

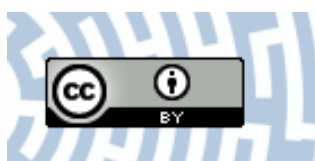


You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Rola „ombudsmanów policyjnych” w realizacji zasady *democratic policing*

**Author:** Aleksandra Wentkowska

**Citation style:** Wentkowska Aleksandra. (2019). Rola „ombudsmanów policyjnych” w realizacji zasady *democratic policing*. "Roczniki Administracji i Prawa" Tom Specjalny, nr XIX (2019), s. 301-317, doi 10.5604/01.3001.0014.1035



Uznanie autorstwa - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie pod warunkiem oznaczenia autorstwa.



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

**Artykuł przeglądowy**  
**Review article**

Data wpływu/Received: **11.10.2019**

Data recenzji/Accepted: **16.11.2019**

Data publikacji/Published: **30.12.2019**

Źródła finansowania publikacji: **Wyższa Szkoła Humanitas**

**DOI: 10.5604/01.3001.0014.1035**

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) **Statistical Analysis (analiza statystyczna)**

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Aleksandra Wentkowska\*

Nr ORCID: 0000-0001-7631-2615

## ROLA „OMBUDSMANÓW POLICYJNYCH” W REALIZACJI ZASADY *DEMOCRATIC POLICING*

Spółeczeństwa demokratyczne balansują pomiędzy dwoma wartościami, jakimi są wolność i bezpieczeństwo. Obydwie wartości stanowią o trwałości fundamentalnych praw obywatelskich i powinny się równoważyć, gdyż w pewnym zakresie pozostają ze sobą związane. Nie ma bowiem możliwości, aby demokratyczne społeczeństwo mogło w pełni korzystać z wolności, jeśli nie ma zapewnionego minimalnego stopnia porządku i bezpieczeństwa. Jednym z elementów składających się na obraz demokratycznego społeczeństwa jest Policja, która podlegając regułom i zasadom prawa urzeczywistniającym poszanowanie godności ludzkiej, może ingerować w życie obywateli, w określonych i ściśle kontrolowanych warunkach w związku z czym

---

\* dr hab., prof. UŚ; Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

ponosi publiczną odpowiedzialność<sup>1</sup>. Wyjątkowe uprawnienia Policji związane z zatrzymaniem, aresztowaniem, przesłuchaniem, przeszukaniem czy użyciem siły czynią z formacji policyjnej potencjalne „zagrożenie” dla systemów demokratycznych. Dlatego też działania Policji w postaci używania środków przymusu są w pewnym sensie anomalią w społeczeństwie demokratycznym, które szanuje godność osoby i wszelkie pochodne wartości. Doprowadza to do powstania swoistego paradoksu: w celu zapewnienia funkcjonowania porządku demokratycznego Policja zmuszona jest do używania środków niedemokratycznych, co w konsekwencji prowadzi społeczeństwo do konieczności ochrony zarówno przez Policję, jak i przed samą Policją.

Założeniem niniejszego opracowania jest zarysowanie zasady demokratycznego zarządzania Policją (*democratic policing*) w kontekście przykładowej działalności ombudsmanów w wybranych państwach. Analizie poddano stosunkowo nowe instytucje ombudsmanów badające skargi przeciwko Policji. Ta metoda odpowiedzialności Policji jest coraz częściej stosowana w liberalnych społeczeństwach demokratycznych, a każde z nich wprowadziło własną odmianę, której wspólną cechą jest nacisk na reaktywne podejście do badania skarg.

## KONCEPCJE ZASADY *DEMOCRATIC POLICING*

Mimo że pojęcie demokracji Policji (*democratic policing*) zostało zdefiniowane i opisane przez naukę i praktykę, to jednak istnieje ograniczony konsensus w sprawie tego, jakie zjawiska i procesy wpływają na „udemokratyzowanie” Policji i w jaki sposób to osiągnąć<sup>2</sup>. Oprócz działań w obronie porządku demokratycznego państwa w postaci np. zahamowania przestępczości Policja może wykorzystywać te same środki w postaci użycia siły, zatrzymań i aresztowań w celu wspierania reżimów dyktatorskich czy grup interesu. Wypaczone w ten sposób działanie Policji może prowadzić do powstania autorytarnego państwa policyjnego. W końcu Policja jest na tyle uprawnioną strukturą, a nie pasywną formacją, że będąc kształtowana przez otoczenie polityczne, pomaga budować zarówno środowisko, jak i system rządów<sup>3</sup>.

Zdaniem G. Berkleya zarówno Policja jako organizacja, jak i system demokratycznych rządów wpływają na siebie nawzajem<sup>4</sup>. Będzie to dotyczyło zarówno zewnętrznego działania Policji skierowanego na czynności wykrywacze i prewencyjne, jak i na relacje wewnątrz organizacji (działania antydyskryminacyjne czy

<sup>1</sup> G.T. Marx, *Police and Democracy*, [w:] M. Amir, S. Einstein (red.), *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*, vol. 2, zob. również P.A.J. Waddington, *Policing Citizens: Police, Power and the State*, Routledge 1998; D. Dilip, O. Marenin, *Challenges of Policing Democracies: A World Perspective*, Routledge 2012; M.S. Hinton, *Policing Developing Democracies*, Routledge 2008.

<sup>2</sup> OBWE w 2008 r.; N. Pino, M. Wiatrowski, *Principles of Democratic Policing*, [w:] N. Pino, M. Wiatrowski (eds.), *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries*, Aldershot 2006, s. 69-98; D.H. Bayley, *Changing the Guard*, Oxford 2006.

<sup>3</sup> D.H. Bayley, *The Police and Political Development in India*, Princeton 1969, s. 12-13.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 409-410.

antymobbingowe). Berkley uważa, że każda modelowa instytucja demokratyczna posiada zorganizowaną biurokratycznie strukturę wewnętrzną, która powinna być osadzona w ustandaryzowanych zasadach i procedurach, pozwalających na udział w ich tworzeniu również jej funkcjonariuszom i pracownikom<sup>5</sup>. Wskazuje również na rolę liberalnego zarządzania Policją w oparciu o zasadę słuszności, scentralizowanej administracji, roli szkoleń oraz nadzoru, które mają prowadzić do wypracowania schematu „demokratycznego policjanta”<sup>6</sup>. Rola zaś takiego policjanta to przede wszystkim walka z przestępczością na zasadzie prewencji kryminalnej. Działania w ramach tego typu prewencji powinny być przedsięwzięte na bardzo szeroką skalę w celu bezpośredniego i pośredniego zwalczania przestępczości przy jednoczesnym ograniczeniu w miarę możliwości sankcji wolnościowych.

T. Jones, T. Newburn, D. Smith w swoich opracowaniach dokonali swego rodzaju klasyfikacji pojęć, podając siedem przesłanek oceny stopnia demokratyzacji Policji w państwie, którymi są: słuszność, świadczenie usług, odpowiedzialność, podział władzy, prawo do informacji i zadośćuczynienia oraz partycypacja<sup>7</sup>. W głównej mierze autorzy opierają się na zasadzie efektywnej realizacji usług przez Policję, która wypływa z zasady słuszności. Licząc, iż spełniając te wymagania w minimalnym przynajmniej stopniu osiągnie się pewien stopień demokratycznego zarządzania Policją, autorzy zdają sobie sprawę z trudności osiągnięcia tego celu wynikającego z niepopularności Policji ze względu na zdarzające się przypadki przekraczania kompetencji przy użyciu siły. Skuteczność działania Policji powinna być mierzona oczekiwaniami społecznymi oraz zasadą proporcjonalności. Natomiast nadzór obywatelski nad Policją zostaje przez T. Jonesa, T. Newburna, D. Smitha ograniczony do wspólnotowego dozoru (*community watch*) czy rad konsultacyjnych. Koncepcje wniesione przez T. Jonesa, T. Newburna, D. Smitha po raz pierwszy odnoszą się do wykorzystania zasady słuszności oraz wprowadzają zasadę sprawiedliwości dystrybtywnej w odniesieniu do zadań Policji.

C. Shearing, chociaż nie proponuje bezpośredniej definicji demokratycznej Policji, opracował szeroki zakres kontroli społecznej Policji i bezpieczeństwa<sup>8</sup>. Nowatorska koncepcja Shearinga neguje zdecentralizowaną, socjologiczną teorię państwa i kontroli społecznej, firmowaną przez Hobbesa i Webera. Według P. Manninga cechami demokratycznie działającej Policji są: odpowiedzialność, podejmowanie działania z urzędu, a nie tylko na żądanie obywatela, etos, używanie przemocy z zachowaniem proporcjonalności, w określonych sytuacjach i tak, aby nie szkodzić, kompetencja do zarządzania bezpieczeństwem, ale nie ustalanie reguł<sup>9</sup>. Uważa również, iż w urzeczywistnieniu wartości wolności i równości najbardziej zasadna wy-

<sup>5</sup> G. Berkley, *Democratic Policeman*, Boston 1969.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>7</sup> T. Jones, T. Newburn, D. Smith, *Democracy and policing*, London 1994.

<sup>8</sup> C.D. Shearing, *Relation between public and private policing*, [w:] M.N.M. Tonry (eds.), *Crime and Justice: A review of research*, Chicago 1992.

<sup>9</sup> P.K. Manning, *Democratic Policing in Changing World*, s. 81.

daje się być koncepcja sprawiedliwości społecznej, porządkująca w oparciu o prawo relacje pomiędzy jednostkami<sup>10</sup>.

D.A. Sklansky natomiast przedstawia Policję w kontekście szeroko rozumianej demokracji, poniekąd uzależniając jej funkcjonowanie od rodzaju systemu politycznego w państwie. Czynnikiem, które wpływają na proces demokratyzacji Policji, zdaniem Sklansky'ego jest przede wszystkim udział obywateli w pewnej formie kontroli nad Policją, przez co zwiększa się jej odpowiedzialność wobec obywateli oraz transparentność procesu decyzyjnego w samej Policji<sup>11</sup>. Innymi czynnikami są: demokratyczne zasady służby w Policji, w tym realizacja zasady równego traktowania oraz powstrzymanie się od działań dyskryminacyjnych.

Nową wizję *democratic policing* zaproponowali Ian Loader oraz Neil Walker<sup>12</sup>. Opiera się ona na założeniu, że *democratic policing* staje się jedynie tłem dla całościowego zadania państwa, jakim jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa. Obowiązkiem Policji pozostaje więc zapewnienie bezpieczeństwa, a jej rola jest w tym kontekście wtórna wobec zobowiązań państwa. Dla Loadera i Walkera ważne jest to, że Policja jako instytucja jest osadzona w „kulturze policyjnej”, obejmującej etos policyjny, symbolikę oraz tradycje. To nie tylko agencja zajmująca się „egzekwowaniem prawa”, ale również instytucja o wypracowanych tradycjach i kulturze<sup>13</sup>. Argumentacja Loadera i Walkera skupia się na opisanu sposobów, w jaki Policja powinna utrzymać porządek oraz dbać o prawa osób należących do mniejszości. Autorzy przypisują Policji państwowej centralną rolę, widoczną w codziennych sytuacjach<sup>14</sup>. Loader i Walker budują takie pojęcie moralnego bezpieczeństwa, które stanowi połączenie bezpieczeństwa osobistego i zbiorowego, wynikającego z indywidualnych relacji społecznych poprzez wspólne odczuwanie bezpieczeństwa i wzajemne zaufanie, kończąc na refleksyjnym zrozumieniu takiego stanu<sup>15</sup>. Powstaje w ten sposób koncepcja „cywilizowanego bezpieczeństwa”, które zagwarantować może wyłącznie państwo, a nie potrzeby rynku. Autorzy zwracają uwagę na istotne zmiany w konfiguracji sił, w kontekście bezpieczeństwa w państwie i na świecie w sytuacji współczesnych zagrożeń. Koncepcja silnego, demokratycznego państwa oraz pasywnej Policji nie daje jednak odpowiedzi na pytanie, na zasadzie jakich kryteriów można oceniać działanie Policji.

Podobne, niepisane wartości czy tradycje, które kształtują działania i intencje

<sup>10</sup> Zgodnie z założeniem, że „sprawiedliwość opiera się na prawie, nie zaś prawo na sprawiedliwości” – S. Tkacz, *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice, 2003, s. 43 i nast.

<sup>11</sup> E. Luna, *Transparent Policing*, 85 IOWA L. REV. 1107, 1120 (2000); J.H. Skolnick, *On democratic policing 2* (1999); W.J. Bratton, *Dispelling New York's Latest Fear*, N.Y. TIMES, Feb. 28, 1999, § 4, s. 19.

<sup>12</sup> I. Loader, N. Walker, *Civilizing security*, Cambridge, 2007; I. Loader, *Policing, recognition, and belonging. The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 605/2006; I. Loader, *The cultural lives of security and rights*, Security and Human Rights, Hart 2007.

<sup>13</sup> I. Loader, A. Mulcahy, *Policing and the Condition of England: Memory, Politics and Culture*, Clarendon Studies in Criminology, Oxford 2003.

<sup>14</sup> I. Loader, N. Walker, *Civilizing security*, Cambridge 2007.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 145.

Policji, wypływają z koncepcji Hsi-Huey Lianga<sup>16</sup>. Tworzą się one głównie w oparciu o lokalne zwyczaje struktur społecznych, a w mniejszym stopniu w oparciu o prawo i zwyczaje. Policja demokratyczna powinna działać w oparciu o przepisy prawa, powstrzymywać się od stosowania tortur i koncentrować się na problemach jednostek, a nie grup politycznych, minimalizując przy tym ewentualne szkody wyrządzone społeczeństwu. Stosowanie tortur jest nie tylko nieskuteczne, ale prowadzi do eskalacji przemocy w egzekwowaniu prawa. Liang rozwija postulaty tak prosperującej Policji w kontekście historycznego rozwoju demokracji europejskiej, przeciwstawiając je przykładom reżimów niedemokratycznych. Na zasadach ściśle wytyczonych normami prawa obywatele niezadowoleni z działań Policji mają możliwość wystąpienia o zastosowanie stosownych środków o charakterze naprawczym: cywilnym lub karnym.

Podobną argumentację przedstawiają J. Czapska i J. Wójcikiewicz, wskazując, iż „dotychczasowe strategie policyjne okazują się niewystarczające dla skutecznej walki z rosnącą przestępczością. W każdym razie ich skuteczność jest dużo mniejsza, aniżeli się spodziewano. Jednocześnie zmniejsza się zdolność społeczeństwa do utrzymania bezpieczeństwa i porządku bez państwowej interwencji. Rozluźnia się struktura społeczna i osłabiają międzyludzkie stosunki, dewalują wartości. Taka sytuacja wymaga zwrócenia się Policji przeciw nowym zagrożeniom, wspólnie z innymi społecznymi siłami”<sup>17</sup>. Autorzy słusznie zauważają, że tradycyjne wykonywanie funkcji policyjnych ma ograniczony wpływ na przestępczość, ale jest mocno utrwalone w społecznej świadomości. Tym samym ignoruje się istotne elementy rzeczywistości, a mianowicie fakt, że agresja wywołuje sprzeciw, a przemoc rodzi po stronie sprawców dalszą przemoc. Wymaga to przyjęcia nowego działania Policji, skierowanej ku konkretnym problemom jednostek<sup>18</sup>. W założeniu ma ją realizować nowa filozofia sprawowania funkcji policyjnych – *community policing*, która stanowi przesunięcie akcentu od skoncentrowania zainteresowania wyłącznie na osobach naruszających prawo ku pracy wśród praworządnych obywateli.

## KIERUNKI DZIAŁANIA ZASADY *DEMOCRATIC POLICING*

Zasada *democratic policing* może przybrać dwa kierunki działania: *policing for democracy* (Policja na rzecz demokracji) oraz *democratically responsive policing* (Policja reagująca w oparciu o zasady demokracji). Pierwszy z nich stanowi swego rodzaju bazę do osiągnięcia *democratically responsive policing* jako zbioru podstawowych zdolności i gotowości Policji skutecznie zabezpieczającej przestrzeń publiczną, w której swobodnie może się rozwijać demokracja lokalna. W oparciu o róż-

<sup>16</sup> H. Liang, *The Rise of Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War*, Woodrow Wilson Centre, Cambridge 1992.

<sup>17</sup> J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999, s. 129-130.

<sup>18</sup> Zob. również J. Jabłńska-Bonca, *Prywatna ochrona bezpieczeństwa*, Warszawa 2017.



nienie Bayleya Policja w pierwszej kolejności jest publiczną jednostką zdolną do użycia siły (niezależnie od istniejących w państwie formacji wojskowych), jak również mechanizmem upoważnionym społecznie lub politycznie przez kompetentne instytucje odpowiedzialne za regulację stosunków międzyludzkich<sup>19</sup>. Podkreślenie elementu społecznego i politycznego wskazuje, iż w państwach demokratycznych Policja nie jest pasywną grupą zawodową kształtowaną przez środowisko polityczne, lecz wręcz odwrotnie – pomaga w kształtowaniu tego środowiska i systemu rządów<sup>20</sup>. Minimalnie określone standardy praktyki policyjnej są konieczne i celowe, aby zabezpieczać i konsolidować demokratyczną strukturę państwa oraz aktywnie wspierać rozwój podstawowych elementów demokracji (*policing for democracy*)<sup>21</sup>. W ujęciu praktycznym oraz etycznym formacje policyjne zobowiązane są do neutralności i powściągliwości politycznej oraz ochrony obywateli w ich korzystaniu ze swobód politycznych. Neutralność ta oznaczać będzie również zakaz jakichkolwiek działań mających na celu zastraszenia społeczeństwa w realizacji ich politycznych uprawnień (np. kampanii, wieców, zgromadzeń). W sensie pozytywnym obowiązki wynikające z neutralności politycznej obejmować będą ochronę uprawnień obywatelskich związanych z procesem wyborczym, a następnie w zapewnieniu stabilnego wykonywania władzy wyłonionej w demokratycznie przeprowadzonych wyborach. Próby obalenia tej władzy w trybie niedemokratycznego przewrotu wymagają natomiast zgodnie z zasadą *policing for democracy* współpracy z odpowiednimi władzami prokuratorskimi i sądowymi. W szerszym ujęciu Policja jest zobowiązana do wykonywania decyzji i orzeczeń wydanych przez konstytucyjnie uprawnione ku temu organy sądowe i prokuratorskie, w szczególności poprzez wykonanie nakazów aresztowania i prowadzenia dochodzeń. Zasada *policing for democracy* wymaga również generalnego utrzymywania porządku i bezpieczeństwa, który jest niezbędny dla wolnej i otwartej przestrzeni społeczno-politycznej. Działanie zatem według zasad demokratycznie zorganizowanej Policji oznaczać będzie: odpowiedzialność zarówno wobec prawa oraz demokratycznych struktur państwowych, jak i przed społeczeństwem, przejrzystość, gwarancję zachowania najwyższego priorytetu operacyjnego w celu zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony praw jednostek, ochronę prawa człowieka oraz zapewnienie społeczeństwu profesjonalnej ochrony, którego Policja jest przedstawicielem i któremu służy<sup>22</sup>. Prawa te i obowiązki gwarantują,

<sup>19</sup> D.H. Bayley, *Patterns of Policing: a Comparative International Analysis*, New Brunswick, NJ, 1985, s.7.

<sup>20</sup> D.H. Bayley, *The Police and Political Development in India*, Princeton, NJ, 1969, s. 12-13.

<sup>21</sup> A. Aitchison, J. Blaustein, *Policing for Democracy or Democratically Responsive Policing? Examining the Limits of Externally Driven Police Reform*, "European Journal of Criminology" 07/2013; 10(4), s. 501; O. Marenin, *The Goal of Democracy in International Police Programs*, "Policing: An International Journal of Police Strategies and Management" 1982 21(1), s.169; P.K. Manning, *Democratic Policing in a Changing World*, Boulder, CO: Paradigm 2010; T. Jones, T. Newburn, D. Smith, *Policing and the Idea of Democracy*, "British Journal of Criminology" 1996 36(2), s. 191.

<sup>22</sup> M. Daruwala, D. Prasad, M.L. Canineu, S. Mehta, J. Rauch, *The Commonwealth Human Rights Initiative: Police Reforms: Too Important to Neglect, Too Urgent to Delay*. The 2005 Report by the In-

że instytucje państwowe mogą działać zgodnie ze swoim konstytucyjnym przeznaczeniem, w otwartej przestrzeni porozumienia i debaty publicznej z obywatelami i (lub) ich przedstawicielami politycznymi. Tego typu konsolidacja działań władz (w rozumieniu ich trójpodziału), na zasadach i w granicach prawa, ale gwarantująca swobodne działanie i uwzględniająca dialog społeczny, zapewnia minimum bezpieczeństwa, nazywanego również stanem pacyfikacji wewnętrznej (*internal pacification*)<sup>23</sup>. Poprzez minimalny poziom stabilności społecznej i politycznej, porządku i bezpieczeństwa „pacyfikacja wewnętrzna Policji” zapewnia właściwą realizację kryteriów *democracy for policing*<sup>24</sup>.

Założenia w ten sposób funkcjonującego systemu opartego na zasadzie *democratic policing* zmierzają również w kierunku zdefiniowania *policing for democracy*. Pojęcie *policing for democracy* określa generalne i podstawowe zadania Policji oraz jej wkład jako formacji do systemu zabezpieczenia i utrzymania demokratycznych form rządów. Natomiast *policing for democracy* staje się konieczną, choć niewystarczającą teorią polityczną określającą przesłanki i warunki działania sił policyjnych w oparciu o ich reakcyjne uprawnienia<sup>25</sup>. Działanie struktur policyjnych na zasadzie *democratically responsive police* koncentruje się na zapewnieniu i dostarczaniu minimalnego poziomu usług w zakresie bezpieczeństwa. Zasada równości i zdolności Policji do zapewnienia tego minimalnego progu bezpieczeństwa obejmuje takie wartości jak efektywność i skuteczność świadczonych usług w zakresie bezpieczeństwa, a elementy zasady *policing for democracy* stanowią niezbędny warunek demokratycznie reagującej Policji (*democratically responsive policing*). Zasada reaktywności Policji będzie działaniem oraz odpowiedzią na oczekiwania społeczne oraz realizacją zamierzeń demokratycznie wybranej przez społeczeństwo władzy<sup>26</sup>.

Demokratyzacja Policji powinna być postrzegana jako stały proces zachodzący w demokratycznym państwie prawnym, a nie ostateczny rezultat następujący po etapie przemian ustrojowo-instytucjonalnych<sup>27</sup>. Wynika to ze specyfiki Policji, uprawnionej w swych działaniach do korzystania z przymusu bezpośredniego.

---

ternational Advisory Commission of the Commonwealth Human Rights Initiative Chaired by Sam Okudzeto. CHRI, 2005.

<sup>23</sup> E. Elias, *The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations*, Malden MA. 1994, s. 419-420.

<sup>24</sup> Minimal expectation of stability, order and routines which allows people to predict what they are able to do O. Marenin, *The Goal of Democracy in International Police Programs*, “Policing: An International Journal of Police Strategies and Management” 21(1), 1982, s. 171.

<sup>25</sup> A. Aitchison, J. Blaustein, *Policing for Democracy or Democratically Responsive Policing? Examining the Limits of Externally Driven Police Reform*, “European Journal of Criminology” 07/2013; 10(4), s.501; O. Marenin, *The Goal of Democracy in International Police Programs*, “Policing: An International Journal of Police Strategies and Management” 1992, 21(1), s. 169; P.K. Manning, *Democratic Policing in a Changing World*, Boulder, CO, 2010.

<sup>26</sup> J.T. Newburn, D. Smith, *Policing and the Idea of Democracy*, “British Journal of Criminology” 36(2), 1996, s. 191.

<sup>27</sup> G.T. Marx, *Police and Democracy*, [w:] M. Amir, S. Einstein (eds.), *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*, vol. 2.



W odróżnieniu od innych umundurowanych grup (np. Straży Pożarnej), zawsze będzie istniało niebezpieczeństwo nadużycia zastosowania tych środków lub przekroczenia kompetencji, niezależnie od tego jak bardzo państwo przestrzega zasad wolności i demokracji. Paradoksem dlatego jest fakt, że społeczeństwo demokratyczne potrzebuje mechanizmów ochrony zarówno ze strony Policji, jak i przed Policją, a sama formacja stanowi zarówno ważne wsparcie, jak i poważne zagrożenie dla społeczeństwa demokratycznego.

## ROLA „OMBUDSMANÓW DS. POLICJI”

Proces demokratyzacji Policji poddawany bywa krytyce<sup>28</sup>, w szczególności w państwach o silnych systemach autorytarnych<sup>29</sup>. W państwach postkolonialnych<sup>30</sup> i post-autorytarnych jak w Afryce<sup>31</sup>, Australii i Oceanii<sup>32</sup>, Europie<sup>33</sup> i Ameryce Południowej<sup>34</sup> nacisk położony jest na demokratyzację Policji i demokratyczne zarządzanie Policją. W państwach stabilnych demokratycznie, w procesie wdrażania zasad demokratycz-

<sup>28</sup> P.K. Manning, *Democratic Policing in a Changing World*, Boulder, CO: Paradigm, 2010; P.K. Manning, *Community policing as a drama of control*, [w:] J.R. Greene, S.D. Mastrofski (eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York 1988; P.K. Manning, *Community-based policing*, [w:] R.G. Dunham, G.P. Alpert (eds.), *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*, Prospect Heights, Illinois 1993.

<sup>29</sup> B. Bowling, J. Sheptycki, *Global Policing*, London 2011; G.Ellison, N.Pino, *Globalization, Police Reform and Development. Doing it the Western Way?*, London 2012.

<sup>30</sup> D.H. Bayley, *The Police and Political Development in India*, Princeton, NJ, 1969; D.H. Bayley, *Patterns of Policing: a Comparative International Analysis*, New Brunswick, NJ, 1985; D.H. Bayley, *Changing the Guard*, Oxford 2006; D.H. Bayley, *Police for the Future*, Oxford 1996; D.H. Bayley (eds.), *Police and Society*, London 1977; D.H. Bayley, *Forces of Order: police behaviour in Japan and the United States*, 1976; D.H. Bayley, *Community policing: a report from the devil's advocate*, [w:] J.R. Greene, S.D. Mastrofski (eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York 1988; D.H. Bayley, *A Model of Community Policing: The Singapore Story*, National Institute of Justice Research Report. Washington, DC: US Department of Justice, 1989; D.H. Bayley, *A blueprint for the future of the police*, "Criminology Australia" 1994,6 (1), 2-7; O. Marenin, *The Role of Support for Bilateral Police Reform Processes: the Case of the USA*, "International Peacekeeping" 2000, 6, 4, 93-112; O. Marenin, *Police Training for Democracy*, "Police Practice and Research" 2004, 5, 2, 107-123; O. Marenin, *Building a Global Police Studies Community*, "Police Quarterly" 2005, 8, 1, 99-136; O. Marenin, *Reconstructing Policing Systems in Conflict-Torn Societies: Policies, Practices and Lessons Learned*, "International Journal of Comparative Criminology" 2005, forthcoming; O. Marenin, *Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper no. 7, 2005.

<sup>31</sup> M. Marks, A. Goldsmith, *The state, the people and democratic policing: the case of South Africa*, [w:] J. Wood, B. Dupont (eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge 2006; M. Marks, *Policing For Democracy: A Case For Paramilitary Policing in Africa?*, "Crime and Conflict" 1988, 11, materiał znajduje się na stronie internetowej: [www.und.ac.za/und/indic/archives/crime/issue11/moniqu2.html](http://www.und.ac.za/und/indic/archives/crime/issue11/moniqu2.html); M. Marks, C. Shearing, J. Wood, *Who should the police be? Finding a new narrative for community policing in South Africa*, "Police Practice and Research" 2009, 10, 2, 145-155; M. Marks, *Organising the blues*, "African Security Review" 2002, 11.

<sup>32</sup> A. Goldsmith, S. Dinnen, *Transnational police building: critical lessons from Timor-Leste and Solomon Islands*. *Third World Quarterly*, 2007 28 (6), 1091-1109; A.J. Goldsmith, L.Colleen, *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy, and Human Rights*, Hart Publishing, 2000

<sup>33</sup> B. Ryan, *State building and Police Reform: The Freedom of Security*, London 2011.

<sup>34</sup> M. Hinton, *Police and State Reform in Brazil: Bad apple or Rotten Barrel?*, [w:] M. Hinton, T. Newburn (eds.), *Policing Developing Democracies*, Abingdon 2008, s. 213-233.

nych do systemów wartości, zarządzania i ewaluacji służb policyjnych, rola Policji w procesie tworzenia lub utrzymania demokracji oraz zasad demokratycznego zarządzania służbami policyjnymi pozostaje kwestią marginalną<sup>35</sup>. Nie oznacza to deprecjacji zadań Policji, lecz zamiar uczynienia z niej jednego z elementów spójnie i sprawnie funkcjonującego systemu państwowego, wobec kompetencji którego nie ma żadnych wątpliwości. W tych państwach, w których struktury demokratyczne są stabilne, jak np. w demokracjach liberalnych, nie podejmowane są dyskusje na temat roli Policji w utrzymaniu aktualnie obowiązujących rządów, gdyż taki problem nie występuje. Sytuacja jednak ulega zmianie, a debata się pojawia, gdy znaczenia nabiera konflikt swobód obywatelskich z jednej strony i ich ograniczenia na rzecz bezpieczeństwa (w szczególności w kontekście ochrony aktualnego reżimu państwowego) z drugiej<sup>36</sup>.

Konflikty te w pewnym zakresie rozwiązać może powołanie struktur nadzoru cywilnego nad Policją. Nadzór cywilny obejmuje kompetencje do kontroli podejmowanych działań poszczególnych funkcjonariuszy Policji, jak również może obejmować politykę i organizację Policji jako zintegrowanej instytucji<sup>37</sup>. W większości jednak głównym powodem powstania mechanizmów kontroli cywilnej nad Policją były i są niedostatecznie wyjaśnione sprawy skargowe, przypadki naruszenia zasad etyki zawodowej czy korupcji. Kontrola poprzez biura ombudsmanów, rzeczników i inne, niezależne instytucje zapewnia w założeniu bezstronny system rozpatrywania skarg dotyczących działania Policji. W ramach tego systemu często wymienia się instytucje powołane w Irlandii Północnej, niektórych stanach w USA czy Australii jako przykłady najskuteczniej i w sposób najbardziej transparentny działających organów badających skargi na Policję. Cechą wspólną tych instytucji jest niezawisłość, niezwiązanie ze strukturami policyjnymi oraz niezależność w podejmowaniu działań.

## BIURO OMBUDSMANA DS. POLICJI DLA IRLANDII PÓŁNOCNEJ

Biuro Ombudsmana ds. Policji dla Irlandii Północnej (Police Ombudsman for Northern Ireland, dalej: PONI) zapewnia niezależne, bezstronne i bezpłatne rozpatrywanie skarg na Policję oraz badanie, czy funkcjonariusze Policji działali w należyty sposób<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> O. Marenin, *The Goal of Democracy in International Police Programs. Policing*, "International Journal of Police Strategies and Management" 1998, 21(1); T. Jones, T. Newburn, D. Smith, *Policing and the Idea of Democracy*, "British Journal of Criminology" 1996, 36(2); M. Marks, C. Shearing, J. Wood, *Who should the police be? Finding a new narrative for community policing in South Africa*, "Police Practice and Research" 2009, 10, 2.

<sup>36</sup> T. Jones, T. Newburn, D. Smith, *Policing and the Idea of Democracy...*, s. 182-198; D. Bradley, N. Walker, R. Wilkie, *Managing the Police: Law, Organisation and Democracy*, Brighton 1986; I. Loader, N. Walker, *Civilizing Security*, Cambridge 2007, s. 153, 163.

<sup>37</sup> E. Alemika, Chukwuma, *Civilian oversight and accountability of police in Nigeria*, Lagos 2003; A.J. Goldsmith, L. Colleen, *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy, and Human Rights*, Hart Publishing, 2000; N. Sammonds, *A Need to Know: The Struggle for Democratic, Civilian Oversight of the Security Sector in Commonwealth Countries*, Commonwealth Policy Studies Unit, London 2000.

<sup>38</sup> T. Buck, R. Kirkham, B. Thompson, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, Ashgate Publishing Company, 2001, s. 96.

W ramach swoich kompetencji Ombudsman Policji jest zobligowany do nadzoru nad polityką i działalnością Policji pod kątem ich zgodności z interesem publicznym<sup>39</sup>.

Na podstawie ustawy o Policji (NI Police Act 1998) Ombudsman Policji ma obowiązek zapewnienia skutecznego, efektywnego i niezależnego systemu składania skarg na organy Policji oraz badania innych spraw określonych przez Sekretarza Stanu, Szefa Policji i Radę Policji. Ponadto w razie potrzeby PONI bada kwestie dotyczące postępowań Policji, wobec których nie wniesiona została skarga, podejmując sprawę z urzędu. PONI jest zobligowany do składania corocznego sprawozdania Sekretarzowi Stanu, a co pięć lat do przeglądu prawa pierwotnego i przekazania uwag Sekretarzowi Stanu.

Decyzje PONI są podejmowane całkowicie niezależnie od Policji, rządu i osób składających skargę na sposób wykonywania obowiązków przez funkcjonariuszy i pracowników policyjnych. Obejmuje to skargi na zastosowanie nieuzasadnionego przymusu bezpośredniego, nieprzeprowadzenie przez funkcjonariuszy prawidłowego dochodzenia, nieuprzejme lub obraźliwe zachowanie funkcjonariuszy lub personelu, czy też innego rodzaju niestosowne działania z ich strony.

Do Biura PONI rocznie wpływa około 3000 skarg na działania Policji. Najczęściej poruszonymi sprawami są: skuteczne podjęcie interwencji przez Policję, uzasadnienie użycia przez policjanta broni palnej, czy błędy popełniane w trakcie prowadzonego dochodzenia. Na przykład w okresie od kwietnia 2012 r. do marca 2013 r. Biuro Ombudsmana otrzymało ponad 3200 skarg na działania Policji, najczęściej dotyczących niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień w postaci molestowania lub użycia niewspółmiernej siły. W wyniku prowadzonych spraw Biuro wydało ponad 300 zaleceń skierowanych do Komendanta Głównego o podjęcie działań wobec podległych policjantów oraz 46 zaleceń w zakresie weryfikacji procedur policyjnych. Oprócz skarg od obywateli do Biura złożone zostały przez organizacje pozarządowe 42 sprawy z wnioskiem o przeprowadzenie niezależnego śledztwa<sup>40</sup>.

## BIURO DS. KONTROLI SKARG OBYWATELSKICH NOWEGO JORKU

Civilian Complaint Review Board (Biuro ds. Kontroli Skarg Obywatelskich, dalej: CCRB) zostało ustanowione Kartą Miasta Nowego Jorku<sup>41</sup>, która upoważnia je do otrzymywania i rozpatrywania skarg od obywateli na nieprawidłowości funkcjonariuszy Policji Miasta Nowy Jork (New York Police Department, dalej: NYPD). NYPD jest najliczniejszą policją w USA, wzorowaną na londyńskiej Policji Metropolitalnej. Z tego powodu CCRB jest największą agencją państwową w USA,

<sup>39</sup> Ustawa o Policji, NI Police Act 2003.

<sup>40</sup> Zob. np. Annual report and accounts for the year ended 31 march 2013. Together with the Certificate and Report of the Comptroller and Auditor General for Northern Ireland.

<sup>41</sup> The Charter of the City of New York, NYC Charter § 440(a), 2003.

sprawującą kontrolę nad działaniami Policji. Zgodnie z Kartą Miasta Nowego Jorku CCRB jest właściwe do badania różnych kategorii uchybień Policji, takich jak: nadużycie siły, przekroczenie uprawnień, nieuprzejmość, użycie obraźliwego języka<sup>42</sup>. CCRB zajmuje się również „innymi wykroczeniami”, które nie podlegają jurysdykcji CCRB, ale pojawiły się w trakcie postępowania przy okazji prowadzenia innej sprawy, jak np. próby ukrycia przez policjantów niewygodnych dla nich faktów lub świadome wprowadzenie w błąd, czy nieudolne prowadzenie dochodzeń.

Podczas prowadzenia „dochodzenia” cywilni śledczy CCRB zbierają dowody z dokumentów i materiałów filmowych oraz prowadzą wywiady z wnoszącymi skargę, ofiarami, świadkami cywilnymi, funkcjonariuszami w celu ustalenia, czy przedstawione zarzuty miały miejsce czy też są bezpodstawne. Po zakończeniu dochodzenia sporządzany jest raport końcowy podsumowujący dowody i przedstawiający faktyczne i prawne analizy zarzutów. W ostatnich latach w USA zaostrzyła się dyskusja na temat nieuprawnionego użycia broni palnej przez Policję, szczególnie wobec Afroamerykanów. To właśnie rasowe lub etniczne oskarżenia o dyskryminację ze strony Policji legły u podstaw wprowadzenia obywatelskiego nadzoru nad Policją<sup>43</sup>. Wzmoczona reakcja opinii społecznej w związku z pojawiającymi się stale przypadkami przekraczania uprawnień przez Policję pociągnęła za sobą zwrócenie szczególnej uwagi na cywilny nadzór i ważną rolę, jaką on pełni w społeczeństwie demokratycznym. Szereg takich przypadków doprowadził do masowych zamieszek, na przykład w Ferguson w 2014 roku i w Baltimore w 2015 roku. Uliczne zamieszki miały miejsce również w Charlotte (w Północnej Karolinie) po zabójstwie Afroamerykanina podczas nalotu policyjnego, przy czym strzelający policjant również był Afroamerykaninem. Dane statystyczne odnośnie do ilości składanych skarg wskazują jednak na tendencję odwrotną: z opublikowanego w 2015 roku raportu CCRB, w porównaniu z rokiem 2014, odnotowano ich spadek na poziomie siedmiu procent<sup>44</sup>. Tak więc rok 2015 był szóstym z kolei, kiedy liczba wnoszonych przez osoby cywilne skarg na Policję spadła do poniżej 4,5 tysiąca. W sumie w ujęciu ogólnym liczba zażaleń nie przekroczyła czterech i pół tysiąca i dotyczyła personalnie 790 oficerów NYPD. Spora część skarg już przy wstępnym badaniu była unieważniania jako zupełnie bezpodstawne<sup>45</sup>. Rocznie CCRB prowadzi ponad 4500 spraw złożonych osobiście i ma około 54 000 zarejestrowanych rozmów telefonicznych. Na przykładowo w pierwszej połowie 2016 r. do CCRB wpłynęło 2343 skarg – to wzrost o 12% w porównaniu z pierwszą połową 2015 r., chociaż obserwuje się

<sup>42</sup> Zwanych jako “FADO” Force, Abuse of Authority, Discourtesy, and Offensive Language, Id. § 440 (c) (1).

<sup>43</sup> P. Finn, *Citizen Review of Police: Approaches and Implementation* (NCJ 184430), Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 2001, s. 53.

<sup>44</sup> B. De Blasio, D.N. Archer, M. Q. Malik, *Annual Report*, 2015, [http://www1.nyc.gov/assets/ccrb/downloads/pdf/policy\\_pdf/annual\\_bi-annual/2015\\_annual.pdf](http://www1.nyc.gov/assets/ccrb/downloads/pdf/policy_pdf/annual_bi-annual/2015_annual.pdf).

<sup>45</sup> Zob. E. Phillips, J. Trone, *Building Public Confidence in Police Through Civilian Oversight New York City*; Vera Institute of Justice, 2002, 49.

systematyczny spadek wpływających skarg od 2010 r., kiedy to CCRB otrzymała ponad 3000 skarg rocznie. Średnia liczba skarg złożonych w ciągu miesiąca wyniosła 391, a średni czas prowadzenia jednego dochodzenia wyniósł 126 dni. Zarząd CCRB zalecił wniesienie zarzutów przeciwko 43 (13%) funkcjonariuszom, sankcje dyscyplinujące wobec 164 (50%), a szkolenia lub rozmowy z przełożonymi wobec 120 (37%). W kategorii zarzutów FADO wskazanie na nadużycie „siły fizycznej” pozostaje najczęstszym zarzutem – w pierwszej połowie 2016 r. zarzut nadużycia siły fizycznej stanowił 74% wszystkich zarzutów dotyczących przemocy. Najbardziej powszechne zarzuty dotyczyły używania obraźliwego języka (83%), a nadużywanie władzy dotyczyło najczęściej przeszukań (13%). Również w omawianym okresie CCRB z powodzeniem zamknęła w ramach mediacji 112 (48%) spraw<sup>46</sup>.

## URZĄD DS. INTEGRALNOŚCI SPOŁECZNEJ W AUSTRALII

Urząd ds. Integralności Społecznej w Australii zastąpił 4 września 2017 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich Policji (Office of the Police Ombudsman, dalej: OPI). Jest to efektem realizacji przez rząd Australii Południowej 29 zaleceń państwowego organu nadzorującego zwalczanie korupcji (Independent Commission Against Corruption, ICAC), wydanych w 2015 roku. Miały one na celu poprawę skomplikowanego systemu skarg na Policję.

Uprawnienie przysługujące obywatelom Australii w zakresie składania skarg przeciwko Policji w Australii Południowej znajduje umocowanie w ustawie o Policji (skarżach i postępowaniach dyscyplinarnych)<sup>47</sup>. Australia Południowa była ostatnim ze stanów, który przyjął system cywilnego nadzoru nad Policją. Ustawa dotyczy badania skarg na funkcjonariuszy Policji, funkcjonariuszy służb bezpieczeństwa, funkcji i obowiązków Rzecznika Praw Obywatelskich Policji oraz postępowania dyscyplinarnego. Każda osoba może złożyć skargę dotyczącą przebiegu czynności policyjnej do wyznaczonego funkcjonariusza Policji (innego niż policjant, którego dotyczy skarga) lub do Rzecznika Praw Obywatelskich Policji lub do jakiegokolwiek funkcjonariusza Policji.

OPI pełniło cztery główne funkcje: prowadzenie i przyjmowanie skarg, kontrola dostępu do informacji, przeprowadzanie audytu, edukacja i profilaktyka. Podstawową rolą OPI było przyjmowanie i podejmowanie działań w związku ze skargami dotyczącymi postępowania członków SAPOL (South Australian Police) zgodnie z ustawą. System ten pozwalał na utrzymywanie na najwyższym poziomie zasad uczciwości, transparentności i odpowiedzialności wobec społeczeństwa.

<sup>46</sup> B. De Blasio, M. Wiley, M. Malik, *TM Semi-Annual Report*, 2016. NYC Civilian Complaint Review Board – [www.nyc.gov/ccrb](http://www.nyc.gov/ccrb).

<sup>47</sup> Police Complaints and Disciplinary Proceedings Act 1985.



Jak wynika z corocznych raportów<sup>48</sup>, największe zaniepokojenie związane z ilością skarg wywołuje kwestia uprawnień Policji w zakresie zatrzymywania i przeszukiwania pojazdów i osób, w szczególności w przypadku podejrzenia o posiadanie narkotyków. Wiąże się to również z częstym, bezpodstawnym aresztowaniem. Wszystkie otrzymane sprawy są rejestrowane w Rejestrze Skarg Policji. Około 55% (58% – 2014-15) wszystkich spraw otrzymanych w tym okresie zostało uznane za niebędące skargą lub niepodlegające jurysdykcji Rzecznika Praw Obywatelskich. Sprawy takie są natychmiast zamykane. Kolejna nieprawidłowość pojawiająca się najczęściej to opóźniające się postępowania dyscyplinarne (sprawy trwają latami).

## RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH W POLSCE

W związku z faktem, że do konstytucyjnych obowiązków Rzecznika Praw Obywatelskich należy rozpatrywanie skarg na niewłaściwe, z punktu widzenia standardów ochrony praw człowieka, działania organów władzy publicznej, w tym Policji i Straży Granicznej, zaistniała potrzeba wypracowania formuły przekazywania takich informacji do Rzecznika jako Niezależnego Organu Monitorującego Niewłaściwe Działania Policji. Decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych wprowadzono do stosowania wytyczne w zakresie zasad i trybu przekazywania informacji skargowych i pozaskargowych przez Policję oraz Straż Graniczną do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych<sup>49</sup>. Związane jest to z realizacją zalecenia Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, sformułowanego w Memorandum do Polskiego Rządu, a dotyczącego utworzenia niezależnego organu badającego niewłaściwe zachowania Policji.

Indywidualne skargi na Policję stanowią w wielu przypadkach podstawę do podejmowania przez RPO czynności wyjaśniających, które przede wszystkim polegają na zwróceniu się do komendanta jednostki wojewódzkiej z prośbą o informację w sprawie. Rzecznik, zwracając się o zbadanie sprawy, powoduje co do zasady uruchomienie określonej procedury, która – w przypadku stwierdzenia naruszenia wolności lub praw – powinna doprowadzić do zastosowania przez organ przewidzianych przez prawo środków. Oprócz badania spraw indywidualnych RPO podejmuje również problemy, które wpływają na kształt całego systemu prawnego, zwracając się ze stosownymi wystąpieniami generalnymi (dalej: WG) do centralnych organów władzy publicznej.

Poza wpływającymi sprawami przedstawiciele Biura RPO w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji, wizytując różne rodzaje miejsc detencji, stwierdzają czasem stosowanie wobec osób w nich umieszczonych tortur. Świadczy o tym analiza wyroków sądowych

<sup>48</sup> <http://www.policeombudsman.sa.gov.au/publications/annual-reports/>.

<sup>49</sup> Decyzja nr 95 MSW z dnia 10 lipca 2014 roku w realizacji Memorandum do Polskiego Rządu. Ocena postępu implementacji zaleceń Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 2002 roku [z 20 czerwca 2007 r. Comm DH (2007)13].

wydawanych w sprawach o przestępstwo z art. 246 Kodeksu karnego<sup>50</sup>, z której wynika, że w latach 2008-2012 r. skazano 29 funkcjonariuszy Policji w 18 sprawach w związku ze stosowaniem przemocy w celu uzyskania informacji od zatrzymanych. Należy podkreślić, iż w większości przypadków dochodziło do stosowania tortur, bowiem policjanci działając samodzielnie lub przy współudziale z innymi funkcjonariuszami, chcąc wymusić zeznania, przyznanie się do przestępstwa lub zdobyć informację, umyślnie zadawali zatrzymanym ból fizyczny i psychiczny<sup>51</sup>. Wszystkie zdarzenia stosowania tortur miały miejsce w pokojach służbowych na terenie komendy, komisariatu czy posterunku Policji.

Analizując ilość skarg na Policję wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, zauważyć można na przełomie lat 2007- 2019 skokowy wzrost liczby skarg na działania Policji. Z liczby 368 wniosków, które wpłynęły do Biura RPO w 2007 roku, w ciągu zaledwie 7 lat, w 2014 roku, ich liczba wzrosła prawie dwukrotnie (890)<sup>52</sup>. Znaczący wzrost wpływu skarg nie przekłada się bezpośrednio na liczbę spraw, które podjęto do prowadzenia, choć i w tym przypadku, od roku 2013 (kiedy to przyjęto najwyższą liczbę – 391 spraw), widać odpowiednio do wpływu wyższy wskaźnik skierowanych do dalszego badania (liczba ta raczej utrzymuje się na poziomie ok. 350). W przypadku spraw zakończonych widać podobną prawidłowość, zmierzającą do wyrównania ilości spraw wpływających oraz spraw zakończonych (w roku 2013 podjęto 391 nowych spraw do prowadzenia, a w tym samym czasie zakończono postępowania w 404 sprawach)<sup>53</sup>. Z perspektywy jednak przekroczenia lub niedopełnienia uprawnień najciekawsze wyniki przedstawiają się w zakresie potwierdzenia się zarzutów, czy innymi słowy – uzyskania rozwiązania oczekiwanego przez wnioskodawcę lub Rzecznika Praw Obywatelskich. Jak wynika z opracowań statystycznych, zasadność zarzutów jest najbardziej w miarę niezmienną stałą. Bez względu na wzrost ilości spraw kierowanych do RPO zasadność zawartych w nich zarzutów od 2007 roku waha się pomiędzy 4% a 9% (jednorazowo w 2015 roku), co średnio daje około 30 spraw potwierdzonych<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> Funkcjonariusz publiczny lub ten, który działając na jego polecenie w celu uzyskania określonych zeznań, wyjaśnień, informacji lub oświadczenia stosuje przemoc, groźbę bezprawną lub w inny sposób znęca się fizycznie lub psychicznie nad inną osobą, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

<sup>51</sup> SR dla Wrocławia Śródmieścia – sygn. akt V K 1561/06. Inne orzeczenia, zob. SR w Toruniu – sygn. akt VIII K 1700/11, SR w Olsztynie – sygn. akt II K 16/10, SR w Koszalinie – sygn. akt II K 278/10, SR Poznań Grunwald i Jeżyce w Poznaniu – sygn. akt III K 909/08, SR w Nysie – sygn. akt II K 507/07, SR w Lipnie – sygn. akt II K 646/10, SR we Włocławku – sygn. akt II 213/09, SO w Opolu – sygn. Akt III K 145/06, SR w Giżycku – sygn. akt II K 47/07, SR w Wyszakowie – sygn. akt II K 218/07, SR w Bolesławcu – sygn. akt II K 1490/10, SR w Kaliszu – sygn. akt II K 411/09, SR w Szczytnie – sygn. akt II K 763/09, SR w Tarnobrzegu – sygn. II K 429/10, SR w Chełmie – sygn. akt VII K 1569/10.

<sup>52</sup> Odpowiednio w roku 2007 było to 368 wniosków, w 2008 – 391, w 2009 – 433, w 2010 – 543, w 2011 – 747, w 2012 – 750, w 2013 – 770, w 2014 – 890, w 2015 – 742, w 2016 – 727, 2017 – 754, 2018 – 595, 2019 (wrzesień) – 482; dane Wydziału Informacji Statystycznych Biura RPO.

<sup>53</sup> Odpowiednio w roku 2007 zakończono postępowanie w 215 sprawach, w 2008 – 190, w 2009 – 174, w 2010 – 264, w 2011 – 354, w 2012 – 291, w 2013 – 404, w 2014 – 207, w 2015 – 270, w 2016 – 277, 2017 – 317, 2018 – 236, 2019 (wrzesień) – 263; dane Wydziału Informacji Statystycznych Biura RPO.

<sup>54</sup> Odpowiednio w roku 2007 zarzuty potwierdziły się w 26 sprawach, w 2008 – 30, w 2009 – 22, w 2010 – 30, w 2011 – 30, w 2012 – 41, w 2013 – 36, w 2014 – 15, w 2015 – 25, w 2016 – 30, 2017 – 27, 2018 – 26, 2019 (wrzesień) – 19; dane Wydziału Informacji Statystycznych Biura RPO.

Organy ochrony praw człowieka, takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, powołane są do prowadzenia szczególnie wnikliwej kontroli, weryfikującej, czy granica proporcjonalności stosowania czynności policyjnych w państwie demokratycznym nie została naruszona. Niewątpliwie RPO wpisuje się w realizację zasady rządów prawa, stanowiąc wkład w system demokratyczny państwa i zapewniając obywatelom szeroko dostępne, tanie i proste procedury dochodzenia roszczeń indywidualnych.

Obywatelski nadzór nad organami ścigania zmierza do wzmocnienia relacji między Policją a społecznościami oraz budowania zaufania publicznego, przy jednoczesnym promowaniu skutecznej i transparentnej Policji. Jest to jedyny, sprawdzony mechanizm, który na przestrzeni kilku lat w państwach demokratycznych przynosi widoczne efekty.

\*\*\*

Zasada *democratic policing* wymaga działania Policji w ten sam, jednakowy sposób w równoważnych sytuacjach, niezależnie od rasy, płci, wieku czy przekonań danej osoby. Demokratyczna Policja jest budowana na zasadzie zaufania obywateli do Policji, co w niektórych systemach wymaga przeformowania roli Policji w obliczu nowych wyzwań (aktów terrorystycznych, systemu prawa, opracowania nowego modelu dowodzenia i kontroli wewnętrznej i innych). Rozdźwięk pomiędzy użyciem siły a poszanowaniem praw indywidualnych i zbiorowych leży u podstaw działania instytucji policyjnych. W związku z tym mówiąc o koncepcji *democratic policing*, rodzi się więcej pytań, niż początkowo mogłoby się wydawać. Jednym z podstawowych jest jednak pytanie o to, w jaki sposób najskuteczniej realizować założenia Policji demokratycznej. To sprawia, że cywilne mechanizmy nadzoru są niezbędne w każdym systemie policyjnym na świecie, a co więcej – mechanizmy te muszą łączyć dwa sprzeczne bieguny (Policję i obywateli) w celu zagwarantowania legalności działań Policji.

Rozwój nowoczesnych sił policyjnych odzwierciedla konsolidację zasad prawa, przekładając się na nowe rodzaje rozwiązań instytucjonalnych, mających na celu osiągnięcie porządku i bezpieczeństwa publicznego w zgodzie z ustalonym porządkiem prawnym. Jednakże pomimo opracowywania nawet najskuteczniejszych rozwiązań konflikt Policja – obywatel był i jest nierozzerwalnie związany z przyznaną kompetencją do użycia siły. Stąd pojawiają się spory o granice pomiędzy prawami człowieka a nadużyciem siły, czy też legalnością a skutecznością działania policyjnego.

Obywatelski nadzór nad Policją jest wynikiem braku zaufania ze strony społeczeństwa w to, że instytucje policyjne są w stanie samodzielnie i rzetelnie dochodzić odpowiedzialności funkcjonariuszy. Zorganizowanie oraz funkcjonowanie mechanizmów kontroli ombudsmanów jest często trudnym procesem ze względu na istnienie czynników ubocznych, które mogą pomóc lub utrudnić rozwój cywilnych struktur nadzoru, jak np. struktura ustrojowa państwa, wola polityczna czy współpraca z kierownictwem Policji.

## Bibliografia

- Aitchison A., Blaustein J., *Policing for Democracy or Democratically Responsive Policing? Examining the Limits of Externally Driven Police Reform*, "European Journal of Criminology" 2013, Vol. 10, Issue 4.
- Alderson J., *Policing Freedom: A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies*. Eastover, Plymouth 1979.
- Alemika E., *Police oversight organizations in West Africa*, Report commissioned by the African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF) and funded by the Open Society Foundation (OSF), 2005.
- Alpert G., Dunham R., *Community policing*, [w:] R.G. Dunham, G.P. Alpert (eds.), *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*, Illinois 1993.
- Amir M., Einstein S. (eds.), *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*, Office of International Criminal Justice, Huntsville 2001.
- Bayley D., *Forces of Order: police behaviour in Japan and the United States*, 1976.
- Bayley D., *Patterns of Policing: a Comparative International Analysis*, New Brunswick, NJ, 1985.
- Goldsmith A., Dinnen S., *Transnational police building: critical lessons from Timor-Leste and Solomon Islands*, "Third World Quarterly" 2007, 28(6).
- Greene J.R., Mastrofski S.D. (eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York 1988.
- Loader I., Walker N., *Civilizing security*, Cambridge 2007.
- Manning P., *Community-based policing*, [w:] R.G. Dunham, G.P. Alpert (eds.), *Critical Issues in Policing: Contemporary Readings*, Illinois 1993.
- Manning P., *Democratic Policing in a Changing World*, Boulder, CO, 2010.
- Manning P., *Community policing as a drama of control*, [w:] J.R. Greene, S.D. Mastrofski (eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York 1988.
- Mansley D., *Collective Violence, Democracy and Protest Policing*, Routledge 2013.
- Marenin O., *Police Training for Democracy*, "Police Practice and Research" 2004, 5, 2.
- Marenin O., *Reconstructing Policing Systems in Conflict-Torn Societies: Policies, Practices and Lessons Learned*, "International Journal of Comparative Criminology" 2005.
- Marenin O., *Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper no. 7, 2005.
- Marenin O., *The Role of Support for Bilateral Police Reform Processes: the Case of the USA*, "International Peacekeeping" 2000, 6, 4 Marx G., *Police and Democracy*, [w:] M. Amir, S. Einstein (eds.), *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*, vol. 2.
- Miller J., *Civilian Oversight of Policing: Lessons from the Literature*. *Global Meeting on Civilian Oversight of Police*. Symposium conducted at The Vera Institute of Justice, Los Angeles 2002, 60.
- Newburn T., Hinton M. (eds.), *Policing Developing Democracies*, London 2008.

Pino N., Wiatrowski M., *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries*, Ashgate 2006.

Tkacz S., *Rozumienie sprawiedliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Katowice 2003.

Walker J., *Police Accountability: The Role of Citizen Oversight*, 2005.

**Streszczenie:** Jednym z elementów składających się na obraz demokratycznego społeczeństwa jest Policja, która podlegając regułom i zasadom prawa urzeczywistniającym poszanowanie godności ludzkiej, może ingerować w życie obywateli w określonych i ściśle kontrolowanych warunkach, w związku z czym ponosi publiczną odpowiedzialność. Wyjątkowe uprawnienia Policji związane z zatrzymaniem, aresztowaniem, przesłuchaniem, przeszukaniem czy użyciem siły czynią z formacji, jaką jest Policja (co dotyczy również wojska), potencjalne zagrożenie dla systemów demokratycznych – znacznie większe niż w przypadku pozostałych agencji państwowych. Dlatego też w celu rzetelnego, efektywnego i sprawiedliwego wykonywania przyznanych przez suwerena kompetencji powołuje się instytucje nadzoru nad organami ścigania. Instytucje te stają się tym samym jednym z atrybutów demokratycznego państwa prawa, w powołaniu których suweren ma prawo brać udział.

**Słowa kluczowe:** Policja, skargi, ombudsman, rzecznik praw obywatelskich, democratic policing

### **The role of Police` Ombudsmen in implementation principle of democratic policing**

**Summary:** Democratic policing is now a widely and more increasingly used approach to policing around the world. New challenges produced both by the media and the law as well as the internal command and control issues call for the basic reformulation of the foundations of democratic policing. An establishment of oversight institutions over police actions is one of the items of democratic policing undoubtedly. The important opportunities to promote the oversight may emerge from the broader political changes or reforms such as the election of new political leaders, transitions to democracy, or through implementing system of human rights protection.

**Keywords:** police, civilian oversight, democratic policing, police complaints, democratic state, oversight of police, ombudsman