



Warszawa, 15-12-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

KMP.570.12.2020.RK

Pan

Mateusz Morawiecki

Prezes Rady Ministrów

ePUAP

Szanowny Panie Premierze,

Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje funkcję krajowego mechanizmu prewencji tortur¹. Zgodnie z powierzonym mandatem, Rzecznik ma prawo przedstawiania władzom państwowym swoich uwag dotyczących obowiązujących przepisów prawnych oraz formułowania rekomendacji, w celu zminimalizowania ryzyka tortur i innych form okrutnego traktowania albo karania².

¹ Zob. Art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.).

² Zob. Art. 19 pkt. b) i c) Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku dnia 18 grudnia 2002 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192).

Powodem mojego pisma do Pana Premiera jest brak odpowiedzi Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na wystąpienie generalne z dnia 11 grudnia 2020 r., znak KMP.570.12.2020.RK.

W wystąpieniu tym Rzecznik Praw Obywatelskich rekomendował zmianę § 28 rozporządzenia z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie umundurowania policjantów (Dz. U. z 2009 r., Nr 90, poz. 738 ze zm.) w celu zapewnienia, że wszyscy umundurowani funkcjonariusze Policji (również ci, którzy występują w pododdziale zwartym) posiadają dobrze widoczne dla osób postronnych, indywidualne znaki identyfikacyjne, umożliwiające ustalenie tożsamości funkcjonariusza przez odpowiednie organy (np. w formie indywidualnego numeru służbowego noszonego w widocznym miejscu na mundurze i/lub hełmie).

W przypadku funkcjonariuszy pododdziałów zwartych, grupa ta nie musi bowiem posiadać znaków identyfikacji indywidualnej i imiennej, co może utrudniać identyfikację funkcjonariuszy w przypadku przekraczania przez nich uprawnień służbowych oraz wyciągnięcie konsekwencji karnych i dyscyplinarnych. Jest to istotne zwłaszcza podczas interwencji w czasie zgromadzeń, gdy sytuacja jest dynamiczna, następuje eskalacja napięcia i agresji, a twarze funkcjonariuszy są zasłonięte.

W wystąpieniu z dnia 11 grudnia 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich rekomendował również wprowadzenie w przepisach prawnych praktyki odpowiedniego oznaczenia nieumundurowanych funkcjonariuszy, którzy decydują się na ujawnienie faktu, że są policjantami i podjęcie interwencji. Tacy funkcjonariusze powinni założyć tak szybko, jak jest to możliwe i bezpieczne dla policjanta, wyraźne oznaczenia z napisem „Policja”, znajdujące się np. na odblaskowej opasce, kamizelce lub/i identyfikatorze oraz widoczny znak identyfikacji indywidualnej (np. numer służbowy).

Powyższe środki są konieczne dla przejrzystości działań Policji, ułatwiają identyfikację funkcjonariuszy na wypadek wątpliwości dotyczących ich działań, zaś w przypadku nieumundurowanych funkcjonariuszy mają też znaczenie dla ich bezpieczeństwa. Brak należytej identyfikacji tej grupy policjantów podejmujących interwencje, w szczególności w czasie zgromadzeń publicznych, może stanowić dla nich zagrożenie. Manifestanci mogą być bowiem przekonani, że zostali zaatakowani przez nielegalne bojówki i próbować zastosować obronę konieczną w celu odparcia bezprawnego zamachu. Taka sytuacja może również doprowadzić do eskalacji napięcia zamiast do jego łagodzenia³.

Możliwość właściwej identyfikacji policjantów stanowi więc ważny środek zapobiegawczy, sprzyja odpowiedzialności i profesjonalizmowi funkcjonariuszy oraz może znacząco zmniejszyć ryzyko nadmiernego użycia środków przymusu bezpośredniego.

Warto w tym miejscu podkreślić, że poza samym faktem posiadania przez funkcjonariusza indywidualnego znaku identyfikacyjnego, istotne jest również, by znak ten był wyraźnie widoczny i czytelny dla osób postronnych, mogących obserwować interwencję z bezpiecznej odległości⁴.

³ Taka sytuacja miała miejsce podczas manifestacji w Warszawie, w dniu 18 listopada 2020 r. Zob. przypis nr 9 w wystąpieniu z dnia 11 grudnia 2020 r., KMP.570.12.2020.RK i przywołane tam materiały.

⁴ Zob. Uwagi Amnesty International dotyczące znaków identyfikacyjnych policyjnych jednostek interwencyjnych w Hiszpanii, zawarte w raporcie pt. „España: El derecho a protestar, amenazado” z 2014 r, pkt. 7.1. i 9.

Na potrzebę wyraźnej, indywidualnej identyfikacji funkcjonariuszy wskazują:
Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu⁵, instytucje⁶ i eksperci⁷

⁵ Zob. Wyroki ETPC w sprawach: Hentschel i Stark przeciwko Niemcom (wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., skarga nr 47274/15, § 91); Ataykaya przeciwko Turcji (wyrok z dnia 22 lipca 2014 r., skarga nr 50275/08, § 53); Özalp Ulusoy przeciwko Turcji (wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r., skarga nr 9049/06, § 43 i 54); Hristovi przeciwko Bułgarii (wyrok z dnia 11 października 2011 r., skarga nr 42697/05, § 86, 88, 89, 92 i 93).

⁶ Zob. Komentarz Ogólny Komitetu Praw Człowieka ONZ do art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych [Human Rights Committee, General comment No. 37 (2020) on the right of peaceful assembly (article 21)], CCPR/C/GC/37, § 89 i 90; Uwagi końcowe Komitetu Przeciwko Torturom z przeglądu sprawozdań Niemiec [CAT/C/DEU/CO/5, § 30; CAT/C/DEU/CO/6, § 38 i 40] i Hiszpanii [CAT/C/ESP/CO/6, § 19 pkt. a)]. Zob. również sprawozdania Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT): Dwudziesty Ósmy Raport Generalny [CPT/Inf (2019) 9, § 64, § 71 i przypis nr 9] oraz raporty z wizyt w Danii [CPT/Inf (2019) 35, § 12; CPT/Inf (2014) 25, § 11], Słowenii [CPT/Inf (2017) 27, § 23; CPT/Inf (2013) 16, § 10], Czarnogórze [CPT/Inf (2019) 2, § 22, CPT/Inf (2014) 16, § 21, CPT/Inf (2010) 3, § 27], Rumunii [CPT/Inf (2019) 7, § 24], Francji [CPT/Inf (2017) 7, § 15], Ukrainie [CPT/Inf (2015) 3, § 36 i przypis nr 24], Niemczech [CPT/Inf (2017) 13, § 21 i 22 oraz CPT/Inf (2012) 6, § 17].

⁷ Zob. Wspólne sprawozdanie Specjalnego Sprawozdawcy ds. prawa do pokojowego gromadzenia się i zrzeszania się oraz Specjalnego Sprawozdawcy ds. pozasądowych, doraźnych lub arbitralnych egzekucji, w sprawie właściwego zarządzania zgromadzeniami, 4 luty 2016 r., A/HRC/31/66, § 65. Zob. również wytyczne dotyczące wolności pokojowego zgromadzenia (2 edycja), przygotowane przez ekspertów ODIHR ds. wolności zgromadzeń oraz Komisję Wenecką pt. „Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly”, Second edition, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warszawa/Strasburg 2010, Policing assemblies – general principles of good practice, § 153.

międzynarodowi, społeczeństwo obywatelskie⁸ oraz posłowie Sejmu RP⁹.

Temat ten ma więc istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw człowieka i bezpieczeństwa obywateli oraz oczekiwań społecznych.

Niestety mimo wagi przedstawionego problemu oraz późniejszych pism kierowanych do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w tej sprawie¹⁰, nie otrzymałem odpowiedzi na wystąpienie generalne. Taka postawa jest sprzeczna z ideą funkcjonowania systemu prewencji tortur, stworzonego przez Protokół fakultatywny do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (Dz. U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192). Zakłada on współpracę i dialog pomiędzy krajowym mechanizmem prewencji tortur (w Polsce jest nim Rzecznik Praw Obywatelskich), a władzami państwowymi, zmierzający do wyeliminowania potencjalnego ryzyka tortur i innych form okrutnego traktowania, albo karania. W artykule 22 Protokół fakultatywny

⁸ Zob. Pismo Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 12 sierpnia 2020 r., znak 2020/MPL16. Pismo dostępne pod adresem: <https://www.hfhr.pl/policjanci-bez-znakow-identyfikacji-czas-na-zmiane/> (dostęp: 17 listopad 2022 r.). Zob. również publikacje Amnesty International poświęcone działaniom służb policyjnych w kontekście demonstracji i zgromadzeń publicznych: „España: El derecho a protestar, amenazado” z 2014 r, pkt. 7.1. i 9 oraz „Policing Assemblies, Amnesty International Dutch section, Police and Human Rights Program, Short paper series No. 1”, December 2013, s. 18-19.

⁹ W dniu 23 czerwca 2022 r. grupa posłów zgłosiła projekt nowelizacji ustawy o Policji, który zmierzał do wprowadzenia obowiązku posiadania przez funkcjonariusza numeru identyfikacyjnego, w widocznym miejscu (w tym na nakryciu głowy), niezależnie od rodzaju umundurowania. W dniu 20 lipca 2022 r. Marszałek Sejmu, zgodnie z art. 34 ust. 4 i 6 regulaminu Sejmu, zwrócił się do przedstawiciela wnioskodawców o uzupełnienie uzasadnienia. Zob. projekt nr EW-020-943/22 dostępny na stronie: <https://sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUUST&NrKadencji=9&Kol=D&Tyyp=UST> (dostęp: 17 listopad 2022 r.)

¹⁰ Pisma RPO z dnia 18 października 2021 r., 11 lutego 2022 r. i 12 maja 2022 r., KMP.570.12.2020.RK.

wskazuje wprost, że „odpowiednie władze danego Państwa Strony będą analizować rekomendacje krajowych mechanizmów prewencji oraz nawiązywać z nimi dialog na temat możliwych środków ich realizacji”.

Skuteczność systemu zapobiegania torturom zależy jednak przede wszystkim od postawy władz, do których Rzecznik Praw Obywatelskich kieruje swoje uwagi i rekomendacje. Rzecznik może jedynie monitorować postępowanie funkcjonariuszy oraz sposób traktowania osób zatrzymanych i wskazywać obszary wymagające praktycznych ulepszeń, w celu wyeliminowania lub ograniczenia do minimum możliwości nadużyć. To jednak wola współpracy ze strony władz ma w tym względzie kluczowe znaczenie. Tym bardziej, że skuteczne zapobieganie torturom i innym formom okrutnego traktowania wymaga holistycznych działań, w tym stworzenia odpowiednich ram prawnych i proceduralnych funkcjonowania służb państwowych. Potwierdza to sam Protokół fakultatywny, wskazując w Preambule, że taki proces „wymaga edukacji i połączenia szeregu środków legislacyjnych, administracyjnych, sądowych i innych”.

Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich „organ, organizacja lub instytucja, do których zostało skierowane wystąpienie, obowiązane są bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 30 dni, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku”. Udzielnie odpowiedzi na wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich jest więc prawnym obowiązkiem przedstawicieli władz publicznych.

Z uwagi na powyższe, zwracam się do Pana Premiera z uprzejmą prośbą o osobiste zainteresowanie się poruszoną przeze mnie kwestią. Mam nadzieję na zmianę obecnej sytuacji i podjęcie, w duchu współpracy, konstruktywnego dialogu w zakresie wyeliminowania sygnalizowanej luki prawnej i wdrożenia rozwiązań, które zapewnią możliwość efektywnej identyfikacji funkcjonariuszy Policji przez uprawnione

organy. Uprzejmie proszę o poinformowanie mnie o stanowisku przyjętym przez Pana Premiera w tej sprawie oraz o podjętych działaniach.

Łączę wyrazy szacunku,

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/