

Gwarancje niezależności krajowych mechanizmów prewencji powołanych na podstawie OPCAT

Joanna Grygiel

Magister nauk prawnych, asystentka w Poznańskim Centrum Praw Człowieka
Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
ORCID: 0000-0001-8953-5025, e-mail: jn.grygiel@gmail.com

1. Wprowadzenie

Z dniem wejścia w życie Konwencji ONZ z 10 grudnia 1984 r. w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (dalej: Konwencja, CAT)¹ państwa-strony zobowiązały się m.in. do podjęcia skutecznych środków legislacyjnych, administracyjnych, sądowych oraz innych w celu zapobieżenia stosowaniu tortur na terytoriach znajdujących się pod ich jurysdykcją (art. 2 CAT), a także do zapobiegania stosowaniu innych aktów okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, gdy akty takie dokonywane są przez funkcjonariusza państwowego lub inną osobę występującą w charakterze urzędowym, na skutek ich polecenia lub za ich wyraźną lub milczącą zgodą (art. 16 CAT).

Niespełna dwadzieścia lat później, dążąc do wzmocnienia realizacji obowiązków nałożonych na mocy art. 2 i 16 CAT, doszło do przyjęcia przez Zgroma-

¹ Dz.U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378. W artykule posługuję się powszechnie przyjętym w praktyce i doktrynie skrótem CAT pochodzącym od oryginalnej nazwy dokumentu w języku angielskim (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment).

dzenie Ogólne ONZ Protokołu fakultatywnego do Konwencji (dalej: Protokół, OPCAT)², ustanawiającego system regularnych wizyt w miejscach zatrzymań³. Przyjmując OPCAT, państwa-strony wyraziły przekonanie, że wysiłki podejmowane w celu wyeliminowania tortur powinny koncentrować się przede wszystkim na prewencji, a obowiązek podjęcia skutecznych środków w celu zapobieżenia aktom tortur i innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania spoczywa przede wszystkim na państwach-stronach Konwencji, natomiast rola międzynarodowych organów ma charakter jedynie uzupełniający i wzmacniający⁴.

Wprowadzony na mocy OPCAT system regularnych wizyt zapobiegawczych w miejscach pozbawienia wolności⁵ został oparty na działalności powołanego do życia Podkomitetu ONZ ds. Prewencji Tortur (dalej: Podkomitet) oraz krajowych mechanizmów prewencji (dalej: krajowe mechanizmy), do ustanowienia których zostały zobowiązane państwa-strony Protokołu (art. 3 OPCAT).

Podkomitet przeprowadza wizyty w miejscach pozbawienia wolności i przedstawia rekomendacje państwom-stronom oraz współpracuje na rzecz zapobiegania torturom w ogóle z odpowiednimi organami i mechanizmami Narodów Zjednoczonych, jak również z międzynarodowymi, regionalnymi i krajowymi instytucjami lub organizacjami (art. 11 ust. 1 i 3 OPCAT). Ponadto do zadań Podkomitetu należy doradztwo oraz udzielanie pomocy przy ustanawianiu mechanizmów, utrzymywanie bezpośredniego kontaktu z mechanizmami oraz oferowanie im szkoleń i pomocy technicznej mających na celu wzmocnienie realizacji ich uprawnień, doradztwo oraz udzielanie pomocy w ocenie potrzeb oraz środków potrzebnych do wzmocnienia ochrony przed torturami. Do kompetencji Podkomitetu należy także – co z punktu widzenia metodologii przedmiotowych badań jest najbardziej istotne – przedstawianie rekomendacji i uwag państwom-stronom OPCAT mających na celu wzmocnienie uprawnień oraz mandatu ich krajowych mechanizmów prewencji (art. 11 ust. 2 OPCAT)⁶.

² Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192. W artykule posługuję się powszechnie przyjętym w praktyce i doktrynie skrótem OPCAT pochodzącym od oryginalnej nazwy dokumentu w języku angielskim (Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment).

³ Art. 1 OPCAT.

⁴ Zob. preambułę OPCAT.

⁵ Zgodnie z art. 4 ust. 2 OPCAT 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.

⁶ Na temat wspierania krajowych mechanizmów przez Podkomitet ds. Prewencji zob. G. Baranowska, *Komitet przeciwko Torturom* [w:] R. Wieruszewski (red.), *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Analiza systemowa*, Warszawa 2017, s. 170–173.

Efektywne funkcjonowanie krajowych mechanizmów prewencji jest uzależnione od zagwarantowania im niezależności⁷. W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie czynniki mają wpływ na zapewnienie krajowym mechanizmom niezależności, która jest niezbędną do skutecznego wykonywania ich kompetencji w ramach przyznanego mandatu, przeprowadziłam analizę materiałów źródłowych. Na wstępie dokonałam interpretacji treści Protokołu OPCAT, z uwzględnieniem *travaux préparatoires*. Wskazana analiza pozwoliła mi na przyjęcie systematyki, według której w kolejnym podpunkcie omówiłam poszczególne gwarancje niezależności krajowych mechanizmów.

W podpunkcie trzecim przedstawiłam wnioski z dokonanej analizy następujących dokumentów Podkomitetu ds. Prewencji: czterech raportów rocznych⁸, wytycznych dotyczących krajowych mechanizmów prewencji⁹, opracowanego *Narzędzia oceny analitycznej dla krajowych mechanizmów prewencji*¹⁰ oraz raportów z wizyt¹¹. Materiałem badawczym były również Zasady paryskie¹², przyjęte rezolu-

⁷ Zob. *Preventing Torture. The Role of National Preventive Mechanisms. A practical guide*, Professional Training Series No. 21, the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, HR/P/PT/21, New York–Geneva 2018, s. 14; zob. również: D. Olowu, *Calibrating the Promise of the Optional Protocol to the Convention against Torture, and Other Cruel, Inhuman, and Degrading Treatment or Punishment*, 18 Stellenbosch Law Review 2007, vol. 483, s. 492; R. Murray, E. Steinerte, M. Evans, A.H. de Wolf, *The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*, Oxford University Press 2011, s. 119; M. Jankovic, *National Mechanisms for the Prevention of Torture within the Wide Mandate Institutions – Focus on the Independence*, Crimen 2017, vol. 44, s. 49; A. Bisztyga, J. Węgrzyn, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ wykonujący zadania Krajowego Mechanizmu Prewencji* [w:] M. Chmaj, H. Olszewski (red.), *Orzecznictwo sądowe jako źródło prawa. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Jackowi Sobczakowi*, Opole 2019, s. 58.

⁸ Analizie podałam pierwszy roczny raport (z okresu od lutego 2007 r. do marca 2008 r.), trzeci roczny raport (z okresu od kwietnia 2009 r. do marca 2010 r.), czwarty roczny raport (z okresu od kwietnia do grudnia 2010 r.) oraz dziewiąty roczny raport (z 2015 r.). Są to dokumenty, w których przedstawiłam szczegółowe wnioski dotyczące tworzenia i funkcjonowania krajowych mechanizmów.

⁹ Guidelines on national preventive mechanisms, 9.12.2010, CAT/OP/12/5

¹⁰ Analytical assessment tool for national preventive mechanisms, 25.01.2016, CAT/OP/1/Rev.1, par. 10

¹¹ Podałam analizie czterdzieści siedem raportów z wizyt Podkomitetu ds. Prewencji w trzydziestu pięciu państwach z ogólnej liczby pięćdziesięciu sześciu dostępnych raportów (w analizie pominęłam raporty z wizyt w państwach, w których krajowe mechanizmy nie zostały ustanowione, a Podkomitet ds. Prewencji nie zawarł w nich istotnych wytycznych w zakresie ich utworzenia). Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania nie dokonałam analizy odpowiedzi państw.

¹² Principles Relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles), adopted by General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993. Zasady paryskie stanowią minimalne standardy, według których oceniane są krajowe instytucje ochrony praw człowieka.

cją Zgromadzenia Ogólnego ONZ, odnoszące się do krajowych instytucji ochrony praw człowieka, jak również dokumenty opublikowane przez Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka¹³ oraz przewodnik *The Association for the Prevention of Torture*¹⁴. Dokonałam również analizy zgromadzonej literatury przedmiotu, z uwzględnieniem piśmiennictwa krajowego i zagranicznego.

W podpunkcie czwartym artykułu odniosłam się do realizacji wyszczególnionych w opracowaniu gwarancji niezależności przez Krajowy Mechanizm Prewencji ustanowiony w Polsce. W tym zakresie, oprócz dwóch dokumentów z wizyty Podkomitetu ds. Prewencji przeprowadzonej w Polsce w 2018 r., analizowałam również odpowiedzi na raporty udzielone przez państwo oraz przez krajowy mechanizm. Szerokiej analizie poddałam również raporty roczne z działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji w latach 2008–2019 oraz zgromadzoną literaturę przedmiotu.

W ostatnim podpunkcie opracowania przedstawiłam najważniejsze wnioski z przeprowadzonych badań.

2. Niezależność krajowych mechanizmów w treści OPCAT

Problematyka niezależności krajowych mechanizmów prewencji wielokrotnie stanowiła przedmiot dyskusji podczas sesji Grupy Roboczej powołanej w celu przygotowania projektu Protokołu¹⁵. Od samego początku wskazywano, że obok zasad: współpracy z państwami-stronami Konwencji, bezstronności, powszechności i skuteczności, krajowy mechanizm powinien opierać się na zasadzie niezależności¹⁶, co znalazło odzwierciedlenie w treści Protokołu.

Dokument ten został zatwierdzony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1993 r. Zasady paryskie obecnie stanowią powszechnie akceptowane kryteria prawomocności i wiarygodności tych instytucji (zob. *National Human Rights Institutions. History, Principles, Roles and Responsibilities*, Professional Training Series No. 4 (Rev. 1), the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, HR/P/PT/4/Rev.1, New York–Geneva 2010, s. 7).

¹³ *National Human Rights institutions...*, HR/P/PT/4/Rev.1; *Preventing Torture...*, HR/P/PT/21.

¹⁴ *Przewodnik „Tworzenie Krajowych Mechanizmów Prewencji”*, The Association for the Prevention of Torture, tł. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2008.

¹⁵ Zob. Report of the Working Group on the Draft Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 2.12.1992, E/CN.4/1993/28, par. 22; Report of the working group on a draft optional protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment on its ninth session, 13.03.2001, E/CN.4/2001/67, par. 29; Report of the working group on a draft optional protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment on its tenth session, 20.02.2002, E/CN.4/2002/78, par. 41.

¹⁶ Report of the Working Group..., E/CN.4/1993/28, par. 22.

W art. 1 OPCAT wskazano, że celem protokołu jest ustanowienie systemu regularnych wizyt w celu zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, nieludzkemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu przeprowadzanych przez niezależne międzynarodowe i krajowe organy w miejscach, w których przebywają osoby pozbawione wolności. Mimo że państwom-stronom OPCAT pozostawiono pewną swobodę w wyborze struktury niezależnego krajowego mechanizmu prewencji, zgodnie z art. 17 OPCAT są one jednak zobowiązane do ustanowienia mechanizmów wyposażonych w pewne minimalne gwarancje, z których najważniejsza jest niezależność, przy czym pojęcie to nie zostało zdefiniowane w treści Protokołu¹⁷.

W OPCAT wskazano, że obowiązkiem państw-stron jest zagwarantowanie funkcjonalnej niezależności krajowych mechanizmów prewencji, jak również niezależności ich personelu (art. 18 ust. 1 OPCAT). Przepis dotyczący niezależności personelu należy interpretować w związku z art. 35 zdanie pierwsze OPCAT, w którym wskazano, że członkom krajowych mechanizmów prewencji przyznaje się takie przywileje i immunitety, które są potrzebne do niezależnego wypełniania ich funkcji. Protokół zawiera również postanowienie, zgodnie z którym państwa-strony są zobowiązane do udostępnienia mechanizmom niezbędnych środków do działania (art. 18 ust. 3 OPCAT). W treści OPCAT wyrażono również wprost, że ustanawiając krajowe mechanizmy prewencji, państwa-strony poświęcają należytą uwagę Zasadom paryskim (art. 18 ust. 4 OPCAT).

Zdaniem doktryny owa „niezależność funkcjonalna”, która została powołana w treści Protokołu, oznacza niezależność od wszystkich władz państwa (legislatywy, egzekutywy oraz sądowych organów władzy), umożliwiającą wykonywanie swoich funkcji, tj. przeprowadzanie wizyt prewencyjnych w miejscach pozbawienia wolności, kontrolowanie warunków pozbawienia wolności i traktowania osób oraz sporządzania rekomendacji dla właściwych organów celem zapobiegania torturom oraz złemu traktowaniu¹⁸. Wysoki Komisarz ONZ ds. Praw Człowieka wskazuje, że funkcjonalna niezależność krajowych mechanizmów prewencji obejmuje: ustawowy mandat, niezależność operacyjną oraz niezależność finansowania¹⁹. Podobna

¹⁷ S. Krisper, A Commentary to the art. 18 OPCAT [w:] M. Nowak, M. Brik, G. Monina (red.), *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol. A Commentary*, Oxford University Press 2019, s. 893.

¹⁸ E. McArthur, M. Nowak, A Commentary to the art. 18 OPCAT [w:] *The United Nations Convention Against Torture and its Optional Protocol. A Commentary*, Oxford University Press 2008, s. 1074; zob. również: A.H. de Wolf, J. Watson, *Navigating the Boundaries of Prevention: The Role of OPCAT in Deportations with Diplomatic Assurances*, *Netherlands Quarterly Human Rights* 2009, vol. 525, no. 27, s. 534.

¹⁹ Zob. *Preventing Torture...*, HR/P/PT/21, s. 14–15.

systematyka została również przyjęta w literaturze²⁰ oraz w przewodniku największej organizacji pozarządowej zajmującej się przeciwdziałaniem torturom – Association for the Prevention of Torture²¹. Ponadto należy mieć na względzie, że Protokół wymaga, aby zapewnić niezależność krajowym mechanizmom prewencji nie tylko na poziomie samej instytucji, ale także ich personelowi, która to niezależność, obok fachowości, również stanowi jeden z kluczowych kryteriów efektywnego funkcjonowania mechanizmów²².

3. Gwarancje niezależności krajowych mechanizmów prewencji

W dalszej części przedstawię gwarancję niezależności krajowych mechanizmów prewencji usystematyzowanych według zaproponowanego wyżej podziału, które odnoszą się do: ustawowego mandatu, niezależności operacyjnej, niezależności finansowej oraz niezależności personelu. Zaproponowana systematyka, przyjęta skądinąd m.in. za Wysokim Komisarzem ONZ i zaaprobowana w literaturze²³, a wynikająca pośrednio z dokumentów Podkomitetu, nie jest idealna. Poszczególne „niezależności” w wielu obszarach pokrywają się swoimi zakresami, a przynajmniej są ze sobą bardzo silnie powiązane – np. trudno mówić o niezależności operacyjnej mechanizmu, jeżeli nie dysponuje on własnym niezależnym personelem i jego prawidłowe funkcjonowanie jest uwarunkowane uzyskaniem wsparcia ze strony urzędników innych krajowych instytucji²⁴. Niemniej zaprezentowany podział należy

²⁰ S. Krisper, A Commentary to the art. 18 OPCAT..., s. 894–910; E. Steinerte, *The Jewel in the Crown and Its Three Guardians: Independence of National Preventive Mechanisms under the Optional Protocol to the UN Torture Convention*, 14 Human Rights Law Review 2017, vol. 1, no. 14. W literaturze przedmiotu zaproponowano również inne podejście do omawianej problematyki, które wywodzi się z podziału czynników mających wpływ na niezależność krajowych mechanizmów prewencji, na czynniki podlegające kontroli państwa (powoływanie członków, autonomia finansowa) oraz czynniki znajdujące się poza kontrolą samego mechanizmu (wypełnianie zadań, relacje z innymi podmiotami, uczciwość członków mechanizmu), zob. R. Murray, E. Steinerte, M. Evans, A.H. de Wolf, *The Optional Protocol...*, s. 120–128.

²¹ Zob. Przewodnik „*Tworzenie Krajowych Mechanizmów Prewencji*”...

²² Zob. *Preventing Torture...*, HR/P/PT/21, s. 14.

²³ Zob. S. Krisper, A Commentary to the art. 18 OPCAT..., s. 894–910; E. Steinerte, *The Jewel in the Crown...*

²⁴ Np. podczas wizytacji na Cyprze Podkomitet ds. Prewencji krytycznie odniósł się do sytuacji, w której krajowy mechanizm prewencji nie był obsługiwany przez personel pracujący wyłącznie na jego rzecz, a pracownicy, którzy spędzali część czasu na działaniach związanych z mechanizmem, musieli dopasować tę pracę do swoich innych obowiązków w biurze ombudsmana (zob. Visit to Cyprus undertaken from 25 to 29 January 2016: observations and recommendations addressed to the State party. Report of the Subcommittee, 22.09.2017, CAT/OP/CYP/1, par. 89).

uznać za pomocny przy odtworzeniu pożądanego przez Podkomitet standardu ustanawiania i funkcjonowania niezależnych mechanizmów.

3.1. Ustawowy mandat krajowych mechanizmów prewencji

Obowiązek ustawowego umocowania mandatu mechanizmu nie został wyrażony w treści Protokołu, natomiast warunek ten został wyraźnie sformułowany w Zasadach paryskich²⁵, jak również w wytycznych Podkomitetu, zgodnie z którymi mandat i uprawnienia krajowego mechanizmu powinny być jasno i szczegółowo określone w ustawodawstwie krajowym, w akcie prawnym o randze konstytucyjnej lub ustawowej²⁶. Podkomitet ds. Prewencji podczas wizyty na Malediwach uznał, że uregulowanie funkcjonowania krajowego mechanizmu w dekrete prezydenckim jest niewystarczające, aby zagwarantować trwałość instytucji oraz jej zrównoważony rozwój²⁷. Podobnie Podkomitet, wizytując Benin, z zaniepokojeniem odniósł się do projektu ustawy dotyczącej krajowego mechanizmu prewencji, w której wskazano, że zasady pracy krajowego mechanizmu zostaną określone w drodze dekretu ministerialnego²⁸.

Zgodnie z dalszymi wskazówkami Podkomitetu rekomendowanym rozwiązaniem jest, aby wszystkie zagadnienia prawne dotyczące działania mechanizmu, tj. jego uprawnienia, struktura, niezależność funkcjonalna, mandat, członkostwo, kwalifikacje zawodowe wymagane od członków mechanizmu, sposób ich powoływania oraz przyznane immunitety, zostały uregulowane w jednym akcie prawnym²⁹.

²⁵ Par. A.2.

²⁶ Zob. np. First Annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (February 2007 to March 2008), 14.05.2008, CAT/C/40/2, par 28 (a); Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Sweden, 10.09.2008, CAT/OP/SWE/1, par. 142 (a); Guidelines on national preventive mechanisms, 9.12.2010, CAT/OP/12/5, par. 7; Fourth annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 3.02.2011, CAT/C/46/2, par. 69; Analytical assessment tool..., CAT/OP/1/Rev.1; Visit to the Niger undertaken from 29 January to 4 February 2017: recommendations and observations addressed to the State party. Report of the Subcommittee, 6.08.2020, CAT/OP/NER/1, par. 31 (c).

²⁷ Zob. Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to the Maldives, 26.02.2009, CAT/OP/MDV/1, par. 68.

²⁸ Zob. Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Benin, 15.03.2011, CAT/OP/BEN/1, par. 22.

²⁹ Zob. np. Third annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 25.03.2010, CAT/C/44/2, par. 52; Analytical assessment tool..., CAT/OP/1/Rev.1, par. 11.

Podkomitet niejednokrotnie zwracał uwagę, że rozdrobnienie regulacji odnoszącej się do funkcjonowania mechanizmu w wielu aktach prawnych stanowi jego zasadniczą słabość, bowiem utrudnia to ustalenie dokładnego zakresu mandatu mechanizmu³⁰.

Zgodnie z wytycznymi Podkomitetu regulacja ustawowa powinna przyznawać mechanizmowi co najmniej następujące kompetencje, wynikające z art. 19 i 20 OPCAT:

- a) prawo do swobodnego wyboru miejsc pozbawienia wolności, w których mają odbyć się wizyty; regularnego badania warunków pozbawienia wolności w tych miejscach; wyboru terminu tych wizyt; decyzji w zakresie, czy wizyty mają być zapowiedziane, czy niezapowiedziane, oraz wyboru osób, z którymi zostaną przeprowadzone wywiady;
- b) dostęp do wszystkich informacji, w tym danych osobowych i wrażliwych, jak również dostęp do lokali i osób, gdy jest on niezbędny do wykonywania mandatu przez mechanizm;
- c) uprawnienie do kierowania zaleceń do odpowiednich władz;
- d) uprawnienie do składania wniosków i uwag dotyczących istniejącego lub projektowanego aktu prawnego odnoszącego się do działalności mechanizmu;
- e) prawo do kontaktu z Podkomitetem³¹.

Podkomitet zwraca również szczególną uwagę na kwestię udziału mechanizmu w kształtowaniu regulacji prawnych dotyczących jego funkcjonowania. Zdaniem Podkomitetu państwo powinno informować mechanizm o wszelkich projektach aktów prawnych, które są istotne dla sprawowania jego mandatu, jak również zezwolić mechanizmowi na przedstawienie propozycji lub uwag na temat istniejącej polityki lub ustawodawstwa, przy czym państwo powinno brać pod uwagę wszelkie

³⁰ Zob. np. Visit to the Netherlands for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism: recommendations and observations addressed to the State party. Report of the Subcommittee, 3.11.2016, CAT/OP/NLD/1, par. 24, 26; Visit to Kazakhstan undertaken from 20 to 29 September 2016: observations and recommendations addressed to the State party, 7.02.2019, CAT/OP/KAZ/1, par. 15; Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of Turkey. Report to the State party, 12.12.2019, CAT/OP/TUR/1, par. 19.

³¹ Zob. np. Analytical assessment tool..., CAT/OP/1/Rev.1, par. 12. Tytułem przykładu można wskazać ustawę o Krajowym Mechanizmie Prewencji w Hondurasie, w przypadku której Podkomitet ds. Prewencji stwierdził, że spełnia ona większość minimalnych wymagań Protokołu, zob. Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Honduras, 10.02.2010, CAT/OP/HND/1, par. 263.

propozycje i uwagi dotyczące takiego ustawodawstwa otrzymane od mechanizmu³². Podkomitet, wizytując państwa-strony, niekiedy zalecał mechanizmom dokonanie przeglądu istniejących aktów prawnych regulujących jego funkcjonowanie w celu zweryfikowania gwarancji skutecznego wykonywania mandatu, jak również działania na rzecz zwiększenia skuteczności i niezależności mechanizmu³³.

3.2. Niezależność operacyjna krajowych mechanizmów prewencji

Pojęcie „niezależności operacyjnej” nie występuje w treści OPCAT, jednakże wymóg jej zagwarantowania wynika wprost z wytycznych Podkomitetu³⁴. W swoich zaleceniach Podkomitet wskazuje, że kształt instytucjonalny krajowego mechanizmu prewencji pozostawia się do uznania państwom-stronom, jednak konieczne jest, aby kształt ten był zgodny z OPCAT oraz wytycznymi Podkomitetu, jak również aby gwarantował operacyjną niezależność mechanizmu³⁵.

Zgodnie z zaleceniami Podkomitetu krajowy mechanizm prewencji powinien posiadać autonomię operacyjną w zakresie swoich zasobów, planu pracy, ustaleń, formułowania zaleceń oraz bezpośredniego, a w razie potrzeby poufnego kontaktu z Podkomitetem³⁶. Ponadto mechanizm powinien być wyposażony

³² Zob. np. Fourth annual report..., CAT/C/46/2, par. 90.

³³ Zob. np. Visit to Hungary undertaken from 21 to 30 March 2017: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee, 3.04.2018, CAT/OP/HUN/2, par. 19; Visit to Portugal undertaken from 1 to 10 May 2018: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee, 26.09.2019, CAT/OP/PRT/2, par. 19.

³⁴ Zob. np. Guidelines on national preventive mechanisms..., CAT/OP/12/5, par. 8; Fourth annual report..., CAT/C/46/2, par. 70; Visit to Chile undertaken from 4 to 13 April 2016: observations and recommendations addressed to the State party. Report of the Subcommittee, 16.05.2017, CAT/OP/CHL/1, par. 17; Annex to the Ninth annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 22.03.2016, CAT/C/57/4, par. 11.

³⁵ Zob. np. Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Republic of Armenia. Report to the State Party, 22.05.2015 r., CAT/OP/ARM/1, par. 26; Visit to the Netherlands for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism: recommendations and observations addressed to the State party. Report of the Subcommittee, 3.11.2016, CAT/OP/NLD/1, par. 23; Visit to Panama undertaken from 20 to 26 August 2017: observations and recommendations addressed to the State party. Report of the Subcommittee, 31.07.2018, CAT/OP/PAN/1, par. 17; Report on the visit..., CAT/OP/TUR/1, par. 18.

³⁶ Zob. np. Annex to the Ninth annual report..., CAT/C/57/4, par. 16; Visit to Chile..., CAT/OP/CHL/1, par. 87; Observations and recommendations..., CAT/OP/PAN/1, par. 18.

w odpowiednie zasoby oraz posiadać opłacany i profesjonalny sekretariat, który podlega bezpośrednio mechanizmowi³⁷.

Z kolei zgodnie ze stanowiskiem Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka mechanizmy powinny mieć zapewnioną niezależność operacyjną w ten sposób, że nie będą podlegać instytucjonalnej kontroli władzy wykonawczej, a prawo powinno wyraźnie stanowić, że władza wykonawcza nie ingeruje w mandat i działalność mechanizmu (np. przez wydawanie instrukcji personelowi mechanizmu lub zmianę ich mandatów)³⁸.

Istotnym i trudnym zagadnieniem jest kwestia zachowania niezależności operacyjnej mechanizmów działających w ramach istniejących już w danym państwie instytucji ochrony praw człowieka. W takiej sytuacji mechanizm powinien zostać wyposażony w autonomię nie tylko od państwa-strony, które je wyznaczyło, ale również od instytucji, w ramach której funkcjonuje³⁹. Podkomitet wskazuje, że w przypadku gdy organ wyznaczony jako mechanizm wykonuje również inne funkcje poza kompetencjami określonymi w OPCAT, funkcje krajowego mechanizmu prewencji powinny być realizowane w oddzielnej jednostce lub wydziale, który dysponuje własnym personelem oraz budżetem⁴⁰, przy czym relacje między funkcją krajowego mechanizmu prewencji a resztą organizacji, metody pracy i zabezpieczenia mające zastosowanie do zachowania niezależności tej funkcji powinny być jasno określone w odpowiednich przepisach wewnętrznych⁴¹. Krajowy mechanizm powinien również w odbiorze społecznym dostatecznie odróżniać się od instytucji ochrony praw człowieka, w ramach której funkcjonuje⁴².

³⁷ Zob. Views of the Subcommittee on Prevention of Torture on the compatibility with the Optional Protocol to the Convention against Torture of presidential decree No. 9.831/2019 relating to the national preventive mechanism of Brazil, 16.12.2019, CAT/OP/8, par. 28.

³⁸ Zob. *Preventing Torture...*, HR/P/PT/21, s. 15.

³⁹ Zob. np. Report on the visit..., CAT/OP/TUR/1, par. 41.

⁴⁰ Zob. np. Guidelines on national preventive mechanisms..., CAT/OP/12/5, par. 32; Third annual report..., CAT/C/44/2, par. 51; Fourth annual report..., CAT/C/46/2, par. 94; Analytical assessment tool..., CAT/OP/1/Rev.1, par. 14; NPM Assessment matrix..., q. 32; Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of Moldova, 30.05.2013, CAT/OP/MDA/2, par. 17; Visit to Cyprus..., CAT/OP/CYP/1, par. 90; Visit to the Niger..., CAT/OP/NER/1, par. 28.

⁴¹ Analytical assessment tool..., CAT/OP/1/Rev.1, par. 14.

⁴² Podkomitet ds. Prewencji krytycznie odniósł się do krajowego mechanizmu w Meksyku, gdzie mechanizm nie odróżniał się w wystarczającym stopniu od Krajowej Komisji Praw Człowieka, zob. Visit to Mexico undertaken from 12 to 21 December 2016: observations and recommendations addressed to the State party, 20.09.2018, CAT/OP/MEX/2, par. 111.

Nierzadko zdarza się, że krajowe mechanizmy prewencji są powierzane ombudsmanom lub innym urządzeniom, które kierują instytucją chroniącą prawa człowieka w danym państwie⁴³. W odniesieniu do takiego modelu ustanowienia mechanizmu Podkomitet wskazuje, że pracę mechanizmu powinien charakteryzować pluralizm i podejście multidyscyplinarne, które jednak nie mogą zostać zapewnione, gdy mandat mechanizmu powierza się jednej osobie. W takim przypadku Podkomisja zaleca umieszczenie mechanizmu jako struktury równoległej wobec szefa krajowej instytucji chroniącej prawa człowieka⁴⁴ w oddzielnej jednostce z dyrektorem działającym we własnym imieniu⁴⁵ oraz wyraźne oddzielenie działań i funkcji mechanizmu od działań ombudsmána⁴⁶. Podkomitet podkreśla, że mandaty ombudsmána oraz mechanizmu powinny być wyraźnie oddzielone, aby mogły być wykonywane skutecznie i niezależnie⁴⁷.

Zdaniem Podkomitetu niektórym mechanizmom nie udało się wykreować własnej tożsamości jako odrębnego organu, co powoduje, że pozostają one instytucjami o małej rozpoznawalności w odbiorze osób pozbawionych wolności, władz

⁴³ Np. Ukraina, Macedonia Północna, Węgry, Hiszpania, Portugalia, Polska (analiza dotycząca krajowego mechanizmu ustanowionego w Polsce została omówiona w podpunkcie 4 niniejszego opracowania).

⁴⁴ Zob. Annex to the Ninth annual report..., CAT/C/57/4, par. 15. W kontekście zespołu o charakterze multidyscyplinarnym Podkomitet na przykładzie Meksyku wylicza, że wśród pracowników mechanizmu powinni znaleźć się również psychologowie, pracownicy służby zdrowia, eksperci w kwestiach dotyczących ludności tubylczej, dzieci i młodzieży, praw kobiet itd., zob: Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Mexico, 31.05.2010, CAT/OP/MEX/1, par. 30 i 279.

⁴⁵ Zob. Visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia undertaken from 23 to 29 April 2017: observations and recommendations addressed to the State party. Report of the Subcommittee, 26.03.2018, CAT/OP/MKD/2, par. 15.

⁴⁶ Zob. np. Visit to Armenia undertaken from 3 to 6 September 2013: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee, 22.02.2017, CAT/OP/ARM/2, par. 26; Visit to Kazakhstan..., CAT/OP/KAZ/1, par. 18; Visit to Romania undertaken from 3 to 12 May 2016: observations and recommendations addressed to the State party. Report of the Subcommittee, 8.03.2018, CAT/OP/ROU/1, par. 21–22; Visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia undertaken from 23 to 29 April 2017: observations and recommendations addressed to the State party. Report of the Subcommittee, 10.05.2019, CAT/OP/MKD/1, par. 71; Visit to Poland undertaken from 8 to 19 July 2018: recommendations and observations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee, 30.03.2020, CAT/OP/POL/ROU/1, par. 19.

⁴⁷ Zob. np. Visit to Portugal undertaken from 1 to 10 May 2018: observations and recommendations addressed to the State party. Report of the Subcommittee, 3.07.2019, CAT/OP/PRT/1, par. 20; Report on the visit..., CAT/OP/TUR/1, par. 26.

państwowych oraz społeczeństwa obywatelskiego⁴⁸. Z kolei mechanizmem, który został uznany za niezależny, mimo umiejscowienia w biurze ombudsmána, był mechanizm ustanowiony na Kostaryce, w przypadku którego – zdaniem Podkomitetu – nie dochodziło do żadnej ingerencji pracowników biura w mandat mechanizmu, który ponadto posiada oddzielny budżet, jak również sam przeprowadza rekrutację i zatrudnia personel⁴⁹.

Zaleca się, aby mechanizm był oddzielony od władzy wykonawczej⁵⁰. Podkomitet krytycznie wyraża się wobec uzależniania mechanizmów od struktur rządowych, wskazując, że w zakresie, w jakim mechanizm staje się zależny od innych osób w celu uzyskania pozwolenia lub praktycznej pomocy niezbędnej do przeprowadzenia wizyt, traci swoją niezależność⁵¹. Tytułem przykładu należy wskazać, że Podkomitet krytycznie odniósł się do dyskutowanego dekretu prezydenckiego w Brazylii, na mocy którego personel mechanizmu miał przestać być wynagradzany i nie otrzymywać niezależnego wsparcia administracyjnego, a do wykonywania prawie wszystkich swoich zadań miał uzyskać uprzednią zgodę organów rządowych, jak również miał kierować prośby do resortów o wsparcie praktyczne i logistyczne, w tym dostęp do przestrzeni biurowych⁵².

3.3. Niezależność finansowa krajowych mechanizmów prewencji

Niezwykle istotną kwestią jest zapewnienie mechanizmom niezależności finansowej, bowiem odpowiedni budżet pomaga zabezpieczyć niezależność mechanizmu *in genere*. Obowiązek zapewnienia krajowym mechanizmom prewencji odpowiednich środków do działania został wprost wyrażony w treści Protokołu⁵³. Również Zasady paryskie odwołują się do obowiązku zapewnienia krajowej instytucji odpowiedniej infrastruktury umożliwiającej sprawne prowadzenie działalności, w tym w szczególności odpowiedniego finansowania, którego celem powinno być umożliwienie

⁴⁸ Zob. Visit to Spain undertaken from 15 to 26 October 2017: observations and recommendations addressed to the State party. Report of the Subcommittee, 2.10.2019, CAT/OP/ESP/1, par. 13.

⁴⁹ Zob. np. Visit to Costa Rica undertaken from 3 to 14 March 2019: recommendations and observations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee, 12.12.2019, CAT/OP/CRI/RONPM/1, par. 18.

⁵⁰ Zob. Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of Senegal. Report for the national preventive mechanism, 31.07.2013, CAT/OP/SEN/2, ust. 17.

⁵¹ Zob. np. Visit to the Plurinational State of Bolivia undertaken from 2 to 11 May 2017: observations and recommendations addressed to the State party. Report of the Subcommittee, 24.07.2018, CAT/OP/BOL/3, par. 12, 13.

⁵² Zob. Views of the Subcommittee on Prevention of Torture...CAT/OP/8, par. 20–28.

⁵³ Art. 18 ust. 3 OPCAT.

instytucji posiadania własnego personelu i pomieszczeń, aby instytucja ta mogła być niezależna od rządu i nie podlegała kontroli finansowej⁵⁴. Podkomitet często zwraca uwagę, że mechanizmy muszą być wyposażone w niezbędne zasoby i samodzielność finansową, aby skutecznie wykonywać swoje funkcje⁵⁵.

Zdaniem Podkomitetu, aby mechanizm mógł samodzielnie wykonywać minimalne uprawnienia przyznane mu na mocy OPCAT, musi być wyposażony w zasoby ludzkie, materialne i finansowe⁵⁶. Finansowanie powinno być na takim poziomie, aby umożliwić mechanizmowi realizację programu wizyt kontrolnych, sporządzanie rocznych planów wizyt oraz systematyczne pozyskiwanie wsparcia organów, z którymi współpracuje. Ponadto fundusze powinny być wystarczające, aby pokryć potrzeby logistyczne i inne związane z infrastrukturą, włączając publikację sprawozdań i odpowiednie narzędzia ich rozpowszechniania⁵⁷, jak również regularny udział personelu w szkoleniach⁵⁸. Zdaniem Podkomitetu finansowanie musi być przewidywalne, aby umożliwić krajowemu mechanizmowi opracowanie rocznego planu pracy i wizyt z dużym wyprzedzeniem oraz zaplanowanie współpracy z partnerami⁵⁹.

Podkomitet zwraca szczególną uwagę na zaangażowanie samego mechanizmu w proces przyznawania środków na odpowiednim poziomie. Zdaniem Podkomitetu mechanizm powinien przeprowadzać ocenę potrzeb finansowych, uwzględniając wszystkie zadania zlecone na mocy OPCAT, w tym koszty podróży i transportu, jak również koszty współpracy z ekspertami zewnętrznymi podczas wizyt terenowych oraz szkoleń⁶⁰. Zgodnie z wytycznymi Podkomitetu budżet mechanizmu powinien być sporządzony przez sam mechanizm na podstawie planu prac. W taki sposób przygotowany budżet powinien być następnie przekazany odpowiednim organom

⁵⁴ The Paris Principles, par. B.2.

⁵⁵ Zob. np. Guidelines on national preventive mechanisms..., CAT/OP/12/5, par. 11, 12; Fourth annual report..., CAT/C/46/2, par. 73, 74; NPM Assessment matrix..., q. 5, 33; Visit to the Netherlands..., CAT/OP/NLD/1, par. 47; Visit to Kazakhstan..., CAT/OP/KAZ/1, par. 21; Visit to Portugal..., CAT/OP/PRT/2, par. 20; Annex to the Ninth annual report..., CAT/C/57/4, par. 12.

⁵⁶ Zob. np. Report on the visit..., CAT/OP/SWE/1, par. 142 (c); Visit to Hungary..., CAT/OP/HUN/2, par. 24.

⁵⁷ Zob. np. Report on the visit..., CAT/OP/ARM/1, par. 32; Visit to the Netherlands..., CAT/OP/NLD/1, par. 48.

⁵⁸ Zob. np. Visit to Portugal..., CAT/OP/PRT/1, par. 22.

⁵⁹ Zob. np. Visit to Romania..., CAT/OP/ROU/1, par. 14.

⁶⁰ Zob. np. Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Kyrgyzstan, 28.02.2014, CAT/OP/KGZ/1, par. 34; Visit to Kyrgyzstan undertaken from 11 to 22 September 2018: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism, 15.07.2019, CAT/OP/KGZ/2, par. 37.

państwowym w celu zatwierdzenia i przyznania środków, przy czym w przypadku publicznego wysłuchania szef mechanizmu powinien przedstawić projekt budżetu i odpowiedzieć na wszelkie pytania z nim związane⁶¹. Mechanizm powinien sam zabiegać o przyznanie mu takiej ilości środków, aby w sposób efektywny mógł wykonywać swoje zadania w ramach przyznanego mandatu⁶². Ponadto Podkomitet zachęca państwa-strony do omawiania z mechanizmami ich potrzeb w zakresie zasobów i przydzielania im odpowiednich środków, niekiedy zlecając mechanizmom działania lobbingsowe⁶³.

Przyznawany mechanizmowi budżet powinien umożliwiać wdrażanie programu rygorystycznych i skutecznych wizyt w celu realizacji jego mandatu polegającego na zapobieganiu torturom w danym państwie⁶⁴. Oceniając wysokość środków przyznawanych krajowym mechanizmom, Podkomitet często zwraca uwagę na liczbę miejsc pozbawienia wolności w danym państwie, których wizytacja jest niemożliwa z uwagi na zbyt małe finansowanie mechanizmu⁶⁵, jednocześnie Podkomitet przy swojej ocenie rzadko bierze pod uwagę sytuację gospodarczą danego państwa oraz skromne środki w budżecie.

Podkomitet, wizytując państwa-strony OPCAT, kilkakrotnie krytykował sytuacje, gdy mechanizmy nie miały możliwości wizytowania miejsc pozbawienia wolności poza obszarem, w którym działają, z uwagi na brak środków finansowych

⁶¹ Zob. np. Annex to the Ninth annual report..., CAT/C/57/4, par. 12, 13; Visit to the Niger..., CAT/OP/NER/1, par. 27.

⁶² Zob. Analytical assessment tool..., CAT/OP/1/Rev.1, par. 15.

⁶³ Zob. Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Republic of Malta. Report to the State Party, 1.02.2016, CAT/OP/MLT/1, par. 32; NPM Assessment matrix..., q. 5; Visit to Cyprus..., CAT/OP/CYP/1, par. 94; Visit to Tunisia undertaken from 11 to 14 April 2016: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee, 11.08.2017, CAT/OP/TUN/2, par. 21, 22; Visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia..., CAT/OP/MKD/1, par. 70; Visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia..., CAT/OP/MKD/2, par. 18; Visit to Hungary..., CAT/OP/HUN/2, par. 25, 26; Visit to Portugal..., CAT/OP/PRT/2, par. 23.

⁶⁴ Zob. np. Visit to Mauritania from 24 to 28 October 2016: comments and recommendations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee, 24.09.2018, CAT/OP/MRT/2, par. 42.

⁶⁵ Zob. np. Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Ukraine. Report to the State Party, 16.03.2016, CAT/OP/UKR/1, par. 16; Visit to New Zealand undertaken from 29 April to 8 May 2013: observations and recommendations addressed to the State party, 10.02.2017, CAT/OP/NZL/1, par. 13–14; Visit to Portugal..., CAT/OP/PRT/2, par. 23.

i logistycznych⁶⁶. Innym skutkiem niedostatecznego finansowania mechanizmu był dostrzeżony przez Podkomitet problem z dostępem do niezbędnej wiedzy specjalistycznej (medycznej) podczas wizytacji szpitala psychiatrycznego przez pracowników mechanizmu, przez co zadania mechanizmu nie mogły zostać prawidłowo wykonane⁶⁷. Ponadto Podkomitet wskazuje, że środki przyznawane mechanizmom powinny być również wystarczające, aby w razie potrzeby mieć możliwość skorzystania z pomocy tłumacza ustnego w celu komunikowania się z zatrzymanymi migrantami⁶⁸.

Istotna z punktu widzenia wyposażenia mechanizmów w niezależność finansową jest poruszona wyżej kwestia powiązania mechanizmu z istniejącą już krajową instytucją ochrony praw człowieka. Zdaniem Podkomitetu w przypadku przyznania mandatu mechanizmowi istniejącej już instytucji, np. ombudsmanowi, konieczne jest utworzenie oddzielnej linii budżetowej dla mechanizmu⁶⁹, a jeżeli nie jest to możliwe – przydzielenie tej instytucji dodatkowych zasobów, które umożliwią wykonywanie dodatkowych zadań⁷⁰. Ponadto Podkomitet wyraził negatywne stanowisko wobec braku przepisów dotyczących funduszy celowych dla krajowych mechanizmów, przez co personel musiał ubiegać się o zwrot poniesionych wydatków zgodnie z zarządzeniami rządu⁷¹.

⁶⁶ Zob. Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Mali, 20.03.2014, CAT/OP/MLI/1, par. 14.

⁶⁷ Zob. Visit to Cyprus..., CAT/OP/CYP/1, par. 93.

⁶⁸ Zob. np. Visit to Hungary..., CAT/OP/HUN/2, par. 23.

⁶⁹ Zob. np. Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of Moldova. Report for State party, 13.03.2014, CAT/OP/MDA/1, par. 20 (b); Report on the visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to Brazil, 5.07.2012, CAT/OP/BRA/1, par. 87; Visit to Cyprus..., CAT/OP/CYP/1, par. 91; Visit to Ukraine undertaken from 19 to 25 May and from 5 to 9 September 2016: observations and recommendations addressed to the State party, 18.05.2017, CAT/OP/UKR/3, par. 19; Visit to Panama..., CAT/OP/PAN/1, par. 19, 20; Visit to Spain undertaken from 15 to 26 October 2017: observations and recommendations addressed to the national preventive mechanism. Report of the Subcommittee, 4.09.2018, CAT/OP/ESP/2, par. 18; Visit to Poland undertaken from 9 to 18 July 2018: recommendations and observations addressed to the State party. Report of the Subcommittee, 21.01.2020, CAT/OP/POL/ROSP/1, par. 21.

⁷⁰ Report on the national preventive mechanism advisory visit to Ecuador made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Report for the national preventive mechanism, 16.07.2015, CAT/OP/ECU/2, par. 16; Visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia..., CAT/OP/MKD/1, par. 68; Visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia..., CAT/OP/MKD/2, par. 17; Visit to Spain..., CAT/OP/ESP/1, par. 12.

⁷¹ Visit to Kazakhstan..., CAT/OP/KAZ/1, par. 20.

Nierzadko problem przyznawania mechanizmom przez państwa zbyt małej ilości środków wiąże się z poszukiwaniem innych źródeł finansowania. Podkomitet zwraca szczególną uwagę, że współpraca z partnerami jest pożądana, jednak należy podchodzić ostrożnie do czerpania środków ze źródeł międzynarodowych i lokalnych, ponieważ poleganie na zewnętrznych donatorach może zagrozić autonomii mechanizmu⁷². Podkomitet, wizytując Republikę Federalną Niemiec, stwierdził, że wsparcie w zakresie logistyki i transportu oferowane przez instytucje federalne jest wyrazem dobrych intencji, jednak taka sytuacja może wpływać na postrzeganie niezależności krajowego mechanizmu, uzależniając go od wsparcia zapewnianego przez administrację państwową⁷³.

3.4. Niezależność personelu krajowych mechanizmów prewencji

Zgodnie z art. 18 ust. 1 OPCAT obowiązkiem państw-stron jest nie tylko zagwarantowanie niezależności krajowym mechanizmom prewencji, ale również niezależności ich personelu. Ich obowiązkiem jest również podjęcie niezbędnych kroków w celu zapewnienia, by eksperci krajowych mechanizmów prewencji posiadali wymagane umiejętności oraz wiedzę zawodową (art. 18 ust. 2 zdanie pierwsze OPCAT). Ponadto zgodnie z treścią OPCAT członkom krajowych mechanizmów prewencji przyznaje się takie przywileje i immunitety, które są potrzebne do niezależnego wypełniania ich funkcji (art. 35 zdanie pierwsze OPCAT).

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że jako personel należy rozumieć każdą osobę zaangażowaną w prace merytoryczne krajowego mechanizmu, tj. członków (osoby oficjalnie powołane do instytucji), pracowników (osoby zatrudnione przez członków mechanizmu do wsparcia ich pracy), a także zewnętrznych ekspertów i innych potencjalnych współpracowników⁷⁴.

Zgodnie z Zasadami paryskimi w celu zapewnienia stabilnego mandatu dla członków krajowej instytucji chroniącej prawa człowieka, bez którego rzeczywista niezależność instytucji nie istnieje, ich mianowanie powinno następować w drodze aktu urzędowego, który określa konkretny czas trwania mandatu, przy czym mandat ten może być odnawialny, przy zapewnieniu pluralizmu członkostwa instytucji⁷⁵.

⁷² Report on the visit..., CAT/OP/UKR/1, par. 16; Visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia..., CAT/OP/MKD/1, par. 69; Visit to the former Yugoslav Republic of Macedonia..., CAT/OP/MKD/2, par. 19.

⁷³ Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Federal Republic of Germany, 16.12.2013, CAT/OP/DEU/1, par. 37.

⁷⁴ S. Krisper, A Commentary to the art. 18 OPCAT..., s. 903, wraz z przypisami.

⁷⁵ The Paris Principles, par. B.3.

Podkomitet wyraźnie wskazuje również, że przepisy krajowe powinny określać czas trwania kadencji członków mechanizmu oraz wszystkie podstawy ich odwołania⁷⁶, a sam proces ich selekcji i mianowania powinien być przejrzysty⁷⁷. Ponadto procedurę wyboru członków powinno wspierać publiczne ogłoszenie informacji o wolnych miejscach pracy oraz zwiększenie widoczności procesu selekcji⁷⁸.

Zgodnie z wytycznymi Podkomitetu do mechanizmów nie należy powoływać osób zajmujących stanowiska, które mogą budzić wątpliwości co do konfliktu interesów, jak również należy zadbać, żeby po powołaniu członkowie personelu takich funkcji nie zajmowali⁷⁹. Oznacza to, że w okresie trwania kadencji personel mechanizmu powinien być oddzielony od swoich zwykłych funkcji, przy czym reguła ta powinna mieć zastosowanie zarówno do urzędników, jak i do każdego członka, którego działalność lub sprawowane funkcje mogłyby kolidować z członkostwem w mechanizmie⁸⁰. Jednocześnie Podkomitet krytycznie odnosi się do niejasnych i słabo zdefiniowanych kryteriów niezależności i bezstronności członków mechanizmu⁸¹.

Podkomitet negatywnie odnosił się do sytuacji w niektórych wizytowanych państwach, w których istniały przepisy nadmiernie ograniczające możliwość powołania do mechanizmów osób wykonujących określoną działalność. W przypadku krajowego mechanizmu prewencji w Beninie Podkomitet stwierdził, że zakaz obejmowania funkcji w mechanizmie dla wszystkich osób zatrudnionych w sektorze publicznym, jak również zaangażowanych w jakąkolwiek działalność polityczną, inną zawodową lub w działalność jakiegokolwiek wybieralnego urzędu prowadzi do wykluczenia każdej osoby wykonującej zawód, w tym również praktykujących prawników i lekarzy⁸². Z kolei w przypadku mechanizmu Węgier Podkomitet uznał za niewłaściwe zastrzeżenie, że członkami mechanizmu mogą być tylko urzędnicy

⁷⁶ Zob. np. Guidelines on national preventive mechanisms, CAT/OP/12/5, par. 9; Visit to the Niger..., CAT/OP/NER/1, par. 26.

⁷⁷ Zob. np. First Annual report..., CAT/C/40/2, par 28 (c); Report on the visit..., CAT/OP/SWE/1, par. 142 (c).

⁷⁸ Zob. np. Report on the visit..., CAT/OP/MDA/1, par. 18; Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of the Federal Republic of Germany, 29.08.2013, CAT/OP/DEU/2, par. 27.

⁷⁹ Zob. np. Guidelines on national preventive mechanisms, CAT/OP/12/5, par. 18, 19; Report on the visit..., CAT/OP/SWE/1, par. 142 (c); Visit to Brazil undertaken from 19 to 30 October 2015: observations and recommendations addressed to the State party. Report of the Subcommittee, 16.02.2017, CAT/OP/BRA/3, par. 85.

⁸⁰ Zob. np. Visit to Mauritania..., CAT/OP/MRT/2, par. 33.

⁸¹ Zob. np. Visit to Tunisia..., CAT/OP/TUN/2, par. 8 (b).

⁸² Zob. np. Report on the visit..., CAT/OP/BEN/1, par. 20.

służby cywilnej, podczas gdy lekarze według prawa węgierskiego nie mogą być takimi urzędnikami⁸³.

Istotnym zagadnieniem jest kwestia wyposażenia członków mechanizmu w takie przywileje i immunitety, które są niezbędne do niezależnego wykonywania przez nich funkcji⁸⁴. Jak wskazuje Podkomitet, przywileje i immunitety powinny dotyczyć nie tylko członków mechanizmu, ale również osób współtworzących mechanizm, w tym ekspertów i społeczeństwa obywatelskiego, gwarantując jednocześnie ochronę osobom przekazującym informacje mechanizmowi⁸⁵.

Podkomitet w swoich wytycznych odnosi się również do problematyki wymiaru pracy, w jakim powinni być zatrudniani członkowie mechanizmu. Podkomitet z jednej strony zaleca, aby nadanie członkostwa w mechanizmie miało charakter pełnoetatowy⁸⁶, a z drugiej strony zastrzega, aby nie nalegać na tę regułę, z wyjątkiem przypadków, gdy zwykłe funkcje lub działania członków powodują bezpośredni konflikt interesów⁸⁷.

Rozważając problematykę niezależności personelu mechanizmu, należy zwrócić uwagę na kwestię wyposażenia mechanizmu w odpowiednie zasoby personalne. Podkomitet wielokrotnie zwracał uwagę, że w państwach, w których mechanizm składa się ze zbyt małej liczby członków, wykonywanie przez niego zadań w sposób niezależny jest niemożliwe lub poważnie utrudnione⁸⁸. Tytułem przykładu można wskazać na sytuację z Cypru, gdzie Podkomitet stwierdził, zresztą słusznie, że dwóch pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin nie może regularnie wizytować około 50 miejsc pozbawienia wolności⁸⁹.

Podkomitet wskazuje, że mechanizm powinien być wyposażony w odpowiednie zasoby, aby dywersyfikować personel, w tym poprzez rekrutację specjalistów posiadających wiedzę medyczną, psychologiczną i inną pokrewną⁹⁰, jak również powinien dysponować zasobami personalnymi, które będą umożliwiały obsadzenie

⁸³ Zob. np. *Visit to Hungary...*, CAT/OP/HUN/2, par. 21.

⁸⁴ Zob. np. *Guidelines on national preventive mechanisms*, CAT/OP/12/5, par. 26; *First Annual report...*, CAT/C/40/2, par. 28 (c);

⁸⁵ Zob. np. *Visit to the Netherlands...*, CAT/OP/NLD/1, par. 27; *Report on the visit...*, CAT/OP/TUR/1, par. 22 (c).

⁸⁶ Zob. np. *Report on the visit...*, CAT/OP/MLT/1, par. 32; *Visit to Tunisia...*, CAT/OP/TUN/2, par. 10 (c).

⁸⁷ Zob. np. *Visit to Mauritania...*, CAT/OP/MRT/2, par. 34.

⁸⁸ Zob. np. *Visita al Uruguay del 4 al 15 de marzo de 2018: observaciones y recomendaciones dirigidas al Estado parte. Informe del Subcomité*, 22.01.2019, CAT/OP/URY/1, par. 15; *Visit to Cyprus...*, CAT/OP/CYP/1, par. 95.

⁸⁹ Zob. *Visit to Cyprus...*, CAT/OP/CYP/1, par. 90.

⁹⁰ Zob. np. *Report on the visit...*, CAT/OP/TUR/1, par. 40.

stanowisk w różnych wydziałach administracyjnych i stałym sekretariacie⁹¹. Doraznym środkiem zaradczym na braki personalne, zdaniem Podkomitetu, może być utworzenie programów stażowych, jak również nawiązanie partnerstw z uniwersytetami oraz organizacjami obywatelskimi⁹².

Innym dostrzegalnym przez Podkomitet problemem, który z kolei nawiązuje do problematyki niezależności operacyjnej, jest kwestia podporządkowania mechanizmu istniejącej krajowej instytucji chroniącej prawa człowieka, np. ombudsmano- wi, która ma możliwość wydawania poleceń personelowi mechanizmu⁹³. Ponadto Podkomitet krytycznie odniósł się do sytuacji w państwach, gdy mechanizm nie posiadał żadnego personelu pracującego wyłącznie dla niego, a jedynie pracowników, którzy posiadają inne obowiązki i pracę dla mechanizmu muszą dopasować do innych zadań⁹⁴.

4. Krajowy mechanizm prewencji w Polsce i gwarancje jego niezależności⁹⁵

Polska ratyfikowała OPCAT w 2005 r.⁹⁶, natomiast pismem z dnia 18 stycznia 2008 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, na podstawie uchwały Rady Ministrów Nr 144/2005 z dnia 25 maja 2005 r., powierzył oficjalnie Rzecznikowi Praw Obywatelskich (dalej: RPO) pełnienie funkcji krajowego mechanizmu

⁹¹ Zob. np. Visit to Tunisia..., CAT/OP/TUN/2, par. 22; Visit to Portugal..., CAT/OP/PRT/1, par. 18.

⁹² Zob. np. Report on the visit made by the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the purpose of providing advisory assistance to the national preventive mechanism of Honduras, 25.01.2013, CAT/OP/HND/3, par. 12; Visit to Tunisia..., CAT/OP/TUN/2, par. 22.

⁹³ Zob. np. Report on the visit..., CAT/OP/MDA/1, par. 18.

⁹⁴ Zob. np. Visit to Cyprus..., CAT/OP/CYP/1, par. 89; Visit to Portugal..., CAT/OP/PRT/1, par. 15; Visit to Portugal..., CAT/OP/PRT/2, par. 15.

⁹⁵ Na temat krajowego mechanizmu prewencji w Polsce zob. również: S. Trociuk, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako krajowy mechanizm prewencji* [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, LEX/el. 2012 (dostęp: 20.11.2020); E. Dawidziuk, *Dwa lata działalności Krajowego Mechanizmu Prewencji w Polsce – wyniki wizytacji jednostek oraz placówek dla nieletnich*, Przegląd Więziennictwa Polskiego 2010, nr 69; R. Czerniawski, *Krajowy mechanizm prewencji – funkcje i zadania Rzecznika Praw Obywatelskich*, Środkowoeuropejskie Studia Polityczne 2013, nr 1, s. 357–364; N. Kłaczyńska, *Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji w systemie ochrony praw osób pozbawionych wolności* [w:] L. Leszczenko, J. Szablicka-Żak, *Wybrane problemy ochrony praw człowieka w Polsce*, Wrocław 2016, s. 79–91; A. Bisztyga, J. Węgrzyn, *Rzecznik Praw Obywatelskich...*; Z. Lasocik, A. Męzik, *Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur w oczach funkcjonariuszy Służby Więziennej*, Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 2019, nr 54, s. 85–126.

⁹⁶ Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192.

prewencji⁹⁷ (dalej: KMPT). Jednakże należy wskazać, że dopiero w 2011 roku znowelizowano ustawę z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, wskazując, że Rzecznik wykonuje funkcję organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu w rozumieniu OPCAT⁹⁸.

Podkomitet w związku z wizytacją Polski w lipcu 2018 r. wydał dwa dokumenty odnoszące się do realizacji przez nasz kraj obowiązków wynikających z przystąpienia do OPCAT⁹⁹. Nawiązując do zaprezentowanej wyżej systematyki gwarancji niezależności krajowych mechanizmów, w przypadku Polski Podkomitet zwrócił największą uwagę na te, które odnoszą się do niezależności finansowej oraz operacyjnej.

Podkomitet w obu dokumentach wyraził zaniepokojenie nieprzyznaniem mechanizmowi odpowiednich środków finansowych niezbędnych do zapewnienia funkcjonalnej niezależności mechanizmu, przez co mechanizm od pierwszego roku działalności ma problemy finansowe, które uniemożliwiają mu prawidłową realizację powierzonych zadań¹⁰⁰. Problem niedostatecznego finansowania mechanizmu KMPT regularnie zgłasza w swoich raportach, poczynawszy od pierwszego roku działalności¹⁰¹. Podkomitet wyraził również zaniepokojenie zbyt małą liczbą pracowników mechanizmu, która uniemożliwia skuteczne funkcjonowanie

⁹⁷ Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 18 stycznia 2008 r., DWM I 482/48/02, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/%2F1202829239.pdf> (dostęp: 5.06.2021).

⁹⁸ Zob. art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 627). Warto wskazać, że zdaniem Z. Lasocika oraz A. Mężik wskazana nowelizacja jest niewystarczająca, ponieważ nie zrealizowano zaleceń Podkomitetu ds. Prewencji dotyczących umocowania mandatu krajowego mechanizmu w odrębnej ustawie lub konstytucji, zob. Z. Lasocik, A. Mężik, *Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur...*, s. 99.

⁹⁹ Visit to Poland..., CAT/OP/POL/ROSP/1; Visit to Poland..., CAT/OP/POL/ROSP/1.

¹⁰⁰ Visit to Poland..., CAT/OP/POL/ROSP/1, par. 16; Visit to Poland..., CAT/OP/POL/ROSP/1, par. 16.

¹⁰¹ W 2008 r. – ubiegano się o 839 tys. zł, przyznano 426 tys.; w 2009 r. – ubiegano się o 2,5 mln zł, przyznano 1,4 mln zł; w 2010 r. budżet Biura RPO zmniejszono o 1,3 mln zł, czyli niemal o całą sumę jaka została przyznana na działalność KMPT w 2009 r.; w 2011 r. – ubiegano się o 1 mln 740 tys. zł, przyznano 1 mln 265 tys. zł; w 2012 r. – z budżetu RPO na zadania KMP wydatkowano: 1 mln 629 tys. zł; w 2013 r. – z budżetu RPO na zadania KMP wydatkowano: 3 131 342,02 zł; w 2014 r. – z budżetu RPO na zadania KMP wydatkowano: 3 030 816,31 zł; w 2015 r. – z budżetu RPO na zadania KMP wydatkowano: 3 049 507,05 zł; w 2016 r. – z budżetu RPO na zadania KMPT wydatkowano: 2 361 864,71 zł; w 2017 r. – z budżetu RPO na zadania KMPT wydatkowano: 2 340 015,73 zł; w 2018 r. – z budżetu RPO na zadania KMPT wydatkowano: 2 265 537,93 zł; w 2019 r. z budżetu RPO na zadania KMPT wydatkowano: 2 698 743,77 zł (zob. Raporty RPO z działalności w latach 2008–2019).

mechanizmu¹⁰², który to problem również wielokrotnie był zgłaszany przez KMPT¹⁰³. Na kwestię niedostatecznego wyposażenia krajowego mechanizmu w odpowiednie środki zwracał również uwagę R. Czerniawski, zastępca RPO¹⁰⁴, oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka¹⁰⁵. Natomiast na temat konieczności przyznawania środków pieniężnych mechanizmowi, którego celem działalności jest ochrona godności człowieka, wypowiadała się również M. Gersdorf, Pierwsza Prezes Sądu Najwyższego¹⁰⁶.

Ponadto, zdaniem Podkomitetu, mandat mechanizmu nie został wyraźnie oddzielony od pozostałych kompetencji wykonywanych przez Biuro RPO, jak również mechanizm nie został wyposażony w odrębny budżet na wykonywanie swoich zadań¹⁰⁷.

Wśród zaleceń Podkomitetu znalazły się zapewnienie finansowania w oddzielnej pozycji w krajowym budżecie na poziomie pozwalającym na realizację programu wizyt, zatrudnienie własnych zasobów ludzkich, zaangażowanie zewnętrznych ekspertów oraz regularny udział w programach szkoleniowych oraz innych działaniach profilaktycznych, przy czym finansowanie nie powinno być uzależnione wyłącznie od liczby przeprowadzonych wizyt, bowiem oczekuje się, że mechanizm

¹⁰² Visit to Poland..., CAT/OP/POL/RONPM/1, par. 23.

¹⁰³ W latach 2008–2010 personel mechanizmu stanowiły osoby wykonujące jednocześnie ustawowe zadania Rzecznika (zob. Raporty RPO z działalności KPM w latach 2008–2009). W 2011 r. Zespół „Krajowy Mechanizm Prewencji” składał się z siedmiu osób przy 1826 miejscach pozbawienia wolności, a RPO wskazywał, że zespół, aby spełniać swoje funkcje, powinien być zwiększony do 38 osób (zob. Raport RPO z działalności KMP z 2011 r., s. 12). W 2012 r. w skład Zespołu wchodziło dwunastu pracowników merytorycznych na jedenaśtu etatach, w 2013 r. – trzynastu osób, w 2014 i 2015 r. – dwunastu pracowników (zob. Raporty RPO z działalności KMP w latach 2012–2015). W 2016 r. skład osobowy KMPT został uszczuplony o 2,5 etatu, a faktyczna liczba osób wizytujących wynosiła siedem (zob. Raport RPO z działalności KMPT z 2016 r., s. 12). W 2017 r. w skład KMPT wchodziło siedem kobiet i sześciu mężczyzn (zob. Raport RPO z działalności KMPT z 2017 r., s. 16), w 2018 r i 2019 r. – dziesięciu pracowników merytorycznych i pracowniczka sekretariatu (Raporty RPO z działalności KMPT w latach 2018–2019). Visit to Poland..., CAT/OP/POL/RONPM/1, par. 23.

¹⁰⁴ Zob. R. Czerniawski, *Krajowy mechanizm...*, s. 361.

¹⁰⁵ Zob. Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, *Rządy prawem zamiast rządów prawa. Zagrożenia dla ochrony praw człowieka w Polsce w latach 2015–2019*, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/09/Rządy-prawem-FIN-web.pdf> (dostęp: 5.01.2021), s. 46–48.

¹⁰⁶ Zob. treść wystąpienia Pierwszej Prezes Sądu Najwyższego podczas konferencji podsumowującej działalność Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015, która odbyła się w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Wydarzenia/NewForm/2016.08.25_wystapienie.PPSN_konferencja.RPO.pdf (dostęp: 5.01.2021), s. 2.

¹⁰⁷ Visit to Poland..., CAT/OP/POL/ROSP//1, par. 17; Visit to Poland..., CAT/OP/POL/RONPM/1, par. 17.

będzie wypełniał również inne działania zapobiegawcze (opiniowanie aktów prawnych oraz prowadzenie działalności uświadamiającej i szkoleniowej)¹⁰⁸. Przyznanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich odpowiednich środków na realizację mandatu krajowego mechanizmu zaleca także Komitet Przeciwko Torturom¹⁰⁹. Podkomitet zalecił również Polsce bezpośrednią współpracę z mechanizmem w celu ustalenia jego potrzeb¹¹⁰, jak również zwrócił uwagę na konieczność podjęcia przez Polskę działań mających na celu poprawę widoczności mechanizmu¹¹¹.

KMPT odpowiadając na powyższe zalecenia Podkomitetu, wskazał, że w przypadku polskiego mechanizmu funkcjonuje pośredni sposób planowania budżetu przez mechanizm, co wynika z faktu, że środki z budżetu państwa otrzymuje Biuro RPO, a nie jego poszczególne jednostki¹¹². Jednocześnie KMPT zgodził się, że przyznawane środki nie odpowiadają faktycznym potrzebom związanym z wykonywaniem dodatkowej funkcji, która została przyznana Rzecznikowi, wskazując również tytułem przykładu, że w stosunku do ówczesnego budżetu Biuro Analiz Ekspertckich Sejmu pozytywnie oceniło wniosek Rzecznika o finansowanie, jednak do zredukowania przyznanych środków doszło na etapie debaty parlamentarnej¹¹³. KMPT wskazał również, że prowadzenie konstruktywnego dialogu z władzami państwowymi jest bardzo utrudnione z uwagi na krytyczne stanowisko partii rządzącej do obecnego Rzecznika Praw Obywatelskich – Adama Bodnara¹¹⁴. Z kolei odnosząc się do zarzutu braku widoczności mechanizmu, KMPT wskazał, że w ostatnich latach podejmowano szereg działań, by zwiększać rozpoznawalność instytucji,

¹⁰⁸ Visit to Poland..., CAT/OP/POL/ROSP/1, par. 21, 28; Visit to Poland..., CAT/OP/POL/ROSP/1, par. 16.

¹⁰⁹ Zob. Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Poland, 23.12.2013, CAT/C/POL/CO/5-6, par. 16; Concluding observations on the seventh periodic report of Poland, 29.08.2019, CAT/C/POL/CO/7, par. 23–24.

¹¹⁰ Visit to Poland..., CAT/OP/POL/ROSP/1, par. 24; Visit to Poland..., CAT/OP/POL/ROSP/1, par. 27.

¹¹¹ Visit to Poland..., CAT/OP/POL/ROSP/1, par. 33; Visit to Poland..., CAT/OP/POL/ROSP/1, par. 34–36. W kontekście niskiej rozpoznawalności Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur warto zapoznać się z wynikami badań przeprowadzonych przez Z. Lasocika oraz A. Męzik wśród funkcjonariuszy i pracowników Służby Więziennej, dotyczących wiedzy i opinii na temat KMPT, zob. Z. Lasocik, A. Męzik, *Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur...*, s. 106–126.

¹¹² Comments of the national preventive mechanism on the recommendations and observations addressed to it in connection with the Subcommittee visit to Poland undertaken from 9 to 18 July 2018, 7.04.2020, CAT/OP/POL/CNPMRO/1, par. 19.

¹¹³ Comments of the national preventive mechanism..., CAT/OP/POL/CNPMRO/1, par. 21.

¹¹⁴ Comments of the national preventive mechanism..., CAT/OP/POL/CNPMRO/1, par. 24–28.

m.in. inicjując kampanię zatytułowaną „Państwo bez tortur”. Podjęto również rozmowy z telewizją publiczną oraz Kościołem katolickim, aby dotrzeć z przekazem dotyczącym mechanizmu do jak największej grupy docelowej, jednak wskazane podmioty nie były skłonne do współpracy w tym zakresie¹¹⁵.

Przeprowadzona wyżej analiza problematyki niezależności KMPT w świetle wymagań Protokołu oraz wytycznych Podkomisji nie ma charakteru wyczerpującego i powinna stanowić jedynie wstęp do pogłębionych badań, na które jednak nie pozwalają ramy niniejszego opracowania.

5. Wnioski

Jednym z filarów skutecznego systemu przeprowadzania wizyt prewencyjnych na poziomie krajowym jest wyposażenie instytucji wizytujących w niezależność. Jak zostało wskazane, państwom-stronom OPCAT przyznano pewną elastyczność w kształtowaniu modelu krajowego mechanizmu, która pozwala uwzględnić specyfikę danego państwa, jednak istnieją pewne kryteria minimalne, które ustanowione krajowe mechanizmy muszą spełniać. Z uwagi na to, że w treści OPCAT nie sprecyzowano *expressis verbis* gwarancji niezależności mechanizmów, dla odtworzenia standardu w tym zakresie konieczne było przeprowadzenie analizy wytycznych zawartych w dokumentach Podkomitetu.

Dokonana analiza pozwoliła na sformułowanie szeregu gwarancji zabezpieczających niezależność mechanizmów w obszarach ustawowego mandatu, niezależności operacyjnej, niezależności finansowej oraz niezależności personelu, których suma zabezpiecza niezależność funkcjonalną samego mechanizmu. Przede wszystkim należy wskazać, że aby mechanizm mógł być uznany za niezależny, a tym samym działać w sposób skuteczny, konieczne jest uwzględnienie wymienionych niżej minimalnych gwarancji:

- 1) mandat mechanizmu powinien mieć umocowanie co najmniej ustawowe, najlepiej konstytucyjne;
- 2) mechanizmowi w ustawie powinny zostać przyznane co najmniej te kompetencje, które zostały wskazane w OPCAT;
- 3) mechanizm powinien być zaangażowany w tworzenie i ewentualną zmianę regulacji prawnych, które go dotyczą, jak również w dialog z władzą w zakresie ubiegania się o niezbędne środki konieczne dla wykonywania swoich funkcji oraz w zakresie wzmacniania jego rozpoznawalności;

¹¹⁵ Comments of the national preventive mechanism..., CAT/OP/POL/CNPMRO/1, par. 37–53.

- 4) mechanizm powinien posiadać autonomię operacyjną w zakresie swoich zasobów, planu pracy, ustaleń, zaleceń oraz bezpośredniego, a w razie potrzeby poufnego kontaktu z Podkomitetem;
- 5) w przypadku mechanizmów działających w ramach już istniejących instytucji w danym państwie mechanizm powinien być niezależny nie tylko od państwa, ale również od instytucji, w ramach której funkcjonuje, jak również jego działania powinny być realizowane w oddzielnej jednostce lub wydziale, który dysponuje własnym personelem oraz budżetem, a mandaty tych instytucji powinny być wyraźnie oddzielone;
- 6) konieczne jest wyposażenie mechanizmów w odpowiednie zasoby ludzkie, materialne i finansowe, jak również w samodzielność finansową;
- 7) przepisy krajowe powinny określać czas trwania kadencji członków mechanizmu i ewentualną możliwość ich odnowienia, jak również wszystkie podstawy odwołania członków;
- 8) członkami mechanizmu nie mogą być osoby, co do których – ze względu na wykonywaną działalność lub funkcję – zachodzą wątpliwości w zakresie konfliktu interesów;
- 9) członkowie mechanizmu, jak również osoby współpracujące z mechanizmem, powinny mieć zapewnione niezbędne przywileje i immunitety.

Nie wszystkie z powyższych standardów są realizowane przez Polskę, przez co Krajowy Mechanizm Prewencji Tortur nie może zostać uznany za w pełni niezależny organ. Głównymi problemami KMPT w tym zakresie są niedofinansowanie mechanizmu oraz brak wyraźnego wyodrębnienia mechanizmu od Biura RPO.

Streszczenie

Celem Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karaniania (OPCAT) jest ustanowienie kompleksowego globalnego systemu prewencji dla wykrywania ryzyka stosowania tortur. Podkomitet do spraw Prewencji jest organem traktatowym odpowiedzialnym za monitorowanie systemu na szczeblu międzynarodowym. Ponadto państwa-strony OPCAT utrzymują, wyznaczają bądź tworzą na szczeblu krajowym jeden lub kilka organów wizytujących (krajowy mechanizm prewencji). Krajowe mechanizmy prewencji, aby wykonywać swoje zadania, muszą posiadać rzeczywistą niezależność funkcjonalną, w tym w zakresie ustawowego mandatu, niezależności operacyjnej oraz niezależności finansowej. Państwa-strony powinny również zagwarantować niezależność swojego personelu. OPCAT nie zawiera dalszych wymogów dotyczących sposobu zapewnienia niezależności krajowym mechanizmom prewencji, jednak gwarancje niezależności mogą być formułowane na podstawie zaleceń Podkomitetu do spraw prewencji.

Słowa kluczowe: krajowe mechanizmy prewencji, konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur, Protokół fakultatywny do konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur, Podkomitet ds. Prewencji Tortur, niezależność, prawa człowieka, prawo międzynarodowe, Organizacja Narodów Zjednoczonych

Guarantees of independence of national preventive mechanisms established on the basis of the OPCAT

Abstract

The objective of the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) is to establish a comprehensive global system of prevention in order to detect risk of torture. The Subcommittee on Prevention of Torture (SPT) is a treaty body responsible for monitoring this at an international level. Moreover, the State Parties of OPCAT set up, designate or maintain at the domestic level one or several visiting bodies for the prevention of torture (national preventive mechanism, NPMs). NPMs need to enjoy true functional independence to exercise their mandates, including a legislative mandate, and operational and financial independence. The State Parties should also guarantee the independence of their personnel. The OPCAT does not provide further requirements on how to ensure the independence of NPMs. However, the guarantees of independence could be evaluated from the recommendations of the SPT.

Key words: national preventive mechanisms, the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the Optional Protocol, the Subcommittee on Prevention of Torture, independence, human rights, international law, the United Nations

