

ZBIGNIEW HOŁDA

**EUROPEJSKI KOMITET  
ZAPOBIEGANIA TORTUROM  
(KILKA UWAG NA DWUDZIESTOLECIE DZIAŁALNOŚCI)**

Europejski Komitet Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (dalej: Komitet) został utworzony na podstawie Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (dalej: Konwencja). Konwencja, podpisana 26 listopada 1987 r., weszła w życie 1 lutego 1989 r., tak więc Komitet działa już dwadzieścia lat. Warto zatem także z tego powodu poświęcić mu trochę uwagi, choć znaczenie Komitetu zachęca do stałego śledzenia jego działalności.

Polska ratyfikowała Konwencję w roku 1994 i w stosunku do naszego kraju dokument ten obowiązuje od 1 lutego 1995 r. Obecnie stronami Konwencji są wszystkie państwa należące do Rady Europy (czyli 47).

Konwencja (i działający na jej podstawie Komitet) doczekała się już sporego zainteresowania w polskiej literaturze przedmiotu<sup>1</sup>. Omawiana jest także w rozprawach doktorskich<sup>2</sup>. Jednak ciągle brak u nas monograficznego opracowania tej problematyki, takiego jak choćby szeroko znana książka R. Morgana i M. Evansa<sup>3</sup>. W dużej części Komitetowi poświęcona została (także wydana przez Radę Europy) książka J. Murdocha, omawiająca ogólnie europejskie standardy traktowania więźniów<sup>4</sup>. Warto też zauważyć, iż np. w literaturze austriackiej jest obszerna monografia pió-

---

<sup>1</sup> Zob. np. Z. Hołda, *Wizytacje w Polsce Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom*, w: K. Krajewski (red.), *Nauki penalne wobec problemów współczesnej przestępczości: księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Andrzeja Gaberle*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa–Kraków 2007, s. 357 i n. oraz literatura tam cytowana, zob. także podręczniki, np. B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka, Zakamycze*, Kraków 2005, s. 146 i n.; J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer Business, Kraków 2008, s. 67 i n.; J. Hołda, Z. Hołda, *Prawo karne wykonawcze*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006, s. 62.

<sup>2</sup> Zob. np. P. Filipek, *Kontrola przez Radę Europy wykonywania zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie*, Kraków 2007, niepublikowana praca doktorska.

<sup>3</sup> R. Morgan, M. Evans, *Combating Torture in Europe: The Work and Standards of the European Committee for the Prevention of Torture (CPT)*, Council of Europe, Strasbourg 2001 (należy odnotować, że monografia owa została następnie wydana, także przez Radę Europy, w języku francuskim, niemieckim, włoskim, rosyjskim).

<sup>4</sup> J. Murdoch, *The Treatment of Prisoners. European Standards*, Council of Europe, Strasbourg 2006.

ra U. Kriebaum<sup>5</sup>. Trzeba również odnotować książkę pierwszego przewodniczącego Komitetu, Antonia Cassese<sup>6</sup>.

W ostatnim czasie w Polsce rozpoczęto interesujące badania nad realizacją przez władze polskie zaleceń Komitetu, które polegają na dokładnym opisie wszystkich zakładów karnych (aresztów śledczych), wizytowanych przez Komitet (M. Niełacznna, W. Klaus), oraz badania porównawcze, dotyczące wizytacji Komitetu w grupie wybranych krajów (M. Niełacznna). Wyniki tych badań z pewnością dostarczą nowej wiedzy o Komitecie i jego działalności oraz efektywności.

W preambule Konwencji nawiązuje do art. 3 Europejskiej konwencji praw człowieka, zakazującego tortur, i podkreśla, że mechanizm ustanowiony w tym akcie odnosi się do osób, które twierdzą, że już padły ofiarą pogwałcenia tego artykułu, następnie zaś wyraża przekonanie, że „ochrona osób pozbawionych wolności przed torturami oraz nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem może być wzmocniona środkami pozasądowymi o charakterze prewencyjnym, opartymi na wizytacjach”. Przepis art. 3 Europejskiej konwencji praw człowieka stanowi, że „nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”. Jest to jeden z najkrótszych, a zarazem jeden z najważniejszych przepisów konwencji<sup>7</sup>.

Oparty na działalności Komitetu mechanizm prewencyjny ma charakter pomocniczy wobec mechanizmu sądowego, opartego na Europejskiej konwencji praw człowieka i orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Nie ulega jednak wątpliwości, iż taka rozbudowa europejskiego systemu ochrony praw człowieka, podejmowana głównie w ramach Rady Europy, okazuje się ciągle potrzebna. Trzeba pamiętać, że osoby pozbawione wolności są z natury rzeczy narażone na złe traktowanie przez funkcjonariuszy państwa. Z reguły zaś więźniowie nie mają poparcia ze strony społeczeństwa, dlatego wymagają oni szczególnych mechanizmów, chroniących przed naruszaniem ich praw.

O powołaniu Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, który dzięki wizytacjom ma „badać sposoby traktowania osób pozbawionych wolności, mając na względzie wzmocnienie, jeśli zajdzie potrzeba, ochrony tych osób przed torturami oraz przed nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem”, stanowi art. 1 Konwencji.

Komitet należy do najważniejszych instytucji kontrolujących (*monitoring body*) Rady Europy. W literaturze zalicza się go do grupy pozasądowych organów konwencyjnych, obok organów statutowych Rady Europy (np. Komitet Ministrów), organów sądowych (Europejski Trybunał Praw Człowieka) oraz instytucji działających na podstawie uchwał organów Rady Europy (Komisarz Praw Człowieka)<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> U. Kriebaum, *Folterprävention. Die Europäische Konvention zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung*, Verlag Österreich, Wien 2000.

<sup>6</sup> A. Cassese, *Inhuman States. Imprisonment, Detention and Torture in Europe Today*, Polity Press, Cambridge 1996, włoska wersja tej książki ukazała się w 1994 r.

<sup>7</sup> Bliżej na temat tego przepisu zob. np. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze” – Wolters Kluwer Polska, 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, nr 6.

<sup>8</sup> Zob. P. Filipek, op. cit.

Komitet corocznie przedkłada Komitetowi Ministrów Rady Europy ogólne sprawozdanie ze swej działalności, które następnie jest przekazywane Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy oraz podlega publikacji (art. 12 Konwencji). Oczywiście, wszystkie coroczne sprawozdania ogólne są także dostępne na stronach internetowych Rady Europy. W owych sprawozdaniach Komitet opisuje poszczególne zagadnienia o charakterze materialnym (merytorycznym), na które zwraca uwagę, przeprowadzając wizytacje. W ten sposób wskazuje władzom krajowym swoje poglądy na temat standardów traktowania osób pozbawionych wolności, a także inspiruje dyskusję na te tematy. Zagadnienia te to zatrzymanie, pozbawienie wolności w zakładach karnych, szkolenie funkcjonariuszy, opieka zdrowotna w zakładach karnych, pozbawienie wolności cudzoziemców-nielegalnych imigrantów, przymusowe umieszczenie w zakładach psychiatrycznych, pozbawienie wolności nieletnich i kobiet, zwalczanie bezkarności funkcjonariuszy, środki przymusu w zakładach psychiatrycznych<sup>9</sup>. Standardy te nie mają mocy prawnie wiążącej. Można je natomiast uznać za część tak zwanego miękkiego prawa międzynarodowego (*soft law*), tak jak np. rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy (w tym choćby Europejskie Reguły Więzienne). W ten sposób Komitet stał się także organem tworzącym standardy (*standard-setting body*), choć jest to jego funkcja drugorzędna.

Podstawowe zasady działania Komitetu to poufność i współpraca (kooperacja). O zasadzie poufności mówią przepisy art. 6 ust. 1 i art. 11 Konwencji, o zasadzie współpracy stanowi art. 3. Zasadzie współpracy (czyli podstawowej zasadzie Konwencji – art. 3) warto w tym miejscu poświęcić kilka słów. Otóż, po pierwsze, oznacza ona obowiązek władz państwa wizytowanego, a także administracji odwiedzanych zakładów, do współpracy w ramach samej wizytacji. I tak rozumiana współpraca w ramach wizytacji w poszczególnych krajach oceniana jest z reguły dobrze, czasami wręcz jako doskonała (*excellent*). Zasada współpracy ma jednak także drugie znaczenie – przewiduje mianowicie ciążyący na wizytowanym państwie obowiązek dołożenia wszelkich starań celem poprawy sytuacji zgodnie z zaleceniami Komitetu. Tutaj Komitet stawia zarzuty, formułowane pod adresem większości wizytowanych państw.

Komitet jest uprawniony do wizytacji w każdym miejscu, „gdzie ludzie są pozbawieni wolności przez władze publiczne” (art. 2 Konwencji). Obejmuje to wszelkiego typu więzienia, areszty, zakłady dla nieletnich, szpitale psychiatryczne, domy pomocy społecznej, izby wytrzeźwień itp. Mogą to być zakłady publiczne, ale także niepubliczne; istota rzeczy polega na tym, że umieszczeni w nich ludzie mają być pozbawieni wolności „przez władze publiczne”.

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 wizytacje *ad hoc*. Wreszcie, w ramach wizytacji okresowych czy *ad hoc*, mogą być przeprowadzane wizytacje następcze (w instytucjach uprzednio odwiedzanych).

<sup>9</sup> Fragmenty sprawozdań są zebrane w formie specjalnej broszury – 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, zob. także polską wersję, 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.

W ostatnich latach Komitet przeprowadza w każdym roku co najmniej dziesięć wizytacji okresowych. Takie wizytacje trwają od kilku do kilkunastu dni. Co pewien czas przeprowadza się także wizytacje *ad hoc* (czasami są to zarazem wizytacje następcze), które mogą trwać krócej. Na przykład Siedemnaste Sprawozdanie Ogólne Komitetu, obejmujące okres od 1 sierpnia 2006 do 31 lipca 2007 r. (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 trwały ogółem 111 dni, wizytacje *ad hoc* zaś – 46 dni.

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 (około dwudziestu wizytacji w każdym z krajów).

W ramach wizytacji delegacja Komitetu nie tylko ma prawo dostępu do każdego miejsca, gdzie są więzieni ludzie, lecz 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).

Po przeprowadzeniu wizytacji Komitet sporządza sprawozdanie dotyczące faktów ustalonych podczas niej, 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, jak wiadomo, poufność. Oznacza to m.in., że sprawozdanie co do reguły nie podlega publikacji (art. 11 ust. 1 Konwencji). Gdy jednak 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 przez państwo. W praktyce państwa z reguły domagają się publikacji sprawozdań, wobec tego większość (ok. 70%) jest publikowana (zainteresowany czytelnik może dotrzeć do wszystkich opublikowanych sprawozdań, szukając choćby na stronach internetowych Rady Europy).

Wizytacje można omówić na przykładzie Polski; wizytacje okresowe Komitetu odbyły się już trzy razy, nie było natomiast wizytacji *ad hoc*. W najbliższym czasie wypada spodziewać się następnej wizytacji okresowej.

Pierwsza wizytacja odbyła się od 30 czerwca do 12 lipca 1996 r., delegacja Komitetu odwiedziła ogółem 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. Podczas drugiej wizytacji, od 8 do 19 maja 2000 r., 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. Trzecia wizytacja (od 4 do 15 października 2004 r.) 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 oczywiście z przedstawicielami administracji rządowej. Oprócz tego w trakcie każdej wizytacji dochodziło do spotkań 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. Wypada odnotować, że następnie sprawozdania owe zostały także upowszechnione, choćby we fragmentach, w czasopismach fachowych<sup>10</sup>. Sprawozdania te, wraz z odpowiedziami rządu, są dostępne na stronach internetowych Rady Europy. Warto byłoby wszystkie te dokumenty, także w języku polskim, opublikować w całości w specjalnym zbiorze.

Zasadniczo wyniki tych wizytacji można uznać za pozytywne. Komitet stwierdził, że na ogół osoby pozbawione wolności są w naszym kraju traktowane poprawnie. Gdy jednak przejdziemy do szczegółowych ustaleń, to trzeba odnotować, iż Komitet dostrzegł np. dużo słabych punktów naszego więziennictwa, takich jak przeludnienie, nieodpowiednie warunki bytowe, bezrobocie wśród więźniów, brak konstruktywnych zajęć w czasie wolnym, braki personelu, ubogie programy zajęć dla młodocianych, zbyt restrykcyjne traktowanie tzw. więźniów niebezpiecznych itp. Zauważył też naruszenia prawa przez policję w trakcie zatrzymania i przesłuchania.

Komitet wskazał, iż kodeksowa norma minimalna 3 m<sup>2</sup> przypadającej na osadzonego powierzchni w celi mieszkalnej (art. 110 § 2 k.k.w.) jest zbyt niska, i konsekwentnie domagał się podniesienia jej do 4 m<sup>2</sup>. Odnotował też, że w czasie kolejnych wizytacji przeludnienie jednostek penitencjarnych wyraźnie narastało, wobec czego ostatnio nawet norma 3 m<sup>2</sup> jest wyraźnie naruszana. O ile bowiem w połowie lat dziewięćdziesiątych liczba więźniów wynosiła w naszym kraju pięćdziesiąt kilka tysięcy, o tyle obecnie sięga nawet dziewięćdziesięciu tysięcy.

W czasie wizytacji w roku 2000 delegacja Komitetu stwierdziła, że w zakładzie karnym w Przemyśle dochodziło do systematycznych naruszeń standardów godziwego traktowania więźniów, dominowała atmosfera napięcia, dyrekcja nie panowała nad życiem zakładu. Trzeba tu od razu dodać, że władze nadrzędne szybko podjęły konieczne kroki celem naprawy tej złej sytuacji. Komitet ustalił też, iż pewna liczba osób skarżyła się – i skargi te wyglądały wiarygodnie – na złe traktowanie przez policjantów w trakcie zatrzymywania oraz w trakcie 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 również, iż w niektórych dziedzinach brak jest oczekiwanej przez Komitet poprawy; ten brak Komitet mocno podkreśla w sprawozdaniu z wizytacji w roku 2004, zwracając uwagę, że zasada kooperacji (czyli podstawowa zasada Konwencji – art. 3 – zob. wyżej) oznacza także, iż państwo powinno dołożyć wszelkich starań, aby poprawić sytuację zgodnie z zaleceniami Komitetu.

Wyniki wizytacji Komitetu w naszym kraju nie stały się przedmiotem dyskusji, na jaką zasługują. Na szczęście pojawiają się interesujące wypowiedzi na ten temat, np.

---

<sup>10</sup> Zob. m.in. *Przegląd Więziennictwa Polskiego*: 1999, nr 24–25; 2002, nr 36, a także 2006, nr 50, gdzie opublikowano fragmenty sprawozdań dotyczące zakładów karnych i aresztów śledczych.

T. Szymanowskiego, który koncentruje się jednak na traktowaniu skazanych i tymczasowo aresztowanych, a pomija inne kategorie osób pozbawionych wolności<sup>11</sup>. Teodor Szymanowski podkreśla, że „po wszystkich trzech lustracjach bardzo negatywnie oceniono przeludnienie występujące w polskich zakładach, zwracając uwagę na nieustanne naruszanie obowiązującej normy w Polsce (3 m<sup>2</sup>), ale też, że jest ona za niska i powinna wynosić co najmniej 4 m<sup>2</sup> na osobę”<sup>12</sup>. Ten sam autor zauważa również, iż „pozytywne (lub zadowolające) oceny dotyczyły stosunku personelu do skazanych, wskazując na bezpośrednie relacje ze skazanymi oraz niewiele skarg na przełożonych ze strony skazanych. Pozytywne oceny dotyczyły też poziomu świadczonych usług medycznych, a szczególnie dobrze zaopiniowano działalność oddziałów terapeutycznych (w dwóch pierwszych kontrolach)”<sup>13</sup>.

Andrzej Rzepliński zwraca uwagę, iż w swoim raporcie z wizytacji w roku 2004 Komitet bardzo zdecydowanie uznał, że przeludnienie jest najważniejszym problemem polskich więzień, natomiast bicie – najważniejszym problemem polskiej policji w odniesieniu do postępowania z osobami zatrzymanymi<sup>14</sup>. O przeludnieniu polskich więzień i standardach Komitetu pisze też m.in. N. Pawłowska<sup>15</sup>. Wydaje się, że krytyczne stanowisko Komitetu w sprawie przeludnienia zaczyna być brane pod uwagę przez polskie sądy. Między innymi Sąd Najwyższy w ważnym wyroku (z 28 lutego 2007 r., sygn. akt V CSK 431/06) stwierdza: „Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał za sprzeczną ze standardami Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom powierzchnię 2,8 m<sup>2</sup>, jaka przypadła na osadzonego (...)”<sup>16</sup>.

Konwencja przewiduje także mocniejsze reakcje niż tylko zalecenia i propozycje. Otóż jeżeli państwo strona odmawia współpracy czy poprawienia sytuacji zgodnie z zaleceniami Komitetu, może on zadecydować o wydaniu publicznego oświadczenia w tej sprawie. Trzeba wyraźnie podkreślić, że takie publiczne oświadczenie nie jest równoznaczne z opublikowaniem sprawozdania z wizytacji; jest to po prostu inna instytucja prawna. Publiczne oświadczenie to instytucja bardzo ważna. Wydaje się, że pomimo to w literaturze przedmiotu nie spotkała się z dostatecznym zainteresowaniem. W każdym razie mało miejsca poświęcają jej w swoich książkach R. Morgan i M. Evans<sup>17</sup> oraz J. Murdoch<sup>18</sup>, choć ich wypowiedzi są rzeczowe i ciekawe. Trzeba odnotować, że większą wagę do tej instytucji przywiązuje P. Filipek<sup>19</sup>.

W praktyce Komitet wydaje publiczne oświadczenia sporadycznie, gdy sytuacja tego naprawdę wymaga. Dotychczas wydane oświadczenia dotyczyły Turcji (dwa) i Rosji (trzy). Warto tu przypomnieć, że właśnie te dwa kraje należą do najczęściej

<sup>11</sup> T. Szymanowski, *Międzynarodowe standardy wykonywania kary pozbawienia wolności i ich re-spektowanie w polskim systemie penitencjarnym*, *Przegląd Więziennictwa Polskiego* 2006, nr 50.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> A. Rzepliński, K. Wilamowski (red.), *Zapobieganie torturom w instytucjach izolacyjnych Europy Centralnej i Wschodniej: wybrane zagadnienia: raport z działalności Programu Grupa Polska*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2006, s. 29.

<sup>15</sup> N. Pawłowska, *Prawo podmiotowe więźniów do powierzchni mieszkalnej*, *Państwo i Prawo* 2007, z. 6.

<sup>16</sup> Wyrok ten omawia m.in. N. Pawłowska, *ibidem*.

<sup>17</sup> R. Morgan, M. Evans, *op. cit.*, s. 31.

<sup>18</sup> J. Murdoch, *op. cit.*, s. 44.

<sup>19</sup> P. Filipek, *op. cit.*

wizytowanych przez Komitet. Tak więc wszystkie publiczne oświadczenia wydawane były na podstawie dobrze zebranych aktualnych informacji. Jak widać, publiczne oświadczenie okazało się w praktyce środkiem o charakterze wyjątkowym, stosowanym w sposób wyważony, można nawet powiedzieć, że podejmowanym dopiero wtedy, gdy Komitet musi uznać to za naprawdę konieczne.

Wypada jednak powiedzieć, że Komitet stwierdził przypadki niedopuszczalnego traktowania o charakterze rozmaitych dolegliwości fizycznych, szczególnie zadawanych przez funkcjonariuszy policji, w większości państw stron Konwencji. W wielu państwach dostrzegł trudne warunki bytowe więźniów oraz inne uchybienia, prowadzące do traktowania dolegliwego lub niebezpiecznego dla nich. Zwrócił też uwagę na złe traktowanie pacjentów szpitali psychiatrycznych czy pensjonariuszy domów pomocy społecznej w wielu krajach. Publiczne oświadczenia dotyczą jednak sytuacji drastycznych, wyjątkowych, najtrudniejszych.

O publicznym oświadczeniu (*public statement*) Komitetu mówi 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”.

Dotychczas Komitet wydał zaledwie pięć publicznych oświadczeń. Są to następujące dokumenty:

- 1) publiczne oświadczenie dotyczące Turcji, przyjęte przez Komitet w dniu 15 grudnia 1992 r. (dokument CPT/Inf(93)1), opublikowane także w Trzecim Sprawozdaniu Ogólnym Komitetu;
- 2) publiczne oświadczenie dotyczące Turcji, przyjęte przez Komitet w dniu 9 grudnia 1996 r.; nieopublikowane w Sprawozdaniu Ogólnym Komitetu, ale oczywiście dostępne (CPT/Inf(96)34);
- 3) publiczne oświadczenie dotyczące Republiki Czechenii Federacji Rosyjskiej, przyjęte przez Komitet w dniu 10 lipca 2001 r. (CPT/Inf(2001)15), opublikowane także w Dwunastym Sprawozdaniu Ogólnym Komitetu;
- 4) publiczne oświadczenie dotyczące Republiki Czechenii Federacji Rosyjskiej, przyjęte przez Komitet w dniu 10 lipca 2003 r. (CPT/Inf(2003)33), opublikowane również w Trzynastym Sprawozdaniu Ogólnym Komitetu;
- 5) publiczne oświadczenie dotyczące Republiki Czechenii Federacji Rosyjskiej, przyjęte przez Komitet w dniu 13 marca 2007 r. (CPT/Inf(2007)17), opublikowane także w Siedemnastym Sprawozdaniu Ogólnym Komitetu, ale bez załącznika (oczywiście ten jednak także jest dostępny).

Wszystkie te dokumenty zasługują na staranną lekturę. P. Filipek trafnie zwraca uwagę, że „o ile oświadczenia Komitetu wobec Turcji dotyczyły aspektów materialnych, to w oświadczeniach wobec Rosji obok aspektów materialnych pojawiły się też aspekty proceduralne – odmowa współpracy ze strony władz rosyjskich”<sup>20</sup>.

Oświadczenia Komitetu dotyczące Turcji miały za tło – nazwijmy to – „konflikt kurdyjski”. Władze tureckie prowadziły wówczas *de facto* wojnę z seperatyzmem kurdyjskim, w rewanżu Kurdowie uciekali się do aktów terroryzmu. Obecnie sytu-

<sup>20</sup> Ibidem.

acja wygląda lepiej, w szczególności status ludności kurdyjskiej uległ 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 jego zaleceń 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 przez niego informacji wynikało, iż stosowanie tortur i innych form maltretowania 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 publiczne oświadczenia. Konflikt kurdyjski został w dużym stopniu wygaszony. Nie bez znaczenia jest to, iż Turcja stara się o przyjęcie do Unii Europejskiej i ulega wpływom społeczności europejskiej. Na marginesie warto wspomnieć, że rząd turecki zgodził się na publikację sprawozdań praktycznie ze wszystkich wizytacji (do roku 2000 było opublikowane zaledwie jedno z ośmiu sprawozdań).

Oświadczenia dotyczące Rosji miały związek z kolei z konfliktem czeczeńskim. Jak wiadomo, siły rosyjskie od lat toczą w Czechenii (i krajach sąsiednich) albo otwartą wojnę, albo prowadzą operacje policyjne przeciwko zbuntowanym Czechenom, ci zaś w rewanżu uciekali się nawet do aktów terroryzmu. Do dziś w republice panuje trudna sytuacja.

W oświadczeniu z 2001 r. Komitet stwierdził brak współpracy ze strony władz rosyjskich, polegający na negowaniu istnienia miejsca, w którym przetrzymywano osoby pozbawione wolności, o którym to miejscu Komitet miał informacje, oraz, konsekwentnie, na odmowie udzielenia odpowiedzi na pytania Komitetu. Co więcej, odmowa współpracy polegała na arbitralnym twierdzeniu władz rosyjskich, że materia, o którą Komitet pyta, nie wchodzi w zakres jego mandatu, określonego w Konwencji. W związku z tym władze rosyjskie zaznaczyły, że nie zamierzają udzielać żądanych informacji i prowadzić dialogu z Komitetem. W oświadczeniu z 2003 r. Komitet zauważył, że siły policyjne i wojskowe operujące w Czechenii dalej stosują tortury i inne formy maltretowania, natomiast osoby i instytucje powołane do ścigania osób dopuszczających się złego traktowania i odpowiadających za takie czyny, bezprawne pozbawienie wolności i zaginięcia nie działają skutecznie.

Wreszcie oświadczenie z 2007 r. odróżnia się od poprzednich 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 sprawozdanie. Jest to o tyle znamienne, że, jak się okazuje, władze rosyjskie nie chcą publikowania sprawozdań z wizytacji Komitetu (dotychczas opublikowano tylko jedno sprawozdanie, w roku 2003 z wizytacji przeprowadzonej w roku 2001). Oświadczenie owo ponownie wskazuje na poważne naruszenia praw człowieka, których dopuszczają się w Czechenii



siły rosyjskie. Warto mu poświęcić więcej miejsca, jest ono bowiem najnowsze, najbardziej aktualne i najciekawsze.

Komitet zaznacza, że najnowsze wizytacje w Czeczenii przeprowadzone zostały w kwietniu–maju i wrześniu 2006 r., po czym stwierdza, że pod niektórymi względami – szczególnie materialnych warunków pozbawienia wolności – dokonał się postęp. Co więcej, brak było skarg na złe traktowanie więźniów przez personel odwiedzanych jednostek penitencjarnych. Jednak Komitet pozostaje głęboko 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. Ponadto z uzyskanych informacji wynika, że śledztwa w takich sprawach rzadko są efektywne, co przyczynia się do trwania klimatu bezkarności.

Na zakończenie każdej z wizytacji w roku 2006 delegacja Komitetu od razu przedstawiała szczegółowe, pisemne spostrzeżenia. Reakcja władz federalnych nie była proporcjonalna do wagi ustaleń Komitetu, a to samo dotyczy stanowiska, które władze te zajęły w odpowiedzi na sprawozdanie z obu wizytacji, przyjęte przez Komitet w listopadzie 2006 r. Władze rosyjskie wprawdzie wykazywały otwartość, gdy chodziło o drugorzędne kwestie związane z warunkami uwięzienia, ale konsekwentnie odmawiały znaczącego zaangażowania w sprawach najistotniejszych. Musiało to zostać uznane za uchylanie się współpracy.

Procedura zmierzająca do publicznego oświadczenia została wszczęta w październiku 2006 r. Dotyczyła ona w szczególności trzech zarzutów, to jest maltretowania przez funkcjonariuszy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Rosji, bezprawnego pozbawiania wolności oraz nieefektywności śledztw w sprawach dotyczących maltretowania. Komitet sformułował szczegółowe rekomendacje dotyczące tych materii, 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”. Na zakończenie omawianego publicznego oświadczenia Komitet deklaruje chęć kontynuowania dialogu z władzami, zarówno na szczeblu federalnym, jak i republikańskim, i zaznacza, że jest przygotowany do zorganizowania następnych wizytacji w tej części Federacji Rosyjskiej. Podkreśla jednak, że „aby takie działania okazały się warte zachodu, wszystkie strony muszą chcieć odgrywać swoją rolę całkowicie w duchu wartości, pod którymi podpisała się Federacja Rosyjska”. Jak widać, powyższe oświadczenie Komitetu jest – uwzględniając oczywiście dyplomatyczny, rzeczowy język – bardzo krytyczne i bardzo kategoryczne.

Warto dla porządku odnotować, że już po wydaniu publicznego oświadczenia z 2007 r. delegacja Komitetu wizytowała Rosję (Region Czelabiński, wrzesień 2007), a nawet Północny Kaukaz (27 marca–3 kwietnia 2008 r.). Ta ostatnia wizytacja na Kaukazie (skądinąd dziesiąta w tym regionie od 2000 r.) nie obejmowała jednak Czeczenii, ale ograniczyła się do odwiedzenia Inguszetii i Kabardyno-Bałkarii.

Wydaje się, że władze rosyjskie ciągle tolerują drastyczne naruszanie praw człowieka w Czeczenii i nie wykazują dobrej woli współpracy z Komitetem w tej sprawie. Jest to zresztą element pewnej taktyki – po prostu Rosja zdaje się wręcz osłabiać

swoje związki z Radą Europy i nie jest skłonna do poddawania się europejskim standardom. Niestety, inaczej niż Turcja, nie aspiruje ona do Unii Europejskiej, trudniej więc wywierać na nią skuteczną presję.

Sama Rada Europy dysponuje pewnymi możliwościami w tym zakresie<sup>21</sup>. 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 go z Rady Europy. Podjęcie przez Komitet Ministrów uchwały o zastosowaniu sankcji organizacyjnej powinno być poprzedzone kontrolą, która ma na celu ustalenie faktów świadczących o naruszeniu przez państwo zasad statutowych. 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, np. orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka czy właśnie publiczne oświadczenia (i inne dokumenty) Komitetu Zapobiegania Torturom. Niestety, Rada Europy nie jest skłonna do zdecydowanych rozstrzygnięć. Podejmuje jednak pewne kroki w sprawie sytuacji w Czeczenii. Tu należy odnotować wizytę złożoną w tym kraju przez Thomasa Hammarberga, Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, w kwietniu 2008 r.

Warto wreszcie zwrócić uwagę na to, iż dwa kraje, które doczekały się sankcji w postaci publicznego oświadczenia Komitetu, są położone na dalekich krańcach Europy, a problemem Europy są jej granice<sup>22</sup>. Rada Europy, przyjmując do siebie takie kraje jak Rosja i Turcja, podjęła się ambitnej próby radykalnego poszerzenia Europy na gruncie praw człowieka, demokracji i rządów prawa. Wydaje się, że ta próba w sumie się powiodła.

Europejski Komitet Zapobiegania Torturom w swojej dwudziestoletniej działalności okazał się organem aktywnym i szanowanym. Przyczynił się, jak można sądzić, do poprawy traktowania osób pozbawionych wolności w krajach europejskich, choć – jak dobrze wiadomo – akurat w tej dziedzinie dobre skutki przychodzą z trudem. Komitet musi pogodzić się z tym, że po prostu czeka go długotrwała praca. Także w odniesieniu do naszego kraju jego praca przynosi pomimo wszystko efekty. Oczywiście, są one ciągle wyraźnie poniżej oczekiwań, ale niewątpliwie można je zauważyć. Ważne w tym wszystkim jest i to, iż Komitet cieszy się w Polsce bardzo dobrą opinią. Teodor Szymanowski nazywa go wręcz „najbardziej kompetentnym organem międzynarodowym uprawnionym do dokonywania wizytacji więzień i formułowania ocen dotyczących postępowania z więźniami oraz sytuacji więziennictwa w krajach europejskich”<sup>23</sup>.

Komitet musiał się zmierzyć z próbami kontestacji absolutnego charakteru zakazu tortur i innych form złego traktowania, podejmowanymi przede wszystkim w USA

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> K. Pomian, *Europa i jej narody*, przeł. M. Szpakowska, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1992.

<sup>23</sup> T. Szymanowski, op. cit., s. 26.

po 11 września 2001 r.<sup>24</sup> Komitet, podobnie jak i inne organy Rady Europy, stoi niewzruszenie na stanowisku (zob. wyżej sprawy Czeczenii czy Kurdystanu), że nawet zagrożenie terrorystyczne nie uzasadnia jakichkolwiek wyłomów w zasadzie absolutnego zakazu tortur<sup>25</sup>.

I jeszcze jeden dowód uznania dla Komitetu. Otóż propozycje powołania mechanizmu prewencyjnego były pierwotnie zgłoszone w trakcie prac w ONZ nad konwencją o zakazie tortur, jednak Konwencja w sprawie zakazu tortur z 10 grudnia 1984 r. takiego mechanizmu nie wprowadziła. Powołany przez nią Komitet nie ma uprawnień do działań prewencyjnych, opartych na wizytacjach. Stąd przeniesienie (skuteczne) owych propozycji na forum Rady Europy.

W 2002 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu tortur. Na jego podstawie utworzony został Podkomitet do spraw prewencji, m.in. uprawniony do dokonywania wizytacji w instytucjach, w których przebywają osoby pozbawione wolności. Jest to więc wyraźne nawiązanie do Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom. Co więcej, wiele wskazuje na to, iż Podkomitet czerpie z jego doświadczeń.

---

<sup>24</sup> J. Zajadło, *Dyskusja na temat tortur w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Państwo i Prawo* 2006, z. 5.

<sup>25</sup> *Protecting Human Rights while Fighting Terrorism*, High level seminar – proceedings, Strasbourg 2005.