



Zalecenie CM/Rec(2019)6 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich

(Przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 16 października 2019 roku na 1357 posiedzeniu Komitetu Zastępców Ministrów)

Komitet Ministrów Rady Europy, działając zgodnie z art. 15 b) Statutu Rady Europy,

Mając na uwadze cel Rady Europy, jakim jest osiągnięcie większej jedności wśród państw członkowskich dla ochrony oraz realizacji ideałów i zasad, które są ich wspólnym dziedzictwem, między innymi przez prowadzenie działań w zakresie praw człowieka i podstawowych wolności;

Przyjmując z zadowoleniem znaczący rozwój, jaki nastąpił w przeważającej większości państw członkowskich Rady Europy od przyjęcia Zalecenia Rec(85)13 w sprawie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, w związku z ustanowieniem instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich¹ na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym urzędów zajmujących się poszczególnymi zagadnieniami tematycznymi;

Z zadowoleniem przyjmując stały rozwój funkcji urzędów Rzecznika Praw Obywatelskich, które wykraczają poza pierwotny mandat dotyczący nieudolnej administracji i braku praworządności;

Odnotowując z zadowoleniem, że instytucje Rzecznika Praw Obywatelskich stanowią obecnie ważną cechę demokratycznych rządów i pełnią kluczową rolę w działaniach na rzecz ochrony i promowania praw człowieka i praworządności w większości państw członkowskich Rady Europy;

Podkreślając ogromny potencjał instytucji Rzecznika Praw

¹ Termin „instytucje Rzecznika Praw Obywatelskich” używany jest w niniejszym zaleceniu niezależnie od ich płci w odniesieniu do urzędów takich jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Mediator, Komisarz Parlamentarny, obrońca Obywateli, Adwokat Obywateli, Komisarz ds. Praw Człowieka, Rządowy Inspektor Generalny, Publiczny obrońca, etc.

Obywatelskich dla ochrony i propagowania praw człowieka w Europie, zwłaszcza dla efektywnego wdrażania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (ETS nr 5);

Uznając wagę dalszego wsparcia ze strony Rady Europy i innych podmiotów międzynarodowych dla urzędów Rzecznika Praw Obywatelskich i z zadowoleniem przyjmując ugruntowaną współpracę między Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy a instytucjami Rzecznika Praw Obywatelskich i siecią związanych z nimi podmiotów, zgodnie z mandatem Komisarza na podstawie Rezolucji Res(99)50 w sprawie Komisarza Praw Człowieka Rady Europy;

Uznając dalej znaczenie współpracy między instytucjami Rzecznika Praw Obywatelskich i systemem ich powiązań, oraz ich współpracy z Radą Europy i innymi podmiotami międzynarodowymi;

Mając na uwadze stosowne międzynarodowe dokumenty popierające rozwój i ochronę instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich;²

Uznając różnorodność instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, która odzwierciedla różnorodność krajów i regionów, jakim te instytucje służą;

Podkreślając niemniej, że niezmiernie ważne jest, aby działalność takich urzędów była regulowana przez szereg podstawowych zasad, w tym:

- niezależności;
- bezstronności, obiektywizmu i sprawiedliwości;
- prawości i wysokiego autorytetu moralnego;
- szerokiego mandatu;
- dostępności; oraz

² Vide zwłaszcza:

- Zalecenie Rec(97)14 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie ustanowienia niezależnych instytucji krajowych zajmujących się promowaniem i ochroną praw człowieka;
- Zalecenie CM/Rec(2018)11 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie potrzeby wzmocnienia ochrony i promowania przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w Europie;
- Rezolucja 1959 (2013) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy dotycząca wzmocnienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Europie;
- Rezolucja 327(2011) Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy dotycząca urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich oraz władz lokalnych i regionalnych;
- Zasady ochrony i promowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich („Zasady Weneckie”) przyjęte przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) na 118 sesji plenarnej (Wenecja, 15-16 marca 2019 roku);
- Zalecenie nr 2 (zmienione) dotyczące ogólnej polityki Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w sprawie organów ds. równości mających na celu zwalczanie rasizmu i nietolerancji na poziomie krajowym, przyjęte w dniu 7 grudnia 2017 roku;
- Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 48/134 z dnia 20 grudnia 1993 roku w sprawie krajowych instytucji zajmujących się promocją i ochroną praw człowieka („Zasady Paryskie”);
- Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 65/207 z dnia 21 grudnia 2010 roku, nr 67/163 z dnia 20 grudnia 2012 roku, nr 69/168 z dnia 18 grudnia 2014 roku, nr 71/200 z dnia 19 grudnia 2016 roku i nr 72/186 z dnia 19 grudnia 2017 roku w sprawie roli Rzecznika Praw Obywatelskich, mediatora i innych krajowych instytucji zajmujących się prawami człowieka w promowaniu i ochronie praw człowieka;
- Przepisy wewnętrzne Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana, przyjęte w dniu 13 listopada 2012 roku.

- skuteczności;

Wyrażając poważne zaniepokojenie trudnymi warunkami pracy, groźbami, naciskami i atakami, na jakie czasem narażone są instytucje Rzecznika praw Obywatelskich i ich pracownicy w państwach członkowskich;

Pragnąc uzupełnić swoje Zalecenie Rec(85)13 dotyczące instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, odtąd zastąpione przez niniejszy instrument,

Zaleca, aby rządy państw członkowskich:

1. zapewniły wdrożenie zasad określonych w załączniku do niniejszego Zalecenia we właściwym prawie krajowym i praktyce;
2. wzmocniły instytucje Rzecznika Praw Obywatelskich i unikały działań, które mogą te instytucje osłabiać, a także regularnie dokonywały oceny skuteczności podjętych środków;
3. zapewniły, przy użyciu stosownych środków i działań – w tym, w odpowiednich przypadkach, tłumaczeń – szerokie rozpowszechnianie niniejszego Zalecenia wśród właściwych władz i podmiotów;
4. przeanalizowały w ramach Komitetu Ministrów wdrażanie niniejszego Zalecenia nie później niż w ciągu pięciu lat od daty jego przyjęcia.

Załącznik do Zalecenia CM/Rec(2019)6

Zasady rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich

I. Utworzenie i podstawowe cechy instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich

1. Urzędy Rzecznika Praw Obywatelskich powinny funkcjonować we wszystkich państwach członkowskich. Każde państwo powinno dokonać wyboru jednej lub większej liczby tego typu instytucji, biorąc pod uwagę jego strukturę, szczególne cechy i potrzeby. Każdy powinien mieć bezpośredni i łatwy dostęp do wszystkich usług publicznych w ramach tych instytucji, niezależnie od tego jak są one świadczone. Szczególną uwagę należy poświęcić osobom, które mogą nie być świadome istnienia instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, mogą mieć utrudniony dostęp do tych urzędów lub

znajdują się w trudnej sytuacji, na przykład migrantom, osobom pozbawionym wolności, niepełnosprawnym, osobom starszym i dzieciom.

2. Państwa członkowskie powinny zapewnić solidną podstawę prawną funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, najlepiej na poziomie konstytucyjnym, i/lub przepisów prawa, które definiowałoby główne zadania takiego urzędu, gwarantując jego niezależność i zapewniając niezbędne środki dla sprawnego wykonywania jego zadań, zarówno na poziomie krajowym jak i międzynarodowym, a także mając na uwadze obowiązujące standardy i zalecenia dotyczące urzędów Rzecznika Praw Obywatelskich, zwłaszcza Zasady ochrony i promowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, przyjęte przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) w dniu 15 marca 2019 roku i zatwierdzone przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 2 maja 2019 roku.
3. Proces wyboru i powoływania kierującego urzędem Rzecznika Praw Obywatelskich powinien promować niezależność tej instytucji. Kandydaci powinni odznaczać się wysokim autorytetem moralnym i posiadać uznane kompetencje w zakresie praworządności, rządów demokratycznych i praw człowieka. Należy wprowadzić rozwiązania gwarantujące, że stanowisko kierującego jakąkolwiek instytucją Rzecznika Praw Obywatelskich nie będzie pozostawało nieobsadzone przez dłuższy czas.
4. Państwa członkowskie powinny zapewnić instytucjom Rzecznika Praw Obywatelskich sprzyjające środowisko, które pozwoli im sprawować swój mandat niezależnie od wszelkich podlegających im publicznych usługodawców, w skuteczny sposób oraz w atmosferze bezstronności, prawości, przejrzystości i sprawiedliwości.
5. Państwa członkowskie powinny podjąć skuteczne środki, aby umożliwić instytucjom Rzecznika Praw Obywatelskich zobowiązanie wszystkich organów administracyjnych i innych właściwych podmiotów do współpracy w ramach ich działań i zapewnić instytucjom Rzecznika Praw Obywatelskich nieograniczony dostęp do wszystkich odpowiednich pomieszczeń, w tym do miejsc zatrzymań, i do wszystkich właściwych osób, tak, aby instytucje te mogły dokonywać wiarygodnej analizy otrzymanych skarg lub innych kwestii objętych ich mandatem. Instytucje Rzecznika Praw Obywatelskich powinny mieć także dostęp do wszystkich informacji

potrzebnych do takiej analizy, z zastrzeżeniem ewentualnych ograniczeń wynikających z ochrony innych praw i uzasadnionych interesów, oraz powinny zagwarantować poufność danych znajdujących się w ich posiadaniu.

6. Państwa członkowskie powinny zapewnić instytucjom Rzecznika Praw Obywatelskich odpowiednie, wystarczające i trwałe zasoby, aby umożliwić im wykonywanie ich mandatu w pełni niezależny sposób. Instytucje Rzecznika Praw Obywatelskich powinny mieć możliwość doboru swojego własnego personelu i zapewnienia mu odpowiedniego przeszkolenia.

7. Państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie niezbędne środki w celu ochrony instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich przed groźbami i nękaniami. Wszelkie przypadki domniemanego odwetu lub zastraszania wobec instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich i ich pracowników, albo wobec osób, które z nimi współpracują lub dążą do takiej współpracy, powinny być natychmiast i dokładnie zbadane, a sprawcy powinni być pociągnięci do odpowiedzialności.

ii. **Główne zadania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich**

8. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby mandat udzielony instytucjom Rzecznika Praw Obywatelskich uprawniał je zwłaszcza do:

a. podejmowania działań na podstawie otrzymanych skarg lub z własnej inicjatywy, w celu ochrony jakiejkolwiek osoby lub grupy osób przed nieudolną administracją, naruszeniem praw, nieuczciwością, nadużyciami, korupcją lub jakąkolwiek formą niesprawiedliwości spowodowaną przez podmioty świadczące usługi publiczne, działające jako jednostki publiczne lub prywatne, w szczególności poprzez zapewnienie pozasądowych środków działających na korzyść posiadaczy praw, które ułatwiają rozstrzyganie sporów między osobami fizycznymi a podmiotami świadczącymi usługi publiczne, w tym, w stosownych przypadkach, mediacji;

b. ochrony i promowania praw człowieka i podstawowych wolności, praworządności i demokratycznych rządów, w tym, w stosownych przypadkach, poprzez propozycje zmian ustawodawstwa, spory sądowe i inne środki;

c. wydawania zaleceń w celu zapobiegania lub zaradzenia wszelkim działaniom opisanym w punkcie 8.a i, w stosownych

przypadkach, przedstawiania propozycji reform administracyjnych i legislacyjnych mających na celu poprawę funkcjonowania podmiotów świadczących usługi publiczne; w przypadku gdy podmioty te nie przyjmą lub nie wdrożą takich zaleceń, państwa członkowskie powinny zapewnić instytucjom Rzecznika Praw Obywatelskich między innymi prawo do przedłożenia właściwemu wybieranemu organowi, zazwyczaj parlamentowi, raportu dotyczącego takiego zaniechania;

d. współpracy, w ramach swojego mandatu, z lokalnymi, regionalnymi, krajowymi i międzynarodowymi podmiotami i sieciami działającymi w pokrewnych lub podobnych obszarach.

9. Państwa członkowskie powinny nałożyć na wszystkich adresatów zaleceń wydanych przez instytucje Rzecznika Praw Obywatelskich prawny obowiązek przedstawienia uzasadnionej odpowiedzi w określonym czasie.

10. Państwa członkowskie powinny rozważyć przyznanie instytucjom Rzecznika Praw Obywatelskich kompetencji umożliwiającym im wykonywanie zadań przewidzianych w odpowiednich konwencjach międzynarodowych z zakresu praw człowieka, takich jak Krajowy Mechanizm Prewencji w ramach Protokołu Fakultatywnego do Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, i/lub niezależny mechanizm w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, lub, w stosownych przypadkach, wzmocnienie takich kompetencji. W przypadku gdy urząd Rzecznika Praw Obywatelskich posiada takie uprawnienia, musi on mieć dostęp do wystarczających zasobów, aby rozwijać zdolność do sprawnego wykonywania swoich zadań; uprawnienia te powinny obejmować możliwość zatrudniania odpowiednio wykwalifikowanego i przeszkolonego personelu.

iii. **Współpraca i dialog**

11. Państwa członkowskie powinny podjąć skuteczne działania, aby umożliwić instytucjom Rzecznika Praw Obywatelskich komunikację i współpracę na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, zwłaszcza z:

a. ich odpowiednikami, w stosownych przypadkach w formie elektronicznej oraz wymiany informacji i praktyk, jak również

w ramach regularnych spotkań;

b. podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza organizacjami pozarządowymi, które powinny mieć swobodny dostęp do instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich;

c. innymi strukturami działającymi na rzecz praw człowieka, w szczególności krajowymi instytucjami praw człowieka i ich sieciami, w stosownych przypadkach poprzez wspólnie organizowane działania;

d. międzynarodowymi i regionalnymi organizacjami, które działają w pokrewnych lub podobnych obszarach, w szczególności z organami Rady Europy.

12. Państwa członkowskie, które utworzyły kilka instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, takich jak organy regionalne, lokalne i/lub wyspecjalizowane, powinny umożliwić właściwą, skuteczną koordynację i współpracę między tymi instytucjami, aby promować synergię i uniknąć powielania działań, poprzez zapewnienie ustawodawstwa dotyczącego instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, które umożliwia i sprzyja takiej współpracy.

13. Państwa członkowskie powinny wspierać i finansować rozwój programów współpracy z Radą Europy, aby zapewnić stałą wymianę wiedzy między instytucjami Rzecznika Praw Obywatelskich w celu zwiększenia ich udziału w skutecznym wdrażaniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i innych stosownych instrumentów.