezpieczających oraz składu, trybu powoływania i zadań komisji psychiatrycznej do spraw środków zabezpieczających (Dz. U. z 2014 r., poz. 599),
4. rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego działalność leczniczą (Dz. U., poz. 739),

można poddać w wątpliwość, czy ustawodawca tworząc ustawę bierze pod uwagę normę wskazaną w § 3 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w myśl, której *ustawa powinna być tak skonstruowana, aby od przyjętych w niej zasad regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków.*

W projekcie założeń wskazano słusznie, że monitoring wizyjny traktować należy „jako jeden z przejawów ingerencji w sferę konstytucyjnych praw i wolności”, czego konsekwencją jest to, „iż wszelkie tego rodzaju ograniczenia mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać jednak istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3)”.

Rzecznik Praw Obywatelskich również wskazuje, że wkraczanie w sferę prywatności poprzez monitoring wizyjny musi mieć swoje umocowanie w ustawie, a nie przepisach wykonawczych (zob. *Monitoring wizyjny w miejscach pozbawienia wolności. Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji*, Biuletyn RPO. Źródła 2012, nr 12, s. 48 i n.¹, *Raport RPO z działalności KMP za 2012 r.*, Biuletyn RPO. Źródła 2013, nr 5, s. 44², *Raport RPO z działalności KMP za 2013 r.*, Biuletyn RPO. Źródła 2014, nr 4, s. 64³). W tej sytuacji pozostawienie przez ustawodawcę - przy założeniu regulacji kompleksowej - pewnych norm dotyczących możliwości monitorowania w miejscach detencji na szczeblu aktów wykonawczych, nie do końca spełni oczekiwane założenie. W uwagach zgłoszonych do projektu założeń do projektu ustawy o monitoringu wizyjnym z dnia 18 grudnia 2013 r. niektóre podmioty (np. Prokuratura Generalna, Urząd Miasta Poznania) wskazywały, że kompleksowość ustawy o monitoringu wizyjnym powinna polegać na tym, aby

¹ <http://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport%20monitoring%20wizytiny.pdf>

² http://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/raport_kmp_2012.pdf

³ http://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Raport_RPO_z_dzialalnosci_KMP_w_2013_r.pdf

także regulacje, które mają stanowić *lex specialis* zostały włączone do tworzonej ustawy. To zagadnienie wydaje się wymagać w dalszym ciągu przemyślenia.

II. Rzecznik Praw Obywatelskich działając jako KMP - jak już wskazano - dokonuje regularnego sprawdzania sposobu traktowania osób pozbawionych wolności w ww. miejscach detencji. Podczas wizytacji prewencyjnych KMP oprócz rozmów z osobami przebywającymi w placówkach i personelem placówki, sprawdzeniem dokumentacji, pracownicy zespołu wizytującego dokonują ustaleń (sprawdzenia czy nie dochodzi do tortur albo nieludzkiego, poniżającego traktowania albo karania) w oparciu o nagrania monitoringu wizyjnego. Trzeba zauważyć, iż niektóre z wymienionych miejsc detencji, które nie posiadają regulacji w kwestii monitoringu wizyjnego (bądź regulacja jest niepełna) wejdą w zakres pojęcia zamkniętej przestrzeni przeznaczonej do użytku publicznego (np. młodzieżowe ośrodki wychowawcze, domy pomocy społecznej, pomieszczenia szpitali psychiatrycznych, itd.). W tej sytuacji Rzecznik Praw Obywatelskich powinien być podmiotem, który będzie miał dostęp do nagrań czy podglądu (na miejscu) z monitoringu wizyjnego. Brak takich przepisów nie uniemożliwi działań KMP, albowiem w myśl art. 20 pkt b OPCAT *w celu umożliwienia krajowym mechanizmom prewencji wypełniania ich mandatu Państwa Strony niniejszego protokołu podejmują się przyznać im dostęp do wszystkich informacji dotyczących traktowania tych osób, jak również warunków ich zatrzymania*. Pojęcie informacji, którego używa ww. przepis obejmuje także nagrania monitoringu wizyjnego. Wydaje się jednak, iż tworzona regulacja prawna powinna wprost wskazywać RPO jako podmiot uprawniony do żądania nagrań z monitoringu wizyjnego, albowiem zapis monitoringu może być potrzebny w działaniach Rzecznika także dla oceny przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych.

III. Pozytywnie ocenić należy wprowadzenie ograniczeń w zakresie możliwości prowadzenia monitoringu wizyjnego, tj. zakaz łączenia monitoringu wizyjnego z przekazywaniem lub rejestracją dźwięku, jak też zakaz stosowania atrap kamer. KMP uważa, że stosowanie atrap kamer wprowadza użytkowników danej przestrzeni w błąd co do rzeczywistego poziomu bezpieczeństwa. Kolejne ograniczenie, tj. zakaz prowadzenia monitoringu wizyjnego w miejscach, w których mogłyby to naruszać godność człowieka jest działaniem prawidłowym. Zwrócić jednak należy uwagę, iż przepis regulujący ten zakaz nie może zostać sformułowany poprzez użycie zbyt ogólnych pojęć, a winien zawierać możliwie najszerszą egzemplifikację takich miejsc i wskazanie, iż są to „w szczególności” wymienione miejsca, co zapewni otwartość tego katalogu. Wydaje się, iż takie działanie jest dopuszczalne, albowiem nie można takiej normy traktować jako wyjątku od zasady prowadzenia monitoringu wizyjnego, która musi być interpretowana ściśle, albowiem

ustawa nie wprowadza jako zasadę prowadzenie monitoringu w różnych przestrzeniach, a ma na celu określenie warunków korzystania z niego.

Mając na uwadze stan procesu legislacyjnego, bardziej szczegółowe odniesienie się do projektu założeń nie jest możliwe. Zachęcam jednocześnie do analizy Raportu KMP - *Monitoring wizyjny w miejscach pozbawienia wolności*, w którym wskazano mankamenty i niedociągnięcia, które mogą być ważne z punktu widzenia projektowanej materii.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich