
Warszawa, 14 października 2020 r.
Nota nr: NHRI-POL/390/2020 [AIC]

PILNA NOTA NA TEMAT MIĘDZYNARODOWYCH NORM I PRAKTYK PORÓWNAWCZYCH W ZAKRESIE PRZEDŁUŻENIA KADENCJI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH DO CZASU POWOŁANIA JEGO NASTĘPCY

POLSKA

Niniejsza nota została opracowana we współpracy z Alice Thomas, międzynarodową ekspertką w dziedzinie prawa i praw człowieka, oraz zrecenzowana przez członka Francuskiej Rady Stanu Yvesa Doutriauxa, Rzeczniczkę Praw Człowieka w Gruzji Nino Lomjarię oraz Rzecznika Praw Obywatelskich, Komisarza ds. Informacji i Komisarza ds. Informacji o Środowisku w Irlandii Petera Tyndalla.



Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE

ul. Miodowa 10, 00-251 Warszawa
tel.: +48 22 520 06 00, faks: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

STRESZCZENIE

Międzynarodowe zalecenia i dobre praktyki wskazują na zasadność rozwiązania tymczasowego, zgodnie z którym urzędujący rzecznik praw obywatelskich (ombudsman) pozostaje na stanowisku po zakończeniu swojej kadencji do czasu mianowania jego następcy. Zapewnia to stabilność mandatu i działań krajowych instytucji praw człowieka, ciągłość i skuteczność ich funkcjonowania oraz właściwe przekazanie obowiązków pomiędzy dotychczasowym i nowym urzędnikiem. Takie rozwiązania powinny zostać wprowadzone w celu zapewnienia, aby stanowisko szefa krajowej instytucji praw człowieka nie pozostawało nieobsadzone przez długi czas, co poza ewentualnym faktycznym lub postrzeganym wpływem na trwałość i niezależność instytucji, może upośledzać jej zdolność do skutecznego i pełnego wykonywania powierzonego mandatu. Utrzymujący się stan próżni, jeśli chodzi o skuteczne funkcjonowanie instytucji stojących na straży praw człowieka, zwłaszcza gdy pełnią one również funkcję krajowego mechanizmu prewencji na mocy Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT) oraz organu ds. równości, może negatywnie wpłynąć na dostęp potencjalnych ofiar do odpowiednich procedur administracyjnych służących ochronie praw człowieka i egzekwowaniu zasady równego traktowania.

W istocie rzeczy wielu ustawodawców w regionie OBWE zdecydowało się na uregulowanie w prawie pierwotnym kwestii dotyczących pełnienia obowiązków przez rzecznika praw obywatelskich po zakończeniu kadencji do czasu powołania następcy, nawet jeśli maksymalny czas trwania kadencji jest określony w konstytucji.

Jest rzeczą pierwszorzędną wagi, aby prawo przewidywało procedury zapewniające nieprzerwane funkcjonowanie krajowej instytucji praw człowieka, bądź to poprzez przepisy umożliwiające rzecznikom sprawowanie urzędu do czasu powołania ich następcy, bądź też poprzez wprowadzenie jasno określonych zasad, które pozwoliłyby instytucji na dalsze skuteczne prowadzenie działalności. Decyzje narażające na szwank niezależność i skuteczność krajowej instytucji praw człowieka lub prowadzące do jej paraliżu byłyby sprzeczne nie tylko z zasadami paryskimi, ale także z międzynarodowymi zobowiązaniami państwa, w tym wynikającymi z przepisów OPCAT w sytuacji, gdy instytucja ta pełni rolę krajowego mechanizmu prewencji.

Przepisy Konstytucji RP określające długość kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich w połączeniu z art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, stanowiącym, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika, są ważnymi i skutecznymi mechanizmami, które mogą pomóc w ochronie niezależności, skuteczności, stabilności i ciągłości funkcjonowania Biura RPO. Wybór ustawodawcy wyrażony w art. 3 ust. 6 ustawy jest zgodny z wyżej opisanymi zasadami, a dodatkowo wzmocnia gwarancje ustanowione w Konstytucji RP.

Nie uprzedzając orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, ODIHR uważa, że rozwiązanie przejściowe przewidziane w art. 3 ust. 6 ustawy jest zgodne z międzynarodowymi normami w zakresie niezależności i skuteczności krajowej instytucji praw człowieka oraz ogólnymi zasadami państwa prawa. Cieszy fakt, że zasady te zostały uznane i zagwarantowane w Konstytucji RP oraz w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich, która stanowi solidną podstawę niezależności i skutecznego funkcjonowania instytucji praw człowieka w Polsce.

Wykonując swój mandat wspierania państw członkowskich w realizacji zobowiązań podjętych w ramach OBWE, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) przeprowadza na życzenie przegląd obowiązujących i projektowanych przepisów prawa pod kątem oceny ich zgodności z międzynarodowymi normami praw człowieka i zobowiązaniami OBWE oraz przedstawia konkretne zalecenia w celu ich poprawy.

SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE	4
II. ZAKRES NOTY	4
III. ANALIZA PRAWNA	5
1. Odpowiednie międzynarodowe normy praw człowieka i zobowiązania OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego	5
2. Kontekst prawny	8
3. Przestrzeganie odpowiednich zasad międzynarodowych	9
3.1. Niezależność, stabilność i ciągłość działania krajowych instytucji praw człowieka	9
3.2. Bezpieczeństwo kadencji jako gwarancja niezależności	10
3.3. Podstawa prawna gwarantująca niezależność krajowej instytucji praw człowieka	10
3.4. Wakat i okres przejściowy w kontekście zapewnienia stabilności i ciągłości funkcjonowania krajowej instytucji praw człowieka	11
4. Wnioski	14

I. WPROWADZENIE

1. 1 października 2020 r. Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócił się do Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR) o pilne przeprowadzenie analizy prawnej międzynarodowych norm i praktyk porównawczych dotyczących przedłużenia kadencji rzecznika praw obywatelskich w okresie przejściowym do czasu objęcia stanowiska przez jego następcę. Prośba ta była następstwem wniosku o przeprowadzenie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjnej przepisów art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (zwanej dalej „ustawą”)¹, który grupa posłów wniosła do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 15 września 2020 r.
2. Powołany przepis stanowi, że urzędujący Rzecznik Praw Obywatelskich (zwany dalej „RPO” lub „Rzecznikiem”) sprawuje urząd do czasu objęcia stanowiska przez jego następcę. Z uwagi na fakt, że kadencja dotychczasowego Rzecznika wygasła 9 września 2020 r., obecnie pełni on obowiązki do czasu powołania nowego Rzecznika przez Sejm (niższą izbę parlamentu) za zgodą Senatu (wyższą izbę parlamentu). We wniosku z 15 września 2020 r. stwierdzono, że art. 3 ust. 6 ustawy jest niezgodny z art. 2 Konstytucji (tj. zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań) oraz jej art. 209 ust. 1, który określa pięcioletnią kadencję Rzecznika.
3. 2 października 2020 r. ODIHR odpowiedziało na zgłoszoną prośbę, potwierdzając gotowość do sporządzenia analizy prawnej na temat norm międzynarodowych, zobowiązań OBWE w zakresie ludzkiego wymiaru oraz zagadnień porównawczych dotyczących przedmiotowej sprawy. Z uwagi na krótki termin przygotowania niniejszej analizy prawnej, co wynika z faktu, że rozprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym w celu rozpatrzenia powyższego wniosku ma odbyć się 20 października 2020 r. (sygn. akt K 20/20), ODIHR postanowiło przygotować pilną notę.
4. Pilną notę sporządzono w odpowiedzi na wyżej wspomnianą prośbę. ODIHR przeprowadziło niniejszą ocenę w ramach swojego mandatu do udzielania państwom członkowskim pomocy w realizacji głównych zobowiązań podjętych w ramach OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego.

II. ZAKRES NOTY

5. Zakres niniejszej pilnej noty skupia się na kwestii przedłużenia kadencji RPO w okresie przejściowym do czasu objęcia stanowiska przez jego następcę. Dokument został opracowany w kontekście wyżej wspomnianego postępowania w sprawie zgodności z Konstytucją art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, nie przesądzając o ostatecznym rozstrzygnięciu sprawy. Z racji takiego ograniczenia niniejsza pilna analiza prawna nie stanowi pełnego i wyczerpującego przeglądu całości ram prawnych i instytucjonalnych regulujących funkcjonowanie RPO w Polsce.
6. Nota ma na celu wniesienie merytorycznego wkładu w debatę prawną na przedmiotowy temat poprzez przedstawienie przeglądu międzynarodowych i regionalnych norm, standardów i zaleceń, jak również odpowiednich zobowiązań podjętych w ramach

¹ Artykuł 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627, zwanej dalej „ustawą”) brzmi następująco: „Dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika”.

OBWE w zakresie wymiaru ludzkiego. Dokonano w niej również porównania z praktykami innych państw członkowskich OBWE w przedmiotowym obszarze.

7. W niniejszym opracowaniu wykorzystano nieoficjalne tłumaczenia na język angielski przepisów aktów prawnych państw członkowskich OBWE. W rezultacie mogą się pojawić błędy wynikające z tłumaczenia. Nota jest również dostępna w języku polskim, przy czym rozstrzygające znaczenie ma wersja angielska.
8. W związku z powyższym ODIHR zaznacza, że niniejsza analiza prawna nie wyklucza wydania w przyszłości dodatkowych pisemnych lub ustnych zaleceń bądź uwag na temat odpowiednich aktów prawnych lub też powiązanego ustawodawstwa odnoszącego się do ram prawnych i instytucjonalnych regulujących funkcjonowanie Rzecznika i jego biura w Polsce.

III. ANALIZA PRAWNA

1. ODPOWIEDNIE MIĘDZYNARODOWE NORMY PRAW CZŁOWIEKA I ZOBOWIĄZANIA OBWE W ZAKRESIE WYMIARU LUDZKIEGO

9. Krajowe instytucje praw człowieka (ang. *National Human Rights Institutions*, NHRI), takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce, są niezależnymi organami krajowymi, których mandat w zakresie ochrony i propagowania praw człowieka wywodzi się z konstytucji lub ustawy. Zajmują one ważne miejsce wśród instytucji tworzących infrastrukturę systemu demokratycznego opartego na rządach prawa i prawach człowieka². NHRI stanowią „główny element skutecznych krajowych systemów praw człowieka i są nieodzowne dla trwałego promowania i ochrony praw człowieka na poziomie krajowym”³. W ten sposób instytucje te pełnią rolę łącznika pomiędzy powinnościami państwa wynikającymi z międzynarodowych zobowiązań w zakresie praw człowieka a prawami jednostki w kraju. Instytucje praw człowieka są częścią aparatu państwowego, ale ich niezależność od organów władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej stanowi gwarancję wypełniania przez nie mandatu w zakresie ochrony jednostek przed naruszeniami praw człowieka, zwłaszcza gdy takie naruszenia są popełniane przez władze lub organy publiczne⁴.
10. Istnieje wiele rodzajów instytucji praw człowieka, które różnią się między sobą strukturą, wielkością, zakresem upoważnień i kompetencjami. Uznane na arenie międzynarodowej zasady dotyczące upoważnień i kompetencji NHRI można znaleźć przede wszystkim w Zasadach ONZ dotyczących statusu krajowych instytucji powołanych do ochrony i propagowania praw człowieka, czyli tzw. zasadach paryskich⁵. Ten przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dokument określa minimalne normy w zakresie ustanawiania i funkcjonowania krajowych instytucji praw człowieka w odniesieniu do

² Zob. ODIHR, *Opinion on the Draft Federal Law on the Support to the National Human Rights Institution of Switzerland* [Opinia ODIHR dotycząca projektu ustawy federalnej w sprawie wsparcia dla Krajowej Instytucji Praw Człowieka w Szwajcarii] z 31 października 2017 r., pkt 13.

³ Zob. pkt 15 [sprawozdania nr A/62/36](#) Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka dla Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 2007 r.

⁴ Zob. pkt 11 Opinii końcowej ODIHR w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Rzeczypospolitej Polskiej z 16 lutego 2016 r., dostępnej w [języku angielskim](#) i [polskim](#).

⁵ [Zasady paryskie](#) [*United Nations Principles relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*] zostały określone na pierwszych międzynarodowych warsztatach poświęconych krajowym instytucjom powołanym do ochrony i propagowania praw człowieka, które odbyły się w Paryżu w dniach 7-9 października 1991 r., i przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją 48/134 z 20 grudnia 1993 r.

zasad pluralizmu, przejrzystości, gwarancji niezależności funkcjonalnej i instytucjonalnej oraz skuteczności.

11. Wdrażaniem zasad paryskich i oceną ich stosowania wobec NHRI zajmuje się Podkomitet Akredytacji (ang. *Sub-Committee on Accreditation*, SCA) Globalnego Sojuszu Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (ang. *Global Alliance of National Human Rights Institutions*, GANHRI)⁶. SCA publikuje sprawozdania na temat wniosków instytucji krajowych o akredytację, przeprowadza weryfikację ich statusu i co pięć lat przyznaje akredytację⁷.
12. O znaczeniu, jakie Organizacja Narodów Zjednoczonych przypisuje instytucjom NHRI w propagowaniu i ochronie praw człowieka, świadczą liczne rezolucje jej Zgromadzenia Ogólnego i Rady Praw Człowieka⁸.
13. Ponadto zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w brzmieniu zmienionym w 2007 r., RPO wykonuje funkcje krajowego mechanizmu prewencji (ang. *National Preventive Mechanism*) na mocy Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT)⁹. W związku z tym przepisy prawa dotyczące RPO muszą być zgodne z odpowiednimi przepisami Protokołu fakultatywnego, w szczególności jego art. 18, który stanowi, że państwa-strony zobowiązane są „zagwarantować funkcjonalną niezależność krajowych mechanizmów prewencji, jak również niezawisłość ich personelu” oraz „należyście uwzględnić zasady [paryskie]” przy ustanawianiu krajowych mechanizmów prewencji. RPO pełni również rolę niezależnego mechanizmu monitorowania w rozumieniu art. 33 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (KPON)¹⁰, choć Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych wyraził pewne obawy dotyczące braku jasnej podstawy prawnej dla takiego mandatu¹¹.

⁶ Globalny Sojusz Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (GANHRI), wcześniej funkcjonujący pod nazwą Międzynarodowego Komitetu Koordynacyjnego Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (ICC), powstał w 1993 r. jako międzynarodowe stowarzyszenie krajowych instytucji praw człowieka na całym świecie. GANHRI promuje i wzmacnia krajowe instytucje praw człowieka zgodnie z zasadami paryskimi oraz pełni wiodącą rolę w zakresie propagowania i ochrony praw człowieka. Zob. <<https://ganhri.org/>>.

⁷ Zob. art. 15 [Statutu GANHRI](#) (wersja z 5 marca 2019 r.). Akredytacja oznacza oficjalne potwierdzenie, że instytucja spełniła lub nadal spełnia wymogi zasad paryskich. Podkomitet Akredytacji może nadać status A, B lub C. Status A świadczy o tym, że instytucja w pełni przestrzega zasad paryskich oraz uczestniczy z prawem głosu w pracach i posiedzeniach dotyczących krajowych instytucji praw człowieka na szczeblu międzynarodowym. Status B oznacza, że instytucja nie spełnia jeszcze w pełni zasad paryskich lub dotychczas nie udokumentowała tego dostatecznie. Posiadacze statusu B uczestniczą w pracach i posiedzeniach krajowych instytucji praw człowieka na zasadzie obserwatorów. Instytucje o statusie C nie spełniają zasad paryskich. Rzecznik Praw Obywatelskich posiada obecnie status A – zob. Globalny Sojusz Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka, [Chart of the Status of National Institutions Accredited](#) – akredytacja statusu na dzień 27 listopada 2019 r.

⁸ Zob. np. Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucja nr 74/156 w sprawie krajowych instytucji praw człowieka, [A/RES/74/156](#), przyjęta 18 grudnia 2019 r.; rezolucja nr 72/186 w sprawie roli ombudsmans, mediatora i innych krajowych instytucji praw człowieka w propagowaniu i ochronie praw człowieka, [A/RES/72/186](#), przyjęta 19 grudnia 2017 r.; rezolucja nr 70/163 w sprawie krajowych instytucji powołanych do propagowania i ochrony praw człowieka, [A/RES/70/163](#), przyjęta 17 grudnia 2015 r.; rezolucje nr 63/169 i 65/207 w sprawie roli ombudsmans, mediatora i innych krajowych instytucji praw człowieka w propagowaniu i ochronie praw człowieka, [A/RES/63/169](#) i [A/RES/65/207](#), przyjęte odpowiednio 18 grudnia 2008 r. i 21 grudnia 2010 r.; rezolucje nr 63/172 i 64/161 w sprawie krajowych instytucji powołanych do propagowania i ochrony praw człowieka, [A/RES/63/172](#) i [A/RES/64/161](#), przyjęte odpowiednio 18 grudnia 2008 r. i 18 grudnia 2009 r.; oraz rezolucja nr 48/134 w sprawie krajowych instytucji powołanych do propagowania i ochrony praw człowieka, [A/RES/48/134](#), przyjęta 4 marca 1994 r. Zob. też Rada Praw Człowieka ONZ, rezolucja nr 39/17 w sprawie krajowych instytucji praw człowieka, [A/HRC/RES/39/17](#), przyjęta 28 września 2018 r.; rezolucja nr 34/17 w sprawie porozumień regionalnych na rzecz propagowania i ochrony praw człowieka, [A/HRC/RES/34/17](#), przyjęta 11 kwietnia 2017 r.; oraz rezolucja nr 27/18 w sprawie krajowych instytucji powołanych do propagowania i ochrony praw człowieka, [A/HRC/RES/27/18](#), przyjęta 7 października 2014 r.

⁹ Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT), przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne w drodze rezolucji nr A/RES/57/199 w dniu 18 grudnia 2002 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Protokół fakultatywny w dniu 14 września 2005 r.

¹⁰ Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (KPON), która została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w drodze rezolucji nr A/RES/61/106 z dnia 13 grudnia 2006 r. i weszła w życie w dniu 3 maja 2008 r. Rzeczpospolita Polska ratyfikowała KPON w dniu 6 września 2012 r. Zob. pkt. 571 [raportu Polskiego dla Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych](#) z 3 listopada 2015 r.

¹¹ Zob. Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych, [Concluding observations on the initial report of Poland](#) nr CRPD/C/POL/CO/1 z 29 października 2018, pkt 55-56.

14. Warto również wspomnieć o [Zasadach belgradzkich dotyczących stosunków między krajowymi instytucjami praw człowieka a parlamentami](#)¹² [*Belgrade Principles on the Relationship between National Human Rights Institutions and Parliaments*] z 2012 r., które Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka (OHCHR) zaleca stosować na zasadzie wytycznych do wzmocnienia współpracy między instytucjami NHRI a parlamentami w zakresie propagowania i ochrony praw człowieka na szczeblu krajowym. W szczególności podkreśla się w punkcie 13 zasad belgradzkich, że wolne stanowisko w składzie członków krajowej instytucji praw człowieka „należy obsadzić w odpowiednim czasie”, a „po upływie kadencji członka, osoba ta powinna nadal pełnić swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez jej następcę”.
15. Na szczeblu Rady Europy, cechy wymagane dla skutecznego działania krajowych instytucji praw człowieka, a w szczególności rzeczników praw obywatelskich (ombudsmanów) przy jednoczesnym zagwarantowaniu ich niezależności zostały między innymi wskazane w zaleceniu CM/Rec(2019)6 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie rozwoju instytucji rzecznika praw obywatelskich¹³, kilku zaleceniach i rezolucjach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy¹⁴ oraz zaleceniu nr 2 dotyczącym ogólnej polityki Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w sprawie organów ds. równości mających zwalczać rasizm i nietolerancję na poziomie krajowym z 2017 r.¹⁵ W szczególności zasada 3 w zaleceniu nr (2019)6 wyraźnie stanowi, że „należy wprowadzić takie rozwiązania, aby stanowisko szefa instytucji ombudsmana nie pozostawało nieobsadzone przez dłuższy okres czasu”. Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (zwana dalej „Komisją Wenecką”) opublikowała z kolei Zasady ochrony i promowania instytucji rzecznika praw obywatelskich („zasady weneckie”)¹⁶. Stwierdza się w nich wyraźnie, że „państwa powinny powstrzymać się od podejmowania jakichkolwiek działań mających na celu osłabienie lub skutkujących osłabieniem instytucji rzecznika praw obywatelskich bądź powstaniem jakichkolwiek przeszkód dla jej skutecznego funkcjonowania, a także efektywnie chronić tę instytucję przed takimi zagrożeniami”. Zasady weneckie zostały zatwierdzone przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 2 maja 2019 r., przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w dniu 2 października 2019 r. oraz przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych w dniu 30 października 2019 r.
16. W Unii Europejskiej dyrektywy w sprawie równego traktowania wymagają od państw członkowskich wyznaczenia organu zajmującego się propagowaniem, monitorowaniem i wspieraniem równego traktowania wszystkich osób, którego kompetencje obejmują również niezależną pomoc dla ofiar dyskryminacji.¹⁷ Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie norm dotyczących organów ds. równości z 2018 r.¹⁸ podkreśla znaczenie

¹² Zob. Sekretarz Generalny ONZ, [Report to the UN Human Rights Council on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights](#) nr A/HRC/20/9 z 1 maja 2012 r., Załącznik – „Belgrade principles on the relationship between national human rights institutions and parliaments” [Zasady belgradzkie dotyczące stosunków między krajowymi instytucjami ochrony praw człowieka a parlamentami].

¹³ Rada Europy, [Recommendation CM/Rec\(2019\)6 of the Committee of Ministers to member States on the development of the Ombudsman institution](#), zalecenie przyjęte w dniu 16 października 2019 r.

¹⁴ Zob. np. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, [Zalecenie nr 757 \(1975\)](#) z 29 stycznia 1975 r. i [Zalecenie nr 1615 \(2003\)](#) w sprawie instytucji rzecznika praw obywatelskich z 8 września 2003 r.; oraz [Rezolucja nr 1959 \(2013\)](#) w sprawie wzmocnienia instytucji rzecznika praw obywatelskich w Europie z 4 października 2013 r. i [Rezolucja nr 2301 \(2019\)](#) w sprawie instytucji rzecznika praw obywatelskich w Europie – potrzeba zestawu wspólnych norm, przyjęta 2 października 2019 r.

¹⁵ Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, [General Policy Recommendation No. 2 on Equality bodies to combat racism and intolerance at national level](#), zalecenie przyjęte 13 czerwca 1997 r. i zmienione 7 grudnia 2017 r.

¹⁶ Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo („Komisja Wenecka”), [Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution](#) („zasady weneckie”), CDL-AD(2019)005.

¹⁷ Zob. art. 13 ust. 1 [dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne](#); art. 12 [dyrektywy Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług](#); art. 20 [dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy](#) (wersja preredagowana).

¹⁸ [Zalecenie Komisji \(UE\) 2018/951 z dnia 22 czerwca 2018 r. w sprawie norm dotyczących organów ds. równości](#), C/2018/3850, pkt. 1.2.1 ust. 1.

zagwarantowania niezależności tych organów. RPO pełni funkcję „organu ds. równości” (ang. *equality body*) w rozumieniu tych dyrektyw zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r.¹⁹ Agencja Praw Podstawowych UE opublikowała również kilka sprawozdań dotyczących krajowych instytucji praw człowieka, które mogą służyć jako użyteczny punkt odniesienia²⁰.

17. Państwa członkowskie OBWE zobowiązały się w Dokumencie Kopenhaskim z 1990 r. do podjęcia działań na rzecz „ustanowienia i wzmocnienia niezależnych instytucji krajowych w dziedzinie praw człowieka i praworządności”²¹. ODIHR otrzymało szczególne zadanie „kontynuowania i zwiększania wysiłków na rzecz propagowania i wspierania budowy instytucji demokratycznych na wniosek państw, między innymi poprzez pomoc we wzmacnianiu instytucji ombudsmana”²², która powinna być bezstronna i niezależna²³.

2. Kontekst prawny

18. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce powstała 1 stycznia 1988 r. na mocy ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, a obecnie jest regulowana przez art. 208 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że organ ten „stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych”.
19. Zgodnie z art. 209 ust. 1 Konstytucji, RPO jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu na 5-letnią kadencję. W art. 210 podkreślono natomiast, że RPO jest niezawisły w swojej działalności, „niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie”. Inne przepisy Konstytucji dotyczą zakazu zajmowania innych stanowisk, immunitetu i obowiązków sprawozdawczych. Artykuł 208 ust. 2 Konstytucji stanowi, że zakres i sposób działania Rzecznika określa ustawa.
20. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich została uchwalona w 1987 r. Ustanawia ona Rzecznika Praw Obywatelskich, aby stał na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych (art. 1 ustawy).
21. Procedurę zgłaszania i powoływania Rzecznika określa art. 3 ustawy. Zgodnie z jego ustępem 1, Rzecznika powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy 35 posłów. Szczegółowy tryb zgłaszania kandydatów określa uchwała Sejmu (ust. 2). Gdy Sejm podjął uchwałę o powołaniu Rzecznika, Marszałek Sejmu przesyła ją niezwłocznie Marszałkowi Senatu (ust. 3).
22. Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy, Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika w ciągu miesiąca od dnia przekazania mu uchwały Sejmu. Niepodjęcie uchwały przez Senat w ciągu miesiąca oznacza wyrażenie zgody.

¹⁹ Zob. w szczególności art. 18, 19 i 26 [ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania](#) (Dz. U. Z 2016 r. poz. 1219 ze zm.).

²⁰ Zob. np. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), [Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities](#) [Silne i skuteczne krajowe instytucje praw człowieka – wyzwania, obiecujące praktyki i szanse], 3 września 2020 r.; [National Human Rights Institutions in the EU Member States \(Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I\)](#) [Krajowe instytucje praw człowieka w państwach członkowskich UE (wzmocnienie architektury praw podstawowych w UE I)], 10 sierpnia 2012 r. oraz [Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union](#) [Podręcznik tworzenia i akredytowania krajowych instytucji praw człowieka w Unii Europejskiej], 2012.

²¹ Zob. pkt. 27 Dokumentu Kopenhaskiego OBWE z 1990 r., dostępnego pod adresem <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

²² Zob. OBWE, [Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism](#) (2001) [Bukarsztański plan działania na rzecz walki z terroryzmem], załącznik do decyzji Rady Ministerialnej OBWE w sprawie zwalczania terroryzmu nr MC(9).DEC/1 z 4 grudnia 2001 r., pkt 10.

²³ Zob. pkt 42 (drugi akapit) dokumentu [OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality](#) [„Plan działania OBWE na rzecz promowania równości płci”], załącznik do decyzji Rady Ministerialnej OBWE nr 14/04, MC.DEC/14/04 z 7 grudnia 2004 r.

23. Jeżeli natomiast Senat odmawia wyrażenia zgody na powołanie Rzecznika, wówczas przepis art. 3 ust. 5 zobowiązuje Sejm do powołania na to stanowisko Rzecznika innej osoby z zastosowaniem procedur przewidzianych w ust. 1-4 tegoż artykułu.
24. Artykuł 3 ust. 6 ustawy stanowi, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. Podobnie jak w przypadku analogicznych przepisów w innych państwach członkowskich OBWE (zob. część 3.3 poniżej), przepis art. 3 ust. 6 może mieć na celu zapewnienie ciągłości pracy Rzecznika Praw Obywatelskich, tak aby Biuro RPO (a tym samym krajowy mechanizm prewencji, mechanizm monitorowania w rozumieniu KPON i organ ds. równości w rozumieniu dyrektyw UE w sprawie zwalczania dyskryminacji) mogło nadal wykonywać swoje konstytucyjne funkcje i zobowiązania wynikające z traktatów międzynarodowych w sytuacji, gdy Sejm i Senat nie mogą dojść do porozumienia w sprawie kandydata na stanowisko RPO, a zwłaszcza gdy proces powołania przedłuża się.
25. Artykuł 20 ust. 3 i 4 ustawy stanowi, że Rzecznik „może powołać nie więcej niż trzech zastępców Rzecznika” oraz „określa zakres zadań zastępcy (zastępców)”. Oznacza to, że zadania i uprawnienia zastępcy mogą się różnić w zależności od decyzji Rzecznika. Wydaje się zatem, że do kompetencji Rzecznika należy przekazanie zastępcy uprawnień do tymczasowego wykonywania funkcji Rzecznika. W przypadku braku takiej decyzji, co może nastąpić z przyczyn obiektywnych (np. niezdolność do pracy urzędującego Rzecznika), Biuro RPO może zostać pozbawione kierownictwa. Ponadto ustawa milczy w sprawie immunitetów i przywilejów zastępców Rzecznika, a tym samym nie przyznaje im takiej samej ochrony niezależności przy wykonywaniu podstawowych zadań, jaką dysponuje Rzecznik. Aby zaradzić temu brakowi, jak pokazano w pkt 43 poniżej, przepisy prawa niektórych krajów upoważniają zastępców rzeczników praw obywatelskich do pełnienia funkcji szefa instytucji w okresie przejściowym, jednocześnie zapewniając im przywileje i immunitety podobne do tych, które przysługują rzecznikowi.

3. PRZESTRZEGANIE ODPOWIEDNICH ZASAD MIĘDZYNARODOWYCH

3.1. *Niezależność, stabilność i ciągłość działania krajowych instytucji praw człowieka*

26. Zasady paryskie koncentrują się między innymi na ogólnych kwestiach dotyczących niezależności i funkcjonalności krajowych instytucji praw człowieka. Podkreśla się w nich (choć w kontekście infrastruktury i finansowania) potrzebę stworzenia dostatecznych warunków dla zapewnienia sprawnego działania instytucji²⁴.
27. Jeśli chodzi o mandat członków NHRI, zasada B.3 dotycząca „Składu oraz gwarancji niezależności i pluralizmu” podkreśla znaczenie stabilności mandatu, bez której nie da się realizować postulatu rzeczywistej niezależności²⁵. W swoich Uwagach ogólnych Podkomitet Akredytacji podkreśla również znaczenie „zapewnienia ciągłości funkcjonowania programów i usług [NHRI]”²⁶. Zasada B.3 stanowi ponadto, że członkowie NHRI są powoływani na mocy aktu szczególnego, który określa konkretny czas trwania ich mandatu.
28. A zatem zasady paryskie – choć nie zawierają konkretnego postulatu, aby państwa wprowadziły przepisy przejściowe, które umożliwiłyby szefom instytucji ombudsmans i innych krajowych instytucji praw człowieka na wykonywanie ich obowiązków do czasu

²⁴ Zob. *op. cit.*, przypis 5, Zasada B.2 (Zasady paryskie).

²⁵ Zob. tamże. Zasada B.3 (Zasady paryskie).

²⁶ Zob. SCA, [General Observations](#) (przyjęte dnia 21 lutego 2018 r.), w szczególności uwagę ogólną 2.2.

objęcia stanowiska przez następcę – podkreślają potrzebę sprawnego funkcjonowania tych instytucji oraz zapewnienia stabilności i ciągłości ich mandatu i działalności. Państwa są więc zobowiązane do zapewnienia skutecznego funkcjonowania i stabilności krajowych instytucji praw człowieka, w tym ciągłości realizacji ich programów i usług. Zarazem w gestii państwa pozostawia się ustalenie sposobu realizacji tych postulatów.

3.2. Bezpieczeństwo kadencji jako gwarancja niezależności

29. To, czy krajowa instytucja praw człowieka może w pełni odgrywać swoją rolę w państwie, zależy od różnych czynników, w tym od politycznych i prawnych gwarancji niezależności. Jedną z takich gwarancji jest nieusuwalność i bezpieczeństwo kadencji jej członków lub rzecznika praw obywatelskich²⁷. Ustalenie czasu trwania kadencji służy wielu celom. Zapewnia to Rzecznikowi możliwość działania bez jakiegokolwiek ingerencji ze strony organów władzy wykonawczej lub ustawodawczej w czasie trwania ich kadencji i w granicach mandatu określonego w konstytucji lub w ustawie. Gwarantuje to również bezpieczeństwo kadencji i możliwość działania bez obawy przed zwolnieniem w odwecie za decyzje, które są wbrew woli władzy wykonawczej lub rządzącej partii politycznej.
30. Bezpieczeństwo kadencji przekłada się również na stabilność funkcjonowania biura RPO i zmniejsza ryzyko podlegania wpływom politycznym dzięki zapewnieniu uprawnień, przywilejów i immunitetów na okres czasu określony prawem. Chroni to nie tylko osobę sprawującą urząd, ale i pozwala instytucji jako takiej na wykonywanie jej zadań z korzyścią dla jednostek i społeczeństwa ogółem.
31. Fakt uregulowania instytucji mandatu i kadencji Rzecznika Praw Obywatelskich w Konstytucji RP ma zatem duże znaczenie. Ponadto z dużym zadowoleniem należy przyjąć to, że ustawa wprowadza dalsze mechanizmy na wypadek, gdyby ustawodawca nie wybrał nowego RPO. Pozwala to uniknąć przerwy w pełnieniu urzędu i zminimalizować negatywne skutki takiej sytuacji dla pracy Biura RPO.

3.3. Podstawa prawna gwarantująca niezależność krajowej instytucji praw człowieka

32. Zasady paryskie stanowią, że gwarancje niezależności, mandatu i kompetencji krajowej instytucji praw człowieka powinny być określone w konstytucji lub w ustawie, podobnie jak jej niezależność od władzy wykonawczej²⁸. *Zalecenie Rady Europy nr (2019)6*, do którego załączone są „Zasady rozwoju instytucji rzecznika praw obywatelskich” [*Principles for the development of the Ombudsman institution*], zwraca z kolei uwagę na znaczenie solidnych podstaw prawnych dla instytucji rzecznika, które określałyby jej główne zadania, gwarantowałyby niezależność i zapewniałyby środki niezbędne do wykonywania powierzonych funkcji (zasada nr 2).
33. Zgodnie z zaleceniem nr 2 dotyczącym ogólnej polityki Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI), „mandat, struktura instytucjonalna, funkcje, kompetencje i uprawnienia, procedury mianowania i odwoływania, zabezpieczenia i kadencja na stanowiskach kierowniczych oraz ustalenia dotyczące finansowania i odpowiedzialności organów ds. równości powinny być określone w prawie w sposób zapewniający zarówno ich niezależność, jak i skuteczność”²⁹. Zasady weneckie zalecają również, aby instytucja rzecznika praw obywatelskich, w tym jego mandat, opierała się

²⁷ Zob. SCA, *General Observations* (przyjęte dnia 21 lutego 2018 r.), w szczególności uwagę ogólną 2.1. dotyczącą gwarancji kadencyjności członków organu decyzyjnego NHRI, w której stwierdza się, że „zapewnienie bezpieczeństwa kadencji członków NHRI jest zgodne z wymaganiami zasad paryskich w odniesieniu do składu tej instytucji oraz gwarancji jej niezależności i pluralizmu”.

²⁸ Zob. *op. cit.*, przypis 5, Zasada A.2 (Zasady paryskie).

²⁹ Zob. *op. cit.*, przypis 15, pkt 3 (Zalecenie nr 2 dotyczące ogólnej polityki ECRI).

na solidnej podstawie prawnej, najlepiej na poziomie konstytucyjnym, natomiast jej cechy i funkcje mogą być doprecyzowane na poziomie ustawowym³⁰.

34. W tym względzie należy zauważyć, że Konstytucja RP, podobnie jak ustawy zasadnicze wielu innych państw członkowskich OBWE, uznaje kompetencje krajowej instytucji praw człowieka (art. 208), gwarantuje niezależność od innych organów państwowych (art. 210), przewiduje określone zabezpieczenia proceduralne (uzyskanie zgody Sejmu) w kontekście postępowania karnego oraz pewne szczególne zasady dotyczące aresztowania lub zatrzymania RPO (art. 211), a także określa długość kadencji (art. 209). Oprócz powyższych przepisów konstytucyjnych, ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich określa sposób jego wyboru, doprecyzowuje kwestie bezpieczeństwa kadencji oraz wyczerpująco wskazuje przesłanki do jej skrócenia.
35. Jednocześnie teksty konstytucyjne w OBWE różnią się znacząco pod względem objętości i poziomu szczegółowości³¹. Jak wskazano w pkt 43, wielu ustawodawców zdecydowało się na uregulowanie w prawie pierwotnym kwestii dotyczących dalszego pełnienia obowiązków przez rzecznika po zakończeniu kadencji do czasu powołania następcy, nawet jeśli maksymalny czas trwania kadencji jest określony w konstytucji.

3.4. Wakat i okres przejściowy w kontekście zapewnienia stabilności i ciągłości funkcjonowania krajowej instytucji praw człowieka

36. Zasada nr 3 w zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy nr (2019)6 stanowi, że proces wyboru i mianowania szefa instytucji rzecznika powinien służyć zapewnieniu jej niezależności. Stwierdza się w niej wyraźnie, że „należy wprowadzić takie rozwiązania, aby stanowisko szefa instytucji rzecznika nie pozostawało nieobsadzone przez dłuższy okres czasu”. Pod tym względem zalecenie nr (2019)6 i załączone do niego zasady zawierają dalej idące postulaty niż nawet zasady paryskie, jako że nie tylko zwracają uwagę na znaczenie zapewnienia sprawnego działania instytucji, ale także podkreślają potrzebę unikania sytuacji, w której stanowiska kierownicze pozostawałyby nieobsadzone przez długi czas. Ponadto punkt 13 [zasad belgradzkich](#) zawiera wyraźne zalecenie, że wolne stanowisko w składzie członków krajowej instytucji praw człowieka „należy obsadzić w odpowiednim czasie”, a „po upływie kadencji członka, osoba ta powinna nadać pełnić swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez jej następcę”.
37. Podkomitet Akredytacji Globalnego Sojuszu Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (SCA) odnotował z dużym zaniepokojeniem, że utrzymujący się stan nieobsadzenia stanowiska szefa krajowej instytucji praw człowieka ma rzeczywisty lub postrzegany wpływ na ciągłość jej działania i niezależność instytucjonalną, upośledzając jej zdolność do skutecznego wykonywania powierzonego mandatu w pełnym zakresie³².
38. Właśnie z tego powodu ODIHR wielokrotnie apelowało do państw członkowskich OBWE o rozszerzenie prawodawstwa dotyczącego krajowych instytucji praw człowieka o przepisy przejściowe, które umożliwiłyby odchodzącemu szefowi instytucji pozostanie na stanowisku do czasu przejścia obowiązków przez jego następcę³³. W szczególności

³⁰ Zob. *op. cit.*, przypis 16, pkt 2 (Zasady weneckie).

³¹ Zob. np. Komisja Wenecka, [Final Draft Report on Constitutional Amendment Procedures](#) [Końcowy projekt raportu na temat procedur zmiany konstytucyj], 4 grudnia 2009 r., CDL(2009)168, pkt 128 i 138.

³² Zob. np. SCA, [Report and Recommendations of the Session](#) [Sprawozdanie i zalecenia z sesji, która odbyła się w dniach 15-19 października 2018 r. w Genewie], decyzja nr 3.1 w sprawie *Defensor del Pueblo de la Nación Argentina*.

³³ Zob. np. ODIHR, [Opinion on the Draft Act on the Independent National Human Rights Institution of Iceland](#) [Opinia w sprawie projektu ustawy o niezależnej krajowej instytucji praw człowieka w Islandii], 6 lutego 2017 r., pkt 53; oraz ODIHR i Komisja Wenecka, [Joint Opinion on the Law No. 2008-37 of 16 June 2008 Relating to the Higher Committee for Human Rights and Fundamental Freedoms of Tunisia](#) [Wspólna opinia w sprawie ustawy nr 2008-37 z dnia 16 czerwca 2008 r. dotyczącej Wysokiego Komitetu ds. Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w Tunezji], 17 czerwca 2013 r., pkt 43. Zob. też ODIHR, [Opinion on the Law of the Republic of Lithuania on the Seimas Ombudsmen](#) [Opinia w sprawie ustawy Republiki Litewskiej o Sejmowym Rzeczniku Praw Obywatelskich], 21 września 2011 r., pkt 44, w której taki przepis przejściowy został uznany za uzasadniony w przypadkach, gdy wygasł mandat rzecznika.

obejmowało to zalecenie, aby w ramach dobrej praktyki zapewnić dotychczasowemu rzecznikowi możliwość wykonywania jego obowiązków po zakończeniu kadencji do czasu mianowania jego zastępcy. Gwarantowałyby to ciągłość działania instytucji oraz odpowiednie przekazanie obowiązków nowemu rzecznikowi.

39. Komisja Wenecka przedstawiła podobne rekomendacje w swoich opiniach na temat ustawodawstwa dotyczącego krajowych instytucji praw człowieka³⁴, w szczególności zalecając, aby dotychczasowy rzecznik mógł wykonywać swoje obowiązki po wygaśnięciu kadencji do czasu objęcia stanowiska przez jego następcę. Komisja Wenecka podkreśliła, że „pomogłoby to uniknąć sytuacji, w której żaden z rzeczników nie sprawuje urzędu – co może niekiedy trwać nawet kilka miesięcy – a jedynie zastępca tymczasowo zastępuje go w obowiązkach” i zwróciła uwagę na „potrzebę właściwego przekazania obowiązków pomiędzy dotychczasowymi i nowym urzędnikiem”³⁵. Ponadto zasady weneckie wyraźnie stanowią, że „państwa powinny powstrzymać się od podejmowania jakichkolwiek działań mających na celu osłabienie lub skutkujących osłabieniem instytucji rzecznika praw obywatelskich bądź powstaniem jakichkolwiek przeszkód dla jej skutecznego funkcjonowania, a także efektywnie chronić tę instytucję przed takimi zagrożeniami”. Brak zapewnienia ciągłości kierownictwa ewidentnie stanowiłby przeszkodę w skutecznym funkcjonowaniu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.
40. Jeżeli stanowisko szefa instytucji takiej jak Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich pozostaje przez długi czas nieobsadzone, powoduje to skutki, które wykraczają daleko poza kwestie funkcjonalności samej instytucji i sprawności jej działania. W sytuacji braku przepisów krajowych zapewniających ciągłość kierownictwa tego typu instytucji przedstawiciele władzy ustawodawczej lub wykonawczej (w zależności od tego, kto odpowiada za powoływanie rzecznika) mogą łatwo – po prostu nie mianując lub odmawiając mianowania następcy – spowodować ich paraliż oraz wyrządzić długotrwałą szkodę dla ich pracy i reputacji. W niedawnym opracowaniu unijnym na temat krajowych instytucji praw człowieka stwierdzono, że procesy z udziałem parlamentów mogą powodować impas w odniesieniu do takich instytucji, jako że podziały polityczne mogą uniemożliwić podejmowanie decyzji lub partie polityczne mogą forsować własnych kandydatów³⁶. Ten rodzaj zależności od legislatury i egzekutywy jest wbrew postulowanemu w zasadach paryskich wymogowi niezależności krajowych instytucji praw człowieka od władzy wykonawczej i ustawodawczej³⁷. Z tego właśnie powodu przepis art. 3 ust. 6 ustawy stanowi w istocie ważne zabezpieczenie przed sytuacją, w której instytucja pozostaje bez zwierzchnika przez długi okres czasu. Ponadto utrzymujący się stan próżni, jeśli chodzi o skuteczne funkcjonowanie służb Rzecznika Praw Obywatelskich, który pełni również funkcję krajowego mechanizmu prewencji i organu ds. równości, może negatywnie wpłynąć na dostęp potencjalnych ofiar do odpowiednich procedur administracyjnych służących ochronie praw człowieka i egzekwowaniu zasady równego traktowania.
41. Jest zatem rzeczą pierwszorzędnej wagi, aby prawo przewidywało procedury zapewniające nieprzerwane funkcjonowanie krajowej instytucji praw człowieka, bądź to poprzez przepisy umożliwiające rzecznikom sprawowanie urzędu do czasu powołania następcy, bądź też poprzez wprowadzenie jasno określonych zasad, które pozwoliłyby instytucji skutecznie funkcjonować. Decyzje podważające niezależność i skuteczność

³⁴ Zob. np. Komisja Wenecka, *Opinion on the Draft Amendments to the Law on the Protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro* [Opinia na temat projektu ustawy o Obroncy Praw Człowieka i Wolności Bośni i Hercegowiny] z dnia 13 października 2009 r., pkt 16.

³⁵ Ibidem, pkt 16.

³⁶ Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Strong and Effective National Human Rights Institutions – Challenges, Promising Practices and Opportunities* [Silne i skuteczne krajowe instytucje praw człowieka – wyzwania, obiecujące praktyki i szanse], 3 września 2020 r., s. 47.

³⁷ Zob. *op. cit.*, przypis 5, zasada B.2 i B.3 (Zasady paryskie).

instytucji, która jednocześnie pełni rolę krajowego mechanizmu prewencji i organu ds. równości, byłyby sprzeczne nie tylko z zasadami paryskimi, ale także z międzynarodowymi zobowiązaniami państwa, w tym wynikającymi z przepisów OPCAT. Przepisy Konstytucji określające długość kadencji Rzecznika w połączeniu z przepisami ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, stanowiącymi, że dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego urzędnika, są ważnymi i skutecznymi mechanizmami, które mogą pomóc w ochronie niezależności, skuteczności, stabilności i ciągłości funkcjonowania Biura RPO. Wybór ustawodawcy wyrażony w art. 3 ust. 6 ustawy jest zgodny z wyżej opisanymi zasadami i dodatkowo wzmacnia gwarancje ustanowione w Konstytucji RP.

42. Mając na uwadze potrzebę zapewnienia ciągłości funkcjonowania i niezależności krajowych instytucji praw człowieka oraz płynnego procesu zmiany kierownictwa, liczne państwa członkowskie OBWE włączyły do swojego prawodawstwa przepisy przejściowe, które umożliwiają dotychczasowemu urzędnikowi wykonywanie obowiązków do czasu objęcia stanowiska przez jego następcę, tym samym przypominając brzmieniem art. 3 ust. 6 ustawy. Takie przepisy z definicji nie powodują nadmiernego wydłużenia kadencji kierownictwa, jako że mają charakter przejściowy lub tymczasowy. W większości państw, w których obowiązują tego typu rozwiązania przejściowe (w tym w Polsce), krajowe instytucje praw człowieka otrzymały akredytację na poziomie A³⁸.
43. Wiele państw, np. Albania³⁹, Belgia⁴⁰, Bośnia i Hercegowina⁴¹, Bułgaria⁴², Czechy⁴³, Dania⁴⁴, Litwa⁴⁵, Mołdawia⁴⁶, Portugalia⁴⁷ i Rumunia⁴⁸, wprowadziło zasadę, że dotychczasowy szef krajowej instytucji praw człowieka pozostaje na stanowisku do czasu wyboru lub mianowania jego/jej następcy bądź objęcia przez niego/nią urzędu. Zasady te są umocowane w prawodawstwie pierwotnym, nawet jeśli czas trwania kadencji jest określony w konstytucji. Taki tryb przejściowy przewidziany jest również w przypadku Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich⁴⁹. Inne kraje, w szczególności Chorwacja⁵⁰, Finlandia⁵¹, Gruzja⁵², Łotwa⁵³, Czarnogóra⁵⁴, Serbia⁵⁵ i Hiszpania⁵⁶, przyjęły rozwiązanie, że zastępca dotychczasowego szefa instytucji pełni obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez następcę. W krajach tych zastępcy zazwyczaj przysługują te same przywileje i immunitety co szefowi instytucji lub przepisy stanowią, że w okresie przejściowym, tj. do czasu mianowania nowego szefa, korzysta on/ona z praw, gwarancji prawnych i immunitetów przyznanych dotychczasowemu

³⁸ Są to w szczególności: Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Finlandia, Gruzja, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Portugalia, Serbia i Hiszpania.

³⁹ Zob. art. 8 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich Rumunii z dnia 13 marca 1997 r., ostatnio zmienionej w 2018 r.

⁴⁰ Zob. art. 9 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Albanii, przyjętej w dniu 4 lutego 1999 r., ostatnio zmienionej w 2014 r.

⁴¹ W sprawie Federalnego Rzecznika Praw Obywatelskich zob. art. 3 ust. 1 ostatnie zdanie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z 1995 r. z późniejszymi zmianami.

⁴² Zob. art. 12 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Bośni i Hercegowiny, przyjętej w dniu 12 lutego 2000 r., ostatnio zmienionej w 2006 r.

⁴³ Zob. art. 13 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Bułgarii, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2004 r., ostatnio zmienionej w 2013 r.

⁴⁴ Zob. art. 4 ust. 1 [ustawy o Publicznym obrońcy Praw](#) Republiki Czeskiej z dnia 8 grudnia 1999 r., ostatnio zmienionej w 2017 r.

⁴⁵ Zob. art. 1 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Danii z 1996 r., z późniejszymi zmianami.

⁴⁶ Zob. art. 9 ust. 4 ustawy o Sejmowym Rzeczniku Praw Obywatelskich Litwy z dnia 3 grudnia 1998 r., ostatnio zmienionej w 2017 r.

⁴⁷ Zob. art. 5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Mołdawii z dnia 9 maja 2014 r., ostatnio zmienionej w 2019 r.

⁴⁸ Zob. art. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Portugalii z dnia 9 kwietnia 1991 r., ostatnio zmienionej w 2013 r.

⁴⁹ Zob. art. 7 ust. 2 [decyzji Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich](#) (94/262/EWWiS, WE, Euratom) oraz art. 231 (tytuł X) [Regulaminu Parlamentu Europejskiego](#).

⁵⁰ Zob. art. 12 i 14 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Chorwacji z dnia 29 czerwca 2012 r.

⁵¹ Zob. art. 16 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Finlandii z dnia 1 kwietnia 2002 r., ostatnio zmienionej w 2015 r.

⁵² Zob. art. 9 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Gruzji z dnia 16 maja 1996 r., ostatnio zmienionej w 2018 r.

⁵³ Zob. art. 16 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Łotwy z dnia 5 kwietnia 2006 r., ostatnio zmienionej w 2011 r.

⁵⁴ Zob. art. 14 ustawy o obrońcy Praw Człowieka i Wolności Bośni i Hercegowiny z dnia 10 lipca 2003 r., ostatnio zmienionej w 2014 r.

⁵⁵ Zob. art. 16 ustawy o obrońcy Obywateli Serbii z 2005 r., ostatnio zmienionej w 2007 r.

⁵⁶ Zob. art. 5 ustawy o obrońcy Publicznym Hiszpanii z dnia 7 maja 1981 r., ostatnio zmienionej w 2009 r.

szefowi⁵⁷. To drugie rozwiązanie, czyli pełnienie przez zastępcę obowiązków zwierzchnika instytucji w okresie przejściowym do czasu wyznaczenia następcy, nie znalazło uznania w oczach polskiego ustawodawcy, który wybrał pierwsze z powyższych rozwiązań. We Francji prawo przewiduje, że decyzja o zastąpieniu członków kolegium krajowej instytucji praw człowieka powinna zostać podjęta co najmniej osiem dni przed końcem ich kadencji, a jeżeli do tego czasu ich zastępcy nie zostaną mianowani, kolegium powinno zaproponować kandydata organowi mianującemu⁵⁸. Przepisy te uwypuklają znaczenie zasady ciągłości działania instytucji w interesie ofiar naruszeń praw człowieka oraz konieczność unikania stanu próżni w tym względzie.

4. WNIOSKI

44. W myśl zasad paryskich niezależność krajowych instytucji praw człowieka od innych organów państwa oraz ciągłość ich funkcjonowania mają pierwszorzędne znaczenie dla zapewnienia, aby ochrona praw człowieka, jaką świadczą one na rzecz jednostek, ale także w sensie ogólnym, była realizowana w nieprzerwany sposób. Niezależność tych instytucji ma wiele różnych wymiarów. W Polsce na czele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich stoi Rzecznik, którego mandat określa Konstytucja i ustawa; gdy osoba ta nie może już wykonywać swoich obowiązków – czy to z racji wygaśnięcia mandatu, czy z innych powodów – może to mieć poważne reperkusje dla pracy całej instytucji.
45. Z tego powodu wiele państw wprowadziło przepisy pozwalające na przedłużenie mandatu osób kierującymi takimi instytucjami w sytuacji, gdy parlament lub inny organ państwowy odpowiedzialny za ich powoływanie lub wybór nie wywiązuje się lub odmówi wywiązania się z tego obowiązku w ustawowym terminie. Tego typu przepisy służą rozwiązaniu problemu, który ma charakter przejściowy, i w żaden sposób nie dążą do nadmiernego rozszerzenia mandatu ombudsmana, czyli w przypadku Polski – Rzecznika Praw Obywatelskich. Zmierzają one raczej do zapewnienia ciągłości w zakresie ochrony i propagowania praw człowieka oraz do chronienia krajowych instytucji praw człowieka przed skutkami niezawinionego przez nie impasu politycznego. Sytuacji tej można wszak łatwo uniknąć, jeśli organy mianujące odpowiednio wcześniej rozpoczną proces mianowania lub wyboru nowego szefa krajowej instytucji praw człowieka.
46. Podsumowując, należy stwierdzić, że art. 3 ust. 6 ustawy jest zgodny z zasadami paryskimi i innymi odpowiednimi zaleceniami międzynarodowymi dotyczącymi krajowych instytucji praw człowieka, jako że pomaga chronić postulowane w tych dokumentach zasady niezależności, stabilności, funkcjonalności i sprawności działania. Nie uprzedzając orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, ODIHR uważa, że rozwiązanie przejściowe przewidziane w art. 3 ust. 6 ustawy jest zgodne z międzynarodowymi normami i zaleceniami w zakresie niezależności i skuteczności krajowych instytucji praw człowieka oraz instytucji rzecznika praw obywatelskich, a także z ogólnymi zasadami

⁵⁷ Zob. np. art. 8 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Chorwacji z dnia 29 czerwca 2012 r., który stanowi, że „Rzecznik Praw Obywatelskich i jego zastępcy korzystają z immunitetu na tej samej zasadzie, co członkowie Parlamentu Chorwacji”; art. 9 ustawy o Publicznym Obroncy Praw Obywatelskich Gruzji z dnia 16 maja 1996 r., ostatnio zmienionej w 2018 r., który stanowi, że podczas wykonywania obowiązków dotychczasowego Publicznego Obroncy Praw Obywatelskich do czasu wyboru nowego Obroncy, zastępcą Publicznego Obroncy Praw Obywatelskich „korzysta z praw, gwarancji prawnych i immunitetu, jakie przysługują Publicznemu Obroncy Praw Obywatelskich”; część 16 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich Łotwy z dnia 5 kwietnia 2006 r., ostatnio zmienionej w 2011 r., która stanowi, że „w przypadku nieobecności Rzecznika Praw Obywatelskich jego funkcje i zadania wykonuje zastępca, który w tym okresie ma takie same uprawnienia co Rzecznik Praw Obywatelskich”; art. 9-12 ustawy o Obroncy Praw Człowieka i Wolności Czarnogóry, który przyznaje takie same przywileje i immunitety zastępcy Obroncy; art. 10 ustawy o Obroncy Obywateli Chorwacji z 2005 r., ostatnio zmienionej w 2007 r., przewidujący dla zastępcy taki sam immunitet, jaki przysługuje Obroncy Obywateli; Art. 6 Ust. 4 ustawy o Obroncy Publicznym z dnia 7 maja 1981 r., ostatnio zmienionej w 2009 r., który stanowi, że przepisy dotyczące immunitetów, prerogatyw i niezgodności „mają zastosowanie do zastępców Obroncy Publicznego przy wykonywaniu ich funkcji”.

⁵⁸ Zob. francuska ustawa nr 2017-55 z dnia 20 stycznia 2017 r. w sprawie ogólnego statutu niezależnych organów administracyjnych, do których zalicza się Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, czyli francuski odpowiednik NHRI.

państwa prawa. Cieszy fakt, że zasady te zostały uznane i zagwarantowane w Konstytucji RP oraz w ustawie o Rzeczniku Praw Obywatelskich, która stanowi solidną bazę dla niezależności i skutecznego funkcjonowania krajowej instytucji praw człowieka w Polsce.

[KONIEC TEKSTU]