



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa,

16/04/2018

KMP.570.1.2018.RK

**Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów**

Al. Ujazdowskie 1/3
00-583 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Premierze,

Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje zadania krajowego mechanizmu prewencji tortur. Obowiązek utworzenia niezależnego organu monitorującego sytuację osób pozbawionych wolności, w celu wzmocnienia ochrony tych osób przed torturami, Polska wzięła na siebie ratyfikując Protokół fakultatywny do Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192), dalej OPCAT.

Na podstawie art. 19 OPCAT Rzecznik jest zobowiązany do przedstawiania władzom krajowym rekomendacji w celu poprawy traktowania osób pozbawionych wolności, warunków detencji oraz zminimalizowania ryzyka pojawienia się tortur w przyszłości.

Idea OPCAT opiera się na współpracy krajowego mechanizmu prewencji tortur z władzami, które powinny analizować przedstawiane im rekomendacje i prowadzić konstruktywny dialog na temat możliwości implementacji tychże zaleceń (art. 22 OPCAT). Współpraca ta pozwala bowiem władzom na wypracowanie odpowiednich standardów dotyczących osób pozbawionych wolności, zgodnych z normami międzynarodowymi i wdrożenie ulepszeń w zakresie ochrony tych osób przed przemocą. Tylko wtedy system OPCAT może być naprawdę skuteczny i spełniać swoją zapobiegawczą rolę.

Wyroki sądów powszechnych pokazują, że w Polsce dochodzi do przypadków torturowania zatrzymanych przez funkcjonariuszy Policji¹. W latach 2008-2016 za przestępstwo z art. 246 kodeksu karnego skazano prawomocnie 42 funkcjonariuszy².

W 2017 r. przedstawiciele działającego w moim Biurze Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur otrzymali w czasie wizytacji, od osób pozbawionych wolności, w tym nieletnich, informacje o stosowaniu przez funkcjonariuszy Policji przemocy fizycznej i psychicznej, zarówno podczas zatrzymania, jak i późniejszego przesłuchania. Część ze zgłoszonych zarzutów nosi znamiona tortur, np. bicie pałką po stopach, bicie po całym ciele, stosowanie gróźb. Celem powyższych praktyk było wymuszenie przyznania się do winy o przestępstwa będące przedmiotem postępowań karnych. Poszkodowani nie zgłaszali jednak tych zdarzeń organom ścigania z obawy o własne bezpieczeństwo i ze względu na poczucie bezsilności.

Z uwagi na powyższe okoliczności należy uznać, że tortury w Polsce to problem wciąż aktualny, wymagający refleksji ze strony władz i skutecznych działań zapobiegawczych. Proces ten wymaga holistycznego podejścia do problemu, edukacji i szeregu działań o charakterze systemowym, w tym zmian legislacyjnych. Potwierdza to OPCAT, przypominając Państwu Stronom, że najskuteczniejszą formą walki z torturami jest prewencja, a skuteczne działania zapobiegawcze wymagają edukacji i połączenia szeregu środków legislacyjnych, administracyjnych, sądowych i innych³.

W tym kontekście niezwykle istotne wydaje mi się wprowadzenie środków prawnych służących ochronie sygnalistów w służbach mundurowych i służbach specjalnych (ang. whistle-blower) jako mechanizmu chroniącego przed torturami. Obecne regulacje prawne są w mojej ocenie niewystarczające i wymagają wzmocnienia. Jak pokazuje bowiem 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 przypadków⁴.

¹ Zob. Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18.04.2017 r. do Ministra Sprawiedliwości, KMP.570.3.2017.RK.

² Zob. Raporty Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur za lata: 2013 – s. 25-27, 2014 – s. 119-120, 2015 – s. 128-131, 2016 – s. 196-199.

³ Zob. Preambuła OPCAT.

⁴ Zob. Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18.04.2017 r. do Ministra Sprawiedliwości, KMP.570.3.2017.RK, s. 18-22.

Właściwe regulacje prawne pozwolą funkcjonariuszom i innym osobom (np. pracownikom cywilnym) będącym świadkami tortur i złego traktowania na zgłoszenie zachowania współpracowników, bez obawy o negatywne konsekwencje takich działań i ostracyzm ze strony grupy. Tym bardziej, że część decyzji personalnych dotyczących funkcjonariusza (takich jak np. przyznanie awansu, nagrody, odwołanie ze stanowiska, skierowania na szkolenie) ma charakter uznaniowy, co utrudnia udowodnienie przełożonym działania w złej intencji i może mieć wpływ na decyzję o niezgłoszeniu przemocy.

Wprowadzenie środków służących ochronie sygnalistów rekomenduje państwom Rady Europy Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT)⁵.

Po wizycie w Polsce w 2013 r., CPT dostrzegł konieczność opracowania w Policji jasnego schematu raportowania złego traktowania osób zatrzymanych, odrębnym organom, znajdującym się poza strukturą jednostki, której taki incydent dotyczy, jak również opracowania ram pozwalających na udzielenie prawnej ochrony sygnalistom. CPT zalecił przyjęcie środków służących ochronie takich osób⁶.

W odpowiedzi na zalecenie polski rząd wskazał, że Policja nie przyjęła konkretnej procedury ochrony sygnalistów, gdyż do tej pory nie dostrzeżono potrzeby wdrażania takich mechanizmów. Podkreślono, że obowiązek reakcji policjanta w przypadku dostrzeżenia łamania prawa przez innych funkcjonariuszy jest obowiązkiem prawnym i w każdej tego typu sytuacji policjant ma prawo zgłosić się do Biura Spraw Wewnętrznych Komendy Głównej Policji.

Jak jednak pokazuje praktyka, brak właściwych środków prawnych chroniących sygnalistów nie sprzyja informowaniu organów ścigania o przypadkach stosowania tortur. Zawiadomienia o przestępstwach funkcjonariuszy składane są przez osoby pokrzywdzone lub działających w ich imieniu pełnomocników.

Dlatego też standardy CPT dotyczące ochrony sygnalistów wydają mi się w tym względzie niezwykle istotne. Tym bardziej, że są one brane pod uwagę przez Europejski

⁵ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). Zob. Czternasty Raport Generalny CPT, CPT/Inf (2004) 28, § 26; Raport CPT z wizyty na Ukrainie, CPT/Inf (2013) 23, § 21; Raport CPT z wizyty w Polsce, CPT/Inf (2014) 21, § 24; Raport CPT z wizyty w Macedonii, CPT/Inf (2016) 8, § 93; Raport CPT z wizyty w Bułgarii, CPT/Inf (2015) 36, § 14; Raport CPT z wizyty w Grecji, CPT/Inf (2016) 4, § 23; Raport CPT z wizyty w Niemczech, CPT/Inf (2017) 13, § 20; Raport CPT z wizyty na Ukrainie, CPT/Inf (2017) 15, § 16.

⁶ Zob. Raport CPT z wizyty w Polsce, CPT/Inf (2014) 21, § 24.

Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu przy ocenie, czy Państwo naruszyło obowiązki wynikające z art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)⁷.

Chciałbym też odwołać się w tym miejscu do rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczącej ochrony sygnalistów z dnia 30 kwietnia 2014 r.⁸, zawierającej wskazówki dla państw członkowskich Rady Europy w zakresie stworzenia prawnych instrumentów pozwalających na skuteczną ochronę sygnalistów.

W dokumencie tym Komitet Ministrów Rady Europy podkreślił znaczenie sygnalizowania nieprawidłowości oraz zaakcentował rolę sygnalistów w odstraszeniu i zapobieganiu przestępstwom.

Komitet Ministrów Rady Europy podkreślił, że działalność sygnalistów może stanowić wczesne ostrzeżenie i pomoc w ujawnianiu nieprawidłowości, które w przeciwnym razie mogłyby pozostać ukryte oraz identyfikacji osób odpowiedzialnych za naruszenia⁹. Wskazał też, że przepisy chroniące sygnalistów wzmacniają wartość kanałów ułatwiających zgłaszanie ryzyka lub wykroczeń¹⁰. Służą też samej organizacji, gdyż pomagają jej zrozumieć, że uczynienie procesu informowania o nieprawidłowościach łatwiejszym i bezpieczniejszym leży w jej interesie¹¹.

Ma to szczególne znaczenie w przypadku służb egzekwujących prawo, albowiem niewłaściwe zachowanie funkcjonariusza może rzutować na wizerunek całej formacji oraz szacunek dla prawa i instytucji państwa. Wdrażanie wewnętrznych mechanizmów raportowania o nieprawidłowościach sprzyja zaś kreowaniu wysokich standardów obsługi i zarządzania ryzykiem¹². Ochrona sygnalistów stanowi też narzędzie do usprawnienia mechanizmów kontrolnych¹³.

Komitet Ministrów Rady Europy wskazuje również, że postawa sygnalistów może być postrzegana nie jako działanie pożądane z punktu widzenia organizacji, a oznaka

⁷ Zob. Wyrok *Mafalani v. Chorwacji* z dnia 9 lipca 2015 r., skarga nr 32325/13, § 63.

⁸ Zob. Protection of whistleblowers: recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum.

⁹ Zob. Explanatory memorandum, Introduction. The importance of whistleblowing and protecting whistleblowers in Europe, pkt. 1 i 3.

¹⁰ Tamże, pkt. 14.

¹¹ Tamże, pkt. 8.

¹² Tamże, pkt. 9.

¹³ Zob. Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie ochrony sygnalistów Nr 1729 z 29 kwietnia 2010 r.

niełojalności. Ma to związek z kulturowymi i społecznymi uwarunkowaniami, takimi jak organizacja o hierarchicznej strukturze, dyktatura lub obca dominacja, w ramach których nieufność wobec informatorów była postrzegana jako właściwa postawa¹⁴.

Aby doprowadzić do zmiany kultury w miejscu pracy, państwo powinno przesłać silny przekaz, że odwet lub wiktymizacja sygnalistów nie będą tolerowane w społeczeństwie demokratycznym. Ustanowienie sankcji wobec osób podejmujących szkodliwe działania wobec sygnalistów stwarza realną alternatywę dla ciszy lub anonimowości wobec naruszeń¹⁵.

Konieczność ochrony prawnej sygnalistów i promowania kultury uznającej ich ważną rolę w społeczeństwie podkreślają także Parlament Europejski¹⁶ oraz organizacje pozarządowe¹⁷.

Dlatego niezwykle ważne jest, by władze na szczeblu centralnym promowały jasny i stanowczy przekaz, że każda forma złego traktowania osób pozbawionych wolności jest niedopuszczalna i będzie przedmiotem postępowań karnych i dyscyplinarnych.

Ponadto należy włożyć wysiłek w budowanie odpowiedniej kultury organizacyjnej, która będzie postrzegała przemoc wobec osób zatrzymanych jako niedopuszczalny brak profesjonalizmu, rzutujący na wizerunek całej formacji. Atmosfera pracy powinna propagować odpowiednie zachowanie personelu i zachęcać go do przeciwdziałania niewłaściwemu traktowaniu oraz informowania o takich przypadkach.

Konieczne jest też stworzenie odpowiednich przepisów prawnych i procedur, które umożliwią profesjonalne zgłoszenie nieprawidłowości przez sygnalistów bez obawy

¹⁴ Zob. Explanatory memorandum, Introduction. The importance of whistleblowing and protecting whistleblowers in Europe, pkt. 4 i 13.

¹⁵ Tamże, pkt. 6.

¹⁶ Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie uzasadnionych środków ochrony sygnalistów działających w interesie publicznym podczas ujawniania poufnych informacji posiadanych przez przedsiębiorstwa i organy publiczne (2016/2224(INI)).

¹⁷ Zob. Uwagi Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Instytutu Spraw Publicznych do projektu ustawy o jawności życia publicznego w zakresie ochrony sygnalistów z dnia 3.11.2017 r., skierowane do Ministra Koordynatora Służb Specjalnych Mariusza Kamińskiego; Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do planowanych zmian legislacyjnych zmierzających do ochrony sygnalistów z dnia 26.08.2016 r., przedstawione na prośbę Ministerstwa Sprawiedliwości; Dorota Głowacka, Adam Płoszka, Marcin Szczaniecki, Wiem i powiem. Ochrona sygnalistów i dziennikarskich źródeł informacji. Praktyczny przewodnik, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2016; Anna Wojciechowska-Nowak, Założenia do ustawy o ochronie praw osób sygnalizujących nieprawidłowości środowisku zawodowym. Jak polski ustawodawca może czerpać z doświadczeń państw obcych?, Fundacja Batorego, Warszawa 2012; Anna Wojciechowska-Nowak, Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

o bezpieczeństwo i zawodowe konsekwencje. Zgłoszenie powinno być przedmiotem odpowiednich reakcji organów ścigania i rzetelnego śledztwa.

Aby zgłoszenie sygnalisty jako środka chroniącego przed torturami mogło być w pełni skuteczne, wszystkie powyższe elementy powinny działać łącznie. Jak bowiem podkreśla Specjalny Sprawozdawca ONZ ds. promocji oraz ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi, aby człowiek był skłonny ujawnić ukrywane informacje, muszą być spełnione trzy elementy: wola informatora i jego zdolność do przekazania informacji, musi być stworzony komunikator lub platforma komunikacyjna umożliwiająca rozpowszechnianie tych informacji, a także system prawny i kultura polityczna, chroniąca powyższe elementy¹⁸.

Stworzenie sygnalistom warunków i narzędzi prawnych, które zmotywują ich do działania i zapewnią ochronę uważam za cenny element prewencji tortur i działań państwa w wypełnianiu zobowiązań wynikających z OPCAT.

Chciałbym w tym miejscu podkreślić, że problematyka zapewnienia odpowiedniej prawnej ochrony sygnalistów w służbach mundurowych była już zgłaszana Pani Premier Ewie Kopacz¹⁹.

W trwającym dialogu Minister Obrony Narodowej Antoni Macierewicz podzielił mój pogląd, że ochrona prawna sygnalistów w służbach mundurowych jest niewystarczająca²⁰. Podkreślił także, że decyzję o usytuowaniu prawnym sygnalistów oraz zasadach ich ochrony należy podjąć na szczeblu rządowym, a w swym zakresie powinna ona dotyczyć wszystkich funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych na jednakowych zasadach.

Pan Minister wyraził też pogląd, że konieczne jest poddanie zagadnienia ochrony sygnalistów wszechstronnej analizie, obejmującej wszystkie resorty mundurowe. Wskazał też, że w trakcie prac Biura ds. Procedur Antykorupcyjnych MON zwrócono uwagę, że istotnym krokiem w celu zapewnienia realnej i skutecznej ochrony byłaby regulacja o randze ustawowej.

Chciałbym też podkreślić, że problematyka ochrony sygnalistów dotyczy wszystkich

¹⁸ Zob. Raport Specjalnego Sprawozdawcy ONZ ds. promocji oraz ochrony prawa do wolności wyrażania opinii oraz wolności wypowiedzi ws. ochrony dziennikarskich źródeł informacji i sygnalistów z dnia 8 września 2015 r., A/70/361, I. Introduction, pkt. I.

¹⁹ Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 3.11.2015 r. do Prezesa Rady Ministrów, III.7050.7.2014.TO.

²⁰ Pismo Ministra Obrony Narodowej z dnia 31.08.2017 r., Nr 7811/CO.

służb uprawnionych do zatrzymania i pozbawienia ludzi wolności, w tym służb specjalnych. Potencjalnymi sygnalistami mogą być zarówno funkcjonariusze tych służb, jak i pracownicy cywilni poszczególnych instytucji. Dlatego też odpowiednie przepisy i procedury powinny przewidywać taką ewentualność. Z uwagi na fakt, że problematyka ta dotyczy służb pozostających w gestii kilku resortów, zwracam się o podjęcie działań w tej kwestii bezpośrednio do Pana Premiera.

Na marginesie dodam, że problematyka skutecznej prewencji tortur była przedmiotem debaty ekspertów podczas I Ogólnopolskiego Kongresu Praw Obywatelskich, który odbył się w Warszawie w dniach 8-9 grudnia 2017 r.²¹ Podczas debaty jej uczestnicy podkreślali, że skuteczne zapobieganie torturom oraz innym formom złego traktowania wymaga budowania kultury braku akceptacji dla tortur w społeczeństwie, edukacji grup zawodowych mających związek z osobami pozbawionymi wolności w kierunku poszanowania praw człowieka i prewencji tortur oraz ochrony osób (w tym dziennikarzy), które mają odwagę ujawniać nieprawidłowości, tak by nie ponosili oni z tego tytułu konsekwencji.

Z uwagi na powyższe uprzejmie proszę Pana Premiera o podjęcie działań zmierzających do zapewnienia skutecznej prawnej ochrony sygnalistów w służbach mundurowych i służbach specjalnych. Będę jednocześnie wdzięczny za powiadomienie mnie o stanowisku przyjętym przez Pana Premiera w tej sprawie.

Z wyrazami szacunku,

Adam Bodnar

Do wiadomości:

1. Rzecznik Praw Dziecka,
2. Prezes Najwyższej Izby Kontroli,

²¹ Panele: *Czy można w Polsce całkowicie wyeliminować tortury?* oraz *Ofiary tortur w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców na terenie RP*. Szczegółowe informacje i nagrania z dyskusji: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kpo>.

3. Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka,
4. Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji,
5. Dyrektor Biura Rady Europy w Warszawie,
6. Prezes Zarządu Fundacji im. Stefana Batorego,
7. Prezes Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,
8. Prezes Fundacji Instytut Spraw Publicznych,
9. Prezes Zarządu Stowarzyszenia Amnesty International,
10. Koalicja "Porozumienie na rzecz wprowadzania OPCAT".