

## **PROCEDURA POWOŁYWANIA CZŁONKÓW EUROPEJSKIEGO KOMITETU DO SPRAW ZAPOBIEGANIA TORTUROM ORAZ NIELUDZKIEMU LUB PONIŻAJĄCEMU TRAKTOWANIU ALBO KARANIU**

Działalność Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu od ponad 25 lat jest stałym elementem europejskiego mechanizmu ochrony praw człowieka w Radzie Europy.<sup>1</sup> Uważa się, że stanowi obok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka najważniejszy organ międzynarodowej kontroli przestrzegania praw jednostki na kontynencie europejskim. Wynika to z faktu, iż stoi na straży zakazu tortur i niehumanitarnego bądź poniżającego traktowania lub karania, który współcześnie, jak pokazuje orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jest zakazem dość często naruszonym przez państwa. Stąd też doniosła rola, jaką ma do spełnienia omawiany tu organ. Z racji wyjątkowości jego pracy warto jest przyjrzeć się specyfice składu Komitetu i zasadom jego powoływania. Zagadnienie procedury wyboru jego członków nie stanowi przedmiotu licznych analiz w doktrynie. Ma jednak ważne konotacje praktyczne, zarówno na płaszczyźnie praktyki państw i organów Rady Europy wybierających członków Komitetu, jak i w zakresie jakości jego pracy. Celem niniejszych rozważań jest analiza funkcjonowania Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu w zakresie specyfiki jego składu oraz zasad powoływania członków, zarówno na etapie procedury krajowej (tzw. preselekcji), jak i na etapie międzynarodowego postępowania konkursowego.

---

<sup>1</sup> Bliżej na ten temat np. B. Filipek, *Kontrola przez Radę Europy wykonywania zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie*, Kraków 2007, rozprawa doktorska niepublikowana.

## 1. Specyfika międzynarodowych organów kontroli praw człowieka

Umowy międzynarodowe nie przewidują jednolitego standardu funkcjonowania i organizowania kontroli międzynarodowej w zakresie przestrzegania praw człowieka przez państwa. Zgodnie z przyjętą w stosunkach międzynarodowych zasadą, iż treść umowy międzynarodowej zależy od konsensusu stron, funkcjonowanie traktatowych instrumentów kontroli w umowie ma charakter fakultatywny. Analizując postanowienia traktatowe można zauważyć, że rozwiązania w zakresie ustanawiania międzynarodowych środków kontroli przestrzegania praw człowieka i międzynarodowych organów kontroli praw człowieka dzielą się zasadniczo na trzy grupy: a) umowy międzynarodowe, które nie przewidują żadnej procedury kontrolnej; b) umowy międzynarodowe, które wprawdzie nie przewidują żadnej procedury kontrolnej, ale których wykonanie – w różnym stopniu – kontrolowane może być przez organy międzynarodowe w ramach szerszego systemu istniejącego w poszczególnych organizacjach międzynarodowych, np. w systemie Rady Europy czy ONZ; c) umowy międzynarodowe zawierające specjalne procedury kontrolne i/lub międzynarodowe organy kontroli przestrzegania praw człowieka.

Traktaty, które przewidują instrumenty prawne ochrony praw jednostki, przewidują określone środki kontroli przestrzegania praw człowieka: sprawozdania (wstępne, okresowe),<sup>2</sup> skargi indywidualne i skargi międzypaństwowe,<sup>3</sup> wizytacje (tzw. badania na miejscu)<sup>4</sup> oraz petycje.<sup>5</sup> Wskazany katalog instrumentów prawnych występuje w traktatach w zróżnicowany sposób: może ograniczać się tylko do jednego instrumentu np. wizytacji, jak w przypadku Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (1987 r.), bądź odwoływać się jednocześnie do kilku środków, np. sprawozdań

2 Zob. szerzej: R.M.M. Wallace, *International Law, Fifth Edition*, London 2005, s. 236-238.

3 Skargę wnosi się przeciwko państwu lub organizacjom/organom międzynarodowym. Skargę państwa przeciwko innemu państwu określa się mianem skargi międzypaństwowej. Skargę, którą wnosi jednostka bądź grupa jednostek określa się mianem skargi indywidualnej. Zob. szerzej: K. Łasak, *Warunki dopuszczalności skargi zbiorowej w systemie Europejskiej Karty Społecznej*, (w:) Polska i Rada Europy 1990-2005, H. Machińska (red.), Warszawa 2005, s. 237. Przykładami regulacji przewidujących system skargi indywidualnej (również skargi międzypaństwowej) rozpatrywanych przez organy sądowe są: Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), Międzyamerykańska Konwencja Praw Człowieka z 1969 r. (z funkcjonującym Międzyamerykańskim Trybunałem Praw Człowieka) czy Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów z 1981 r. (z jurysdykcją Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów).

4 Przykładem traktatu przewidującego formę wizytacji jest Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu z 1987 r., <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/126.htm> (data dostępu: 27.01.2015 r.). Zob. szerzej: R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2004, s. 189-190.

5 Petycje są to odwołania skierowane do organu międzynarodowego, w którym osoba fizyczna lub prawna, zazwyczaj bezpośrednio zainteresowana, wskazuje na naruszenie odpowiedniej umowy międzynarodowej. Petycja w swej istocie zbliżona jest do skargi, jest rozpatrywana przez organy międzynarodowe. Instrument ten znalazł zastosowanie w prawodawstwie Unii Europejskiej. Zob. szerzej: G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 246-247.

i skarg, jak w przypadku Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (1966 r.).<sup>6</sup>

W ramach międzynarodowych procedur, organy międzynarodowe realizujące funkcje kontrolne można sklasyfikować w kilku kategoriach.

Pod względem zasad tworzenia, międzynarodowe instytucje ochrony praw człowieka można podzielić na<sup>7</sup>:

- tworzone przez organy międzynarodowych organizacji rządowych na podstawie ich uchwał, np. Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii czy Komisarz Praw Człowieka Rady Europy;
- organy międzynarodowe konwencyjne, tzn. działające na podstawie zapisów traktatowych (określane też jako instytucje traktatowe), są to organy wyspecjalizowane do ochrony określonej kategorii praw i wolności (zgodnie z przedmiotem traktatu). Najczęściej działają w ramach systemu międzynarodowych organizacji rządowych, nie stanowiąc ich organów statutowych, jednak korzystają z zaplecza administracyjnego, finansowego i organizacyjnego podmiotu w systemie którego funkcjonują, np. Europejski Trybunał Praw Człowieka działający w systemie Rady Europy.
- organy statutowe międzynarodowych organizacji rządowych, które realizując funkcje związane z zarządzaniem organizacją, wykonują również – jako strażnik celów statutowych, funkcje kontrolne w zakresie przestrzegania praw człowieka przez państwa członkowskie, np. Komitet Ministrów Rady Europy.

Kolejnym podziałem jest rozróżnienie międzynarodowych organów kontroli praw człowieka z uwagi na rodzaj i specyfikę działalności decyzyjnej:

- a) Organy sądowe – pełnią role sądownicze w systemie międzynarodowego, wiążąco rozstrzygają spory dotyczące naruszeń praw człowieka w procedurze typowej dla postępowania sądowego. Działają bądź na podstawie prawa traktatowego, bądź na podstawie uchwał organów międzynarodowych organizacji międzynarodowych rządowych.
- b) Organy pozasądowe – przeważnie komitety i komisje lub też jednoosobowe, wybierane na oznaczone czasowo kadencje, w określonym liczebnie składzie. Organy niesądowe stosują różne (występujące łącznie lub pojedynczo) środki kontroli, inspirują poufne negocjacje, świadczą dobre usługi, formułują zalecenia etc. Specyfika działania organów pozasądowych polega na podejmowaniu decyzji, które wiążą jednak na odmiennych zasadach i z odmiennymi skutkami prawnymi niż orzeczenia sądów międzyna-

6 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).  
7 A. Bisztyga, Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy, (w:) B. Banaszak, A. Bisztyga, System ochrony praw człowieka, Kraków 2003, s. 115-152.

wych. Działają bądź na podstawie prawa traktatowego, bądź na podstawie uchwał organów organizacji międzynarodowych rządowych.

Ponadto, mając na uwadze kryterium składu (liczbę członków) międzynarodowych organów kontroli praw człowieka, można jeszcze dokonać ich rozróżnienia na: organy kolegialne i organy jednoosobowe, mogące również funkcjonować bądź z mocy traktatu, bądź na podstawie wspomnianych już uchwał organów organizacji rządowych.

Warto też zwrócić uwagę na jeszcze jeden możliwy podział międzynarodowych organów kontroli praw człowieka, mianowicie ich rozróżnienie ze względu na posiadane funkcje: kontrolne (*monitoring body*) i tworzące standardy przestrzegania praw człowieka (*standard-setting body*). To rozróżnienie wydaje się dość teoretyczne, bowiem współczesne międzynarodowe organy kontroli praw człowieka w mniejszym bądź większym zakresie, przy realizacji funkcji kontrolnych, niejako naturalnie pełnią również rolę kreacyjną co do standardów przestrzegania praw człowieka.

## **2. Geneza powstania i specyfika Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu**

Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (ang. *European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* dalej jako: Komitet lub CPT) powstał na mocy art. 1 Europejskiej Konwencji o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (dalej jako: EKZT lub Konwencja Przeciwko Torturom), przyjętej przez Radę Europy.<sup>8</sup> Konwencja została otwarta do podpisu dla państw członkowskich Rady Europy 26 listopada 1987 r. Weszła w życie w dniu 1 lutego 1989 r. po ratyfikacji 7 państw. Do stycznia 1991 r. 20 z 24 państw członkowskich Rady Europy ratyfikowało Konwencję, a obecnie jej stronami pozostaje 47 krajów.<sup>9</sup> Komitet rozpoczął działalność w listopadzie 1989 r., a w dniu 16 listopada 1989 r. przyjął swój regulamin wewnętrzny, tzw. Reguły proceduralne.<sup>10</sup>

EKZT nie zawiera nowego katalogu praw ani wolności, ustanawia natomiast mechanizm kontrolny mający na celu monitoring realizacji przez państwa członkow-

8 Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzona w Strasburgu w dniu 26 listopada 1987 r. (Dz.U. z1995 r. Nr 46, poz. 238).

9 <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=126&CM=1&DF=&CL=ENG> (data dostępu: 27.01.2015 r.).

10 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT). Rules of Procedure, (Adopted on 16 November 1989 and amended on 8 March 1990, 11 May 1990, 9 November 1990, 31 January 1991, 20 September 1991, 12 March 1997 and 7 March 2008) CPT/Inf/C (2008) 1, Strasbourg.

skie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r. (dalej jako EKPC),<sup>11</sup> który wprowadza zakaz tortur.<sup>12</sup> Konwencja Przeciwko Torturom została zawarta w przekonaniu, że „ochrona osób pozbawionych wolności przed torturami oraz nie-ludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem może być wzmocniona środkami pozasądowymi o charakterze zapobiegawczym, poprzez wizytacje”.<sup>13</sup> Pierwsza lista państw do przeprowadzenia wizytacji w 1990 r. ustanowiona została w drodze losowania. Obejmowała: Austrię, Danię, Turcję, Malte i Wielką Brytanię.<sup>14</sup> Pierwszym wizytowanym przez Komitet krajem była Austria.

Mimo iż EKZT bezpośrednio nawiązuje do postanowień i mechanizmu kontrolnego EKPC, czyli Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: Trybunał), należy podkreślić zasadnicze różnice między specyfiką działalności CPT i Trybunału.

Po pierwsze, głównym celem działania Trybunał jest ustalenie, czy doszło do naruszenia EKPC. Natomiast zadaniem CPT jest zapobieganie nadużyciom, fizycznym bądź psychicznym, osób pozbawionych wolności.<sup>15</sup>

Po drugie, Trybunał jest związany przepisami traktatowymi EKPC co do standardów praw i wolności człowieka. CPT nie jest związana postanowieniami konkretnych umów międzynarodowych, choć może odnosić się do wielu traktatów oraz innych instrumentów międzynarodowych i orzecznictwa sformułowanego na tej podstawie.

Po trzecie, Trybunał składa się z zawodowych prawników specjalizujących się w dziedzinie praw człowieka. CPT składa się nie tylko z takich prawników, ale również lekarzy, ekspertów w kwestiach karnych, kryminologów, etc.

Po czwarte, Trybunał wykonuje swoją jurysdykcję dopiero po złożeniu skargi indywidualnej lub skargi międzypaństwowej (tzw. postępowanie skargowe). CPT wykonuje swoje funkcje z urzędu co do wizyt okresowych lub wizyt *ad hoc*.

Po piąte, postępowanie przed Trybunałem kończy się wydaniem prawnie wiążącego wyroku, w którym stwierdza się czy doszło do naruszenia postanowień EKPC. Natomiast wynikiem działalności CPT jest opracowanie raportu z prze-

11 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

12 Zob. szerzej: K. Ginther, The European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, "European Journal of International Law" 1990, vol. 2 no. 123; H. Haug, Efforts to Eliminate Torture through International Law, "The International Review of the Red Cross" 1989, no. 775, s. 9-27.

13 Preambuła paragraf 5 Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu z 26 listopada 1987 r., *op. cit.*

14 The European Committee for the Prevention of Torture And Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1st General Report on the CPT's activities covering the period November 1989 to December 1990, CPT/Inf (91) 3 – Appendix 3, Strasbourg 1991, s. 1.

15 The European Committee for the Prevention of Torture And Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 1st General Report on the CPT's activities covering the period November 1989 to December 1990, CPT/Inf (91) 3, Strasbourg 1991, pkt. 1; The European Committee for the Prevention of Torture And Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Report to the Austrian Government on the visit to Austria carried out by the European Committee for the Prevention of Torture And Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 20 May 1990 To 27 May 1990, CPT/Inf (91) 11, Strasbourg 1991, s. 10.

prowadzonej wizyty oraz, jeśli to konieczne, zalecenia w sprawie działań państwa w celu skorygowania nadużyć zakazu tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania.<sup>16</sup> W przypadku odmowy danego państwa co do przestrzegania zaleceń, CPT może wydać publiczne oświadczenie w tej sprawie.

CPT jest międzynarodowym organem pozasądowym o charakterze kolegialnym, który działa na podstawie traktatu i podobnie jak ETPC, nie wchodzi w skład instytucji statutowych Rady Europy, a funkcjonuje w ramach tzw. systemu Rady Europy. CPT nie jest organem śledczym, ale zapewnia pozasądowy mechanizm zapobiegawczy w celu ochrony osób pozbawionych wolności przed torturami i innymi formami złego traktowania.<sup>17</sup> Uzupełnia zatem sądową działalność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Bezdyskusyjne jest, iż Trybunał jest najważniejszym organem powołanym do kontroli przestrzegania przez państwa zakazów wynikających z przepisu art. 3 EKPC.<sup>18</sup> Jednak zaraz po nim do takiej kontroli powołany jest Komitet, ze swoimi instrumentami prewencyjnymi.<sup>19</sup>

Kontrola przestrzegania wymogów konwencyjnych EKPC przez CPT polega przede wszystkim na przeprowadzaniu wizytacji okresowych i wizytacji *ad hoc*,<sup>20</sup> miejsc szczególnie narażonych na możliwość niewłaściwego traktowania przebywających w nich osób (więzienia, zakłady poprawcze, posterunki policji, ośrodki dla zatrzymanych imigrantów oraz szpitale psychiatryczne i domy opieki społecznej). Ponadto ważnym aspektem pracy CPT jest utrzymywanie tzw. stałego dialogu z państwami – czyli cykliczne raporty CPT i odpowiedzi państw.<sup>21</sup>

### 3. Procedura powoływania członków CPT

CPT składa się z przedstawicieli państw członkowskich Rady Europy, będących stronami EKPC. Członkowie Komitetu reprezentują zróżnicowane środowiska eksperckie. Są to niezależni i bezstronni eksperci o różnorodnym wykształceniu, w tym prawnicy, lekarze i specjaliści w dziedzinie więziennictwa, czy policji („Członkowie Komitetu są wybierani spośród osób o wysokich kwalifikacjach moralnych, znanych ze swej kompetencji w dziedzinie praw człowieka lub posiadających doświadczenie

16 A. Cassese, A New Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture, "American Journal of International Law" 1989, no. 83, s. 128-153.

17 The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), CPT standards, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2013, Council of Europe, Strasbourg 2013, s. 4.

18 Z. Hołda, Europejski Komitet Zapobiegania Torturom (z problematyki instytucji kontrolnych w obszarze Rady Europy), „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2008, vol. XV, nr 2, s. 49.

19 Warto zarazem pamiętać, że szczególnie po roku 2000 Trybunał bardzo często odwołuje się do sprawozdań z wizytacji Komitetu jako do materiału pomocnego przy ustaleniach faktycznych. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle przepisu art. 3. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jest szczególnie bogate, Z. Hołda, Europejski Komitet Zapobiegania Torturom..., *op. cit.*

20 The 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, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2006, Council of Europe, Strasbourg 2006, s. 4.

21 The European Committee for the Prevention of Torture And Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Historical background and main features of the Convention, CPT/Inf. (90) 3, Strasbourg 1990, s. 3.

zawodowe w dziedzinach objętych niniejszą konwencją”).<sup>22</sup> Członkowie Komitetu są wybierani na okres czterech lat, z możliwością ponownego dwukrotnego wyboru.

Członkowie CPT działają we własnym imieniu (tzn. nie reprezentują państwa, z ramienia którego zostali delegowani).<sup>23</sup> Dla pełnego zagwarantowania niezależności, nie wizytują krajów, z których zostali ustanowieni.

Procedura wyboru członków Komitetu uregulowana jest w EKZT i ma charakter dwuetapowy. Pierwszy etap to postępowanie krajowe, konkurs, po którym następuje zgłoszenie kandydatów przez państwo do Rady Europy, drugi etap to wybór członka do CPT przez Komitet Ministrów Rady Europy, przy udziale Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (dalej jako ZPRE).<sup>24</sup>

### 3.1. Procedura krajowa

W Polsce rekrutacja kandydatów na członków do CPT jest w kompetencjach Ministra Sprawiedliwości, który ogłasza nabór najczęściej z dużym wyprzedzeniem czasowym, przed wygaśnięciem mandatu reprezentanta z Polski (zwyczajowo jest to jeden rok).<sup>25</sup> Obecna kadencja polskiego przedstawiciela w CPT wygasła 19 grudnia 2015 r.<sup>26</sup> Minister Sprawiedliwości zdecydował o rozpoczęciu procedury wyboru kandydatów już jesienią 2014 r., ustalając termin przesyłania zgłoszeń do 18 grudnia 2014 r. („Minister Sprawiedliwości ogłasza, że w związku upływem kadencji członka Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom z ramienia Polski oraz zgodnie z postanowieniami Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu oraz Rezolucji 1540 (2007) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, które regulują kwestie wyboru na członka CPT, Minister Sprawiedliwości zdecydował o rozpoczęciu procedury wyboru kandydatów na członka CPT z ramienia Polski”).<sup>27</sup>

Aplikacje kandydatów wraz z życiorysem oraz dokumentami potwierdzającymi odpowiednie kwalifikacje przesyłane są do Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości (dalej jako: MS).

Zgodnie z wytycznymi MS kandydat do CPT powinien spełniać wymagania, które są uwarunkowane postanowieniami EKZT, tj. posiadać wysokie kwalifikacje moralne i kwalifikacje zawodowe, jak i doświadczenie w dziedzinie objętej mandatem CPT oraz biegle władać językiem angielskim lub francuskim (języki urzędowe

22 Art. 4 Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzona w Strasburgu w dniu 26 listopada 1987 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 46, poz. 238).

23 *Ibidem*.

24 Art. 5 Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzona w Strasburgu w dniu 26 listopada 1987 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 46, poz. 238).

25 W innych krajach Rady Europy procedury powoływania kandydatów na członków CPT są podobne. Zob. np. w Irlandii, gdzie postępowanie konkursowe na szczeblu krajowym przeprowadza Ministerstwo Sprawiedliwości i Równości, <http://www.justice.ie/en/JELR/ADVERTISEMENT%20English%20-%20CPT%20Nomination.pdf/Files/ADVERTISEMENT%20English%20-%20CPT%20Nomination.pdf> (data dostępu: 28.01.2015 r.).

26 Kadencja członka Komitetu z ramienia Polski rozpoczęła się z dniem 20 grudnia 2015 r. i trwać będzie cztery lata.  
27 <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GhRqtJA1cGQJ:bip.ms.gov.pl/pl/ogloszenia/news.6605.ogloszenie-o-naborze-na-czlonka-europejskiego.html+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-a> (data dostępu: 27.01.2015 r.).

Rady Europy, w tym też CPT).<sup>28</sup> Ponadto osoba powinna być dyspozycyjna czasowo i zawodowo, w stanie zdrowia zapewniającym możliwość skutecznego realizowania zadań członka CPT, bowiem jego działalność polega w dużej mierze na odbywaniu wizyt kontrolnych w innych państwach,<sup>29</sup> które trwają średnio kilkanaście dni i odbywają się kilkanaście razy w roku.

Procedura postępowania krajowego, tzw. preselekcja, toczy się w drodze postępowania konkursowego, w ramach którego spośród zgłoszonych osób wyłonionych zostaje trzech kandydatów na członka CPT z ramienia Polski. Ostatecznego wyboru przedstawiciela z listy trzech osób wskazanych przez MS dokonuje Komitet Ministrów Rady Europy.

### 3.2. Procedura międzynarodowa

Wybór członków CPT w Radzie Europy odbywa się zgodnie z postanowieniami EKZT i uszczegóławiająca ją Rezolucją 1540(2007) Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy.<sup>30</sup> Komitet Ministrów Rady Europy dokonuje wyboru członka do CPT z listy trzech kandydatów przedstawionej przez państwo. Następuje to na zalecenie Biura ZPRE,<sup>31</sup> które wcześniej przekazuje listę kandydatur do rozpatrzenia i zaopiniowania Podkomisji Praw Człowieka Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka ZPRE.

Rezolucja z 2007 r. jest ostatnią regulacją Rady Europy w zakresie powoływania członków CPT. Wcześniej w tym przedmiocie stanowiły następujące dokumenty ZPRE: Rekomendacja 1257(1995),<sup>32</sup> Rekomendacja 1323(1997)<sup>33</sup> i Rezolucja 1248(2001).<sup>34</sup>

Rekomendacja 1257(1995) dotyczy warunków przetrzymywania osób w więzieniach w państwach członkowskich Rady Europy.<sup>35</sup> Dokument podkreśla ważną rolę CPT w ochronie praw i wolności jednostek osadzonych w ośrodkach pozbawie-

28 Zasada 12, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Rules of Procedure, (Adopted on 16 November 1989 and amended on 8 March 1990, 11 May 1990, 9 November 1990, 31 January 1991, 20 September 1991, 12 March 1997 and 7 March 2008) CPT/Inf/C (2008) 1, Strasbourg, s. 8.

29 *Ibidem*.

30 Parliamentary Assembly, Resolution 1540(2007) Improving selection procedures for CPT members, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1540.htm> (data dostępu: 26.01.2015 r.).

31 W skład Biura ZPRE wchodzi Przewodniczący Zgromadzenia, jego 20 zastępców oraz przewodniczący pięciu największych grup politycznych i komitetów, Parliamentary Assembly, Resolution 1379 (2004) Composition of the Bureau of the Assembly, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=17224&lang=en> (data dostępu: 26.01.2015 r.).

32 Parliamentary Assembly, Recommendation 1257 (1995) on the conditions of detention in Council of Europe member states, <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=http://www.assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA95/EREC1257.HTM> (data dostępu: 25.01.2015 r.).

33 Parliamentary Assembly, Recommendation 1323 (1997) on strengthening the machinery of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta97/EREC1323.htm> (data dostępu: 27.01.2015 r.).

34 Parliamentary Assembly, Resolution 1248 (2001) European Committee for the Prevention of Torture (CPT): composition, <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/ERES1248.htm> (data dostępu: 24.01.2015 r.).

35 Parliamentary Assembly, Recommendation 1257 (1995) on the conditions of detention in Council of Europe member states..., *op. cit.*, s. 1.



nia wolności. Rekomendacja nie reguluje jednak żadnych zasad wyboru członków Komitetu, mimo to stanowi ważny programowo dokument w przedmiocie funkcji CPT. W kolejnych rekomendacjach uściślających zasady powoływania członków CPT znajdują się liczne odesłania do niej, ze względu na ważną kwestię powiązania funkcji CPT z odpowiednimi kompetencjami jego członków, co ma zapewnić ekspercki charakter Komitetu jako międzynarodowego organu kontroli przestrzegania praw człowieka.

Rekomendacja 1323(1997) dotyczy wzmocnienia mechanizmu Konwencji Przeciwko Torturom. Już na wstępie odwołuje się do Rekomendacji 1257(1995), potwierdzając poparcie dla działań CPT realizującego poprzez system wizyt w państwach funkcje prewencyjne.<sup>36</sup> Zauważa się, że ratyfikacja EKZT przez coraz większą liczbę państw z Europy Środkowej i Wschodniej jest ogromnym wyzwaniem dla CPT, który ma do odegrania znaczącą rolę w poprawie warunków przetrzymywania osób pozbawionych wolności w tych krajach. Rekomendacja 1323 odwołuje się w swoich postanowieniach również do składu CPT, gdzie zwraca szczególną uwagę co do kryteriów zawodowych, płci i wieku. Ma to zapewnić bardziej zrównoważony skład Komitetu, tj. zwiększenie zaangażowania specjalistów ze służby więziennej i medycyny sądowej, a także zwiększenie liczby kobiet. W końcowych postanowieniach dokument zwraca uwagę na budowanie efektywnej współpracy między CPT i ZPRE, w szczególności Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka, w przedmiocie wykonywania przez państwa zobowiązań EKZT.

Rezolucja 1248(2001) bezpośrednio nawiązuje do zalecenia z Rekomendacji 1323(1997), w którym podkreślono potrzebę bardziej zrównoważonego składu CPT.<sup>37</sup> Podkreślono również konieczność szybkiego wejścia w życie Protokołu nr 2 do Konwencji Przeciwko Torturom, który przewiduje nowe zasady odnawiania składu CPT oraz możliwość ich reelekcji. Rezolucja wskazywała, że ówczesny skład CPT nie był zrównoważony, zarówno z punktu widzenia reprezentacji kobiet, jak i zróżnicowanych kompetencji zawodowych jego członków. ZPRE wskazało, iż jest częściowo odpowiedzialne za ten stan rzeczy, podobnie jak wchodzące w jego skład delegacje krajowe, i w tym właśnie obszarze widzi możliwość wywierania pewnej kontroli. Zauważa jednak, że w praktyce Biuro ZPRE nie jest w stanie zbadać samodzielnie kandydatur krajowych na członków CPT. To zadanie należy do Komisji Spraw Prawnych i Praw Człowieka. W związku z powyższym, ZPRE zwróciło się w Rezolucji do delegacji krajowych, aby sprawdzały, czy listy ich kandydatów do CPT są zgodne z wymaganiami zawartymi w Rekomendacji 1323(1997). Podobne stanowisko zostało również zaprezentowane Komisji Zagadnień Prawnych i Praw

---

36 Parliamentary Assembly, Recommendation 1323 (1997) on strengthening the machinery of the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment..., *op. cit.*, s. 1.

37 Resolution 1248 (2001) European Committee for the Prevention of Torture (CPT): composition..., *op. cit.*, s. 1.

Człowieka, która została zobowiązana do badania list kandydatów dostarczonych przez delegacje krajowe zgodnie z kryteriami Rekomendacji 1323.<sup>38</sup>

Rezolucja 1540(2007) ZPRE jest swoistym instruktażem dla państw, jak i Podkomisji Praw Człowieka ZPRE (dalej jako: Podkomisja). Rezolucja już na samym początku swoich postanowień nawiązuje do wcześniejszych regulacji w przedmiocie zasad powoływania członków CPT, tj. Rezolucji 1248 i Rekomendacji 1323. Podkreśla fakt, że ZPRE przywiązuje dużą wagę do pracy CPT.<sup>39</sup> Na wstępie dokumentu zaznacza się, iż Komitet w skuteczności i efektywności swoich działań jest uwarunkowany kondycją moralną, kwalifikacjami zawodowymi i osobistymi implikacjami wszystkich jego członków.

Aby ułatwić wybór odpowiednich kandydatów do CPT na szczeblu krajowym, Rezolucja wyjaśnia najważniejsze kwestie odnoszące się do kryteriów wyboru. Wskazuje się na konieczność równego traktowania w zakresie równości płci, z preferencją dla kandydatów płci niedostatecznie reprezentowanej w CPT. Lista kandydatów powinna zawierać co najmniej jednego mężczyznę i jedną kobietę, z wyjątkiem gdy wszyscy kandydaci są płci niedostatecznie reprezentowanej w CPT (mniej niż 40%). Lista, która nie jest zgodna z tą zasadą, zostaje odrzucona przez Biuro ZPRE.

Zaleca się również organizowanie w procedurze krajowej konsultacji co do odpowiednich kandydatów, z właściwymi jednostkami państwowymi i pozarządowymi (np. z ministerstwami: sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i zdrowia, administracji więziennej, instytucji akademickich, organizacji pozarządowych działających w zakresie przeciwdziałania torturom i pomocy dla więźniów oraz osadzonych w zakładach psychiatrycznych). Podkreśla się też ważną rolę konsultacyjno-informacyjną co do kandydatów, jaką mają pełnić delegacje krajowe w ZPRE – na etapie opiniowania przez Biuro ZPRE. Dlatego też niezmiernie istotna jest wiedza reprezentantów delegacji krajowych w ZPRE na temat osób kandydujących do CPT.

Jako ważny element preselekcji krajowej, Rezolucja wskazuje przeprowadzanie wywiadów z zakwalifikowanymi kandydatami, w celu dokonania prawidłowej oceny ich kwalifikacji, motywacji i dostępności oraz umiejętności językowych, które mogą być przeprowadzone przez niezależny panel ekspertów. Mając na uwadze czasochłonny i wymagający fizycznie charakter pracy w CPT, kandydaci powinni mieć wystarczająco dużo predyspozycji w tym zakresie.

Co do statusu niezależności członków CPT jako kryterium kwalifikujące kandydatów, ZPRE wyjaśnia w Rezolucji, że niezależności członków CPT nie kwestionuje się przez sam fakt, że są urzędnikami państwowymi lub są zatrudnieni w sektorze publicznym. W przypadku jednak, gdy osoby na poziomie centralnym są odpowiedzialne za określenie polityki krajowej w danym sektorze i w związku z tym mogą

38 *Ibidem*.

39 Resolution 1540(2007) Improving selection procedures for CPT members..., *op. cit.*, s. 1.

ponosić w tym przedmiocie odpowiedzialność za swoje działania (w tym odpowiedzialność polityczną), nie powinni być członkami CPT.

W przypadku podwójnego obywatelstwa kandydata, dla celów EKZT – tzn. zasada reprezentacji w CPT przez obywatela państwa – strony EKZT, rozstrzyga tzw. skuteczne obywatelstwo, czyli obywatelstwo kraju, w którym kandydat wykonuje swoje prawa polityczne. W tej kwestii Rezolucja wskazuje, iż Artykuł 4 ust. 3 EKZT,<sup>40</sup> który zakazuje przedstawiania kandydatów nie posiadających obywatelstwa państwa – strony, jest przestarzały, bowiem osoby kandydujące, posiadające podwójne obywatelstwo, nie muszą być automatycznie dyskwalifikowane z postępowania konkursowego. Zdaniem ZPRE należałoby to uwzględnić i rozważyć przez Komitet Ministrów Rady Europy w jego pracach opiniujących i kreacyjnych kandydatów do CPT, nawet w kontekście zaprzestania stosowania wprost Art. 4 ust. 3 EKZT.

Instrukcje Rezolucji co do zasad wyboru członków CPT są również adresowane do opiniującej kandydatów Podkomisji Praw Człowieka. W ramach prac Podkomisji powinno się podejmować działania polegające na zapraszaniu na jej posiedzenia szefów delegacji krajowych w przedmiocie list kandydatów z ich krajów. Umożliwi to uzyskanie dodatkowych informacji na temat poszczególnych kandydatur, jak i krajowych procedur konkursowych, w ramach których zostali wyłonieni. Również istotną równoległą kwestią jest obowiązek gromadzenia przez Przewodniczącego Podkomisji wszelkich danych na temat dostępności czasowej, umiejętności językowych kandydatów do CPT itp.

Rezolucja nakazuje odrzucenie listy kandydatów, w szczególności gdy brakuje istotnych informacji, nawet jeśli braki nie dotyczą wszystkich kandydatów z listy. Odrzucenie powinno też nastąpić w sytuacji gdy nie wszyscy kandydaci spełniają wymogi minimalne przewidziane w EKZT. Ponadto kolejnym powodem odrzucenia listy kandydatów może być brak spełnienia kryterium zrównoważonej reprezentacji obu płci, z wyjątkiem gdy wszyscy kandydaci na liście są płci niedostatecznie reprezentowanej w CPT (mniej niż 40%).

Ważnym aspektem jest możliwe w indywidualnych przypadkach przesłuchanie kandydatów (tzw. poprawa informacji). Następuje to, jeśli Podkomisja uzna, że dane zawarte w życiorysie kandydata nie są wystarczające lub też, gdy informacje udzielone przez przewodniczącego delegacji krajowej uniemożliwiają prawidłowy wybór z listy osób zgłoszonych przez państwo. Przesłuchanie kandydatów może mieć również miejsce w przypadku, gdy Podkomisja stwierdzi, że zastosowana preselekcja krajowa była niewystarczająco dokładna, aby można było dokonać prawidłowego wskazania osoby na członka CPT. W przypadku gdy procedury preselekcji na poziomie wewnętrznego postępowania krajowego nie budzą żadnych zastrzeżeń

40 Art. 4 ust. 3 „W skład Komitetu nie może wchodzić więcej niż jeden obywatel tego samego państwa”. Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, sporządzona w Strasburgu w dniu 26 listopada 1987 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 46, poz. 238).

Podkomisji, preferencje delegacji krajowych co do kandydata uznaje się za istotne stanowisko przy wyborze członka do CPT.

Prace Podkomisji Praw Człowieka oceniające kandydatów do CPT kończą się wydaniem zalecenia wraz ze zwięzłym uzasadnieniem odnoszącym się do kandydatów z listy krajowej. Zalecenie Podkomisji jest kierowane do Biura ZPRE i stanowi podstawę do sformułowania jego stanowiska, przekazywanego następnie Komitetowi Ministrów Rady Europy. Komunikacja między ZPRE a Komitetem Ministrów stanowi ważny element w międzynarodowej procedurze powoływania członków CPT, bowiem pozytywnie warunkuje wybór wysoko wykwalifikowanych.

#### 4. Podsumowanie

Procedura wyboru członków Europejskiego Komitetu do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu jest zdecydowanie istotna z kilku powodów. Mimo iż zagadnienie to nie jest przedmiotem szerokich rozważań w literaturze polskiej, jak i obcojęzycznej, wydaje się, że zasługuje na uwagę, szczególnie dla tych, którzy pretendują do wykonywania funkcji międzynarodowych w CPT. Procedura krajowa, jak i międzynarodowa wyboru członków do Komitetu powinna zapewnić ściśle ekspercki skład, stać na straży ich niezależności politycznej i zawodowej, ale co najważniejsze – musi dawać rękojmię osobistego zaangażowania kandydatów w ich pracę. Rada Europy, co widać wyraźnie od ponad 25 lat istnienia CPT, stara się także temu wyzwaniu sprostać, czego dowodem są rezolucje i rekomendacje, które uszczegóławiają zarówno zasady delegowania kandydatów z państw w drodze preselekcji krajowej, jak i ich wyboru w procedurze międzynarodowej przez ZPRE i Komitet Ministrów Rady Europy. Należy stwierdzić, iż składy CPT od 1989 r. charakteryzują się wysokim profesjonalizmem, który potwierdzają zarówno standardy, jak i wyniki przeprowadzonych w państwach wizytacji (raporty i zalecenia). Regulacje ZPRE w zakresie procedury wyboru członków CPT posiadają jeszcze jeden ważny aspekt, stanowią lepszą alternatywę poprawy praktyki oraz mechanizmów (zarówno krajowych, jak i międzynarodowych), nominowania najbardziej wykwalifikowanych kandydatów do Komitetu, bez konieczności zmiany tekstu EKZT. Mając na uwadze dotychczasowe osiągnięcia Rady Europy w tym zakresie, można mieć nadzieję, że to się uda.

#### BIBLIOGRAFIA

- Biszyta A., *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, (w:) B. Banaszak i A. Biszyta, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003
- Cassese A., *A New Approach to Human Rights: The European Convention for the Prevention of Torture*, *American Journal of International Law* No. 83 (1989)

- Filipek B., Kontrola przez Radę Europy wykonywania zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie, Kraków 2007, rozprawa doktorska niepublikowana
- Ginther K., The European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, *European Journal of International Law* Vol. 2 No. 123(1990)
- Haug H., Efforts to Eliminate Torture through International Law, *The International Review of the Red Cross* No. 775 (1989)
- Z. Hołda, Europejski Komitet Zapobiegania Torturom (z problematyki instytucji kontrolnych w obszarze Rady Europy), *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska* Vol. XV, 2/2008
- Kuźniar R., Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe, Warszawa 2004
- Łasak K., Warunki dopuszczalności skargi zbiorowej w systemie Europejskiej Karty Społecznej, (w:) *Polska i Rada Europy 1990-2005*, (red.) H. Machińska, Warszawa 2005
- Michałowska G., Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej, Warszawa 2007
- The European Committee for the Prevention of Torture And Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Historical background and main features of the Convention, CPT/Inf. (90) 3, Strasbourg 1990
- The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), CPT standards, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev.2013, Council of Europe, Strasbourg 2013

**PROCEDURE OF APPOINTING MEMBERS OF THE EUROPEAN  
COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE AND INHUMAN  
OR DEGRADING TREATMENT OR PUNISHMENT**

The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) examines, through visits, the treatment of persons deprived of their liberty (Art. 1 of the European Convention for the Prevention of Torture, 1987). CPT activity is based on two principles – cooperation and confidentiality. There are two types of visits, periodic visits and ad hoc visits. Without doubt, the CPT is one of the most important monitoring bodies in the area of interest of the Council of Europe. Due to the specific nature of its work it is worth to look at the members forming the Committee, as well as the legal rules of their appointment, the more so that these issues are not the subject of numerous studies in the doctrine, but are, however, important to the quality of the practical connotations of the operation of international law. The purpose of this discussion is to present the essence of CPT, the specific nature of its composition and the rules for appointing members, both at the national procedure (i.e. pre-selection), as well as on the international stage of the contest.

Key words: European Committee for the Prevention of Torture, human rights, international organizations

Słowa kluczowe: „Europejski Komitet Zapobiegania Torturom”, prawa człowieka, organizacje międzynarodowe