



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 11 grudnia 2017 r.

Adam Bodnar

WZF.519.7.2017.TO

**Pan
Andrzej Duda**

**Prezydent Rzeczypospolitej
Polskiej**

w związku z uchwaloną na posiedzeniu Sejmu w dniu 9 listopada 2017 r. ustawą o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw pragnę zwrócić Panu Prezydentowi uwagę na europejskie standardy sprawowania cywilnego nadzoru nad służbami mundurowymi.

W myśl reguły *nemo iudex in causa sua* nie jest właściwym rozwiązaniem, że wyłącznie Policja rozpatruje skargi na domniemane naruszenia praw człowieka przez policjantów. Rozpatrywanie skarg na policjantów przez policjantów rodzi pytanie o ich bezstronność. Osoby te pracują bowiem w jednej organizacji i mogły bądź mogą być związane relacjami o charakterze służbowym. Budzi to w społeczeństwie wątpliwości co do rzetelności rozpoznawania skarg oraz obiektywizmu postępowania, w szczególności w przypadku niepotwierdzenia zarzutów.

Na problem bezstronnego rozpatrywania skarg na działania Policji wielokrotnie zwracali uwagę Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, a także Amnesty International, Komitet Przeciwko Torturom oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W świetle standardów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka niezależny i efektywny mechanizm rozpatrywania skarg na funkcjonariuszy charakteryzuje się następującymi zasadami:

1. **niezależnością** - instytucjonalną, hierarchiczną i praktyczną;
2. **adekwatnością** - śledztwo powinno doprowadzić do zebrania dowodów pozwalających ustalić czy postępowanie funkcjonariusza było niezgodne z prawem, a także określenia osób odpowiedzialnych i ich ukarania;
3. **niezwłocznością działania** - niezbędną dla utrzymania poszanowania i przestrzegania obowiązującego prawa;
4. **nadzorem publicznym** - procedury i sposób podejmowania decyzji powinny być przejrzyste i jasne dla społeczeństwa;
5. **udziałem poszkodowanego** - aby zabezpieczyć jego interesy prawne.

Jako modelowe rozwiązania wskazane zostały instytucje funkcjonujące w Belgii (Committee P.) oraz w Irlandii Północnej (Police Ombudsman for Northern Ireland). Dodatkowo pragnę zwrócić uwagę na instytucję działającą w Anglii i Walii (Independent Police Complaints Commission). W załączeniu przekazuję opracowanie na temat niezależnych organów ds. skarg na policję.

W uzasadnieniu do ustawy z dnia 9 listopada 2017 r. wskazuje się, na potrzebę stworzenia mechanizmów wzmacniających dotychczasowe instrumenty nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nad nadzorowanymi służbami. Przyczyną wprowadzenia takich regulacji jest korzystanie przez te podmioty z takiego zakresu kompetencji ustawowych, które przewidują możliwość ingerencji w prawa i wolności obywatelskie, a także wykonywanie zadań mogących powodować określone zagrożenia korupcyjne. Są to obszary potencjalnych nadużyć. Uwzględniając powyższe ryzyka, zasadnym stało się wypracowanie rozwiązań, które wzmocnią możliwość realnego oddziaływania nadzorczego ministra, przez podejmowanie przedsięwzięć ukierunkowanych na diagnozowanie sytuacji w służbach mundurowych, w tym rozpoznawanie negatywnych

zjawisk oraz zdarzeń, jak również zapewniających instrumenty przeciwdziałania im. Z perspektywy uprawnień nadzorczych zmierzających do zagwarantowania możliwie najwyższych standardów działania nadzorowanych służb niezwykle istotne pozostaje również zagwarantowanie uprawnień w zakresie ujawniania i monitorowania zachowań naruszających zasady etyki zawodowej. Dążenie do pełnego obiektywizmu wymaga poddania tego zagadnienia nadrzędnemu, względem służb, cywilnemu nadzorowi ze strony ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który na podstawie uzyskanych informacji będzie mógł nie tylko oceniać poszczególne stany faktyczne, lecz również, w przypadku powtarzających się nieprawidłowości, wdrażać rozwiązania o charakterze korygującym lub systemowym. W tym kontekście należy również zapewnić możliwość ujawniania i analizowania przez cywilny organ nadzoru nieprawidłowości zaistniałych w związku z prowadzonymi czynnościami wyjaśniającymi i postępowaniami dyscyplinarnymi w Policji, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu (Służbie Ochrony Państwa) oraz Państwowej Straży Pożarnej.

Doceniam intencję podjętych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji działań mających na celu wzmocnienie cywilnego nadzoru nad podległymi służbami mundurowymi. Obawiam się jednak, że uchwalona przez Sejm ustawa nie rozwiąże istniejących problemów. Pomijając wątpliwości konstytucyjne wskazywane w toku procesu legislacyjnego, związane z naruszeniem zasad techniki prawodawczej¹ uważam, że przyjęty model cywilnego nadzoru nad służbami nie spełnia podstawowego kryterium niezależności i to zarówno w aspekcie instytucjonalnym, hierarchicznym, jak i praktycznym. Brak **niezależności instytucjonalnej** przejawia się w tym, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nadzoruje działalność podległych mu służb i rzetelne wyjaśnienie nieprawidłowości może kolidować z potencjalną odpowiedzialnością, jaką z tego tytułu ponosi. Brak **niezależności hierarchicznej** dotyczy zasad oddelegowania do służby w Biurze Nadzoru Wewnętrznego. Zgodnie z ustawą odwołanie z oddelegowania może nastąpić w każdym czasie. Konsekwencjami takiego rozwiązania może być ze strony funkcjonariuszy niechęć do podejmowania określonych czynności służbowych, w obawie przed odwołaniem oddelegowania. Wreszcie sprawowanie cywilnego nadzoru nad służbami

¹ Opinia Biura Legislacyjnego Senatu RP z dnia 28 listopada 2017 r. do ustawy o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw (druk nr 654).

mundurowymi przez czynnych funkcjonariuszy wywołuje wątpliwości z punktu widzenia **niezależności praktycznej**. Znajomość i doświadczenie zasad funkcjonowania służb mundurowych jest niewątpliwą zaletą i osoby spełniające takie kryteria są niezbędne w funkcjonowaniu organu sprawującego cywilny nadzór nad służbami. Jednak nie powinni to być funkcjonariusze czynni zawodowo, a emeryci i to raczej na stanowiskach wykonawczych, bowiem sytuacja taka rodzi, względnie może rodzić w przyszłości zależności, których w takiej instytucji nie powinno mieć miejsca.

Przyznane ustawą zadania Inspektora Nadzoru Wewnętrznego, zakres sprawowanego nadzoru przez MSWiA czy organizację i tryb działania Biura, w szczególności zasady delegowania do Biura czynnych funkcjonariuszy służb podległych MSWiA, a także pominięcie innych służb mundurowych (w tym służb specjalnych) skłaniają do wniosku, że prawa i wolności obywateli pokrzywdzonych niewłaściwym postępowaniem ze strony funkcjonariuszy służb mundurowych nie będą należycie chronione.

Działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2017 r. poz. 958) uprzejmie proszę Pana Prezydenta o skorzystanie z prerogatywy określonej art. 122 ust. 5 Konstytucji, tj. o skorzystanie z prawa weta względem przedmiotowej ustawy oraz zainicjowanie prac nad utworzeniem niezależnego organu badającego skargi na niewłaściwe zachowania funkcjonariuszy służb mundurowych.

Załącznik 1

[*Adam Bodnar*]