

ZBIGNIEW HOŁDA

*Europejski Komitet Zapobiegania Torturom
(z problematyki instytucji kontrolnych w obszarze Rady Europy)*

The European Committee for the Prevention of Torture

Kontrola wykonywania przez państwa podjętych przez nie zobowiązań międzynarodowych, na przykład na podstawie konwencji dotyczących ochrony praw człowieka, sprawowana jest na kilku płaszczyznach. Przede wszystkim jest to kontrola przestrzegania prawa międzynarodowego w ramach wewnętrznego porządku prawnego (kontrola sądowa, kontrola administracyjna itp.). Jest to także kontrola w ramach stosunków dyplomatycznych, głównie dwustronnych. Wreszcie wchodzi tu w grę kontrola zinstytucjonalizowana, sprawowana w ramach organizacji międzynarodowych.¹

Organizacje międzynarodowe tworzone są przez państwa w celu współpracy i realizacji wspólnych wartości. Organizacje owe mogą więc ustalać wspólne normy (standardy) dla państw członkowskich. Funkcja normotwórcza w naturalny sposób wymaga sprawdzania, czy normy są respektowane.

Kontrolowanie państw stanowi ingerencję w ich suwerenność. Warto więc zauważyć, iż istnieją rozmaite formy kontroli, różniące się stopniem takiej ingerencji. W najmniejszym stopniu czyni to system sprawozdań państw; jest to zresztą najbardziej rozpowszechniona forma kontroli międzynarodowej. Misje obserwacyjne czy badawcze (wizytacje) oznaczają mocniejszą ingerencję w suwerenność państw, i są znacznie rzadsze. Jeszcze rzadziej zaś wystę-

¹ Blżej na ten temat np. P. Filipek, *Kontrola przez Radę Europy wykonywania zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie*, Kraków 2007, rozprawa doktorska niepublikowana.

puje kontrola o charakterze sądowym, sprawowana przez międzynarodowy sąd (trybunał).²

W ramach Rady Europy przyjęto wiele umów międzynarodowych (*hard law*). Stworzono także szereg zaleceń czy rekomendacji (*soft law*). Rozbudowano zarazem system kontroli ich przestrzegania przez państwa-strony tych umów, będące z reguły członkami Rady Europy.

Europejski Komitet Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (dalej „Komitet”) (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* („CPT”)) jest jedną z najważniejszych instytucji, które sprawują kontrolę wykonywania zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie Rady Europy.³ Należy on do grupy tak zwanych w literaturze pozasądowych organów konwencyjnych, obok np. Europejskiego Komitetu Praw Społecznych, podczas gdy sądowym organem konwencyjnym jest Europejski Trybunał Praw Człowieka. Pozostałe grupy to organy statutowe Rady Europy, jak np. Komitet Ministrów, Zgromadzenie Parlamentarne czy Sekretarz Generalny, oraz organy działające na podstawie uchwał organów Rady Europy, czyli Komisarz Praw Człowieka i Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji.⁴

Trzeba podkreślić, że organy konwencyjne nie są organami Rady Europy, ale korzystają z jej zaplecza administracyjnego, finansowego, organizacyjnego.

Jak wspomniałem, Komitet zaliczany jest do najważniejszych instytucji kontrolujących. Wypada jednak zauważyć, że Komitet jest nie tylko instytucją kontrolującą (*monitoring body*), lecz także instytucją tworzącą standardy (*standard-setting body*).

Europejski Komitet Zapobiegania Torturom został utworzony przez Europejską konwencję o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (dalej „Konwencja”). Konwencja owa została otwarta do podpisu dnia 26 listopada 1987 roku, a weszła w życie dnia 1 lutego 1989 roku. Polska ratyfikowała ją w roku 1994, i w stosunku do naszego kraju obowiązuje od 1 lutego 1995 roku (Dz. U. 1995, nr 46, poz. 238 i 239). Obecnie stronami Konwencji są wszystkie z 47 państw należących do Rady Europy.

² P. Filipek, *Kontrola...*

³ Zob. oficjalna strona Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu: <http://www.cpt.coe.int/en/>; wszystkie cytaty dokumentów Komitetu powołane w tekście pochodzą z oficjalnych wersji dokumentów Komitetu umieszczonych na tej stronie.

⁴ P. Filipek, *Kontrola...*; por. A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, [w:] B. Banaszak i in., *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2003, s. 115–152.

Przepis art. 1 Konwencji stanowi: „Tworzy się Europejski Komitet Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (zwany dalej Komitetem). Komitet będzie badał, poprzez wizytacje, sposoby traktowania osób pozbawionych wolności, mając na względzie wzmocnienie, jeśli zajdzie potrzeba, ochrony tych osób przed torturami oraz przed niehumanicznym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem”.

W preambule Konwencji nawiązuje do przepisu art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r. (który stanowi, że „nikt nie może być poddany torturom ani niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”) oraz podkreśla, że mechanizm ustanowiony w Europejskiej Konwencji odnosi się do osób, które twierdzą, że już padły ofiarą pogwałcenia tego artykułu, natomiast „ochrona osób pozbawionych wolności przed torturami oraz niehumanicznym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem może być wzmocniona środkami pozasądowymi o charakterze prewencyjnym, opartym na wizytacjach”. Nie ulega wątpliwości, że przepis art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka to jeden z najważniejszych przepisów tej Konwencji.

Oczywiście, Europejski Trybunał Praw Człowieka jest najważniejszym organem, powołanym do kontroli przestrzegania przez państwa zakazów wynikających z przepisu art. 3. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jednak zaraz po nim do takiej kontroli powołany jest Komitet, ze swoimi instrumentami prewencyjnymi.

Można powiedzieć, że omawiany tu mechanizm prewencyjny ma charakter pomocniczy wobec mechanizmu sądowego, opartego na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Warto zarazem pamiętać, że szczególnie po roku 2000, Trybunał coraz częściej odwołuje się do sprawozdań z wizytacji Komitetu jako do materiału pomocnego przy ustaleniach faktycznych. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle przepisu art. 3. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest szczególnie bogate.⁵ W literaturze pisze się także sporo na temat orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach więźniów.⁶

Idea takiego mechanizmu prewencyjnego powstała w latach siedemdziesiątych XX wieku (pomysłodawcą był szwajcarski bankier Jean-Jacques Gau-

⁵ M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2006, s. 102 i n.; A. Reidy, *The prohibition of torture. A guide to the implementation of Article 3 of the European Convention on Human Rights*, Strasbourg 2003, Human Rights Handbooks, No 6.

⁶ B. Stańko-Kawecka, *Prawa osób pozbawionych wolności w świetle orzeczeń organów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 1998, s. 23–47; A. Rzepliński, K. Wilamowski (red.), *Zapobieganie torturom w instytucjach izolacyjnych Europy Centralnej i Wschodniej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s. 143–163.

tier). Warto wspomnieć, że Kostaryka zaproponowała realizację tej idei w trakcie prac nad projektem Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur albo innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Ostatecznie Konwencja owa została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1984 roku, ale bez mechanizmu prewencyjnego (Polska ratyfikowała ją w roku 1989, Dz. U. 1989, nr 63, poz. 378).⁷

W tym stanie rzeczy pomysł został przedstawiony Radzie Europy, gdzie, z powodu wspólnoty wartości, łatwiej wprowadzać efektywne mechanizmy ochrony praw człowieka. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy poparło go w roku 1981 (rekomendacja 909/1981). Projekt Konwencji został opracowany przez Międzynarodową Komisję Prawników oraz Szwajcarski Komitet Przeciwko Torturom. Zgromadzenie Parlamentarne w roku 1983 wezwało Komitet Ministrów Rady Europy do przyjęcia projektu (rekomendacja 971/1983). Komitet Ministrów zlecił prace nad projektem stosownym komitetom złożonym z ekspertów. Prace te zostały sfinalizowane w roku 1986 r. i Komitet Ministrów przyjął Konwencję 26 czerwca 1987 roku, a następnie otworzył do podpisu 26 listopada 1987 roku. W ciągu zaledwie jedenastu miesięcy uzyskała ona siedem ratyfikacji koniecznych do wejścia w życie (co nastąpiło 1 lutego 1989 roku).⁸

Warto odnotować, że 18 grudnia 2002 roku Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur albo innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Na podstawie tego Protokołu stworzony został Podkomitet do spraw Prewencji, powołany do składania regularnych wizyt w miejscach pozbawienia wolności. Protokół ów wszedł w życie w roku 2006, a w roku 2007 Podkomitet rozpoczął działalność (Polska ratyfikowała ten Protokół w roku 2005, Dz. U. 2007, nr 30, poz. 192, 193). Tak więc, poprzez Europę, idea mechanizmu prewencyjnego powróciła do ONZ i tym razem została zrealizowana także na forum globalnym.

Europejski Komitet Zapobiegania Torturom jest zorganizowany i działa na podstawie przepisów Konwencji. Warto jednak pamiętać, że uchwalone, zgodnie z art. 6 ust. 2 Konwencji, przez Komitet w 1989 roku (później kilka-

⁷ Na temat owej Konwencji zob. np. J. Skupiński, *Konwencja ONZ z 10 grudnia 1984 r. przeciwko torturom oraz innym formom niehumanitarnego traktowania*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 11.

⁸ R. Morgan, M. Evans, *Combating torture in Europe: the work and standards of the European Committee for the Prevention of Torture (CPT)*, Strasbourg, 2001, s. 21 i n., oraz literatura tam cytowana, a także: J. Murdoch, *The treatment of prisoners. European standards*, Strasbourg 2006, s. 19 i n.; E. Bieńkowska, A. Krempleski, *Zakaz tortur w prawie międzynarodowym*, [w:] A. Rzepliński (red.), *Prawa człowieka a policja. Problemy teorii i praktyki*, Legionowo 1995.

krotnie nowelizowane) Reguły Proceduralne (*Rules of Procedure*) zawierają szczegółowe unormowania najważniejszych kwestii.

Komitet składa się z członków w liczbie równej liczbie państw-stron Konwencji; mają to być osoby o wysokich kwalifikacjach moralnych, znane ze swojej kompetencji w dziedzinie praw człowieka lub posiadające doświadczenie zawodowe w dziedzinach objętych Konwencją. Członkowie pełnią swe funkcje we własnym imieniu, powinni być niezależni i bezstronni oraz powinni pozo- stawać do dyspozycji celem efektywnego sprawowania funkcji w Komitecie (art. 4 Konwencji).

Członkowie Komitetu są wybierani przez Komitet Ministrów Rady Europy z grona trzech kandydatów zgłoszonych przez dane państwo (za pośred- nictwem Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy), przy czym kadencja trwa cztery lata, a dopuszczalne są dwie reelekcje (art. 5 Konwencji).

Kwestie dotyczące procedury wyboru członków Komitetu zostały szcze- gółowo uregulowane przez stosowne dokumenty Zgromadzenia Parlamen- tarnego Rady Europy. W szczególności należy tu wymienić Rezolucję 1540/ 2007 Zgromadzenia Parlamentarnego z 16 marca 2007 r. w sprawie poprawy procedury selekcji członków Komitetu Zapobiegania Torturom. W Rezolucji tej proponuje się wiele możliwych bez zmiany Konwencji modyfikacji i uzupeł- nień w zakresie wyborów członków Komitetu. Między innymi obliguje się wła- dze państwowe do konsultowania kandydatur z właściwymi organizacjami poza- rządowymi, czy do uwzględniania kandydatur zarówno kobiet, jak i mężczyzn.

W praktyce członkowie Komitetu to w większości prawnicy i lekarze (szczególnie psychiatry), ale także psycholodzy czy kryminolodzy. Są w Ko- mitecie osoby z praktyką w policji czy w służbie więziennej, reprezentowani są pracownicy naukowci. Dzięki dokonywanym ponownym wyborom spora grupa członków Komitetu ma duże doświadczenie w wykonywaniu zadań Komitetu.

Komitet odbywa corocznie trzy spotkania plenarne (marzec, lipiec, listo- pad). Posiedzenia odbywają się tu przy drzwiach zamkniętych (art. 6 ust. 1 Konwencji). W trakcie spotkań plenarnych Komitet podejmuje najważniej- sze decyzje.

Pracami Komitetu kieruje Biuro, które składa się z przewodniczącego Komitetu, 1. wiceprzewodniczącego Komitetu i 2. wiceprzewodniczącego Komitetu. Istotną rolę, administracyjną, ale także merytoryczną, odgrywa Sekretariat Komitetu (art. 6 ust. 3 Konwencji). Na jego czele stoi sekretarz wykonawczy.

Zgodnie z przepisem art. 2 Konwencji Komitet jest uprawniony do wiza- cji w każdym, podlegającym jurysdykcji państwa-strony, miejscu, „gdzie lu- dzie są pozbawieni wolności przez władze publiczne”. Obejmuje to wszelkie- go typu więzienia, areszty, zakłady dla nieletnich, szpitale psychiatryczne, domy

pomocy społecznej, izby wytrzeźwień, itp. Mogą to być zakłady publiczne, ale także zakłady niepubliczne; istota rzeczy polega na tym, że umieszczeni w nich ludzie mają być pozbawieni wolności „przez władze publiczne”.

W wyjątkowych okolicznościach władze państwa mogą przedstawić Komitetowi swoje zastrzeżenia co do czasu lub miejsca zamierzonej przez Komitet wizytacji; po zgłoszeniu takich zastrzeżeń Komitet i zainteresowane państwo niezwłocznie muszą przystąpić do konsultacji w celu wyjaśnienia sytuacji i osiągnięcia porozumienia co do dalszych ustaleń pozwalających Komitetowi na możliwie szybkie wypełnienie jego funkcji (art. 9 Konwencji). Przepis ten w zasadzie nie pozwala wizytowanemu państwu na istotne ograniczenie prac Komitetu. Jest on zresztą wynikiem kompromisu, jako że rządy niemiecki i brytyjski popierały w trakcie prac nad projektem Konwencji ograniczenia dalej idące, gdzie zainteresowane państwo mogłoby decydować o miejscu wizytacji.⁹

Podstawową formą działalności Komitetu są wizytacje okresowe; oprócz nich „Komitet może organizować inne wizytacje, gdy uzna je za konieczne w określonych warunkach” (art. 7 ust. 1 Konwencji). W praktyce Komitetu te „inne wizytacje” to tzw. wizytacje *ad hoc* (reguła 32 Reguł Proceduralnych). W ramach wizytacji okresowych oraz wizytacji *ad hoc* mogą być organizowane tzw. wizytacje następcze (reguła 33 Reguł Proceduralnych).

Badanie skarg indywidualnych nie jest zadaniem Komitetu. Jednak informacje pochodzące od jednostek czy grup osób lub ich organizacji mogą służyć jako podstawa do oceny, czy np. konieczna jest w danym kraju czy wręcz w danym zakładzie wizytacja *ad hoc*, mogą też pomóc w planowaniu i przeprowadzaniu wizytacji okresowych.

Wizytacje są przeprowadzane – w zasadzie – przez co najmniej dwóch członków Komitetu wraz z ekspertami i tłumaczami (art. 7 ust. 2 Konwencji). W praktyce liczebność delegacji Komitetu zależy od zakresu i charakteru pracy. Na przykład odwiedzająca takie kraje jak Polska, Niemcy czy Francja delegacja składa się zazwyczaj z pięciu członków Komitetu oraz kilku ekspertów, tłumaczy i pracowników Sekretariatu. Kraje o małej liczbie mieszkańców wizytowane są przez delegacje mniejsze. Mniejsze delegacje mogą być kierowane do wizytacji *ad hoc*. Trzeba wspomnieć, że w trosce o zachowanie bezstronności Komitetu w delegacji nie uczestniczy członek Komitetu z ramienia wizytowanego państwa.

Każda wizytacja wymaga uprzedniej notyfikacji (art. 8 ust. 1 Konwencji). Reguły Proceduralne umożliwiają dokonanie notyfikacji w kilku etapach, tak aby umożliwić zainteresowanemu państwu poczynienie niezbędnych przygo-

⁹ Na temat kompromisu w sprawie charakteru wizytacji Komitetu por. R. Morgan, M. Evans, *Combating...*

towań praktycznych do przyjęcia delegacji Komitetu, nie pozostawiając jednak czasu na dokonanie istotnych zmian w warunkach i funkcjonowaniu instytucji izolacyjnych (reguła 35).

Państwo ma obowiązek zapewnić nieograniczony dostęp do wszystkich miejsc, gdzie przetrzymywane są osoby pozbawione wolności (art. 2 i art. 7, ust. 1 Konwencji).

W ramach wizytacji delegacja Komitetu ma nie tylko prawo dostępu do każdego miejsca, gdzie są więzieni ludzie, ale także może swobodnie porozumiewać się z każdą osobą, która może dostarczyć istotnych informacji, przeprowadzać na osobności rozmowy z osobami pozbawionymi wolności, otrzymywać od państwa niezbędne informacje (art. 8, ust. 2–4 Konwencji). W trakcie wizytacji Komitet może zwracać się do każdego organu władzy publicznej i do każdego funkcjonariusza publicznego w wizytowanym państwie.

Po przeprowadzeniu wizytacji Komitet sporządza sprawozdanie dotyczące faktów ustalonych podczas jej trwania, biorąc pod uwagę zastrzeżenia przedstawione przez wizytowane państwo. Oprócz tego Komitet może przekazać temu państwu zalecenia; może też, w trybie konsultacji, zaproponować poprawę ochrony osób pozbawionych wolności. (art. 10, ust. 1 Konwencji). W razie konieczności Komitet może przekazać natychmiastowe obserwacje odpowiednim władzom wizytowanego państwa (art. 8, ust. 5).

Zasadą działania Komitetu jest poufność. Oznacza to m.in., że sprawozdanie co do reguły nie podlega publikacji (art. 11, ust. 1 Konwencji). Jednak gdy zainteresowane państwo tego zażąda, sprawozdanie jest publikowane, łącznie z jego ewentualnymi uwagami (art. 11, ust. 2 Konwencji). Komitet nie może także sprzeciwiać się opublikowaniu sprawozdania przekazanego państwu przez ono samo. W praktyce, jakby wbrew zasadzie przewidzianej w Konwencji, państwa z reguły domagają się publikacji sprawozdań. Wobec tego większość sprawozdań (ok. 70%) jest publikowana.¹⁰

Konwencja przewiduje także mocniejsze sankcje niż tylko zalecenia i propozycje. Jeżeli państwo-strona odmawia współpracy czy poprawienia sytuacji zgodnie z zaleceniami Komitetu, może on zdecydować większością dwóch trzecich głosów o wydaniu publicznego oświadczenia w tej sprawie (art. 10, ust. 2 Konwencji). W dotychczasowej praktyce Komitet wydał zaledwie pięć publicznych oświadczeń.

Komitet corocznie przedkłada Komitetowi Ministrów Rady Europy ogólne sprawozdanie ze swej działalności, które to sprawozdanie jest przekazywane Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy oraz podlega publikacji (art. 12 Konwencji).

¹⁰ Sprawozdania i inne dokumenty dotyczące wizytacji Komitetu w poszczególnych państwach zob. <http://www.cpt.coe.int/en/states.htm>.

W owych sprawozdaniach zamieszczane bywają fragmenty o charakterze materialnym (merytorycznym), w których Komitet wypowiada się na temat standardów traktowania osób pozbawionych wolności. Fragmenty te są zebrane w formie specjalnej broszury, publikowanej z myślą o upowszechnieniu tychże standardów.¹¹

„Standardy Komitetu” zawierają obecnie dziewięć części poświęconych kolejno: zatrzymaniu, pozbawieniu wolności w zakładzie karnym, szkoleniu funkcjonariuszy służb porządku publicznego, opiece zdrowotnej w zakładach karnych, pozbawieniu wolności cudzoziemców – nielegalnych imigrantów, przymusowemu umieszczeniu w ośrodkach psychiatrycznych, pozbawieniu wolności nieletnich, pozbawieniu wolności kobiet, szkoleniu funkcjonariuszy, zwalczaniu bezkarności funkcjonariuszy. Można oczekiwać, że w kolejnych rocznych sprawozdaniach ogólnych Komitet uzupełni ten zbiór.

„Standardy Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom” są fragmentami sprawozdań ogólnych Komitetu i to przesądza o ich prawnym charakterze. To samo dotyczy materialnych (merytorycznych) wypowiedzi Komitetu, zawartych w sprawozdaniach z wizytacji czy w publicznych oświadczeniach. Nie mają one prawnie wiążącego charakteru. Można je zaliczyć do tzw. miękkiego prawa międzynarodowego (*soft law*), gdzie umieszcza się także np. Europejskie Reguły Więzienne; dokumenty tego typu nie są przez państwa podpisywane czy tym bardziej ratyfikowane. D. Gajdus i B. Gronowska trafnie więc piszą, że „w przypadku standardów należących do sfery *soft law* [...] procedura sprowadza się bowiem do ogłoszenia, ściślej biorąc do zakomunikowania zainteresowanym, takich standardów w charakterze apelu moralno-politycznego dla państw, by te – właśnie w takim »duchu« – urządziły np. swoje systemy więziennictwa”.¹²

Standardy wypracowane i stosowane przez Komitet są bardziej szczegółowe niż odpowiednie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (i dawnej Europejskiej Komisji Praw Człowieka). W literaturze wypowiada się pogląd, że standardy Komitetu zdają się mieć większe znaczenie praktyczne niż Europejskie Reguły Więzienne.¹³

¹¹ The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), The CPT standards. “Substantive” sections of the CPT’s General Reports, Strasbourg 2006, polska wersja – Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), Standardy Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom. „Merytoryczne” Fragmenty Sprawozdań Ogólnych Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom, Strasbourg 2003.

¹² D. Gajdus, B. Gronowska, *Europejskie standardy traktowania więźniów (rekonstrukcja standardów oraz ich znaczenie dla polskiego prawa i praktyki penitencjarnej)*, Toruń 1998, s. 35.

¹³ R. Morgan, *The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, [w:] D. van Zyl Smit, F. Dunkel (red.), *Imprisonment*

Komitet nie jest organem sądowym i nie należy do niego orzekanie o tym, czy nastąpiło naruszenie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. To zadanie przypadło, jak wiadomo, Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka. Zarazem Komitet nie jest związany orzecznictwem tego Trybunału, choć, oczywiście, może korzystać ze wskazówek, które z owego orzecznictwa wynikają. Komitet zajmuje się prewencją, a więc interesuje go raczej przyszłość, niż przeszłość (a więc odwrotnie niż w przypadku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka).

Warto tu zaznaczyć, że zgodnie z przepisem art. 17 ust. 2 Konwencji:

Żaden przepis niniejszej Konwencji nie może być interpretowany jako ograniczający lub uchylający kompetencje organów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka lub zobowiązania stron przyjęte na podstawie tej Konwencji.

Natomiast w „sprawozdaniu wyjaśniającym” do Konwencji (a więc w dokumencie Rady Europy) napisano:

Nie jest zadaniem Komitetu wykonywanie jakichkolwiek funkcji sądowniczych; nie należy do jego funkcji orzekanie o naruszeniach odnośnych instrumentów międzynarodowych. W związku z tym Komitet powstrzymuje się także od wyrażania poglądów na temat interpretacji tych instrumentów, zarówno *in abstracto*, jak i w związku z konkretnym stanem faktycznym. [...] Jego zalecenia nie wiążą zainteresowanego państwa, a sam Komitet nie wyraża swoich poglądów na temat interpretacji pojęć prawnych. Zadanie Komitetu ma charakter czysto prewencyjny. Komitet przeprowadza wizytacje w celu ustalenia faktów oraz ewentualnego wydania zaleceń na podstawie informacji zebranych w czasie wizytacji. Zalecenia służą wzmocnieniu ochrony osób pozbawionych wolności przed torturami i niehumanicznym lub poniżającym traktowaniem albo karaniem.

Oczywiście, zakaz tortur i niehumanicznego lub poniżającego traktowania albo karania, zawarty w art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jest racją bytu omawianej tu Konwencji i – w konsekwencji – Komitetu. Przecież, co należy mieć na uwadze, Konwencja owa nie zawiera przepisów o charakterze materialnym (jedynie, jak wspomniałem wyżej, w preambule odwołuje się do art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). W „sprawozdaniu wyjaśniającym” do Konwencji czytamy:

[...] orzecznictwo Trybunału i Komisji Praw Człowieka na tle art. 3 stanowi źródło wskazania dla Komitetu. Jednakże działalność Komitetu koncentruje się bardziej na zapobieganiu niż stosowaniu wymogów prawnych do konkretnych okoliczności. Komitet nie powinien ingerować w interpretację i stosowanie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

„Źródłem wskazań” dla Komitetu mogą być także inne dokumenty Rady Europy, jak np. Europejskie Reguły Więzienne. Przez szereg lat dotychczasowej działalności Komitetu owe Reguły zawarte były w dokumencie z roku 1987, czyli Rekomendacji (87)3 Komitetu Ministrów Rady Europy z 12 lutego 1987 roku.¹⁴ Komitet odwoływał się do tych Reguł, choć czynił to rzadko.

Trzeba jednak odnotować, że 11 stycznia 2006 roku Komitet Ministrów Rady Europy przyjął nową wersję Europejskich Reguł Więziennych (Rekomendacja 2006/2 Komitetu Ministrów Rady Europy). Warto zaznaczyć, że Komitet wyraził pozytywną opinię na temat projektu nowych Europejskich Reguł Więziennych (mowa o tym w piętnastym Sprawozdaniu Ogólnym). Reguły owe uwzględniają zasady i rekomendacje zawarte w dokumentach Komitetu, a więc zarówno w sprawozdaniach z wizytacji, jak i w sprawozdaniach ogólnych.¹⁵

Teoretycznie biorąc, Komitet nie musi definiować takich pojęć, jak „tortury”, traktowanie „niehumanitarne” czy „poniżające”. Jednak w praktyce, jak trafnie podkreślają R. Morgan i M. Evans¹⁶, większość osób czytających sprawozdania Komitetu chce się po prostu dowiedzieć, czy Komitet stwierdził stosowanie tortur lub dostrzegł niehumanitarne albo poniżające traktowanie.

Wobec tego nie jest bez znaczenia to, jak Komitet definiuje owe kluczowe pojęcia. Okazuje się, że Komitet określa tymi pojęciami odrębne formy niedopuszczalnego traktowania. Pojęcie „tortury” jest zarezerwowane do określania dolegliwości fizycznych zadawanych przez funkcjonariuszy policyjnych instrumentalnie (np. celem wymuszania zeznań czy wyjaśnień). Pojęcie traktowania „niehumanitarne” czy „poniżające”, używane razem lub osobno, służy do określania rozmaitych przypadków dolegliwości wynikających z warunków uwięzienia, głównie warunków bytowych, mieszkalnych, gdzie element celowego działania nie występuje.¹⁷

Inaczej rozumie owe pojęcia Europejski Trybunał Praw Człowieka – różnice owe analizują m.in. R. Morgan i M. Evans.¹⁸ Zgodnie z orzecznictwem Trybunału tortury, niehumanitarne i poniżające traktowanie to formy niedopuszczalnego traktowania różniące się stopniem dolegliwości. Tortury są zawsze zarazem niehumanitarnym i poniżającym traktowaniem, a więc są kwalifikowaną postacią pogwałcenia art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Niehumanitarne traktowanie jest zawsze zarazem poniżające. Natomiast traktowanie poniżające jest najslabszą postacią naruszenia tego przepisu. Tak więc mię-

¹⁴ Na temat tych Reguł zob. np. D. Gajdus, B. Gronowska, *Europejskie...*

¹⁵ M. Płatek, *Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r.*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 2.

¹⁶ R. Morgan, M. Evans, *Combating...*, s. 59.

¹⁷ *Ibid.*, s. 66.

¹⁸ *Ibidem*.

dzy tymi trzema postaciami niedopuszczalnego traktowania zachodzi różnica ilościowa, nie zaś jakościowa.¹⁹

Wypada jednak zwrócić uwagę, iż Komitet z zasady nie ocenia wprost, że zachodzi wypadek tortur lub innego nieludzkiego czy poniżającego traktowania. Język Komitetu jest w tej mierze raczej ostrożny, jednak występują w nim takie określenia, jak „warunki bytowe całkowicie nieakceptowalne”, czy wręcz „traktowanie, które może być rozważane jako osiąające poziom tortur”. Komitet mówi także o potrzebie zmiany procedury przyjęć do aresztu policyjnego, tak aby „zapewnić, że będzie ona przeprowadzana w sposób pełen szacunku dla ludzkiej godności”. Język, którego Komitet tutaj używa, jest wynikiem wspomnianego wyżej stanowiska, że „Komitet nie powinien ingerować w interpretację i stosowanie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”.

W ostatnich latach Komitet przeprowadza w każdym roku dziesięć albo ponad dziesięć wizytacji okresowych. Takie wizytacje trwają od kilku do kilkunastu dni. Co pewien czas przeprowadza się także wizytacje *ad hoc* (czy wizytacje następcze); te mogą trwać krócej. Na przykład siedemnaste Sprawozdanie Ogólne Komitetu, obejmujące okres od 1 sierpnia 2006 do 31 lipca 2007 (od roku 2003 Komitet w swoich sprawozdaniach obejmuje okres od sierpnia do lipca następnego roku), podaje, że Komitet przeprowadził w okresie objętym sprawozdaniem dziesięć wizytacji okresowych i siedem wizytacji *ad hoc*. Wizytacje okresowe to ogółem 111 dni, zaś wizytacje *ad hoc* – 46 dni.²⁰

Zasadą jest, że wizytacje okresowe przeprowadzane są w każdym państwie co cztery lata. Wizytacje *ad hoc* dokonywane są oczywiście w miarę potrzeby. W praktyce więc niektóre państwa są wizytowane częściej, inne – rzadziej. Do najczęściej wizytowanych należą Turcja i Rosja (po około dwadzieścia wizytacji).

W Polsce wizytacje okresowe Komitetu odbyły się już trzy razy, nie było natomiast wizytacji *ad hoc*. Wizytacje w naszym kraju mogą być uznane za dosyć typowe i ich krótkie choćby omówienie da obraz pracy Komitetu.

Pierwsza taka wizytacja miała miejsce w roku 1996. W dniach od 30 czerwca do 12 lipca delegacja Komitetu odwiedziła dwadzieścia jeden jednostek Policji (w tym cztery policyjne izby dziecka), jeden areszt Straży Granicznej, jeden areszt śledczy i trzy zakłady karne, dwa zakłady poprawcze, dwa wojskowe areszty garnizonowe, pięć izb wytrzeźwień.

¹⁹ M. A. Nowicki, *Wokół...*, s. 103 i n., B. Stańdo-Kawecka, *Prawa osób pozbawionych wolności...*, s. 23 i n.

²⁰ Statystyka wizytacji Komitetu, zob. www.cpt.coe.int/en/visits.htm.

Druga wizytacja odbyła się w dniach od 8 do 19 maja 2000 roku. Wówczas delegacja Komitetu odwiedziła szesnaście jednostek Policji (w tym dwie policyjne izby dziecka, jeden areszt deportacyjny i jeden strzeżony ośrodek dla cudzoziemców), sześć jednostek Straży Granicznej, jeden areszt śledczy i cztery zakłady karne, jeden szpital psychiatryczny, trzy izby wytrzeźwień, jedno pogotowie opiekuńcze.

Wreszcie trzecia wizytacja miała miejsce w roku 2004. Delegacja Komitetu przeprowadziła ją w dniach od 4 do 15 października. Wizytacja ta objęła piętnaście jednostek Policji (w tym dwie policyjne izby dziecka), pięć jednostek Straży Granicznej, dwa areszty śledcze i jeden zakład karny.

Delegacja Komitetu spotykała się z przedstawicielami administracji rządowej, a ponadto z Rzecznikiem Praw Obywatelskich i pracownikami Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, a także z przedstawicielami organizacji pozarządowych (np. Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka).

Na życzenie Rządu Polskiego sprawozdania ze wszystkich trzech wizytacji zostały opublikowane przez Komitet, wraz z odpowiedziami Rządu. Następnie sprawozdania owe zostały także upowszechnione, choćby w fragmentach, w czasopiśmie fachowych.²¹

Najogólniej biorąc, wyniki tych wizytacji można uznać za pozytywne. Komitet stwierdził, że w zasadzie osoby pozbawione wolności są w naszym kraju traktowane poprawnie.

Gdy jednak idzie o szczegółowe ustalenia, to trzeba odnotować, iż Komitet dostrzegł np. dużo słabych punktów naszego więziennictwa, takich jak przeludnienie, marne warunki bytowe, bezrobocie wśród więźniów, brak konstruktywnych zajęć w czasie wolnym, braki w ilości personelu, ubogie programy zajęć dla młodocianych, zbyt restrykcyjne traktowanie tzw. więźniów niebezpiecznych itp.

Komitet wskazał, iż kodeksowa norma minimalna 3 m² powierzchni przypadającej na osadzonego w celi mieszkalnej (art. 110, par. 2 kodeksu karnego wykonawczego) jest zbyt niska i konsekwentnie domagał się podniesienie tej normy do 4 m². Komitet odnotował, że w czasie kolejnych wizytacji przeludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych wyraźnie narastało, a więc ostatnio nawet norma 3 m² jest naruszana. O ile bowiem w połowie lat dziewięćdziesiątych liczba więźniów wynosiła w naszym kraju pięćdziesiąt kilka tysięcy, to obecnie sięga nawet dziewięćdziesięciu tysięcy.²²

²¹ Zob. m.in. „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 1999, nr 24–25; 2002, nr 36, a także 2006, nr 50.

²² Zob. Informacja o wykonywaniu kary pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania za IV kwartał 2008, Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej, Warszawa 2008.

W czasie wizytacji w roku 2000 delegacja Komitetu stwierdziła, że w Zakładzie Karnym w Przemysłu dochodziło do systematycznych naruszeń standardów godziwego traktowania więźniów, dominowała atmosfera napięcia, dyrekcja nie panowała nad życiem Zakładu. Po wizytacji Komitetu władze nadrzędne szybko podjęły konieczne kroki celem naprawy tej sytuacji.

Komitet ustalił, że pewna liczba osób skarżyła się na złe traktowanie przez policjantów w trakcie zatrzymywania oraz podczas przesłuchań (dotyczyło to również nieletnich). Co więcej, okazało się, że w kilku badanych przypadkach skargi na złe traktowanie przez policjantów były ignorowane przez prokuratorów i sądy, przed którymi zatrzymani stawali w niedługim czasie po zatrzymaniu.

Analiza sprawozdań pokazuje, że w niektórych dziedzinach brak jest oczekiwanej poprawy; ten brak Komitet podkreśla w sprawozdaniu z wizytacji w roku 2004, zwracając uwagę, że zasada kooperacji (czyli podstawowa zasada Konwencji – art. 3) oznacza także, iż państwo powinno dołożyć wszelkich starań, aby poprawić sytuację zgodnie z zaleceniami Komitetu.

Zasadzie kooperacji warto w tym miejscu poświęcić uwagę. Otóż, po pierwsze, oznacza ona obowiązek władz państwa wizytowanego oraz administracji odwiedzanych zakładów do współpracy w ramach samej wizytacji. Tak rozumiana współpraca w ramach wizytacji w Polsce oceniona została jako doskonała (*excellent*). Jednak zasada kooperacji ma także, jak wyżej wspomniano, drugie znaczenie – w tym znaczeniu obliguje ona wizytowane państwo do wszelkich starań celem poprawy sytuacji zgodnie z zaleceniami Komitetu. Tutaj Komitet stawia naszemu państwu zarzuty i nie stanowi usprawiedliwienia fakt, że podobne zarzuty były i są formułowane pod adresem większości wizytowanych państw.

Wyniki wizytacji Komitetu w naszym kraju nie stały się przedmiotem odpowiedniej dyskusji. Jednak pojawiają się pierwsze interesujące wypowiedzi na ten temat, jak np. T. Szymanowskiego, który koncentruje się jednak na traktowaniu skazanych i tymczasowo aresztowanych, a pomija inne kategorie osób pozbawionych wolności.²³

T. Szymanowski podkreśla, że „po wszystkich trzech lustracjach bardzo negatywnie oceniono przeludnienie występujące w polskich zakładach, zwracając uwagę na naruszanie nieustannie obowiązującej normy w Polsce (3 m²), ale też, że jest ona za niska i powinna wynosić co najmniej 4 m² na osobę”. Dalej pisze on, iż „pozytywne (lub zadowalające) oceny dotyczyły stosunku personelu do skazanych, wskazując na bezpośrednie relacje ze skazanymi,

²³ T. Szymanowski, *Międzynarodowe standardy wykonywania kary pozbawienia wolności i ich respektowanie w polskim systemie penitencjarnym*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2006, nr 50.

oraz niewiele skarg na położonych ze strony skazanych. Pozytywne oceny dotyczyły też poziomu świadczonych usług medycznych, a szczególnie dobrze zaopiniowano działalność oddziałów terapeutycznych (w dwóch pierwszych kontrolach)”²⁴

A. Rzepliński zauważa, iż w sprawozdaniu z wizytacji w roku 2004 Komitet uznał, że przeludnienie jest najważniejszym problemem polskich więzień, natomiast bicie – najważniejszym problemem polskiej policji w odniesieniu do postępowania z osobami zatrzymanymi.²⁵ O przeludnieniu polskich więzień i standardach Komitetu pisze też m.in. N. Pawłowska.²⁶

Komitet konsekwentnie krytykuje przeludnienie występujące w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych. Wydaje się, że to stanowisko Komitetu zaczyna być brane pod uwagę przez polskie sądy. Między innymi Sąd Najwyższy w ważnym wyroku dotyczącym przeludnienia w zakładach karnych (wyrok z 28 lutego 2007 r., sygn. akt V CSK 431/06) dostrzega, że „Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał za sprzeczną ze standardami Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom powierzchnię 2,8 m², jaka przypadała na osadzonego [...]”²⁷

Jak wspominałem wyżej, Konwencja przewiduje także mocniejsze reakcje, niż tylko zalecenia i propozycje. Chodzi tu o publiczne oświadczenie (*public statement*). Trzeba podkreślić, że takie publiczne oświadczenie nie jest równoznaczne z opublikowaniem sprawozdania z wizytacji. Jest to po prostu inna instytucja prawna.

O publicznym oświadczeniu Komitetu mówi przepis art. 10 ust. 2 Konwencji. Brzmi on następująco:

W przypadku gdy strona uchyla się od współpracy lub odmawia poprawy sytuacji zgodnie z zaleceniami Komitetu, Komitet większością dwóch trzecich swych członków może podjąć decyzję o wydaniu publicznego oświadczenia w tej sprawie, jednak po uprzednim umożliwieniu Stronie przedstawienia jej stanowiska.

O publicznych oświadczeniach mówią także Reguły Proceduralne. Chodzi tu o regułę 44, która stanowi m.in., że Komitet, wydając publiczne oświadczenie, jest zwolniony z przestrzegania zasady poufności. Jednak nawet wtedy dane osobowe mogą być publikowane tylko za zgodą osoby zainteresowanej (reguła 44, ust. 2 w związku z regułą 45, ust. 2).

²⁴ T. Szymanowski, *Międzynarodowe...*, s. 27.

²⁵ A. Rzepliński, K. Wilamowski (red.), *Zapobieganie...*, s. 29.

²⁶ N. Pawłowska, *Prawo podmiotowe więźniów do powierzchni mieszkalnej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 6.

²⁷ Wyrok ten omawia m.in. N. Pawłowska, *Prawo...*

W praktyce Komitet wydaje publiczne oświadczenia sporadycznie, gdy sytuacja tego wymaga. Oświadczenia dotychczas wydane dotyczyły Turcji (dwa) i Rosji (trzy). Warto przypomnieć, że właśnie te dwa kraje należą do najczęściej wizytowanych przez Komitet. Tak więc publiczne oświadczenia wydawane były na podstawie dobrze zebranych informacji.

Publiczne oświadczenie okazało się w praktyce środkiem o charakterze wyjątkowym, środkiem stosowanym w sposób wyważony i dopiero wtedy, gdy jest to naprawdę konieczne.

Trzeba jednak wiedzieć, że Komitet stwierdził przypadki niedopuszczalnego traktowania o charakterze rozmaitych dolegliwości fizycznych, szczególnie zadawanych przez funkcjonariuszy policji, w większości z państw-stron Konwencji. Komitet dostrzegł w szeregu państw trudne warunki bytowe więźniów oraz inne uchybienia, prowadzące do traktowania dolegliwego lub niebezpiecznego dla więźniów. Dostrzegł też złe traktowanie pacjentów szpitali psychiatrycznych czy pensjonariuszy domów pomocy społecznej w wielu krajach. Ale publiczne oświadczenia dotyczą sytuacji drastycznych, wyjątkowych, najtrudniejszych.

Jak wiadomo, dotychczas Komitet wydał pięć publicznych oświadczeń. Są to następujące dokumenty:

1) Publiczne oświadczenie dotyczące Turcji, przyjęte przez Komitet 15 grudnia 1992 r. (dokument CPT/Inf(93)1), opublikowane także w Trzecim Sprawozdaniu Ogólnym Komitetu;

2) Publiczne oświadczenie dotyczące Turcji, przyjęte przez Komitet 9 grudnia 1996 r.; nieopublikowane w Sprawozdaniu Ogólnym Komitetu, ale dostępne (CPT/Inf(96)34);

3) Publiczne oświadczenie dotyczące Republiki Czeczenii Federacji Rosyjskiej przyjęte przez Komitet 10 lipca 2001 r. (CPT/Inf(2001)15), opublikowane także w Dwunastym Sprawozdaniu Ogólnym Komitetu;

4) Publiczne oświadczenie dotyczące Republiki Czeczenii Federacji Rosyjskiej przyjęte przez Komitet 10 lipca 2003 r. (CPT/Inf(2003)33), opublikowane również w Trzynastym Sprawozdaniu Ogólnym Komitetu;

5) Publiczne oświadczenie dotyczące Republiki Czeczenii Federacji Rosyjskiej przyjęte przez Komitet 13 marca 2007 r. (CPT/Inf(2007)17), opublikowane także w Siedemnastym Sprawozdaniu Ogólnym Komitetu, ale bez załącznika.

Oświadczenia Komitetu dotyczące Turcji miały za tło „konflikt kurdyjski”.²⁸ Władze tureckie prowadziły wówczas wojnę z seperatyzmem kurdyjskim.

²⁸ Oświadczenia publiczne Komitetu dotyczące Turcji zob. www.cpt.coe.int/en/states/tur.htm.

skim. W rewanzu Kurdowie uciekali się do terroryzmu. Obecnie sytuacja wygląda lepiej, a położenie ludności kurdyjskiej uległo poprawie.

Oba oświadczenia odnosiły się do stosowania tortur i innych form maltretowania (to jest traktowania nieludzkiego czy poniżającego) osób zatrzymanych w aresztach policyjnych.

W oświadczeniu z 1992 r. Komitet podniósł, że władze tureckie nie wykonały zaleceń Komitetu dotyczących wzmocnienia gwarancji prawnych chroniących przed torturami i maltretowaniem ze strony funkcjonariuszy policji czy żandarmerii oraz zaleceń dotyczących działań jednostek antyterrorystycznych policji. Wizyty delegacji Komitetu w Turcji ujawniły wielką liczbę przypadków stosowania tortur i innych form maltretowania. Komitet w tymże oświadczeniu podkreślił, że w Turcji była szeroko rozpowszechniona praktyka torturowania i maltretowania osób zatrzymanych przez policję.

W oświadczeniu z 1996 r. Komitet odnotował wprawdzie pewien postęp w działaniach władz tureckich, ale zarazem musiał stwierdzić, że z uzyskanych informacji wynikało, że stosowanie tortur i innych form złego traktowania osób zatrzymanych ciągle było rozpowszechnioną praktyką funkcjonariuszy policji.

W następnych latach sytuacja w Turcji, choć nadal daleka od ideału, poprawiła się na tyle, że Komitet nie był już później zmuszony sięgać po następne publiczne oświadczenia. Turcja stara się o przyjęcie do Unii Europejskiej i najwyraźniej z tego powodu zaczęła reagować na sankcje Rady Europy.

Warto także wspomnieć, że w roku 2001 rząd turecki zgodził się na publikację wszystkich dotychczasowych sprawozdań wraz ze odpowiedziami rządu i od tej pory sprawozdania Komitetu z wizytacji w Turcji są publikowane (do roku 2000 było opublikowane zaledwie jedno z ośmiu sprawozdań).²⁹

Oświadczenia Komitetu dotyczące Rosji miały za tło „konflikt czeczeński”. Jak wiadomo, siły rosyjskie od lat toczą w Czeczenii albo otwartą wojnę, albo prowadzą operacje policyjne przeciwko zbuntowanym Czeczenom. Ci zaś w rewanzu uciekali się nawet do terroryzmu.

P. Filipek³⁰ pisze:

[...] o ile oświadczenia Komitetu wobec Turcji dotyczyła aspektów materialnych, to w oświadczeniach wobec Rosji obok aspektów materialnych pojawiły się też aspekty proceduralne – odmowa współpracy ze strony władz rosyjskich.

W oświadczeniu z 2001 r. Komitet stwierdził brak współpracy ze strony władz rosyjskich, która to odmowa polegała na negowaniu istnienia miejsca,

²⁹ Sprawozdania Komitetu dotyczące Turcji i odpowiedzi rządu Turcji z lat 2001–2007, zob. www.cpt.coe.int/en/states/tur.htm

³⁰ P. Filipek, *Kontrola...*

w którym przetrzymywano osoby pozbawione wolności, o którym to miejscu Komitet posiadał informacje oraz, konsekwentnie, na odmowie udzielenia odpowiedzi na pytania Komitetu. Co więcej, odmowa współpracy polegała na arbitralnym twierdzeniu władz rosyjskich, że materie, o które Komitet pyta, nie wchodzi w zakres mandatu Komitetu, określonego w Konwencji. Władze rosyjskie zaznaczyły, że nie zamierzają udzielać żądanych informacji i prowadzić dialogu z Komitetem.³¹

W oświadczeniu z 2003 r. Komitet stwierdził, że siły policyjne i wojskowe, operujące w Czeczeni, dalej stosują tortury i inne formy maltretowania, natomiast osoby i instytucje powołane do ścigania osób dopuszczających się i odpowiadających za złe traktowanie, bezprawne pozbawienie wolności i zaginięcia nie działają skutecznie.

Oświadczenie z 2007 r. odróżnia się od poprzednich swoją znaczną objętością, bo choć sam jego tekst jest krótki, to całość obejmuje ponad dwadzieścia stron załączników (to też nowość). Załącznikami tymi są fragmenty sprawozdania Komitetu z wizytacji oraz fragmenty odpowiedzi władz rosyjskich na to sprawozdanie. Warto zaś pamiętać, że władze rosyjskie nie chcą publikowania sprawozdań Komitetu (dotychczas opublikowano tylko jedno sprawozdanie).

Komitet przypomina w tym oświadczeniu o wizytacjach w Czeczeni w kwietniu/maju i wrześniu roku 2006. Komitet stwierdził, że pod niektórymi względami – szczególnie gdy idzie o materialne warunki pozbawienia wolności – miał miejsce postęp. Nie było skarg na złe traktowanie więźniów przez personel odwiedzanych jednostek penitencjarnych.

Jednak Komitet jest zaniepokojony sytuacją w kluczowych dziedzinach objętych jego mandatem. Uciekanie się do tortur i innych form maltretowania przez funkcjonariuszy sił policyjnych i sił bezpieczeństwa trwa, podobnie jak związana z tym praktyka bezprawnego pozbawiania wolności. Śledztwa w takich sprawach rzadko są efektywne, co przyczynia się do trwania klimatu bezkarności.

Na zakończenie każdej z wizytacji w roku 2006 delegacja Komitetu przedstawiała szczegółowe, pisemne spostrzeżenia. Reakcja władz federalnych nie była proporcjonalna do wagi ustaleń Komitetu. To samo dotyczy stanowiska, które władze te zajęły w odpowiedzi na sprawozdanie z obu tych wizytacji. Władze rosyjskie wykazywały otwartość, gdy chodzi o drugorzędne kwestie związane z warunkami uwięzienia, ale odmawiały zaangażowania w sprawach

³¹ Por. *Response of the Russian Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on the visit to the Russian Federation* from 2 to 17 December 2001; Strasburg, CPT/Inf (2003) 31.

najistotniejszych. To musiało zostać uznane przez Komitet za uchylanie się od współpracy.

Procedura zmierzająca do publicznego oświadczenia została wszczęta w październiku 2006 r. Dotyczyła ona w szczególności trzech materii, to jest maltretowania (złego traktowania) przez funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Rosji, bezprawnego pozbawiania wolności oraz nieefektywności śledztw w sprawach dotyczących maltretowania. Komitet sformułował tu szczegółowe rekomendacje, ale do daty wydania publicznego oświadczenia rekomendacje owe doczekały się w najlepszym razie symbolicznego odzewu, a pod wieloma względami zostały po prostu zignorowane. Dlatego też zamiast referować treść stosownych dokumentów, Komitet postanowił upublicznić odpowiednie fragmenty sprawozdania z wizytacji oraz odpowiedzi władz rosyjskich. Zdaniem Komitetu, „ten materiał mówi sam za siebie”.³²

Na zakończenie omawianego publicznego oświadczenia Komitet deklaruje chęć kontynuowania dialogu z władzami, tak na szczeblu federalnym, jak i republikańskim, i zaznacza, że jest przygotowany do następnych wizytacji w tym kraju Federacji Rosyjskiej. Jednak podkreśla, że „aby takie działania okazały się warte zachodu, wszystkie strony muszą chcieć odgrywać swoją rolę całkowicie w wartości, pod którymi podpisała się Federacja Rosyjska”.³³

Jak widać, oświadczenie Komitetu jest – uwzględniając oczywiście dyplomatyczny, rzeczowy język Komitetu – bardzo krytyczne i bardzo kateryczne.

Warto odnotować, że już po wydaniu publicznego oświadczenia z roku 2007 delegacja Komitetu wizytowała Rosję (Region Czelabiński, wrzesień 2007), a nawet Północny Kaukaz (27.03.–3.04.2008). Ta ostatnia wizytacja na Kaukazie (dziesiąta w tym regionie od 2000 r.) nie obejmowała jednak Czechenii, ale ograniczyła się do odwiedzenia Inguszetii i Kabardyno-Bałkarii.

Jak wiadomo, publiczne oświadczenia Komitetu wymusiły w końcu pozytywne zmiany w Turcji. Jednak w przypadku Rosji jak dotąd takich zmian nie widać. Niestety, inaczej niż Turcja, nie aspiruje ona do przystąpienia do Unii Europejskiej.

Skuteczność takiej sankcji jak publiczne oświadczenie Komitetu zależy w dużym stopniu od tego, czy poszczególne państwa i społeczność międzynarodowa zdoła wywrzeć skuteczną presję na państwo łamiące prawa człowieka. Można to czynić na różne sposoby, mniej czy bardziej oficjalnie, mniej czy bardziej publicznie. Możliwości tkwią w ramach stosunków dyplomatycznych, przede wszystkim dwustronnych, ale także wielostronnych. Oczywiście, ła-

³² Oświadczenie publiczne Komitetu w sprawie Republiki Czechenii w Federacji Rosyjskiej z 13.03.2007; *Public Statement concerning the Chechen Republic of the Russian Federation* (13 March 2007), Strasbourg, CPT/Inf (2007) 17.

³³ *Ibidem*.

twiej wyrzecz skuteczną presję na państwo, którego władze mają interes w uporządkowaniu się standardom europejskim. To jest przypadek Turcji ostatnich lat (wyżej wspomniano o europejskich aspiracjach Turcji).

Zresztą także sama Rada Europy dysponuje tu pewnymi możliwościami. W szczególności zgodnie ze Statutem Rady Europy (art. 8) w przypadku poważnego naruszenia zasad praworządności, poszanowania praw człowieka oraz szczerzej i efektywnej współpracy (art. 3 Statutu RE) Komitet Ministrów Rady Europy może zastosować sankcję organizacyjną wobec państwa członkowskiego w postaci zawieszenia prawa reprezentacji państwa (czyli zawieszenia członkostwa), wezwania państwa do wystąpienia z Rady Europy, wreszcie wykluczenia państwa z Rady Europy.³⁴

Podjęcie przez Komitet Ministrów uchwały o zastosowaniu sankcji organizacyjnej powinno być poprzedzone kontrolą (dochodzeniem), która ma na celu ustalenie faktów świadczących o naruszeniu przez państwo statutowych zasad. Statut RE nie reguluje bliżej kwestii proceduralnych takiej kontroli. Komitet Ministrów mógłby w jej trakcie wykorzystać ustalenia innych organów Rady Europy (np. raport komisji Zgromadzenia Parlamentarnego) czy też ustalenia organów poszczególnych konwencji Rady Europy, jak np. orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czy właśnie publiczne oświadczenia (i inne dokumenty) Komitetu Zapobiegania Torturom.³⁵ Rzecz w tym, iż Rada Europy nie jest skłonna do zdecydowanych kroków.

Jednak trzeba odnotować, że pewne kroki Rada Europy w sprawie sytuacji w Czechenii podejmuje. Należy tu odnotować np. wizytę złożoną w tym kraju przez Thomasa Hammarberga, czyli Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, w kwietniu 2008 r.

W konkluzji można stwierdzić, że Europejski Komitet Zapobiegania Torturom w swojej niemal dwudziestoletniej działalności okazał się organem aktywnym i szanowanym. Przyczynił się do poprawy traktowania osób pozbawionych wolności w krajach europejskich, choć – jak dobrze wiadomo – akurat w tej dziedzinie efekty przychodzą z trudem. Komitet musi pogodzić się z tym, że po prostu czeka go długotrwała praca.

Także praca Komitetu w odniesieniu do naszego kraju przynosi, pomimo wszystko, skutki. Niestety, są one ciągle poniżej oczekiwań. Pozostaje jednak mieć nadzieję, że praca Komitetu nie pójdzie na marne.

Ważne, iż Komitet cieszy się w Polsce dobrą opinią. T. Szymanowski nazywa go „najbardziej kompetentnym organem międzynarodowym uprawnionym do dokonywania wizytacji więzień i formułowania ocen dotyczących postę-

³⁴ P. Filipek, *Kontrola...*

³⁵ Wszystkie opublikowane oświadczenia publiczne Komitetu w sprawie Republiki Czechenii, zob. www.cpt.coe.int/en/states/rus.htm

powania z więźniami oraz sytuacji więziennictwa w krajach europejskich”.³⁶ Można także powiedzieć, że Komitet doczekał się już niemałego zainteresowania w polskiej literaturze przedmiotu.³⁷

Okoliczności, w jakich przyszło Komitetowi działać, przez lata zmieniały się istotnie. W latach osiemdziesiątych, gdy przygotowano projekt Konwencji i gdy została ona przyjęta, a Komitet utworzony, w Radzie Europy wychodząco, jak można sądzić, z założenia, że w państwach członkowskich tortury czy nieludzkie i poniżające traktowanie w zasadzie nie występują, a więźniowie nie są wystawieni na jakieś drastyczne dolegliwości czy wręcz psychiczne bądź fizyczne cierpienia. Jednak po roku 1989 do Rady Europy przyjęto dużą grupę państw z Europy Środkowej i Wschodniej, w tym kilka republik należących dawniej do Związku Radzieckiego (ZSRR). W wielu z tych „nowych demokracji” poszanowanie praw człowieka, w tym praw więźniów, przedstawia się po prostu źle. Wynika to z wielu powodów, w tym m.in. ubóstwo tychże państw w sensie materialnym, niska kultura prawna, tradycja. Wobec tego Komitet musiał przystosowywać się do zmieniającej się rzeczywistości, nie obniżając jednak stosowanych przez siebie standardów.³⁸

Warto wreszcie zwrócić uwagę na to, iż dwa kraje, które doczekały się sankcji w formie publicznego oświadczenia Komitetu, to kraje położone na granicach Europy. A problemem Europy są jej granice.³⁹ Rada Europy podjęła się, przyjmując do siebie takie kraje jak Rosja i Turcja, próby radykalnego poszerzenia Europy na gruncie praw człowieka, demokracji i rządów prawa. Komitet stara się pilnować przestrzegania standardów europejskich nawet na dalekich krańcach Europy.

Ostatnio Komitet stanął przed nowym wyzwaniem. Oto w okresie po 11 września 2001 roku, gdy Zachód po raz kolejny, ale w wyjątkowo drastyczny sposób, został skonfrontowany z terroryzmem, zaczęto kwestionować, na skalę dotąd chyba nie spotykaną, absolutny charakter zakazu tortur i innych form nieludzkiego lub poniżającego karania czy traktowania. Wystarczy tu przypomnieć głośną dyskusję w Stanach Zjednoczonych, gdzie Alan Dershowitz wypowiedział się za dopuszczalnością tortur⁴⁰, a przeciw ich dopuszczalności –

³⁶ T. Szymanowski, *Międzynarodowe...*, s. 26.

³⁷ Zob. np. Z. Hołda, *Wizytacje w Polsce Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom*, [w:] K. Krajewski (red.), *Nauki penalne wobec problemów współczesnej przestępczości*, Warszawa 2007, s. 357 i n. i literatura tam cytowana.

³⁸ Na temat stosowania wysokich standardów w nowych demokracjach europejskich zob. np. Z. Hołda, *Ochrona praw człowieka w instytucjach Rady Europy*, [w:] E. Hałas (red.), *Europa. Zbliżenia, kontrowersje, perspektywy*, Lublin 2002, s. 9 i n.

³⁹ K. Pomian, *Europa i jej narody*, Warszawa 1992.

⁴⁰ Np. A. Dershowitz, *How terrorism works?*, „Sunset Magazine” 16.05.2004.

Michael Ignatieff.⁴¹ Zagadnienie to było przedmiotem rozważań w polskiej prasie.⁴² Pojawiają się u nas także naukowe opracowania na temat tej dyskusji.⁴³

Komitet, co widać wyraźnie, stara się także temu wyzwaniu sprostać. Można mieć nadzieję, że to się uda.

Słowa kluczowe: „Europejski Komitet Zapobiegania Torturom”; prawa człowieka; zapobieganie torturom; organizacje międzynarodowe

Key words: European Committee for the Prevention of Torture; human rights; prevention of torture; international organizations

SUMMARY

The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) examines, by means of visits, the treatment of persons deprived of their liberty (art. 1 of the European Convention for the Prevention of Torture, 1987). CPT activities is based on two principles – cooperation and confidentiality.

There are two kinds of visits, periodic visits and *ad hoc* visits. Every year CPT conducts about ten periodic visits and some *ad hoc* visits. After each visit CPT draws up a report. Report is published on the request of the state concerned.

Poland was visited three times – in 1996, 2000, 2004 (only periodic visits). All reports have been published. CPT's opinion was in general positive, however several weak points, for example dramatic overcrowding in prisons, were stressed.

The work of CPT is not easy, but it seems that it has been able to contribute to some improvements in the treatment of prisoners. And without doubts, CPT is one of the most important monitoring bodies in the field of interest of the Council of Europe.

⁴¹ Np. M. Ignatieff, *Could we lose the war on terror?*, „The New York Times Magazine” 2.05.2004.

⁴² Zob. np. D. Warszawski, *Ile wolno w walce z terrorem?*, „Gazeta Wyborcza”, 28–29.01.2006

⁴³ J. Zajadło, *Dyskusja na temat tortur w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 5.