

Zdzisław Galicki

Międzynarodowa ochrona praw człowieka a działalność policji

Palestra 35/8-9(404-405), 42-47

1991

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Międzynarodowa ochrona praw człowieka a działalność policji

W zamieszczonych na łamach „Palestry” rozważaniach na temat prawa policyjnego pozwoliłem sobie zwrócić uwagę na konieczność uwzględnienia prawnomiędzynarodowych zagadnień ochrony praw człowieka w odniesieniu do działalności policji i prawa policyjnego¹. Warto zaznaczyć na wstępie, że świadomość tej konieczności znalazła już swój wyraz, zarówno formalny, jak i merytoryczny, w związku z utworzeniem w ubiegłym roku Wyższej Szkoły Policji. W ramach wewnętrznej struktury Szkoły powołany został do życia Zakład Prawa Międzynarodowego i Ochrony Praw Człowieka, a do programu dydaktycznego tej uczelni włączony został - po raz pierwszy w dziejach szkolenia policyjnego w Polsce - odrębny przedmiot pod nazwą „ochrona praw człowieka”. Wydaje się więc że wszędzie tam, gdzie wskazane, aby pokusić się o próbę pokazania, w jaki sposób i w jakim zakresie problematyka międzynarodowej ochrony praw człowieka może i powinna łączyć się z praktyczną działalnością policji.

Jakkolwiek międzynarodowa ochrona praw człowieka jest pojęciem stosunkowo nowym, ukształtowanym dopiero po drugiej wojnie światowej, to jednak ma już ona swoje prawne oraz polityczne podstawy i uwarunkowania. Potwierdzeniem tego są „... obok wiążących umów międzynarodowych także niewiążące rezolucje i deklaracje wyrażające polityczną wolę i stanowisko poszczególnych członków społeczności międzynarodowej”². W jednej z takich rezolucji, a mia-

nowicie w przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1979 r. Kodeksie postępowania Funkcjonariuszy Porządku Publicznego³, oświadczone wyraźnie, że wykonując swoje obowiązki funkcjonariusze porządku publicznego „...powinni szanować i chronić ludzką godność oraz bronić i przestrzegać poszanowania praw człowieka wobec wszystkich osób”. W dołączonym do tego postanowienia komentarzu Zgromadzenie Ogólne ONZ stwierdziło, że przedmiotowymi prawami człowieka są prawa określone i chronione przez prawo krajowe i międzynarodowe.

W sposób jeszcze wyraźniejszy zwraca uwagę na istniejące wzajemne uwarunkowania pomiędzy działalnością policji a ochroną praw człowieka przyjęta przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w 1979 r. Deklaracja o Policji⁴. Deklaracja ta za punkt wyjścia przyjmuje „uznanie faktu, iż pełne wykonywanie praw i podstawowych wolności człowieka, gwarantowanych krajowymi i międzynarodowymi instrumentami prawnymi, musi mieć jako swą konieczną bazę istnienie pokojowego społeczeństwa, korzystającego z pożytków porządku i bezpieczeństwa publicznego”. Do powstania takiej sytuacji przyczynia się we wszystkich krajach, zdaniem twórców Deklaracji, właśnie policja. Deklaracja o Policji wyraża następnie przekonanie, że w celu udoskonalenia europejskiego systemu ochrony praw człowieka istotne jest powszechne zaakceptowanie reguł dotyczących etyki

zawodowej policji, uwzględniających zasady praw i podstawowych wolności człowieka.

Cytowane wyżej dokumenty nie są jedynymi, w których znajduje odbicie rosnąca, jak się wydaje, tendencja społeczności międzynarodowej do umieszczania norm dotyczących ochrony podstawowych praw ludzkich w kręgu zasad działalności organów policyjnych. Można tu wymienić w szczególności „Konwencję przeciwko torturom i innym rodzajom okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania”, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1984 r. Poprzedzona ona była uchwaleniem przez ten sam organ w 1975 r. Deklaracji o ochronie wszelkich osób przed torturami i innymi rodzajami okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania, która określiła, że wspomniane czyny stanowią przestępstwo przeciwko godności ludzkiej oraz pogwałcenie praw i podstawowych wolności człowieka. Podobny charakter ma również Konwencja Europejska z 1987 r. o zapobieganiu torturom i nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, rozwijająca ogólną zasadę, zawartą w art. 3 Konwencji Europejskiej o ochronie praw i podstawowych wolności człowieka z 1950 r., iż „nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu”. Zakaz stosowania tortur oraz wspomnianych form traktowania lub karania zawarty został także w przyjętym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 9 grudnia 1988 r. „Zestawie zasad ochrony wszelkich osób zatrzymanych lub uwięzionych w jakiegokolwiek formie”, z jednoczesnym podkreśleniem, że osoby te powinny być traktowane „w ludzki sposób i z poszanowaniem przyrodzonej godności istoty ludzkiej”. Wymienione akty prawne kładą szczególnie nacisk na te prawa i wolności ludzkie, które są w praktyce najbardziej zagrożone bezpra-

wnym zachowaniem organów państwa stosujących prawo, w tym zwłaszcza organów policji.

Pozornie mogłoby się wydawać, że cytowane dokumenty międzynarodowe mają w cywilizowanym świecie końca XX wieku wyłącznie deklaracyjny charakter, dotycząc spraw oczywistych, a zarazem przypadków, które, jeśli mogą się zdarzyć, to jedynie wyjątkowo, gdzieś daleko, na obrzeżach naszej cywilizacji. Takiemu mniemaniu jednak przeczą dane statystyczne, zawarte chociażby w rocznikach znanej, humanitarnej organizacji, Amnesty International. Tak np. w 1988 r. organizacja ta przedstawiła Komisji Praw Człowieka ONZ przypadki stosowania tortur i okrutnego traktowania, głównie przez policję, w 43 państwach. Znalazły się wśród nich takie kraje, jak Austria, Grecja, Włochy, Hiszpania, Republika Federalna Niemiec, Wielka Brytania, a także - niestety - Polska. Statystyka ta przemawia za zasadnością i koniecznością rozpatrywania działalności organów policyjnych w kontekście istniejącego systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka.

Na podstawie istniejącego stanu prawnego oraz w świetle występujących tendencji rozwojowych wydaje się, że można wyróżnić trzy podstawowe płaszczyzny, na których należy rozpatrywać wzajemne powiązania między ochroną praw człowieka a działalnością policji.

Przede wszystkim wynikają one z przyjęcia generalnego założenia, że organy policyjne powinny występować w roli bezpośredniego strażnika praw i wolności ludzkich, chroniącego je przed wszelkimi zagrożeniami i naruszeniami. Założenie to wynika z cytowanego wyżej Kodeksu Postępowania Funkcjonariuszy Porządku Publicznego, uchwalonego w ramach ONZ, oraz z Deklaracji o Policji Rady Europy.

Należy podkreślić, że przejawiająca się coraz silniej idea humanizacji prawa

powoduje, iż również podstawowe zadania policji ujmowane są przede wszystkim w kontekście odniesienia ich do indywidualnego człowieka, jednostki ludzkiej, a nie rozumianego szeroko społeczeństwa lub państwa. Znajduje to swój wyraz także w ustawieniu hierarchii zadań policji w nowej polskiej ustawie z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (art. 1)⁵. Poprzednio podstawowym zadaniem Milicji Obywatelskiej była ochrona bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, obecnie zaś wśród zadań Policji w nowej ustawie wymieniono na pierwszym miejscu ochronę życia i zdrowia obywateli oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra. Takie ujęcie roli policji w systemie ochrony praw człowieka nakłada na jej funkcjonariuszy konieczność znajomości podstawowych praw i wolności ludzkich, które powinni oni chronić i których poszanowanie powinni zapewnić. Szeroki katalog międzynarodowych aktów prawnych, określających te prawa i wolności, zawarty został we wspomnianym Kodeksie Postępowania Funkcjonariuszy Porządku Publicznego.

Druga sfera, w której występują omawiane powiązania między działalnością policji a ochroną praw człowieka, łączy się z obowiązkiem przestrzegania przez funkcjonariuszy policji w ich konkretnych działaniach podstawowych praw i wolności, zagwarantowanych jednostkom ludzkim przez przepisy międzynarodowe i krajowe. Występujące w związku z tym ograniczenie swobody i dowolności w działaniu policji wydają się mieć największe znaczenie zarówno z jednostkowego, jak i społecznego punktu widzenia. W tym kontekście szczególnej ważności nabiera też konieczność wypracowania odpowiednich reguł etycznych, określających ramy postępowania funkcjonariuszy policji i zapewniających poszanowanie przez nich praw i podstawowych wolności ludzkich.

Na to zagadnienie położyła też istotny nacisk wspomniana Deklaracja o Policji z 1979 r., poświęcając swą pierwszą część właśnie problematyce etyki funkcjonariusza policji. We wstępie do tejże Deklaracji wyrażono też przekonanie, że osoby, które będąc funkcjonariuszami policji, dopuściły się pogwałcenia praw człowieka, nie powinny być zatrudnione w policji.

Kodeks Postępowania Funkcjonariuszy Porządku Publicznego wyklucza wyraźnie możliwość stosowania przez funkcjonariuszy policji tortur lub też innych form okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, i to zarówno z inicjatywy własnej, jak i na rozkaz przełożonych. Należy podkreślić, że jakkolwiek pojęcie „okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania” nie zostało zdefiniowane przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, to jednak, zdaniem twórców Kodeksu, powinno być ono interpretowane w taki sposób, aby zapewnić jak najszerszą możliwą ochronę przed wszelkimi nadużyciami, zarówno fizycznymi jak i psychicznymi.

Warto też zauważyć pewne tendencje w kierunku instytucjonalnego zapewnienia na płaszczyźnie międzynarodowej kontroli realizacji wspomnianego obowiązku poszanowania przez funkcjonariuszy porządku publicznego podstawowych praw i wolności ludzkich. Powoływana wyżej Kohwencja Europejska z 1987 r. przewidywała utworzenie Europejskiego Komitetu dla Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu. Jego podstawowym zadaniem ma być badanie, za pomocą odpowiednich inspekcji, traktowania osób pozbawionych wolności w celu wzmocnienia, gdy okaże się to konieczne, ochrony takich osób przed torturami oraz nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem.

Rozpatrując związki między działalnością policji a międzynarodową ochroną praw człowieka należy też uzmysłowić sobie, że funkcjonariusze policji mogą i powinni być traktowani jako beneficjariusze tej ochrony, jako osoby korzystające z uprawnień i przywilejów gwarantowanych odpowiednimi normami prawa międzynarodowego i krajowego. Jakkolwiek na ten aspekt tytułowego zagadnienia zwracana jest w praktyce stosunkowo najmniejsza uwaga, to jednak wydaje się, że dla efektywnego zapewnienia, aby funkcjonariusze policji byli rzeczywistymi strażnikami praw i podstawowych wolności człowieka i aby w swym działaniu przestrzegali tych praw i wolności, muszą mieć oni jednocześnie zagwarantowane poczucie ochrony ich własnych uprawnień. Bez współlistnienia tych trzech elementów nie wydaje się, aby możliwe było zapewnienie realnego powiązania ochrony praw człowieka z działalnością policji.

Deklaracja o Policji z 1987 r. słusznie stwierdza, że funkcjonariusze policji, którzy właściwie wykonują swoje obowiązki, mają prawo do aktywnego, moralnego i fizycznego, poparcia ze strony społeczności, której służą. Wśród zasad określających status policjanta w państwie Deklaracja wyraźnie podkreśla, że „zawodowe, psychologiczne i materialne warunki, w jakich policjant musi wykonywać swoje obowiązki, powinny być takie, aby zapewniały jego uczciwość, bezstronność i godność”. Szczegółne uprawnienia funkcjonariuszy policji w tym względzie, zwłaszcza w zakresie odpowiedniego wynagrodzenia, wynikają z konieczności uwzględnienia specyficznych cech charakteryzujących jego pracę, takich jak zwiększone ryzyko i odpowiedzialność oraz nieregularny rozkład czasu pracy. Deklaracja o Policji opowiada się także za zapewnieniem policjantom prawa swobodnego zrzeszania się jako odrębnej grupy zawodowej i pra-

wa nieskrępowanej działalności w organizacjach broniących ich zawodowych interesów.

Istotnym elementem w zakresie zabezpieczenia uprawnień policjantów, wynikających z podstawowych praw i wolności ludzkich, jest zapewnienie policjantom ochrony prawnej na poziomie nie niższym niż każdemu innemu obywatelowi. W związku z tym Deklaracja o Policji stwierdza generalnie, że prawa policjanta przed sądami lub trybunałami powinny być takie same, jak każdego innego obywatela. Zważywszy, iż funkcjonariusze policji stanowią grupę zawodową szczególnie narażoną na zarzuty naruszenia prawa, powyższe stwierdzenie nie ma jedynie deklaratywnego charakteru. Jest ono natomiast ukierunkowane na spowodowanie obiektywnego podejścia ze strony organów wymiaru sprawiedliwości do oceny działań funkcjonariuszy policji, niezależnie od ewentualnych negatywnych ocen społecznych, będących często odbiciem subiektywnych doznań i powierzchownych schematów.

Bardzo ważne znaczenie ma w powiązaniu z tą kwestią także postanowienie Deklaracji mówiące, że: „policjant, przeciwko któremu podjęto kroki dyscyplinarne lub nałożono sankcję karną, powinien mieć prawo odwołania do niezależnego i bezstronnego organu lub sądu”. Uprawnienie to jest szczególnie istotne w odniesieniu do możliwości odwoływania się do „niezależnego i bezstronnego organu” od decyzji dyscyplinarnych. Nakłada to określone obowiązki na władze państwowe co do prawnego określenia takich organów odwoławczych oraz zapewnienia ich prawdziwie niezależnego i bezstronnego charakteru. W przypadku polskiej ustawy o Policji, art. 139 ust. 2 zawiera w przedmiocie tego obowiązku delegację na rzecz Ministra Spraw Wewnętrznych, który powinien w drodze rozporządzenia wydać odpowiednie

przepisy dyscyplinarne, określające szczegółowe zasady i tryb udzielania wyróżnień, przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych, wymierzania w nich kar, a także właściwość przełożonych w tych sprawach.

Wracając do wcześniejszych rozważań, należy raz jeszcze przypomnieć, że kwestia prawnej ochrony podstawowych praw i wolności ludzkich jest stosunkowo nowym zagadnieniem w sferze prawa międzynarodowego. Ochrona praw człowieka jest natomiast dziedziną, w której widoczny jest w szczególności sposób wpływ prawa międzynarodowego na domeny zastrzeżone dotychczas do wyłącznej kompetencji władz wewnętrznych państwowych. Jeszcze kilkadziesiąt lat temu trudno byłoby sobie wyobrazić, aby normy prawa międzynarodowego mogły określać zasady postępowania władz państwa w stosunku do jego własnych obywateli. Obecnie mamy już zaś nie tylko do czynienia z okazałym pakietem umów międzynarodowych obowiązujących w zakresie ochrony praw człowieka, ale także z rosnącą liczbą rezolucji i deklaracji, które choć formalnie nie obowiązujące, mają jednak ważne znaczenie polityczne i stanowią odbicie tendencji występujących w ramach społeczności międzynarodowej. Mówi się również coraz częściej o ukształtowaniu się imperatywnych norm praw człowieka, mających charakter bezwzględnie obowiązujący.⁶

Jakkolwiek Polska nie jest jeszcze stroną wszystkich istotnych umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka (np. Konwencji Europejskiej o ochronie praw i podstawowych wolności człowieka z 1950 r.) oraz członkiem organizacji międzynarodowych szczególnie aktywnych w tej dziedzinie (np. Rady Europy), to jednak należy liczyć się z faktem, że już w niedalekiej przyszłości, po wyeliminowaniu formalnych przeszkód, możliwe stanie

się przystąpienie naszego kraju do tych umów i organizacji. W konsekwencji takiego przystąpienia konwencje i deklaracje przyjmowane, na przykład, w ramach Rady Europy, będą miały bezpośrednie odniesienie do Polski. Dlatego też słuszne wydaje się uwzględnianie zarówno w nauczaniu, jak i w pracach nad aktami wykonawczymi do ustawy o Policji, istniejących uregulowań prawnomiędzynarodowych i zaleceń, zarówno uniwersalnych, jak i w szczególności europejskich. Łączy się to zresztą ściśle z proponowaną w projekcie nowej Konstytucji znaczną rozbudową postanowień dotyczących konstytucyjnych praw, wolności i obowiązków człowieka oraz obywatela.

W obliczu postępującego normatywnego i instytucjonalnego rozwoju międzynarodowej ochrony praw człowieka szczególnego znaczenia nabiera konieczność właściwego i efektywnego nauczania w tej dziedzinie, zwłaszcza w odniesieniu do pracowników organów i instytucji, które mają w swej działalności bezpośrednio do czynienia z problematyką podstawowych praw i wolności ludzkich. Policja, bez wątpienia, znajduje się wśród takich instytucji. Na ważność nauczania praw człowieka zwrócił uwagę już w 1978 r. Komitet Ministrów Rady Europy, przyjmując odpowiednią rezolucję o nauczaniu praw człowieka⁷. W rezolucji tej podkreślono, że nauczanie praw człowieka jest cennym i prawdziwie niezbędnym środkiem zapewnienia, że prawa człowieka będą chronione tak skutecznie, jak to tylko możliwe. Znajomość oraz świadomość praw i podstawowych wolności człowieka uznano za podstawową cechę prawdziwie demokratycznego społeczeństwa. Komitet zalecił rządowi państw członkowskich Rady Europy, aby rozwijały nauczanie ochrony praw człowieka jako część szkolenia państwowych służb cywilnych i zmilitaryzowanych.

W ramach Rady Europy powołany też został specjalny Komitet dla popierania oświaty i informacji w dziedzinie praw człowieka. Komitet ten ma za zadanie rozwijanie inicjatyw w zakresie nauczania praw człowieka w odniesieniu do tych grup zawodowych, które odgrywają kluczową rolę w społeczeństwie i mają do czynienia najczęściej przy wykonywaniu swych obowiązków z problematyką praw człowieka. Pierwsza inicjatywa podjęta w tym zakresie przez Komitet ekspertów została zrealizowana w postaci tzw. projektu pilotującego, mającego na celu pobudzenie zainteresowania nauczaniem praw człowieka. W praktyce zachodnioeuropejskiej opracowane zostały specjalne podręczniki praw człowieka na potrzeby szkolenia policji. W jednym z nich znalazło się następujące, niewątpliwie słuszne stwierdzenie:

„Podstawy właściwego działania policji winny opierać się na zrozumieniu i akceptacji etycznych zasad obowiązku przestrzegania prawa nie jako celu samego w sobie, lecz jako środka zabezpieczającego uczciwość i sprawiedliwość wobec wszystkich, niezależnie od ich rasy, przekonań, religii lub pozycji społecznej. Przepisy dotyczące praw człowieka nie dopuszczają niższych wzorców dla działań i zachowań policji”.⁸

Wydaje się, że uznanie zasad dotyczących ochrony praw i wolności człowieka jako podstawowego kryterium określenia zakresu działalności policji i zarazem kryterium oceny tych działań, jest swoistą cechą współczesnej epoki, zmierzającej do humanizacji prawa we wszelkich formach jego stosowania i egzekwowania.

Przypisy

¹ Z. G a l i c k i: Prawo policyjne - temat do dyskusji, „Palestra”, nr 1-2/91, s. 10.

² J. S y m o n i d e s: Międzynarodowa ochrona praw człowieka, Warszawa 1977, s. 7.

³ United Nations Code of Conduct for Law Enforcement Officials.

⁴ Resolution 690(1979) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Declaration on the Police.

⁵ Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz.179.

⁶ C. M i k: Imperatywne normy praw człowieka, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych”, 1990 nr 5-6, s. 35-56.

⁷ Resolution (78)41 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Teaching of Human Rights.

⁸ J. A l d e r s o n: Human Rights and the Police, Strasbourg 1984, s. 26.