

Zwalczanie bezkarności

*Wyciąg z Czternastego Sprawozdania Ogólnego,
opublikowany w 2004*

25. Racją bytu CPT jest „zapobieganie” torturom i niehumanicznemu, czy poniżającemu traktowaniu lub karaniu; zorientowane raczej na przyszłość, a nie na przeszłość. Jednakże ocena skuteczności działań podejmowanych w przypadku złego traktowania stanowi integralną część mandatu prewencyjnego Komitetu z powodu implikacji, jakie takie działanie ma dla przyszłego zachowania.

Wiarygodność zapobiegania torturom i innym formom złego traktowania jest za każdym razem umniejszana, gdy funkcjonariusze odpowiedzialni za takie przestępstwa nie zostają pociągnięci do odpowiedzialności za swoje działania. Gdy po powstaniu informacji wskazującej na złe traktowanie nie następuje szybka i skuteczna reakcja, gotowi do złego traktowania osób pozbawionych wolności szybko uwierzą – mając bardzo dobry powód - że mogą to robić bezkarnie. Wszystkie wysiłki mające na celu promowanie zasad praw człowieka przez rygorystyczną politykę rekrutacyjną i szkolenie zawodowe będą sabotowane. Poprzez brak podjęcia skutecznego działania, zainteresowane osoby – współpracownicy, starsi pracownicy zarządzający, organy śledcze – w efekcie przyczynią się do zniszczenia wartości, które stanowią podstawę demokratycznego społeczeństwa.

Odwrotnie, jeśli funkcjonariusze, którzy nakazują, autoryzują, wybaczą, czy też stosują tortury lub źle traktują osoby pozbawione wolności są stawiani przed wymiarem sprawiedliwości za swoje działania, czy zaniechania, oznacza to bezsprzecznie, że takie zachowanie nie będzie tolerowane. Oprócz znaczącej wartości odstraszałającej, przesłanie to zapewni ogół społeczeństwa, że nikt nie jest ponad prawem, nawet ci odpowiedzialni za jego egzekwowanie. Wiedza, że osoby odpowiedzialne za złe traktowanie zostały postawione przed wymiarem sprawiedliwości ma również dobroczynny wpływ na ofiary.

26. Zwalczanie bezkarności trzeba rozpocząć w „domu”, tj. w danej placówce (policja lub służba więzienna, władze wojskowe, etc.). Zbyt często duch solidarności prowadzi do chęci trzymania się razem i pomagania sobie, w przypadku zaistnienia zarzutów złego traktowania, a nawet ukrywania nielegalnych czynów kolegów z pracy. Wymagane jest pozytywne działanie za pomocą szkoleń oraz, dla przykładu, **promowanie podejścia** że uważa się za nieprofesjonalne – i niebezpieczne z punktu widzenia ścieżki kariery – współpracowanie z kolegami, którzy uciekają się do złego traktowania, natomiast uważa się za właściwe i podlegające wynagrodzeniu zawodowemu należenie do zespołu, który się od takich aktów powstrzymuje.

Należy stworzyć atmosferę, w której właściwe jest zgłaszanie złego traktowania przez kolegów z pracy; musi istnieć jasne zrozumienie, że wina za złe traktowanie wykracza poza sprawców i dotyka każdego, kto wie lub powinien wiedzieć, że złe traktowanie ma miejsce i nie

zapobiega mu, bądź go nie zgłasza. Implikuje to istnienie jasnych ram zgłaszania złego traktowania, jak również przyjęcie środków ochrony dla donosicieli.

27. W wielu państwach wizytowanych przez CPT tortury i działania takie, jak złe traktowanie przy wykonywaniu obowiązków, przymus, by uzyskać oświadczenie, nadużywanie władzy, etc. stanowią szczególne przestępstwa karne, które są ścigane z urzędu. CPT przyjmuje z zadowoleniem istnienie przepisów prawnych tego rodzaju.

Niemniej jednak CPT stwierdził, że w pewnych krajach organy prokuratorskie mają znaczną swobodę, jeśli chodzi o wszczynanie dochodzenia wstępnego, gdy wychodzą na jaw informacje o możliwym złym traktowaniu osób pozbawionych wolności. W opinii Komitetu nawet w przypadku braku formalnej skargi, władze takie powinny mieć **obowiązek prawny wszczęcia dochodzenia**, jeśli otrzymają wiarygodną informację z jakiegokolwiek źródła o tym, że mogło dojść do złego traktowania osób pozbawionych wolności. W związku z tym ramy prawne odpowiedzialności byłyby wzmocnione, gdyby funkcjonariusze państwowi (oficerowie policji, dyrektorzy więzień, etc.) byli formalnie zobligowani do natychmiastowego zgłaszania właściwym władzom jakichkolwiek informacji wskazujących na złe traktowanie.

28. Istnienie odpowiednich ram prawnych samo w sobie nie jest wystarczające, by zagwarantować, że zostanie podjęte właściwe działanie w sprawach możliwego złego traktowania. Należy poświęcić należną uwagę na **uwrażliwienie właściwych władz** na ważne obowiązki, jakie na nich spoczywają.

Kiedy osoba aresztowana przez podmiot egzekwujący prawo zostaje postawiona przed organami prokuratorskimi i sądowymi, daje to takiej osobie cenną możliwość do wskazania, czy była ona źle traktowana. Ponadto, nawet w przypadku braku wyraźnej skargi, władze te będą mogły podjąć działanie w odpowiednim czasie, jeśli inne czynniki (np. widoczne zranienia, ogólny wygląd, bądź zachowanie danej osoby) wskazują, że mogło dojść do złego traktowania.

Jednakże w trakcie swoich wizyt CPT często spotyka osoby, które mówią, że skarżyły się na złe traktowanie do prokuratorów i/lub sędziów, ale ich rozmówcy wykazywali nikłe zainteresowanie w tej kwestii, nawet jeśli pokazywali rany na widocznych częściach ciała. Istnienie takich sytuacji było przy pewnych okazjach potwierdzane przez CPT. Tytułem przykładu można podać, że Komitet ostatnio badał akta sprawy karnej, w której dodatkowo, oprócz utrwalonych zarzutów złego traktowania zauważył też informacje o rozlicznych siniakach i obrzękach na twarzy, nogach i plecach danej osoby. Pomimo faktu, że informacja utrwalona w aktach mogłaby stanowić na pierwszy rzut oka dowód złego traktowania, właściwe władze nie wszczęły dochodzenia i nie były w stanie podać wiarygodnego wyjaśnienia swojego braku działania.

Nie jest również rzadkie, że osoby zarzucają, iż bały się skarżyć na złe traktowanie z powodu obecności na rozprawie z prokuratorem lub sędzią tych samych funkcjonariuszy, którzy ich przesłuchiwali lub też były wyraźnie do tego zniechęcane na tej podstawie, że nie będzie to w ich najlepszym interesie.

Konieczne jest, by organy prokuratorskie i sądowe podejmowały zdecydowane działania, kiedy otrzymują informację wskazującą na złe traktowanie. Muszą też prowadzić postępowanie w taki sposób, by zainteresowane osoby miały realną możliwość do powiedzenia o sposobie, w jaki są traktowane.

29. **Odpowiednia ocena zarzutów złego traktowania** jest zwykle daleka od prostej sprawy. Pewne typy złego traktowania (takie, jak duszenie, czy elektrowstrząsy) nie zostawiają wyraźnych śladów lub też nie zostawiają, jeśli są wykonywane z pewną dozą fachowości. Podobnie, zmuszanie

ludzi do stania, klęczenia, czy kucania w niewygodnej pozycji godzinami, czy pozbawianie ich snu, raczej nie pozostawia wyraźnych śladów. Nawet wewnętrzne krwotoki mogą zostawić jedynie słabe fizyczne ślady, trudne do zaobserwowania i szybko znikające. W konsekwencji, gdy zarzuty takich form złego traktowania trafią pod uwagę organów prokuratorskich, czy sądowych, powinny one być szczególnie ostrożne, by nie nadać niesłusznej wagi brakowi znaków fizycznych. To samo ma tym bardziej zastosowanie, gdy złe traktowanie ma przede wszystkim charakter psychologiczny (upokorzenie seksualne, groźenie pozbawieniem życia, czy utratą fizycznej integralności aresztowanej osoby lub/i jej rodziny, etc.). Odpowiednia ocena wiarygodności zarzutów złego traktowania może wymagać pobrania materiału dowodowego od wszystkich zainteresowanych osób i zorganizowania w odpowiednim czasie kontroli na miejscu i/lub specjalnych badań lekarskich.

Jeśli kiedykolwiek podejrzani o przestępstwa karne stawiani przed organami prokuratorskimi, czy sądowymi zarzucają złe traktowanie, to zarzuty te powinny być utrwalone na piśmie, należy natychmiast zarządzić medyczną ekspertyzę sądową (w tym, gdy jest to właściwe, badanie przez psychiatrę sądowego) i podjąć niezbędne kroki, by zapewnić, że zarzuty są odpowiednio zbadane. Taką postawę należy stosować, bez względu na to, czy dana osoba posiada widoczne zewnętrzne zranienia. Nawet w przypadku braku wyraźnego zarzutu złego traktowania, należy wymagać sądowego badania medycznego jeśli są inne podstawy, by wierzyć, że dana osoba mogła być ofiarą złego traktowania.

30. Jest również ważne, by nie było żadnych barier pomiędzy osobami, które zarzucają złe traktowanie, (które mogły zostać zwolnione bez stawiania przed prokuratorem, czy sędzią) a lekarzami, którzy mogą wydać ekspertyzy sądowe uznawane przez organy prokuratorskie i sądowe. Na przykład, dostęp do takiego lekarza nie powinien być obwarowany uprzednią zgodą organu śledczego.

31. CPT miał okazję w swoich raportach po wizytach ocenić działalność władz uprawnionych do prowadzenia oficjalnego śledztwa i wnoszenia zarzutów karnych, czy dyscyplinarnych w sprawach dotyczących zarzutów złego traktowania. Czyniąc to Komitet wziął pod uwagę orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak również standardy zawarte w innych międzynarodowych instrumentach. Istnieje obecnie dobrze ustalona zasada, że **skuteczne śledztwo**, zdolne doprowadzić do zidentyfikowania i ukarania odpowiedzialnych za złe traktowanie jest zasadnicze dla nadania praktycznego znaczenia zakazowi tortur i nieludzkiego i poniżającego traktowania, czy karania.

Przestrzeganie tej zasady implikuje to, że organy odpowiedzialne za prowadzenie śledztwa są wyposażone we wszelkie niezbędne zasoby, zarówno ludzkie jak i materialne. Ponadto śledztwo powinno spełniać pewne podstawowe kryteria.

32. Aby śledztwo w sprawie możliwego złego traktowania było skuteczne, konieczne jest, by osoby odpowiedzialne za jego prowadzenie były niezależne od tych zamieszanych w zdarzenia. W niektórych systemach prawnych wszystkie skargi dotyczące złego traktowania skierowane przeciwko policji, czy innym funkcjonariuszom publicznym muszą być przedłożone prokuratorowi i to on – nie policja – decyduje, czy należy wszcząć wstępne dochodzenie w sprawie skargi; CPT popiera takie podejście. Jednakże jeśli chodzi o codzienną odpowiedzialność za działania operacyjne śledztwa, to zwracanie się o obsługę do funkcjonariuszy egzekwujących prawo nie jest niespotykane. Zaangażowanie prokuratora jest wówczas ograniczone do instruowania tych funkcjonariuszy, w jaki sposób mają prowadzić przesłuchania, potwierdzania przyjęcia rezultatów pracy i decydowania, czy należy wnieść zarzuty karne. Ważne jest, by zapewnić, że funkcjonariusze, o których chodzi, nie pochodzą z tej samej jednostki, co ci, wobec których toczy się śledztwo. Idealnie byłoby, gdyby ci, którym powierzane są działania operacyjne byli całkowicie niezależni od instytucji zamieszanej w sprawę. Ponadto organy prokuratorskie muszą wykonywać

bliski i skuteczny nadzór nad działaniami operacyjnymi śledztwa w sprawie możliwego złego traktowania przez funkcjonariuszy publicznych. Powinni otrzymać jasne wytyczne co do sposobu, w który oczekuje się od nich, że będą prowadzić nadzór takich śledztw.

33. Śledztwo w sprawie możliwego złego traktowania przez funkcjonariuszy publicznych musi być zgodne z kryterium dokładności. Musi prowadzić do określenia, czy siła, bądź też inne użyte metody były, bądź nie były usprawiedliwione w danych okolicznościach i do zidentyfikowania sprawców oraz określenia, jeśli jest to właściwe, kary dla nich. Nie jest to zobowiązanie rezultatu, lecz podjęcia środków do jego osiągnięcia. Wymaga podjęcia wszelkich racjonalnych kroków, by zabezpieczyć dowody dotyczące danego incydentu, w tym, między innymi, zidentyfikowania i przesłuchania domniemyanych ofiar, podejrzanych i naocznych świadków (np. funkcjonariuszy policji na służbie, innych aresztantów), zajęcia przedmiotów, które mogły być użyte do złego traktowania oraz zebrania dowodów sądowych. Gdy jest to możliwe, należy zastosować autopsję, która dostarcza pełnych i dokładnych danych na temat zranień oraz obiektywną analizę klinicznych rozstrzygnięć, w tym przyczynę śmierci.

Śledztwo powinno być również prowadzone w sposób wszechstronny. CPT spotkało się ze sprawami, w których pomimo licznych zarzucanych incydentów i faktów możliwego złego traktowania, zakres śledztwa był nadmiernie ograniczony, pomijano znaczące epizody i okoliczności towarzyszące wskazujące na złe traktowanie.

34. W tym kontekście CPT pragnie jasno powiedzieć, że ma silne obawy dotyczące praktyki zaobserwowanej w wielu krajach odnośnie funkcjonariuszy egzekwujących prawo, czy służb więziennych mających na sobie maski, czy kominiarki w momencie aresztowania, przesłuchania, czy zajmowania się opanowaniem zakłóceń porządku w więzieniach; taka praktyka w sposób oczywisty utrudnia identyfikację potencjalnych podejrzanych, jeśli pojawią się zarzuty złego traktowania. Taka praktyka powinna być ściśle kontrolowana i stosowana jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy jest to należycie uzasadnione; co będzie rzadko, jeśli w ogóle kiedykolwiek, uzasadnione w kontekście więzienia.

Podobnie, stwierdzona w pewnych krajach praktyka zasłaniania oczu osobom aresztowanym przez policję powinna być wyraźnie zabroniona; może bowiem stanowić znaczną przeszkodę w pociąganiu do odpowiedzialności karnej sprawców tortur, czy złego traktowania i tak też się stało w niektórych sprawach znanych CPT.

35. Aby było skuteczne, śledztwo musi być również prowadzone w sprawnym i rozsądnie szybkim sposób. CPT stwierdził istnienie spraw, w których konieczne działania śledcze były opóźniane w sposób nieuzasadniony, czy też organom prokuratorskim lub sądowym wyraźnie brakowało koniecznej woli, by użyć będących w ich dyspozycji legalnych środków w celu reakcji na zarzuty, czy inne właściwe informacje wskazujące na złe traktowanie. Śledztwa te były zawieszane na czas nieokreślony, bądź umarzane, a egzekwujący prawo funkcjonariusze zamieszani w złe traktowanie mieli możliwość uniknięcia odpowiedzialności karnej. Innymi słowy reakcja na wyraźny dowód poważnego złego postępowania urosła do „śledztwa”, którego wartość nie odpowiada nazwie.

36. Dodatkowo, do powyższych kryteriów skutecznego śledztwa konieczny jest wystarczający element publicznej kontroli śledztwa i jego efektów, by zapewnić odpowiedzialność zarówno w praktyce, jak i w teorii. Stopień wymaganej kontroli może być różny w zależności od konkretnej sprawy. W szczególnie poważnych przypadkach, właściwe jest zasięgnięcie informacji publicznej. We wszystkich przypadkach ofiara (bądź, jak może się zdarzyć, jej najbliższy krewny) musi być zaangażowana w postępowanie w stopniu koniecznym, by zabezpieczyć jej/jego uzasadnione interesy.

37. **Postępowanie dyscyplinarne** jest dodatkowym rodzajem zadośćuczynienia za złe traktowanie i może być prowadzone równoległe z postępowaniem karnym. Odpowiedzialność

dyscyplinarna takich funkcjonariuszy powinna być systematycznie badana bez względu na to, czy stwierdzone nieprawidłowe działanie stanowi przestępstwo karne. CPT zaleca w tym kontekście przestrzeganie licznych gwarancji proceduralnych, na przykład panele orzekające w policyjnym postępowaniu dyscyplinarnym powinny obejmować przynajmniej jednego niezależnego członka.

38. Dochodzenia w kwestii możliwych przestępstw dyscyplinarnych popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych powinny być przeprowadzane przez oddzielne wewnętrzne departamenty śledcze funkcjonujące w strukturach danych agencji. Niemniej jednak CPT mocno zachęca do stworzenia pełnoprawnego, niezależnego organu śledczego. Taki organ powinien mieć uprawnienie do zarządzenia wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Bez względu na formalną strukturę agencji śledczej CPT uważa, że jej funkcje powinny być właściwie upublicznione. Oprócz możliwości składania skarg bezpośrednio do tej agencji, organy publiczne, takie jak policja, powinny mieć możliwość rejestrowania wszystkich oświadczeń, które mogą stanowić skargę; do tego celu należy wprowadzić właściwe formy potwierdzania otrzymania skarg i potwierdzania, że sprawa będzie kontynuowana.

Jeżeli w danej sprawie stwierdzono, że zachowanie funkcjonariuszy wyczerpuje znamiona przestępstwa karnego, agenda śledcza powinna zawsze bezpośrednio notyfikować o tym – bez zwłoki - właściwym organom prokuratorskim.

39. Należy zwrócić odpowiednią uwagę na to, by osoby, które mogą być ofiarami złego traktowania przez funkcjonariuszy publicznych nie były odwołane od składania skargi. Na przykład, potencjalne negatywne skutki w postaci wszczęcia przez takich funkcjonariuszy postępowania o zniesławienie przeciwko osobom, które niesłusznie oskarżyły ich o złe traktowanie, powinny podlegać kontroli. Balans pomiędzy rywalizującymi ze sobą uprawnionymi interesami musi być równomiernie rozłożony. W tym kontekście należy się odnieść również do pewnych punktów przedstawionych już w paragrafie 28.

40. Każdy dowód złego traktowania przez funkcjonariuszy publicznych, który pojawia się podczas **postępowania cywilnego** wymaga również bliskiej kontroli. Na przykład, w sprawach, w których zostały z powodzeniem dochodzone roszczenia o odszkodowanie, czy też zawarto ugody pozasądowe dotyczące napaści przez funkcjonariuszy policji, CPT zaleca, by podlegały one niezależnej kontroli. Taka kontrola powinna się skupić na sprawdzeniu, czy mając na względzie charakter i ciężar zarzutów przeciwko funkcjonariuszom policji należy (jeszcze raz rozważyć) kwestię wszczęcia postępowania karnego, czy dyscyplinarnego.

41. Pewne jest, że bez względu na to, jak skuteczne może być śledztwo, można z niego skorzystać tylko w nikłym stopniu, jeśli **sankcje za złe traktowanie** są nieadekwatne. Jeżeli stwierdzono złe traktowanie, to powinno nastąpić nałożenie odpowiedniej kary. Ma to silny efekt odstraszający. Odwrotnie, nałożenie zbyt łagodnej kary, może stanowić zagrożenie klimatem bezkarności.

Oczywiście organy sądowe są niezależne i dlatego mają swobodę w określaniu, w granicach prawa, kary w danej sprawie. Jednakże, jeśli chodzi o te granice prawa, to intencje prawodawcy powinny być wyraźne: organy wymiaru sprawiedliwości powinny zająć twarde stanowisko wobec stosowania tortur i innych form złego traktowania. Podobnie, sankcje nakładane po stwierdzeniu przewinienia dyscyplinarnego powinny być współmierne do wagi danego przypadku.

42. Wreszcie nie może być wątpliwości w kwestii **zobowiązania władz państwa** do zwalczania bezkarności. Pomoże ono wesprzeć działania podejmowane na wszystkich innych szczeblach. Gdy jest to konieczne, władze nie powinny się wahać, by za pomocą formalnego oświadczenia na najwyższym politycznym szczeblu, przekazać jasną wiadomość, że musi być „zero tolerancji” dla stosowania tortur i innych form złego traktowania.