

# Krajowe mechanizmy prewencji tortur: między krajową a międzynarodową ochroną praw człowieka\*

## National Preventive Mechanisms: Between Domestic and International Human Rights Protection

### Abstract

The paper discusses the issue of national preventive mechanisms established by states in the performance of duties imposed by the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted by the United Nations. The purpose of the study is to present specific challenges related to the establishment and functioning of institutions responsible for monitoring places of detention at the national level. These challenges stem from the unique nature of the two-pillar system of prevention established by the OPCAT, and the dualism of national preventive mechanisms, which are rooted in both international and domestic law. The author's research is based on an analysis of four significant aspects: the wide margin of appreciation granted to states in establishing national preventive mechanisms, the obligation to guarantee the independence of mechanisms, granting access to all places of detention, and cooperation with the Subcommittee on Prevention. The study includes examples of established national preventive mechanisms and an analysis of the first general comment to OPCAT, adopted in 2024.

JOANNA GRYGIEL-ZASADA – magister prawa, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, ORCID – 0000-0003-0047-150X, e-mail: jn.grygiel@gmail.com

---

\* Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego nr 2023/49/N/HS5/02674 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

**SŁOWA KLUCZOWE:** krajowe mechanizmy prewencji tortur, zapobieganie torturom, Podkomitet ds. Prewencji, OPCAT, miejsca pozbawienia wolności, ONZ, prawa człowieka

**KEY WORDS:** national preventive mechanisms, torture prevention, Subcommittee on Prevention, OPCAT, places of detention, UN, human rights

## 1 | Wprowadzenie

Protokół Fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (Protokół Fakultatywny do Konwencji przeciwko Torturom, OPCAT)<sup>[1]</sup> został przyjęty 18 grudnia 2002 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ)<sup>[2]</sup>. Celem OPCAT jest wzmocnienie ochrony przed torturami oraz innymi formami złego traktowania i karania poprzez wprowadzenie na poziomie traktatowym systemu prewencyjnego wizytowania miejsc, w których przebywają osoby pozbawione wolności. Protokół Fakultatywny do Konwencji przeciwko Torturom, w odróżnieniu od innych traktatów w dziedzinie ochrony praw człowieka, nie zawiera postanowień zobowiązujących państwa do ścigania i karania przypadków tortur oraz innych form złego traktowania i karania, lecz tworzy system zapobiegania im.

System prewencji ustanowiony na mocy OPCAT oparto na dwóch filarach – monitoringu miejsc pozbawienia wolności prowadzonym na poziomie międzynarodowym przez specjalnie powołany do tego celu organ traktatowy, tj. Podkomitet ds. Prewencji<sup>[3]</sup>, oraz monitoringu prowadzonym

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r., nr 30, poz. 192. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20070300192>. Powszechnie stosowany skrót „OPCAT” pochodzi od nazwy traktatu w języku angielskim *Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*.

<sup>2</sup> General Assembly Resolution, A/RES/57/199.

<sup>3</sup> Pełna nazwa organu to Podkomitet Komitetu przeciwko torturom, do spraw zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

przez krajowe mechanizmy prewencji tortur<sup>[4]</sup> ustanawiane przez państwa (art. 1 OPCAT). Działania realizowane w ramach OPCAT mają na celu regularne sprawdzanie, w jaki sposób traktowane są osoby pozbawione wolności. Odpowiadają zatem definicji monitoringu praw człowieka, przez którą rozumie się systematyczne gromadzenie, weryfikację i wykorzystywanie informacji w celu rozwiązywania problemów związanych z prawami człowieka lub zapewnienia zgodności z nimi, z uwzględnieniem standardów wynikających z traktatów oraz prawa zwyczajowego<sup>[5]</sup>.

Założenia Protokołu Fakultatywnego, inspirowane doświadczeniami z wizytowania więźniów przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża<sup>[6]</sup>, od samego początku prac były przełomowe. Jednak propozycja wprowadzenia, obok monitoringu międzynarodowego, także monitoringu realizowanego przez krajowe instytucje, która pojawiła się dopiero pod koniec prac, wyznaczyła całkowicie nowy kierunek przeciwdziałania naruszeniom praw człowieka. Pomysł ten został poparty przez większość delegacji, które podkreślały komplementarny charakter proponowanych krajowych i międzynarodowych instrumentów<sup>[7]</sup>. Zasada trójstronnej konstruktywnej współpracy między państwami, organem traktatowym oraz krajowymi mechanizmami prewencji ma charakter nadrzędny, jeśli chodzi o cele OPCAT, i znajduje oparcie w wielu jego postanowieniach<sup>[8]</sup>. Strategia ta została określona jako obiecująca, jeśli chodzi o szansę na wyeliminowanie tortur<sup>[9]</sup>.

Protokół Fakultatywny do Konwencji przeciwko Torturom to pierwszy traktat dotyczący praw człowieka, który nakłada bezpośrednio na instytucje krajowe obowiązek działania na rzecz realizacji międzynarodowego

---

<sup>4</sup> W opracowaniu posługuję się zamiennie terminami krajowe mechanizmy prewencji tortur oraz krajowe instytucje monitorujące miejsca pozbawienia wolności.

<sup>5</sup> Anette Faye Jacobsen, *Human Rights Monitoring: A Field Mission Manual* (Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008), 1.

<sup>6</sup> Zob. Nigel Rodley, „Reflections on Working for the Prevention of Torture” *Essex Human Rights Review*, nr 1 (2009): 16-18; The United Nations Convention Against Torture and Its Optional Protocol: A Commentary, wyd. 2, red. Manfred Nowak, Birk Moritz, Guliana Monina (Oxford: Oxford University Press, 2019), 4-6.

<sup>7</sup> Stephanie Krisper, „Article 1. System of Preventive Visits”, [w:] *The United Nations Convention*, 721.

<sup>8</sup> Ibidem, 724, 725.

<sup>9</sup> Lorena González Pinto, „The United Nations Subcommittee on Prevention of Torture: The Effects of Preventive Action” *Journal of Human Rights Practice* 14, nr 1 (2022): 136.

zobowiązania zapobiegania torturom<sup>[10]</sup>. Ma on przełomowy charakter, gdyż o ile założenie, że instytucje krajowe pełnią ważną rolę w ochronie praw człowieka, w tym również w dziedzinie zapobiegania torturom, nie budziło kontrowersji, to po raz pierwszy zdecydowano o nałożeniu na państwa obowiązku korzystania z nich właśnie w celu wywiązania się z międzynarodowych obowiązków<sup>[11]</sup>. Co więcej, zgodnie z Preambułą OPCAT, działania prewencyjne podejmowane na szczeblu krajowym mają charakter nadrzędny, jeśli chodzi o wzmocnienie ochrony osób pozbawionych wolności, a instytucje międzynarodowe jedynie je uzupełniają i wzmacniają<sup>[12]</sup>.

Wyjątkowy charakter tej współpracy oraz dualizm krajowych instytucji monitorujących miejsca pozbawienia wolności – zakorzenionych zarówno w prawie międzynarodowym, jak i krajowym – może być źródłem szczególnych wyzwań tak dla ustawodawców krajowych, jak i osób oraz instytucji stosujących prawo, w tym dla krajowych mechanizmów prewencji tortur. Przedstawione badania opierają się na analizie czterech istotnych zagadnień dotyczących implementacji postanowień Protokołu Fakultatywnego do Konwencji Przeciwko Torturom, tzn. swobody państw stron w kształtowaniu krajowych mechanizmów prewencji tortur, obowiązku zagwarantowania im niezależności, udzielania dostępu do miejsc pozbawienia wolności oraz współpracy z Podkomitetem ds. Prewencji. W niniejszym artykule opisano także przykłady krajowych mechanizmów prewencji tortur oraz zawarto analizę pierwszego Komentarza Ogólnego do OPCAT przyjętego w 2024 r., który dotyczy rozumienia pojęcia miejsc pozbawienia wolności. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie badawcze jakie wyzwania wynikają dla państw oraz krajowych mechanizmów prewencji w kontekście omawianych zagadnień, ze szczególnym uwzględnieniem dualizmu krajowych mechanizmów prewencji oraz charakteru OPCAT.

Zagadnienie powoływania i funkcjonowania krajowych mechanizmów prewencji tortur było wielokrotnie przedmiotem zainteresowania badaczy oraz badaczek międzynarodowego prawa praw człowieka, co znalazło

<sup>10</sup> Elina Steinerte, „The Changing Nature of the Relationship between the United Nations Subcommittee on Prevention of Torture and National Preventive Mechanisms: In Search for Equilibrium” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, nr 2 (2013): 134.

<sup>11</sup> Malcolm D. Evans, Claudine Haenni-Dale, „Preventing Torture? The Development of the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture” *Human Rights Law Review*, nr 1 (2004): 50.

<sup>12</sup> Krisper, „Article 1. System of Preventive Visits”, 711-712.

wyraz w licznych publikacjach zagranicznych<sup>[13]</sup>, i stanowi o istotnym znaczeniu tej problematyki w dyskursie naukowym. W literaturze polskojęzycznej obowiązki państw i krajowych mechanizmów prewencji wynikające z OPCAT nie doczekały się dotychczas kompleksowych opracowań, będąc analizowane jedynie w kontekście wybranych aspektów. Problematykę tę podejmowano w zakresie powołania krajowego mechanizmu prewencji tortur działającego w strukturach Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wraz z przedstawieniem ogólnych informacji o instytucji oraz praktycznych aspektów wykonywania mandatu przez mechanizm w Polsce<sup>[14]</sup>. Poza publikacją poświęconą gwarancjom niezależności krajowych

<sup>13</sup> Peter Vedel Kessing, „New Optional Protocol to the UN Torture Convention” *Nordic Journal of International Law*, nr 4 (2003); Evans, Haenni-Dale, „Preventing Torture? The Development of the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture”; Rachel Murray, „National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the Torture Convention: One Size Does Not Fit All” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, nr 4 (2008); Elina Steinerte, Rachel Murray, „Same but Different? National Human Rights Commissions and Ombudsman Institutions as National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture” *Essex Human Rights Review*, Special Issue (2009); Rachel Murray, Elina Steinerte, Malcolm D. Evans, Antenor Hallo de Wolf, *The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture* (Oxford, New York: Oxford University Press, 2011); Elina Steinerte, „The Jewel in the Crown and Its Three Guardians: Independence of National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the UN Torture Convention” *Human Rights Law Review*, nr 1 (2014).

<sup>14</sup> Zob. Stanisław Trociuk, „Rzecznik Praw Obywatelskich jako krajowy mechanizm prewencji”, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, red. Piotr Kardas, Tomasz Sroka, Włodzimierz Wróbel (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012); Ryszard Czerniawski, „Krajowy mechanizm prewencji – funkcje i zadania Rzecznika Praw Obywatelskich” *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, nr 1 (2013): 357-364; Natalia Kłaczyńska, „Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji w systemie ochrony praw osób pozbawionych wolności”, [w:] *Wybrane problemy ochrony praw człowieka w Polsce*, red. Larysa Leszczenko, Jolanta Szablicka-Żak (Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2016); Justyna Zarecka, „Rola Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w implementacji standardów międzynarodowych do polskiego systemu więziennego”, [w:] *Polski system penitencjarny w stulecie odzyskania niepodległości: VI Kongres Penitencjarny*, red. Teodor Bulenda, Aldona Nawój-Śleszyński (Warszawa: Centralny Zarząd Służby Więziennej, 2019); Ewa Dawidziuk, Kamila Kotowska, „Nowe technologie w komunikacji skazanych i tymczasowo aresztowanych ze światem zewnętrznym” *Archiwum Kryminologii*, nr 2 (2021): 151-194; Joanna Grygiel, „Detencja administracyjna cudzoziemców w Polsce – perspektywa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur” *Europejski Przegląd Sądowy*, 8 (2023).

mechanizmów prewencji tortur<sup>[15]</sup>, istota funkcjonowania tych instytucji nie doczekała się dotychczas szerszego omówienia w polskojęzycznej literaturze przedmiotu. Jednym z celów niniejszego artykułu jest także próba uzupełnienia tej luki.

W opracowaniu posłużono się metodą dogmatyczną, analizując treść Protokołu Fakultatywnego do Konwencji przeciwko Torturom, raporty roczne Podkomitetu ds. Prewencji oraz inne opublikowane przez ten organ dokumenty. Przykłady ilustrujące różnorodny charakter krajowych mechanizmów prewencji tortur zostały przedstawione na podstawie informacji opublikowanych przez Podkomitet ds. Prewencji<sup>[16]</sup>, Stowarzyszenie Zapobiegania Torturom (The Association for the Prevention of Torture, w skrócie APT), czyli wiodącą organizację pozarządową w zakresie wspierania państw w przeciwdziałaniu przypadkom tortur i złego traktowania, również poprzez implementację postanowień OPCAT<sup>[17]</sup>, a także udostępnionych przez krajowe mechanizmy prewencji tortur na swoich stronach internetowych. W przypadku polskiego krajowego mechanizmu prewencji tortur dokonano analizy także pięciu najnowszych raportów rocznych. Analiza dokumentów została uzupełniona również o przegląd literatury przedmiotu.

## 2 | Swoboda państw stron w kształtowaniu krajowych mechanizmów prewencji

W Protokole Fakultatywnym do Konwencji przeciwko Torturom zawarto postanowienia odnoszące się do zadań prewencyjnych realizowanych zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym. W preambule zastrzeżono jednak, że to państwa są w pierwszej kolejności odpowiedzialne

---

<sup>15</sup> Joanna Grygiel, „Gwarancje niezależności krajowych mechanizmów prewencji powołanych na podstawie OPCAT” *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, 19 (2021).

<sup>16</sup> Zob. lista wyznaczonych krajowych mechanizmów prewencji tortur, <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt/national-preventive-mechanisms>. [dostęp: 20.8.2025].

<sup>17</sup> Zob. OPCAT Database. <https://www.apr.ch/knowledge-hub/opcat>. [dostęp: 20.8.2025].

za podjęcie skutecznych środków, mających na celu zapobieganie przypadkom tortur oraz innych form złego traktowania oraz karania. Wysiłki państw w tym zakresie powinny koncentrować się na prewencyjnym wizytowaniu miejsc, w których przebywają osoby pozbawione wolności, będąc narażonymi na większe ryzyko przemocy ze strony funkcjonariuszy państwowych oraz innych osób występujących w charakterze urzędowym. Monitoring na poziomie krajowym powinien być prowadzony przez krajowe mechanizmy prewencji tortur, do ustanowienia których zobowiązano państwa strony w terminie roku od dnia wejścia w życie protokołu, jego ratyfikacji bądź przystąpienia (art. 3 i 17 OPCAT). Zgodnie z postanowieniami OPCAT istnieje możliwość odroczenia realizacji obowiązku ustanowienia krajowego mechanizmu prewencji<sup>[18]</sup>.

Protokół Fakultatywny do Konwencji przeciwko Torturom przewiduje, że państwo może ustanowić jeden bądź więcej krajowych mechanizmów prewencji tortur. W praktyce, chociaż zdecydowana większość państw zdecydowała się na powołanie jednego krajowego mechanizmu prewencji, to istnieją także mechanizmy wielopodmiotowe, które funkcjonują w oparciu o różne podziały mandatu, np. pod względem geograficznym lub kompetencyjnym. Krajowe organy monitorujące miejsca pozbawienia wolności mogą być powoływane także przez jednostki zdecentralizowane, o ile odpowiadają postanowieniom Protokołu Fakultatywnego (art. 17 OPCAT). Pojęcie zdecentralizowanych jednostek należy odnosić w szczególności do państw federalnych i interpretować łącznie z art. 29 OPCAT, który gwarantuje, że Protokół Fakultatywny ma zastosowanie do wszystkich części państw federalnych bez ograniczeń i wyjątków<sup>[19]</sup>. Traktat nie zawiera dalszych szczegółowych wytycznych dla państw przy wyznaczaniu krajowych mechanizmów prewencji tortur, zastrzegając jednak obowiązek zagwarantowania im niezależności oraz stawiając określone wymagania, jeśli chodzi o personel mechanizmu. Niezależność mechanizmu musi być

---

<sup>18</sup> Państwa mają możliwość odroczenia obowiązku ustanowienia krajowego mechanizmu prewencji tortur na okres do trzech lat na podstawie złożonej deklaracji oraz na okres następnych dwóch lat decyzją Komitetu przeciwko Torturom po przedstawieniu uzasadnionych okoliczności i po konsultacji z Podkomitetem ds. Prewencji (art. 24 OPCAT).

<sup>19</sup> Inter-American Institute of Human Rights, Association for the Prevention of Torture, *Optional Protocol to the UN Convention against Torture: Implementation Manual* (Geneva, 2010), 88; Association for the Prevention of Torture, *Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Federal and other Decentralised States* (2011).

zagwarantowana w aspekcie funkcjonalnym, osobowym oraz finansowym (art. 17 oraz art. 18 ust. 1 i 3 OPCAT)<sup>[20]</sup>. Obowiązkiem państw jest także podjęcie niezbędnych kroków w celu zapewnienia, by eksperci krajowych mechanizmów prewencji posiadali wymagane umiejętności oraz wiedzę zawodową, a także dążenie do zapewnienia równowagi pod względem płci oraz odpowiedniej reprezentacji grup etnicznych i mniejszościowych w kraju (art. 18 ust. 2 OPCAT). Przy ustanawianiu mechanizmów odpowiednia uwaga państw powinna być poświęcona Zasadom odnoszącym się do statusu krajowych instytucji działających na rzecz popierania i ochrony praw człowieka (art. 18 ust. 4 OPCAT), czyli tzw. Zasadom Paryskim<sup>[21]</sup>.

Skutkiem przyznania państwom szerokiego marginesu swobody przy wyznaczaniu krajowych mechanizmów prewencji jest różnorodność struktur instytucjonalnych na całym świecie, które zostały wybrane do tej roli. Protokół Fakultatywny do Konwencji Przeciwko Torturom nie bez powodu pozostawia swobodę w wyborze modelu krajowego mechanizmu prewencji, gdyż powinien być on dostosowany do państwa, w którym mechanizm ma wykonywać swoje zadania. Jak wskazuje Podkomitet ds. Prewencji, państwo powinno wybrać model, który uzna za najbardziej odpowiedni, biorąc pod uwagę uwarunkowania wewnętrzne danego państwa, jego strukturę administracyjną i finansową, a także położenie geograficzne<sup>[22]</sup>. Wskazuje się również, że krajowe mechanizmy prewencji powinny być dostosowane do lokalnych warunków i tradycji<sup>[23]</sup>.

Obecnie stronami Protokołu Fakultatywnego do Konwencji Przeciwko Torturom jest 95 państw<sup>[24]</sup>, wśród których 79 państw wyznaczyło swoje krajowe mechanizmy prewencji tortur<sup>[25]</sup>. W ślad za systematyką przy-

---

<sup>20</sup> Na temat niezależności krajowych mechanizmów prewencji zob. szerzej część III. niniejszego opracowania.

<sup>21</sup> U.N. General Assembly, „Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)”, Pub. L. No. Resolution 48/134 (1993).

<sup>22</sup> SPT, Third Annual Report of the SPT, April 2009 to March 2010, CAT/C/44/2 (2010): 49.

<sup>23</sup> Richard Carver, „A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law” *Human Rights Law Review*, nr 1 (2010): 28.

<sup>24</sup> Zob. status OPCAT na dzień 11 września 2025 r., [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-9-b&chapter=4](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4).

<sup>25</sup> Zob. lista wyznaczonych krajowych mechanizmów prewencji. <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt/national-preventive-mechanisms>. [dostęp: 11.9.2025].

jętą przez badaczy oraz badaczki<sup>[26]</sup>, a także Stowarzyszenie Zapobiegania Torturom, krajowe mechanizmy prewencji tortur można podzielić na te, które: (1) funkcjonują w strukturach krajowych instytucji ochrony praw człowieka (ang. *national human rights institution*, NHRI); (2) zostały powołane jako nowa wyspecjalizowana instytucja; (3) mają charakter wielopodmiotowy. Proponowana klasyfikacja nie jest doskonała, ponieważ niektóre krajowe mechanizmy prewencji tortur posiadają cechy charakterystyczne dla więcej niż jednej kategorii. W takiej sytuacji zasadne jest przyporządkowanie określonego mechanizmu do grupy, z którą łączy go najwięcej cech.

Krajowe mechanizmy prewencji tortur działające w strukturach ombudsmenów i komisji praw człowieka są najczęściej wybieranym modelem przez państwa, stanowiąc prawie trzy czwarte wszystkich krajowych mechanizmów prewencji ustanowionych na świecie<sup>[27]</sup>. W takim przypadku ombudsmani oraz komisje praw człowieka, które uznawane są za dwa główne archetypy NHRI<sup>[28]</sup>, oprócz swoich obowiązków związanych z ochroną i promocją praw człowieka w danym państwie, wykonują także zadania związane z powierzonym im mandatem krajowego mechanizmu prewencji tortur. Wiąże się to z wykorzystaniem potencjału zarówno osobowego, jak i strukturalnego już działającej instytucji. Z drugiej strony, delegowanie istniejącym w państwach NHRI kolejnych zadań wynikających z międzynarodowych zobowiązań może prowadzić do nałożenia na te instytucje zbyt dużej ilości obowiązków, zwłaszcza jeśli odbywa się to bez ich wzmocnienia finansowego i kadrowego. Pojawia się także problem zapewnienia niezależności krajowych mechanizmów prewencji tortur od instytucji, w ramach których funkcjonują.

---

<sup>26</sup> Murray, „National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the Torture Convention”, 487–89; Murray et al., *The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*, 116; Steinerte, „The Jewel in the Crown and Its Three Guardians”, 5; Stephanie Krisper, „Article 17. Establishment of National Preventive Mechanisms”, [w:] *The United Nations Convention*, 884–885.

<sup>27</sup> Dane ilościowe oraz opisy krajowych mechanizmów prewencji pochodzą z własnej analizy opartej na informacjach udostępnionych przez Organizację Narodów Zjednoczonych, korespondencji państw-stron OPCAT z Podkomitetem ds. Prewencji, danych opublikowanych przez Stowarzyszenie Zapobiegania Torturom w bazie OPCAT Database (<https://www.apt.ch/knowledge-hub/opcat>) oraz informacji udostępnionych na stronach internetowych mechanizmów.

<sup>28</sup> Katerina Linos, Tom Pegram, „Architects of Their Own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations” *Human Rights Quarterly*, nr 4 (2016): 1114.

Polska jest przykładem państwa, które zdecydowało się na powierzenie mandatu krajowego mechanizmu prewencji tortur istniejącej krajowej instytucji ochrony praw człowieka, tj. Rzecznikowi Praw Obywatelskich. Początkowo funkcja ta została delegowana Rzecznikowi w 2008 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości na podstawie uchwały Rady Ministrów<sup>[29]</sup>. W 2011 r. doszło do zmiany w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>[30]</sup>, tym samym mandat krajowego mechanizmu prewencji uzyskał ustawową regulację. W celu wykonywania funkcji krajowego mechanizmu prewencji w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich wyodrębniono dedykowany departament, tj. Zespół Krajowego Mechanizmu Prewencji. Innymi państwami, które zdecydowały się powierzyć mandat krajowego mechanizmu prewencji ombudsmanowi są na przykład Albania, Austria, Azerbejdżan, Boliwia, Bułgaria, Czechy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Norwegia, Portugalia, Szwecja i Węgry.

Niekiedy ombudsmeni wykonują zadania krajowego mechanizmu prewencji we współpracy z innymi podmiotami, w tym przede wszystkim organizacjami pozarządowymi. I tak na przykład w Słowenii funkcję krajowego mechanizmu prewencji tortur wykonuje Rzecznik Praw Obywatelskich we współpracy z organizacjami pozarządowymi wybieranymi na podstawie publicznych zaproszeń. Przedstawiciele organizacji biorą udział w wizytacjach, co wzmacnia interdyscyplinarny charakter monitoringu. Organizacje biorą udział także w planowaniu wizyt. Z dostępnych informacji wynika, że w 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich współpracował z dziewięcioma organizacjami, w tym m.in. z Caritasem Słowenia.

W wielu państwach jako NHRI działają komisje praw człowieka i również w tym przypadku te instytucje wybierane są do wykonywania mandatu krajowych mechanizmów prewencji tortur. Przykładem jest Mongolia, w przypadku której jeden z komisarzy wchodzących w skład Krajowej Komisji Praw Człowieka jest odpowiedzialny za prewencję tortur i kierowanie wyodrębnionym w tym celu departamentem, w którym realizowane są zadania krajowego mechanizmu prewencji tortur. Innymi przykładami państw, w których jako krajowy mechanizm prewencji tortur wyznaczono

<sup>29</sup> Pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości do Rzecznika Praw Obywatelskich z 18 stycznia 2008 r., DWM I 482/48/02, opubl. <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/1202829239.pdf>. [dostęp: 20.8.2025].

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. z 2011 r. nr 222, poz. 1320.

komisję praw człowieka, są m.in. Chile, Madagaskar, Maroko, Togo, Turcja i Urugwaj.

Cześć państw zdecydowała się utworzyć nowe wyspecjalizowane instytucje w celu realizacji obowiązków wynikających z OPCAT. Tę kategorię mechanizmów wyróżnia fakt, że instytucje, w ramach których funkcjonują, nie wykonują innych zadań, niż wynikające z Protokołu Fakultatywnego do Konwencji Przeciwko Torturom. Państwa, które decydują się na takie rozwiązanie, dążą do zapewnienia mechanizmom wysokiego stopnia wyspecjalizowania. Utworzenie krajowego mechanizmu prewencji jako nowej instytucji może wynikać również z tego, że w danym państwie istniejące struktury nie mają możliwości przyjęcia nowych zadań bądź nie spełniają kryteriów stawianych mechanizmom. Przykładem państwa, które zdecydowało się na powierzenie mandatu krajowego mechanizmu prewencji tortur nowoutworzonej specjalnie w tym celu instytucji jest Francja, gdzie powołano Generalnego Kontrolera Miejsc Pozbawienia Wolności (fr. *Contrôleur général des lieux de privation de liberté*). Generalny Kontroler jest wspierany przez sekretariat, pełno- i niepełnoetatowych kontrolerów oraz asystentów. Innym przykładem jest Liechtenstein, gdzie mandat krajowego mechanizmu prewencji powierzono Komisji Penitencjarnej (niem. *Vollzugskommission*), która składa się z pięciu członków powoływanych przez rząd, przy czym minimum dwóch członków wybieranych jest spośród społeczeństwa obywatelskiego. Krajowe mechanizmy prewencji tortur jako nowe wyspecjalizowane instytucje zostały powołane także w m.in. w Gwatemali, Hondurasie, Kambodży, Kirgistanie, Mauretanii, Paragwaju, Szwajcarii, Tunezji i we Włoszech.

Ostatnią kategorię krajowych mechanizmów prewencji stanowią instytucje wielopodmiotowe, przy czym ich multicentryczność może wynikać z podziału mandatu pod względem tematycznym, geograficznym lub jurysdykcyjnym<sup>[31]</sup>. Podziały mandatu wśród różnych instytucji mogą mieć także charakter mieszany. Niemiecki krajowy mechanizm prewencji tortur jest przykładem mechanizmu wielopodmiotowego o podziale jurysdykcyjnym, gdyż składa się on z dwóch instytucji: Federalnej Agencji Prewencji Tortur (*Bundesstelle*) oraz Wspólnej Komisji Landów (*Länderkommission*). Pierwsza z instytucji posiada jurysdykcję federalną, tj. obejmującą ośrodki detencyjne prowadzone przez Federalne Siły Zbrojne, Policję Federalną oraz Niemiecką Administrację Celną. Druga instytucja posiada jurysdykcję

<sup>31</sup> Krisper, „Article 17. Establishment of National Preventive Mechanisms”, [w:] *The United Nations Convention*, 883.

obejmującą miejsca pozbawienia wolności funkcjonujące w ramach krajów związkowych (m.in. policyjne i sądowe miejsca pozbawienia wolności, zakłady psychiatryczne, domy opieki, zakłady opieki nad młodzieżą). Z kolei australijski krajowy mechanizm prewencji może być zakwalifikowany jako mechanizm o charakterze wielopodmiotowym, w którym funkcjonuje geograficzno-jurysdykcyjny podział mandatu. W tym państwie od 2017 r. trwają prace nad wyznaczeniem krajowego mechanizmu prewencji tortur i ostatecznie zdecydowano, że będzie się on składał z regionalnych i terytorialnych mechanizmów, koordynowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich Wspólnoty, który oprócz funkcji koordynacyjnych będzie posiadał także własny mandat wizytowania określonych miejsc pozbawienia wolności. Należy dodać, że dotychczas nie wszystkie mechanizmy lokalne w tym państwie zostały wyznaczone.

Tematyczny podział mandatu krajowego mechanizmu prewencji tortur funkcjonuje np. na Malcie. W tym państwie krajowy mechanizm prewencji współtworzą dwie instytucje: Rada Wizytatorów ds. Osób Zatrzymanych (*Monitoring Board for Detained Persons*) oraz Rada Wizytatorów Zakładu Karnego Corradino (*Corradino Correctional Facility Monitoring Board*), przy czym instytucje te posiadają własne zadania w zakresie wizytowania określonych miejsc pozbawienia wolności oraz sporządzają odrębne raporty wraz z rekomendacjami. Innym przykładem jest Nowa Zelandia, gdzie jako krajowy mechanizm prewencji wyznaczono pięć instytucji, tj. Komisję Praw Człowieka (która pełni rolę organu koordynującego), Rzecznika Praw Obywatelskich, Niezależny Organ ds. Policyjnego Postępowania, Komisję Praw Dziecka i Młodych Osób, oraz Inspektora Zakładów Karnych dla Służb. Niezależny Organ ds. Policyjnego Postępowania wykonuje obowiązki względem osób przebywających w policyjnych miejscach pozbawienia wolności. Komisja Praw Dziecka i Młodych Osób wizytuje miejsca, gdzie dzieci są pozbawione wolności. Inspektor Zakładów Karnych dla Służb monitoruje ośrodki detencyjne Sił Zbrojnych Nowej Zelandii. Rzecznik Praw Obywatelskich wizytuje różne rodzaje miejsc pozbawienia wolności w kraju, w tym m.in. więzienia, szpitale psychiatryczne oraz domy opieki. Rozbudowany krajowy mechanizm prewencji z tematycznym i terytorialnym podziałem kompetencji między różne instytucje działa także w Wielkiej Brytanii, gdzie 21 instytucji koordynowanych jest przez Inspektora Więziennictwa Anglii i Walii.

Trudności z wyznaczeniem krajowego mechanizmu prewencji mogą stanowić podstawę odroczenia realizacji zobowiązań wynikających

z Protokołu Fakultatywnego na podstawie art. 24 OPCAT<sup>[32]</sup>. Odpowiednie deklaracje w tym zakresie złożyły m.in. Bośnia i Hercegowina, Niemcy, Węgry, Kazachstan oraz Rumunia<sup>[33]</sup>. Australia złożyła deklarację wydłużającą okres wyznaczenia krajowego mechanizmu prewencji o trzy lata, a następnie wystąpiła o dalsze przedłużenie tego okresu o kolejny rok, na co uzyskała zgodę. Proces wyznaczenia krajowego mechanizmu prewencji w tym państwie nadal jest w toku. Mimo składania deklaracji, państwa i tak nierzadko wywiązują się z obowiązku ustanowienia krajowego mechanizmu prewencji ze znaczącym opóźnieniem względem terminów wskazanych w OPCAT. W odpowiedzi na zaniechania państw Podkomitet ds. Prewencji w 2016 r. wystosował do nich pisma, a następnie opublikował listę państw spóźniając się z wykonaniem postanowień art. 17 OPCAT o więcej niż 3 lata. Od tego czasu Podkomitet ds. Prewencji dokonuje okresowego przeglądu listy. Obecnie na liście znajduje się dwanaście państw – Afganistan, Belize, Burundi, Republika Środkowoafrykańska, Demokratyczna Republika Kongo, Gabon, Ghana, Liberia, Nauru, Filipiny, Sudan Południowy oraz Palestyna<sup>[34]</sup>. Opóźnienie w implementacji OPCAT w tych państwach może wynikać z konfliktów zbrojnych trwających na ich terenach, kryzysów gospodarczych, ale także braku politycznej woli państw wywiązania się z międzynarodowych zobowiązań oraz trudności z wyborem struktury krajowego mechanizmu prewencji.

Pozostawiona państwom swoboda w wyborze instytucji, która będzie wykonywać zadania krajowego mechanizmu prewencji stanowi źródło wyzwań dla państw. Muszą one bowiem w pierwszej kolejności zdecydować, jaki model najlepiej sprawdzi się w państwie, biorąc pod uwagę jego charakterystyczne cechy, np. ustrój i możliwości finansowe. Wszystkie modele krajowych mechanizmów prewencji opisane w tej części artykułu wiążą się z określonymi trudnościami. Wybór istniejącej w danym państwie NHRI może powodować zagrożenie dla niezależności krajowego mechanizmu prewencji. Delegowanie zadań mechanizmu nowo utworzonym specjalnie w tym celu instytucjom powoduje konieczność poniesienia

<sup>32</sup> Krisper, „Article 24. Temporary Opting-Out Declaration”, [w:] *The United Nations Convention*, 961.

<sup>33</sup> Zob. The United Nations Treaty Collection. [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-9-b&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&clang=_en). [dostęp: 20.8.2025].

<sup>34</sup> Zob. Lista państw stron OPCAT, w przypadku których wypełnienie zobowiązań określonych w art. 17 OPCAT jest znacznie opóźnione. <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt/non-compliance-article-17>. [dostęp: 20.08.2025].

znaczących nakładów finansowych związanych z utworzeniem nowych struktur. Z kolei wielopodmiotowe mechanizmy muszą mierzyć się z problemem koordynacji działań. Trudności z wyznaczeniem krajowego mechanizmu prewencji były powodem składania przez państwa deklaracji wydłużających czas na implementację obowiązków wynikających z OPCAT.

### 3 | Obowiązek zapewniania niezależności krajowym mechanizmom prewencji tortur

Zapewnienie niezależności jest jednym z niewielu wymagań, jakie OPCAT wyraźnie formułuje względem krajowych mechanizmów prewencji. W Protokole Fakultatywnym do Konwencji przeciwko Torturom nie zawarto definicji niezależności, stanowiąc jedynie obowiązek zapewnienia jej w aspekcie funkcjonalnym, personalnym oraz finansowym (art. 18 ust. 1 i 3 OPCAT). Przez niezależność funkcjonalną należy rozumieć niezależność od wszystkich organów władzy państwowej – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a także od instytucji odpowiedzialnych za funkcjonowanie miejsc pozbawienia wolności, administracji oraz wpływów partii politycznych<sup>[35]</sup>. Niezależność funkcjonalna obejmuje kilka aspektów, w tym osadzenie mechanizmów w ramach konstytucyjnych bądź co najmniej ustawowych, zagwarantowanie niezależności finansowej, oraz niezależności jej członków<sup>[36]</sup>. Wskazówki dotyczące zapewnienia niezależności krajowym mechanizmom prewencji tortur mogą być interpretowane także z treści Zasad Paryskich, czyli minimalnych standardów międzynarodowych, które muszą spełniać krajowe instytucje ochrony praw człowieka, aby mogły być uznane za wiarygodne i skuteczne, do których wprost odwołuje się OPCAT (art. 18 ust. 4 OPCAT).

Procedura powoływania członków krajowych mechanizmów prewencji tortur i ich relacje z rządem mają kluczowe znaczenie dla zapewniania im niezależności od wpływów i kontroli państwa<sup>[37]</sup>. Podkomitet ds. Prewencji

<sup>35</sup> Krisper, „Article 18. Independence, Pluralism, and Efficiency”, [w:] *The United Nations Convention*, 894.

<sup>36</sup> Ibidem, 894.

<sup>37</sup> Murray et al., *The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*, 120.

wskazuje, że przejrzysty proces wyboru i mianowania członków krajowych mechanizmów prewencji, którzy są niezależni i nie zajmują stanowisk, które mogłyby budzić wątpliwości w zakresie konfliktu interesów sprzyja zarówno rzeczywistej, jak i odbieranej, niezależności instytucji<sup>[38]</sup>. Ponadto, zgodnie z wytycznymi organu traktatowego, długość kadencji członków krajowych mechanizmów prewencji powinna być wystarczająca, aby zapewnić ich niezależne funkcjonowanie<sup>[39]</sup>. W celu zapewnienia niezależności krajowym mechanizmom prewencji tortur państwa nie powinny wyznaczać do pełnienia w nim funkcji osób, co do których występuje ryzyko konfliktu interesów<sup>[40]</sup>. Zapewnieniu niezależności personelu krajowych mechanizmów prewencji tortur służą także przywileje i immunitety<sup>[41]</sup>. Niezależność krajowych mechanizmów prewencji związana jest również z przyznaniem im odpowiednich środków, które umożliwią efektywne wykonywanie powierzonych zadań (art. 18 ust. 3 OPCAT). Środki te powinny obejmować zasoby materialne (m.in. pojazdy i pomieszczenia), zasoby ludzkie, czyli wystarczającą liczbę pracowników, oraz zasoby finansowe, aby wynagrodzić ekspertów za wizytowanie odpowiedniej liczby miejsc pozbawienia wolności objętych mandatem mechanizmu<sup>[42]</sup>.

Jednocześnie wskazuje się, że niezależność krajowych mechanizmów prewencji to nie tylko kwestia wybierania ich członków w transparentnej procedurze czy zapewnienia im należytego finansowania i autonomii, ale także tego, jak funkcjonuje mechanizm, jak wykonuje swój mandat i w jaki sposób współpracuje z innymi podmiotami<sup>[43]</sup>. Zadaniem krajowych mechanizmów prewencji jest utrzymanie rzeczywistej i postrzeganej niezależności poprzez unikanie wszelkich działań, które mogłyby być postrzegane jako ingerencja rządu bądź otrzymywanie od niego wskazówek<sup>[44]</sup>.

W poprzedniej części opracowania wskazano, że powierzenie mandatu krajowego mechanizmu prewencji tortur istniejącej w danym państwie krajowej instytucji ochrony praw człowieka jest częstą praktyką państw.

<sup>38</sup> SPT, *First Annual Report of the SPT, February 2007 to March 2008*, CAT/C/40/2 (2008): 28 (c).

<sup>39</sup> SPT, *Guidelines on National Preventive Mechanisms*, CAT/OP/12/5 (2010): 71; SPT, *Fourth Annual Report of the SPT*, CAT/C/46/2 (2011): 9.

<sup>40</sup> SPT, *Guidelines on National Preventive Mechanisms*, 18.

<sup>41</sup> Ibidem, 26; SPT, *Fourth Annual Report of the SPT*, 88; SPT, *Analytical assessment tool for national preventive mechanisms*, CAT/OP/1/Rev.1 (2016): 11.

<sup>42</sup> Krisper, „Article 18. Independence, Pluralism, and Efficiency”, 901.

<sup>43</sup> Murray et al., *The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*, 132.

<sup>44</sup> Steinerte, „The Jewel in the Crown and Its Three Guardians”, 23.

Jednak rozwiązanie to powoduje szczególne trudności, jeśli chodzi o zagwarantowanie krajowym mechanizmom prewencji tortur możliwości niezależnego działania w aspekcie funkcjonalnym, personalnym i finansowym. Szereg wytycznych w tym zakresie sformułował Podkomitet ds. Prewencji, m.in. w opublikowanych w 2016 i 2024 r. zestawieniach wskazówek udzielonych na wniosek krajowych mechanizmów prewencji<sup>[45]</sup>. W szczególności organ traktatowy podkreślił, że krajowe mechanizmy prewencji tortur muszą w takiej sytuacji działać niezależnie nie tylko od państwa, ale także od instytucji, w ramach której funkcjonują, co wymaga zapewnienia specjalnych środków finansowych. Ponadto budżet mechanizmu powinien być zaplanowany oddzielnie w stosunku do budżetu NHRI i pozostawać do dyspozycji mechanizmu<sup>[46]</sup>. Jeśli chodzi o powiązania wewnętrzne między krajowym mechanizmem prewencji tortur a NHRI, której powierzono zadania mechanizmu, to Podkomitet ds. Prewencji zwraca szczególną uwagę na kwestię zapewnienia relacji niehierarchicznej oraz autonomii operacyjnej mechanizmu w odniesieniu do swoich zasobów, planów pracy, ustaleń, zaleceń oraz bezpośredniego kontaktu z Podkomitetem ds. Prewencji. Organ traktatowy zaleca umieszczenie mechanizmu jako struktury równoległej na poziomie kierownictwa instytucji i unikanie sytuacji podlegania mechanizmu kilku departamentom<sup>[47]</sup>. Podkomitet ds. Prewencji stoi na stanowisku, że krajowa instytucja ochrony praw człowieka oraz krajowy mechanizm prewencji tortur powinny stanowić dwie odrębne i autonomiczne struktury, realizujące dwa różne mandaty, przy czym ich działania mogą wzajemnie się uzupełniać<sup>[48]</sup>. Ponadto organ traktatowy wskazuje, że relacja między zadaniami krajowego mechanizmu prewencji a pozostałymi strukturami instytucji, metody pracy oraz zabezpieczenia mające na celu ochronę niezależności działania mechanizmu powinny być jasno określone w odpowiednich przepisach wewnętrznych<sup>[49]</sup>.

Zapewnienie krajowym mechanizmom prewencji niezależności jest jednym z największych wyzwań, z którymi mierzą się państwa, implementując OPCAT. Świadczy o tym ilość obserwacji oraz rekomendacji

<sup>45</sup> SPT, *Ninth Annual Report of the SPT*, CAT/C/57/4 (2016): Annex (część III); SPT, *Seventeenth Annual Report of the SPT*, CAT/C/79/2 (2024): Annex I (część A).

<sup>46</sup> SPT, *Ninth Annual Report of the SPT*, 12-13; SPT, *Seventeenth Annual Report of the SPT*, 3.

<sup>47</sup> SPT, *Ninth Annual Report of the SPT*, 15-16.

<sup>48</sup> Ibidem, 18-19; SPT, *Seventeenth Annual Report of the SPT*, 5.

<sup>49</sup> SPT, *Analytical Assessment Tool for national preventive mechanisms*, 14.

Podkomitetu ds. Prewencji<sup>[50]</sup> dotycząca właśnie tego aspektu funkcjonowania krajowych mechanizmów prewencji, jak również zainteresowanie badaczy oraz badaczek przedmiotu<sup>[51]</sup>. W literaturze wprost wskazano, że zapewnienie niezależności krajowym mechanizmom prewencji tortur jest najważniejszą z minimalnych gwarancji, jakie OPCAT formułuje względem krajowych mechanizmów prewencji<sup>[52]</sup>, a także, że niezależność stanowi „klejnot w ich koronie”<sup>[53]</sup>. Zdiagnozowano także, że wśród rządów niektórych państw obserwuje się tendencję do ustanawiania krajowych mechanizmów prewencji, które nie są w pełni niezależne, a także nie są wyposażone w odpowiednie zasoby ludzkie i środki finansowe. Niekiedy też pojawia się problem politycznego mianowania personelu<sup>[54]</sup>.

## 4 | Udzielenie dostępu do miejsc pozbawienia wolności

W świetle postanowień Protokołu Fakultatywnego do Konwencji przeciwko Torturom nie jest wystarczające ustanowienie mechanizmów w sposób zgodny z wymaganiami wskazanymi powyżej, ale także zapewnienie im możliwości wykonywania swoich prewencyjnych zadań. Należy do nich przede wszystkim regularne sprawdzanie sposobu traktowania osób pozbawionych wolności i na tej podstawie przedstawienie rekomendacji zmierzających do jego poprawy (art. 19 lit. a i b OPCAT)<sup>[55]</sup>. W tym celu państwa mają m.in. obowiązek przyznania krajowym mechanizmom prewencji tortur dostępu do wszelkich miejsc, w których przebywają osoby pozbawione wolności oraz informacji dotyczących ich traktowania, a także umożliwienia personelowi krajowego mechanizmu prewencji odbywania

<sup>50</sup> Na temat rekomendacji Podkomitetu ds. Prewencji, zob. szerzej część V. niniejszego opracowania.

<sup>51</sup> Zob. np. Steinerte, „The Jewel in the Crown and Its Three Guardians”.

<sup>52</sup> Krisper, „Article 18. Independence, Pluralism, and Efficiency”, 893.

<sup>53</sup> Steinerte, „The Jewel in the Crown and Its Three Guardians”.

<sup>54</sup> González Pinto, „The United Nations Subcommittee on Prevention of Torture: The Effects of Preventive Action”, 149 wraz ze wskazaną literaturą.

<sup>55</sup> Stephanie Krisper, „Article 19. Mandate and Power of National Preventive Mechanisms”, [w:] *The United Nations Convention*, 911.

prywatnych rozmów z osobami pozbawionymi wolności oraz innymi osobami, które mogą dostarczyć stosownych informacji (art. 20 OPCAT).

W Protokole Fakultatywnym w sposób szeroki zdefiniowano pojęcia pozbawienia wolności oraz miejsc pozbawienia wolności (art. 4 OPCAT)<sup>[56]</sup>, tym samym obejmując monitoringiem wszystkie miejsca, w których przebywają osoby na polecenie jakiegokolwiek władzy sądowej, administracyjnej bądź innej, których nie mogą opuszczać. W praktyce oznacza to, że prewencyjne wizyty powinny odbywać się nie tylko w więzieniach i aresztach, ale także w takich instytucjach, jak na przykład zamknięte szpitale psychiatryczne, całodobowe domy opieki, młodzieżowe ośrodki wychowawcze czy strzeżone ośrodki dla cudzoziemców.

Na tle powyższych postanowień OPCAT ujawniły się praktyczne wyzwania związane z realizacją celów Protokołu Fakultatywnego. Krajowe mechanizmy prewencji niekiedy spotykają się z odmowami udzielenia dostępu do miejsca pozbawienia wolności, dostępu do informacji i dokumentacji oraz możliwości odbycia poufnych rozmów z osadzonymi. Takie odmowy mogą wynikać z niskiej świadomości wśród personelu zarządzającego miejscami pozbawienia wolności na temat mandatu krajowego mechanizmu prewencji tortur, z którą to sytuacją spotykał się na przykład polski krajowy mechanizm prewencji<sup>[57]</sup>. Odpowiedzą na to wyzwanie jest stałe podnoszenie wiedzy wśród funkcjonariuszy publicznych oraz innych osób pracujących w miejscach pozbawienia wolności na temat Protokołu Fakultatywnego do Konwencji przeciwko Torturom, i wynikających z niego kompetencjach krajowych mechanizmów prewencji tortur. Krajowe mechanizmy często mierzyły się z odmowami dostępu do miejsc pozbawienia wolności w czasie występowania pandemii Covid-19. W odpowiedzi na te problemy, Podkomitet ds. Prewencji wydał szereg dokumentów, w których potwierdził mandat krajowych mechanizmów prewencji tortur do wizytowania miejsc przymusowych kwarantann, a także wskazał, że wszelkie restrykcje

<sup>56</sup> W polskim tłumaczeniu traktatu posłużono się określeniem „miejsc zatrzyman”, które w opinii autorki ze względu na silne skojarzenia z pojęciem zatrzymania w rozumieniu karnoprocesowym nie jest adekwatne, dlatego zostało zastąpione określeniem „miejsc pozbawienia wolności”, zamiennie także „miejsc detencji”.

<sup>57</sup> Zob. np. raporty roczne Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z 2023 r., 33 i 34 (opubl. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-raport-dzialalnosc-kmpt-2023>); z 2021 r., 34 (opubl. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-raport-dzialalnosc-kmpt-2021>); z 2020 r., 36 (opubl. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-raport-KMPT-2020>).

w tym zakresie muszą mieć charakter tymczasowy i być ograniczone do ściśle określonych powodów<sup>[58]</sup>.

W celu wyjaśnienia i omówienia kwestii, które mogą budzić wątpliwości państw oraz krajowych mechanizmów prewencji i innych zainteresowanych podmiotów w odniesieniu do definicji miejsc pozbawienia wolności, Podkomitet ds. Prewencji w 2024 r. opublikował swój pierwszy komentarz ogólny<sup>[59]</sup>. Dokument ten nie powstał w celu przedstawienia wyczerpującej listy miejsc pozbawienia wolności, gdyż byłoby to działaniem ograniczającym i sprzecznym z Protokołem Fakultatywnym do Konwencji przeciwko Torturom<sup>[60]</sup>. Zalecono w nim stosowanie jak najszerzej interpretacji terminu miejsca pozbawienia wolności, aby zmaksymalizować prewencyjne działania Podkomitetu ds. Prewencji oraz krajowych mechanizmów prewencji<sup>[61]</sup>. Organ traktatowy stoi na stanowisku, że wizytacje powinny odbywać się zarówno w placówkach publicznych, jak i prywatnych. Uprawnienia Podkomitetu ds. Prewencji oraz krajowych mechanizmów prewencji tortur obejmują placówki prywatne z uwagi na zlecenie im zadań przez państwo, które ma obowiązek sprawowania opieki nad osobami pozbawionymi wolności<sup>[62]</sup>. Zagadnieniem wymagającym wyjaśnienia była także możliwość wizytowania miejsc pozbawienia wolności, które znajdują się na terytorium danego państwa, ale nie posiada ono nad nim kontroli, oraz miejsc, które znajdują się poza jego terytorium, nad którymi państwo jednak posiada kontrolę. Pierwsza sytuacja może mieć miejsce na przykład w czasie okupowania terytorium przez inne państwo albo grupy niepaństwowe, natomiast druga sytuacja, gdy państwa korzystają z miejsc

---

<sup>58</sup> SPT, *Advice Provided by the Subcommittee to the National Preventive Mechanism of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Regarding Compulsory Quarantine for Coronavirus (COVID-19 virus)*, CAT/OP/9 (2020): 3, 6; SPT, *Advice of the SPT to States Parties and NPMs Relating to the Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic*, CAT/OP/10 (2020): 5; SPT, *Protocol for National Preventive Mechanisms Undertaking Onsite Visits During the Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic*, CAT/OP/11 (2021): 3. Zob. również: J. Grygiel, „Funkcjonowanie krajowych mechanizmów prewencji tortur podczas pandemii COVID-19 w świetle zaleceń Podkomitetu ds. Prewencji”, [w:] *Prawo międzynarodowe wobec wyzwań społecznych*, red. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Jerzy Menkes, Joanna Nowakowska-Małusecka, Wojciech Szczepan Staszewski (Warszawa: C.H. Beck, 2023).

<sup>59</sup> SPT, *General Comment No. 1 on Article 4 of the Optional Protocol (Places of Deprivation of Liberty)* CAT/OP/GC/1 (2024).

<sup>60</sup> Ibidem, 51.

<sup>61</sup> Ibidem, 8.

<sup>62</sup> Ibidem, 27-28.

pozbawienia wolności poza swoimi granicami. Problemy interpretacyjne zachodziły także w sytuacji przymusowych wydań samolotem, statkiem bądź podobnym środkiem transportu, oraz w przypadkach, gdy państwa ogłaszają niektóre części swojego terytorium „strefami międzynarodowymi”. Podkomitet ds. Prewencji stoi na stanowisku, że krajowe mechanizmy prewencji tortur powinny mieć możliwość odbywania wizytacji we wskazanych sytuacjach, albowiem wszystkie miejsca pozbawienia wolności są objęte zakresem art. 4 OPCAT niezależnie od tego, czy podlegają jurysdykcji lub kontroli władz federalnych, stanowych lub regionalnych oraz niezależnie od wszelkich przepisów krajowych przyjętych w tym zakresie<sup>[63]</sup>.

Organ traktatowy wyjaśnił także, że takie czynniki jak czas trwania pozbawienia wolności, charakter obiektu i status przyznany mu w krajowym systemie prawnym nie mają znaczenia dla ustalenia, czy dane miejsce stanowi miejsce pozbawienia wolności<sup>[64]</sup>. Fakt pozbawienia wolności, jak wskazuje Podkomitet ds. Prewencji, należy wiązać z brakiem swobody opuszczenia danego miejsca wynikającym z okoliczności faktycznych bądź prawnych<sup>[65]</sup>. Zgodnie z art. 4 ust. 1 OPCAT wizytacje mają odbywać się w miejscach, w których przebywają osoby pozbawione wolności na podstawie polecenia organu władzy publicznej bądź za jego namową, zgodą lub przyzwoleniem. Funkcja regulacyjna państwa w tym zakresie może wynikać z decyzji lub nakazów podejmowanych także przez organy administracyjne, sądowe bądź quasi-sądowe. Podkomitet ds. Prewencji wskazuje w tym zakresie, że namowę należy rozumieć jako wykorzystanie uprawnień państwa w celu promowania lub w jakikolwiek inny sposób dążenia do pozbawienia wolności danej osoby, np. poprzez wypowiedzi w mediach bądź publiczne oświadczenia urzędników państwowych. Z kolei zgoda i przyzwolenie dotyczą sytuacji, gdy organy państwowe są lub powinny być świadome pozbawienia wolności, ale nie podejmują żadnych działań mających na celu zapobieżenie bądź zakończenie tego stanu rzeczy, przy czym zgoda odnosi się do pozbawienia wolności, na które wyraźnie wyrażono zgodę, a przyzwolenie odnosi się do zgody milczącej<sup>[66]</sup>.

Przygotowanie oraz opublikowanie przez Podkomitet ds. Prewencji pierwszego komentarza ogólnego stanowi ważny krok, mający na celu ujednolicenie interpretacji pojęcia miejsc pozbawienia wolności, zapewniając

<sup>63</sup> Ibidem, 35-39.

<sup>64</sup> Ibidem, 50.

<sup>65</sup> Ibidem, 44-45.

<sup>66</sup> Ibidem, 47-48.

tym samym efektywniejsze wykonywanie zadań przez krajowe mechanizmy prewencji. Organ traktatowy podkreślił bowiem, że w praktyce niekiedy zdarza się, że mechanizmy napotykały trudności w uzyskaniu dostępu do miejsc detencji z powodu nieprawidłowego bądź ograniczonego rozumienia pojęcia „miejsca pozbawienia wolności”<sup>[67]</sup>.

## 5 | Współpraca z Podkomitetem ds. Prewencji

Podkomitet ds. Prewencji, czyli organ traktatowy powołany na mocy Protokołu Fakultatywnego do Konwencji przeciwko Torturom, w ramach swojego mandatu nie tylko przeprowadza własne wizytacje w miejscach pozbawienia wolności (art. 11 lit. a OPCAT), ale wykonuje także zadania w zakresie wspierania państw i krajowych mechanizmów prewencji zarówno w zakresie ich ustanawiania, jak i późniejszego funkcjonowania (art. 11 lit. b OPCAT). Szczególna relacja między państwami i krajowymi mechanizmami prewencji a Podkomitetem ds. Prewencji jest wzmacniana wieloma postanowieniami Protokołu Fakultatywnego, w których przewidziano m.in. obowiązek współpracy organu traktatowego i państw (art. 2 ust. 4 OPCAT), obowiązek państw popierania i ułatwiania kontaktów pomiędzy Podkomitetem ds. Prewencji oraz krajowymi mechanizmami prewencji (art. 12 lit. c OPCAT), obowiązek państw analizowania rekomendacji organu traktatowego oraz prowadzenia z nim dialogu na temat możliwych środków ich realizacji (art. 12 lit. d OPCAT) oraz obowiązek państw zapewnienia krajowym mechanizmom prewencji prawa kontaktowania się z Podkomitetem ds. Prewencji, przesyłania mu informacji oraz spotykania się z nim (art. 20 lit. f OPCAT).

Wskazuje się, że zasada współpracy między Podkomitetem ds. Prewencji, państwami oraz krajowymi mechanizmami prewencji stanowi jedną z podstaw systemu prewencji utworzonego na mocy OPCAT. Podkomitet ds. Prewencji, mimo określania swojej roli jako strażnika Protokołu Fakultatywnego do Konwencji przeciwko Torturom<sup>[68]</sup>, stoi na stanowisku, że jego rola nie polega na formalnej ocenie stopnia, w jakim krajowe mechanizmy

<sup>67</sup> Ibidem, 5.

<sup>68</sup> SPT, *Views of the SPT of Presidential Decree No. 9.831/2019 Relating to the National Preventive Mechanism of Brazil*, CAT/OP/8 (2019): 5.

prewencji tortur spełniają wymogi OPCAT, a na doradzaniu i pomaganiu w wypełnianiu obowiązków wynikających z Protokołu Fakultatywnego<sup>[69]</sup>. Podejście Podkomitetu ds. Prewencji do przeciwdziałania naruszeniom praw człowieka oparte na współpracy z państwami oddala działalność organu traktatowego od popularnego podejścia *naming and shaming* (nazywanie i zawstydzanie)<sup>[70]</sup>.

Podkomitet ds. Prewencji realizuje swoje zadania, odbywając regularnie wizyty krajowe, na podstawie których sporządzane są raporty, zawierające rekomendacje adresowane do państw oraz krajowych mechanizmów prewencji. Dialog Podkomitetu ds. Prewencji z państwem oraz krajowymi mechanizmami prewencji ma charakter poufny, a publikacja raportu z wizyty krajowej w całości lub w części odbywa się za zgodą państwa (art. 16 ust. 1 i 2 OPCAT). Jak wskazuje Podkomitet ds. Prewencji, poufność stanowi sedno filozofii leżącej u podstaw Protokołu Fakultatywnego, zgodnie z którą możliwe jest prowadzenie dialogu na tak wrażliwe tematy jak tortury i inne formy złego traktowania i karania, poprzez nawiązanie relacji opartej na wzajemnym zaufaniu, a poufność stanowi środek służący budowaniu takiej relacji<sup>[71]</sup>. Niemniej, państwa są zachęcane do publikacji raportów celem upowszechnienia rekomendacji i wykorzystania ich także przez inne państwa oraz inne podmioty<sup>[72]</sup>. Do końca 2024 r. 55 z 89 raportów po wizytach krajowych Podkomitetu ds. Prewencji zostało opublikowanych<sup>[73]</sup>. Publikacja raportu krajowego wbrew woli państwa może mieć miejsce wyłącznie, gdy państwo odmawia współpracy z Podkomitetem ds. Prewencji bądź podjęcia kroków w celu poprawy sytuacji w świetle rekomendacji Podkomitetu ds. Prewencji, po przeprowadzeniu specjalnej procedury z udziałem Komitetu przeciwko Torturom (art. 16 ust. 4 OPCAT). Dotychczas procedura publikacji raportu krajowego w ramach sankcji nie została wykorzystana.

Podkomitet ds. Prewencji formułuje zalecenia adresowane do państw i krajowych mechanizmów prewencji również w specjalnych

<sup>69</sup> SPT, *Fourth Annual Report of the SPT*, 64.

<sup>70</sup> Frank Ledwidge, „The Optional Protocol to the Convention Against Torture (OPCAT): A Major Step Forward in the Global Prevention of Torture” *Helsinki Monitor*, nr 1 (2006): 73.

<sup>71</sup> SPT, *Fourth Annual Report of the SPT*, 46.

<sup>72</sup> Zob. np. SPT, *Eleventh Annual Report of the SPT*, CAT/C/63/4 (2018): 17.

<sup>73</sup> SPT, *Eighteenth Annual Report of the SPT*, CAT/C/82/2 (2025): 22.

dokumentach<sup>[74]</sup>, a także niekiedy w raportach rocznych<sup>[75]</sup>. Czynności doradcze organu traktatowego realizowane są m.in. także w ramach udziału w programach pilotażowych adresowanych do krajowych mechanizmów prewencji<sup>[76]</sup>, spotkań członków Podkomitetu ds. Prewencji z przedstawicielami krajowych mechanizmów prewencji oraz bezpośrednich konsultacji, także w ramach grup regionalnych. W 2012 r. w ramach Podkomitetu ds. Prewencji powołano specjalną grupę roboczą ds. systematycznych problemów związanych z krajowymi mechanizmami prewencji, która opracowała zalecenia dotyczące współpracy organu traktatowego z krajowymi mechanizmami prewencji<sup>[77]</sup>.

Sposób działania Podkomitetu ds. Prewencji na przestrzeni tych lat wielokrotnie zmieniał się, jeśli chodzi o częstotliwość przeprowadzenia wizyt krajowych, a także ich charakter, aby jak najefektywniej wspierać państwa i krajowe mechanizmy przy ograniczonych środkach finansowych<sup>[78]</sup>.

---

<sup>74</sup> Zob. SPT, *Guidelines on National Preventive Mechanisms*; SPT, *Analytical Self-Assessment Tool for National Prevention Mechanisms (NPM). A Preliminary Guide by the SPT Regarding the Functioning of an NPM*, CAT/OP/1 (2012); SPT, *Analytical Assessment Tool for National Preventive Mechanisms*; SPT, *National Preventive Mechanism Checklist on Health-Care Issues Relating to the Monitoring of Places of Detention*, CAT/OP/7 (2019); SPT, *Views of the SPT of Presidential Decree No. 9.831/2019 Relating to the National Preventive Mechanism of Brazil*; SPT, *Advice Provided by the Subcommittee to the National Preventive Mechanism of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Regarding Compulsory Quarantine for Coronavirus (COVID-19 virus)*; SPT, *Advice of the SPT to States parties and NPMs Relating to the Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic*; SPT, *Protocol for National Preventive Mechanisms Undertaking Onsite Visits During the Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic*, CAT/OP/11 (2021); SPT, *Follow-Up Advice of the SPT to States Parties and National Preventive Mechanisms Relating to the Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic*, CAT/OP/12 (2021).

<sup>75</sup> SPT, *First Annual Report of the SPT, February 2007 to March 2008*; SPT, *Third Annual Report of the SPT, April 2009 to March 2010*; SPT, *Fourth Annual Report of the SPT*; SPT, *Ninth Annual Report of the SPT*; SPT, *Fourteenth Annual Report of the SPT*, CAT/C/70/2 (2021); SPT, *Seventeenth Annual Report of the SPT*.

<sup>76</sup> Np. udział Podkomitetu ds. Prewencji w programie realizowanym dla estońskiego krajowego mechanizmu prewencji, SPT, *Second Annual Report of the SPT, February 2008 to March 2009*, CAT/C/42/2 (2009): 37.

<sup>77</sup> Zob. SPT, *Sixth Annual Report of the SPT*, CAT/C/50/2 (2013): 60-65; SPT, *Eighth Annual Report of the SPT*, CAT/C/54/2 (2015): 50; SPT, *Twelfth Annual Report of the SPT*, CAT/C/66/2 (2019): 40.

<sup>78</sup> Na temat trudności we współpracy Podkomitetu ds. Prewencji z krajowymi mechanizmami prewencji w pierwszych latach obowiązywania OPCAT, zob. Murray et al., *The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*, 110-11; Steinerte, „The Changing Nature of the Relationship between the United Nations Subcommittee on Prevention of Torture and National Preventive Mechanisms”.

W 2023 r. Podkomitet ds. Prewencji zadeklarował potrzebę wzmocnienia relacji z państwami oraz krajowymi mechanizmami prewencji w duchu dialogu i polityki otwartości<sup>[79]</sup>.

Utrzymanie dialogu przez państwa oraz krajowe mechanizmy prewencji tortur z Podkomitetem ds. Prewencji stanowi kolejne wyzwanie związane z implementacją postanowień wynikających z OPCAT. Efektywne działanie systemu prewencji ustanowionego w Protokole Fakultatywnym do Konwencji Przeciwko Torturom zależy od woli współpracy państw z organem międzynarodowym. Zrozumienie przez władze państwa, że w tym przypadku instytucja międzynarodowa nie ma charakteru quasi-sądowego, a jej celem nie jest kontrola i rozpoznawanie skarg, lecz wspieranie państw w wykonywaniu obowiązków międzynarodowych, wydaje się być kluczowe. Wymaga to jednak nawiązania konstruktywnego dialogu, który może być trudny do osiągnięcia w czasach spadku zaufania do organizacji międzynarodowych.

Kolejnym wyzwaniem jest także zagadnienie uwzględniania przez państwa rekomendacji krajowych mechanizmów prewencji i Podkomitetu ds. Prewencji, które pozostają niewiążące w świetle prawa międzynarodowego. Krajowe mechanizmy prewencji ze względu na swój doradczy charakter nie posiadają żadnych szczególnych uprawnień w zakresie egzekwowania wdrażania zaleceń przez państwa, mogą jedynie podnieść tę kwestię przed Podkomitetem ds. Prewencji, który może sformułować zalecenia i uwagi adresowane do danego państwa<sup>[80]</sup>. Jednak również Podkomitet ds. Prewencji, podobnie jak inne organy traktatowe, nie posiada specjalnych kompetencji do egzekwowania implementacji zaleceń, zarówno swoich, jak i krajowych mechanizmów prewencji. Odpowiedzią na to wyzwanie może być szczególne znaczenie, jakie OPCAT wiąże z zasadą dialogu oraz współpracy w dobrej wierze między państwami a ich krajowymi mechanizmami prewencji oraz Podkomitetem ds. Prewencji. Istotną rolę w tym zakresie mogą pełnić następcze działania krajowych mechanizmów prewencji, obejmujące, przykładowo, kolejne wizytacje, zwracanie się do właściwych organów o opracowanie planów działania, wymianę korespondencji oraz udzielanie wsparcia w ramach wspólnego forum instytucjonalnego<sup>[81]</sup>.

<sup>79</sup> SPT, *Sixteenth Annual Report of the SPT*, CAT/C/76/2 (2023): 63.

<sup>80</sup> Kessing, „New Optional Protocol”, 590.

<sup>81</sup> Zob. szerzej na temat działań mechanizmów w celu implementacji zaleceń, Stephanie Krisper, „Article 22. Obligation of States Parties”, [w:] *The United Nation Convention*, 947-948.

Podkreśla się, że dialog przewidziany w OPCAT, w odróżnieniu od form współpracy między państwami a innymi organami traktatowymi, realizowany jest nie na poziomie ministerialnym, a tam, gdzie przypadki tortur mogą mieć miejsce, tj. w miejscach pozbawienia wolności<sup>[82]</sup>.

## 6 | Podsumowanie

Protokół Fakultatywny do Konwencji Przeciwko Torturom jako pierwszy instrument prawa międzynarodowego zobowiązywał państwa do utworzenia krajowych instytucji, które będą wspierać wykonywanie obowiązków wynikających z traktatu<sup>[83]</sup>. Protokół ten, zmieniając paradygmat przeciwdziałania torturom, postawił przed państwami nieznane dotychczas wyzwania.

Państwa, realizując obowiązki wynikające z traktatu, w pierwszej kolejności stają przed trudnością wyboru najlepszej struktury instytucjonalnej dla tworzonego krajowego mechanizmu prewencji. Protokół w tym zakresie pozostawia im dużą swobodę, która z jednej strony jest korzystna dla państw, jednak brak szczegółowych wytycznych może być zarazem źródłem wielu wątpliwości, czy aby na pewno wybrana instytucja będzie spełniała cele OPCAT. Każdy z przedstawionych w niniejszym opracowaniu modeli mechanizmów wiąże się z określonymi ryzykami. Państwo musi dokonać wyboru struktury krajowego mechanizmu prewencji, która będzie najlepsza w danym przypadku, gdyż nie istnieją w tym zakresie gotowe, idealne wzorce, których zastosowanie każdorazowo będzie korzystne.

Jednym z niewielu wymogów, jakie OPCAT stawia państwom przy ustanawianiu krajowych mechanizmów prewencji jest zapewnienie im niezależności w aspekcie funkcjonalnym, personalnym i finansowym. Konieczne w tym zakresie jest uregulowanie mandatu mechanizmu w akcie prawnym o co najmniej randze ustawowej, a także ustanowienie odpowiedniej

---

<sup>82</sup> Dominik Steiger, Steiger Dominik, „Enhancing Compliance and Fostering Normativity by Institutionalizing Dialogue—The Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture: A Comment” *Journal of Human Rights Practice*, nr 1 (2022): 162.

<sup>83</sup> Grażyna Baranowska, „Podkomitet do Spraw Prewencji”, [w:] *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Analiza systemowa*, red. Roman Wieruszewski (Warszawa: C.H. Beck, 2017), 170.

procedury wyboru jej członków. Krajowym mechanizmom prewencji należy także zapewnić odpowiednie środki, umożliwiające regularne wizytowanie miejsc pozbawienia wolności. Szczególne trudności w zakresie zagwarantowania mechanizmom niezależności występują w przypadku powierzenia mandatu istniejącej w danym państwie krajowej instytucji ochrony praw człowieka, najczęściej ombudsmanom bądź komisjom praw człowieka. W takiej sytuacji należy zadbać o to, aby zadania krajowego mechanizmu prewencji zostały wyraźnie oddzielone od pozostałych zadań tej instytucji. Także krajowe mechanizmy prewencji są odpowiedzialne za zachowanie niezależności po ich ustanowieniu, w szczególności poprzez unikalnie wszelkich działań, które mogły być postrzegane jako zależność od innych podmiotów, w tym organów władzy publicznej.

Kolejnym wyzwaniem, wynikającym z utworzonego na mocy OPCAT systemu prewencyjnych wizyt, są doświadczane przez krajowe mechanizmy prewencji odmowy dostępu do miejsc pozbawienia wolności, udzielania informacji bądź przeprowadzenia poufnych rozmów. Takie sytuacje wynikają najczęściej z braku świadomości funkcjonariuszy odpowiedzialnych za miejsca pozbawienia wolności w zakresie mandatu, jakim dysponują krajowe mechanizmy prewencji. Tymczasem celem OPCAT jest realizowanie monitoringu w miejscach pozbawienia wolności w szerokim znaczeniu, które obejmuje nie tylko więzienia, ale także m.in. zamknięte szpitale psychiatryczne, całodobowe domy opieki, młodzieżowe ośrodki wychowawcze czy strzeżone ośrodki dla cudzoziemców. Odmowy dostępu do miejsc pozbawienia wolności doprowadziły do przyjęcia przez Podkomitet ds. Prewencji wytycznych w zakresie wizytowania miejsc przymusowych kwarantann, a także opublikowania pierwszego komentarza ogólnego.

Ostatnim z wyzwań omówionych w niniejszym artykule jest kwestia współpracy z Podkomitetem ds. Prewencji. Trójstronny dialog między państwami, krajowymi mechanizmami prewencji oraz organem traktatowym stanowi jedno z założeń OPCAT. Jednocześnie jest to nowa sytuacja dla państw, które przyzwyczajone są raczej do krytyki ze strony organów międzynarodowych, a nie podejmowania z nimi konstruktywnej współpracy. Wymaga to od państw, krajowych mechanizmów prewencji oraz organu traktatowego wypracowania wzajemnego zaufania. Wiąże się to także z dobrą wolą implementacji rekomendacji Podkomitetu ds. Prewencji oraz krajowych mechanizmów prewencji, które w świetle prawa międzynarodowego nie są wiążące.

## Bibliografia

- Association for the Prevention of Torture. „Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Federal and other Decentralised States (marzec 2011). <https://www.apt.ch/sites/default/files/publications/OPCAT%20and%20Federal%20States%20-%20Eng.pdf>.
- Baranowska Grażyna, „Podkomitet do Spraw Prewencji”, [w:] *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Analiza systemowa*, red. Roman Wieruszewski. 159-176. Warszawa: C.H. Beck, 2017. <https://www.ksiegarnia.beck.pl/16746-mechanizmy-ochrony-praw-czlowieka-w-ramach-onz-analiza-systemowa-roman-wieruszewski?srsId=AfmBOoooIzwpH9iUvLGXgZlYJUxIedPDs8MIw5u8MA4WYBSFFYeI9Mz7>
- Carver Richard, „A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law” *Human Rights Law Review*, nr 1 (2010): 1-32. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngpo40>.
- Czerniawski Ryszard, „Krajowy mechanizm prewencji – funkcje i zadania Rzecznika Praw Obywatelskich”. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, nr 1 (2013): 357-364. <https://doi.org/10.14746/ssp.2013.1.19>.
- Dawidziuk Ewa, Kamila Kotowska, „Nowe technologie w komunikacji skazanych i tymczasowo aresztowanych ze światem zewnętrznym” *Archiwum Kryminologii*, nr 2 (2023): 151-194. <https://doi.org/10.7420/AK2021.31>.
- Evans Malcolm D., Claudine Haenni-Dale, „Preventing Torture? The Development of the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture” *Human Rights Law Review*, nr 1 (2004): 19-55. <https://doi.org/10.1093/hrlr/4.1.19>.
- González Pinto Lorena, „The United Nations Subcommittee on Prevention of Torture: The Effects of Preventive Action” *Journal of Human Rights Practice*, nr 1 (2022): 134-159. <https://doi.org/10.1093/jhuman/huaco18>.
- Grygiel Joanna, „Detencja administracyjna cudzoziemców w Polsce – perspektywa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur” *Europejski Przegląd Sądowy*, 8 (2023): 20-30 [https://teksty.lex.pl/eps/pdf/2023/08/eps\\_2023\\_08\\_020.pdf?LXo3666](https://teksty.lex.pl/eps/pdf/2023/08/eps_2023_08_020.pdf?LXo3666).
- Grygiel Joanna, „Funkcjonowanie krajowych mechanizmów prewencji tortur podczas pandemii COVID-19 w świetle zaleceń Podkomitetu ds. Prewencji”, [w:] *Prawo międzynarodowe wobec wyzwań społecznych*, red. Ewelina Gała-Wacinkiewicz, Jerzy Menkes, Joanna Nowakowska-Małusecka, Wojciech Sz. Staszewski. 221-233. Warszawa: C.H. Beck, 2023. <https://www.ksiegarnia.beck.pl/21487-prawo-miedzynarodowe-wobec-wyzwan-spoecznych-ewelina-ca>

la-wacinkiewicz-prof-us?srsId=AfmBOorIeL4FC\_y2\_CDqdQH1DUVLeNS-D3urOT\_XSXwBsAWQePOWV-khX.

Grygiel Joanna, „Gwarancje niezależności krajowych mechanizmów prewencji powołanych na podstawie OPCAT” *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, 18 (2020): 95-119. [https://europeistyka.uj.edu.pl/documents/3458728/145932963/PWPM\\_2020\\_18\\_04\\_Grygiel.pdf](https://europeistyka.uj.edu.pl/documents/3458728/145932963/PWPM_2020_18_04_Grygiel.pdf).

Inter-American Institute of Human Rights i Association for the Prevention of Torture, *Optional Protocol to the UN Convention against Torture: Implementation Manual*. Geneva, 2010. <https://www.apt.ch/sites/default/files/publications/opcat-manual-english-revised2010.pdf>.

Jacobsen Anette Faye, *Human Rights Monitoring: A Field Mission Manual*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008. <https://brill.com/edcollbook/title/14876>.

Kessing Peter Vedel, „New Optional Protocol to the UN Torture Convention” *Nordic Journal of International Law*, No. 4 (2003): 571-592. <https://doi.org/10.1163/157181003772759557>.

Kłaczyńska Natalia, „Wizytacje Krajowego Mechanizmu Prewencji w systemie ochrony praw osób pozbawionych wolności”, [w:] *Wybrane problemy ochrony praw człowieka w Polsce*, red. Larysa Leszczenko, Jolanta Szablicka-Żak. 79-91. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2016. <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/80043>.

Ledwidge Frank, „The Optional Protocol to the Convention Against Torture (OPCAT): A Major Step Forward in the Global Prevention of Torture” *Helsinki Monitor*, nr 1 (2006): 69-82. <https://doi.org/10.1163/157181406776564011>.

Linos Katerina, Tom Pegram, „Architects of Their Own Making: National Human Rights Institutions and the United Nations” *Human Rights Quarterly*, nr 4 (2016): 1109-1134. <https://dx.doi.org/10.1353/hrq.2016.0059>.

Murray Rachel, „National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the Torture Convention: One Size Does Not Fit All” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, nr 4 (2008): 485-516. <https://doi.org/10.1177/016934410802600402>

Murray Rachel, Elina Steinerte, Malcolm D. Evans, Antenor Hallo de Wolf, *The Optional Protocol to the UN Convention Against Torture*. New York-Oxford: Oxford University Press, 2011. <https://global.oup.com/academic/product/the-optional-protocol-to-the-un-convention-against-torture-9780199602193?cc=pl&lang=en&>.

Rodley Nigel, „Reflections on Working for the Prevention of Torture” *Essex Human Rights Review*, nr 1 (2009): 21-30. <http://repository.essex.ac.uk/id/eprint/4506>.

- Steiger Dominik, „Enhancing Compliance and Fostering Normativity by Institutionalizing Dialogue—The Optional Protocol to the United Nations Convention Against Torture: A Comment” *Journal of Human Rights Practice*, nr 1 (2022): 160-168. <https://doi.org/10.1093/jhuman/huaco25>.
- Steinerte Elina, „The Jewel in the Crown and Its Three Guardians: Independence of National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the UN Torture Convention”. *Human Rights Law Review*, nr 1 (2014): 1-29. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngto42>.
- Steinerte Elina, „The Changing Nature of the Relationship between the United Nations Subcommittee on Prevention of Torture and National Preventive Mechanisms: In Search for Equilibrium” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, nr 2 (2013): 132-158. <https://doi.org/10.1177/01693441130310020>.
- Steinerte Elina, Rachel Murray, „Same but Different? National Human Rights Commissions and Ombudsman Institutions as National Preventive Mechanisms Under the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture” *Essex Human Rights Review*, Special Issue (2009): 54-72. <https://research-information.bris.ac.uk/en/publications/same-but-different-national-human-rights-commissions-and-ombudsmas>.
- The United Nations Convention Against Torture and Its Optional Protocol: A Commentary*, wyd. 2, red. Manfred Nowak, Moritz Birk, Guliana Monina, Oxford: Oxford University Press, 2019. <https://doi.org/10.1093/law/9780198846178.001.0001>.
- Trociuk Stanisław, „Rzecznik Praw Obywatelskich jako krajowy mechanizm prewencji”, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, red. Piotr Kardas, Tomasz Sroka, Włodzimierz Wróbel. 595-602. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Zarecka Justyna, „Rola Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur w implementacji standardów międzynarodowych do polskiego systemu więziennego”, [w:] *Polski system penitencjarny w stulecie odzyskania niepodległości: VI Kongres Penitencjarny*, red. Teodor Bulenda, Aldona Nawój-Śledziński. 343-363. Warszawa: Centralny Zarząd Służby Więziennej, 2019.



