

Strasburg, 18 marca 2019 r.



Opinia nr 897/2017

CDL-AD(2019)005

Oryginał w wersji angielskiej

**EUROPEJSKA KOMISJA NA RZECZ DEMOKRACJI PRZEZ PRAWO
(KOMISJA WENECKA)**

ZASADY

OCHRONY I PROMOWANIA

INSTYTUCJI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

(„ZASADY WENECKIE”)

**przyjęte przez Komisję Wenecką na 118. sesji plenarnej
(Wenecja, 15–16 marca 2019 r.)**

na podstawie uwag przedstawionych przez:

**Lydie ERR (członka komisji z Luksemburga)
Jan HELGESEN (członka komisji z Norwegii)
Johan HIRSCHFELDT (zastępcę członka komisji ze Szwecji)
Jorgen Steen SØRENSEN (członka komisji z Danii)
Igli TOTOZANI (eksperta z Albanii)**

Niniejszy dokument nie będzie rozdawany podczas sesji. Proszę przynieść ze sobą tę kopię.

www.venice.coe.int

**ZASADY
OCHRONY I PROMOWANIA
INSTYTUCJI RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH
(„ZASADY WENECKIE”)**

*Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo
(„Komisja Wenecka”)*

stwierdzając, że w ponad 140 państwach istnieją obecnie instytucje Rzecznika Praw Obywatelskich, które działają na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym i mają różne kompetencje;

uznając, że instytucje te dostosowały się do systemów prawnych i politycznych swoich państw;

stwierdzając, że podstawowe zasady instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, w tym niezależność, obiektywizm, przejrzystość, uczciwość i bezstronność można osiągnąć za pomocą różnych modeli;

podkreślając, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest ważnym elementem państwa opartego na demokracji, praworządności, poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności oraz dobrej administracji;

podkreślając, że długoletnie tradycje konstytucyjne oraz kultura polityczna dojrzała w wymiarze konstytucyjnym i demokratycznym stanowią element umożliwiający demokratyczne i zgodne z prawem funkcjonowanie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich;

podkreślając, że Rzecznik Praw Obywatelskich odgrywa ważną rolę chroniąc obrońców praw człowieka;

podkreślając znaczenie krajowej i międzynarodowej współpracy między instytucjami Rzeczników Praw Obywatelskich a podobnymi instytucjami;

przypominając, że Rzecznik Praw Obywatelskich to instytucja podejmująca niezależne działania przeciwdziałające niewłaściwemu administrowaniu oraz domniemanym naruszeniom praw człowieka i podstawowych wolności, wywierającym wpływ na osoby fizyczne lub prawne;

podkreślając, że prawo do złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich stanowi uzupełnienie prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości za pośrednictwem sądów;

stwierdzając, że w przejrzystym systemie odpowiedzialnym przed społeczeństwem rządy i parlamenty muszą przyjmować krytykę;

koncentrując się na obowiązku Rzecznika Praw Obywatelskich, polegającym na wzywaniu parlamentów i rządów do poszanowania oraz promowania praw człowieka i podstawowych wolności, która to funkcja ma ogromne znaczenie, zwłaszcza w okresach trudności i konfliktów społecznych;

wyrażając poważne zaniepokojenie faktem, że instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich bywa czasami przedmiotem różnego rodzaju ataków i gróźb, takich jak przymus fizyczny lub psychiczny, działania prawne zagrażające immunitetowi, represje, działania odwetowe, cięcia budżetowe i ograniczanie mandatu;

przypominając, że Komisja Wenecka przy różnych okazjach prowadziła szeroko zakrojone prace dotyczące roli Rzecznika Praw Obywatelskich;

nawiązując do zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy: nr R(1985)13 w sprawie instytucji rzecznika praw obywatelskich; nr R(1997)14 w sprawie ustanowienia niezależnych instytucji krajowych zajmujących się promowaniem i ochroną praw człowieka; nr R(2000)10 w sprawie kodeksów postępowania urzędników publicznych; nr CM/Rec(2007)7 w sprawie dobrej administracji; nr CM/Rec(2014)7 w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa oraz nr Rec(2016)3 w sprawie praw człowieka i biznesu; do zaleceń Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 757(1975) i 1615(2003), a w szczególności do jego rezolucji nr 1959(2013); do zaleceń nr 61(1999), 159(2004) i 309(2011) oraz rezolucji nr 327(2011) Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy; a także do zalecenia nr 2 dotyczącego polityki ogólnej Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ECRI) w sprawie organów wyspecjalizowanych do spraw zwalczania rasizmu i nietolerancji na szczeblu krajowym, przyjętego dnia 7 grudnia 2017 r. ;

nawiązując do rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 48/134 w sprawie zasad dotyczących statusu krajowych instytucji powołanych do ochrony i promowania praw człowieka („zasady paryskie”) z dnia 20 grudnia 1993 r.; rezolucji nr 69/168 z dnia 18 grudnia 2014 r. i rezolucji nr 72/186 z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie roli rzecznika praw obywatelskich, mediatora i innych krajowych instytucji zajmujących się prawami człowieka w promowaniu i ochronie praw człowieka; rezolucji nr 72/181 z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie krajowych instytucji do spraw promowania i ochrony praw człowieka; protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karaniami, przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 18 grudnia 2002 r.; konwencji o prawach osób niepełnosprawnych przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 13 grudnia 2006 r. ;

po przeprowadzeniu konsultacji z Biurem Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. praw człowieka; specjalnym sprawozdawcą ONZ ds. sytuacji obrońców praw człowieka; Komisarzem ds. praw człowieka Rady Europy; Komitetem Sterującym ds. praw człowieka Rady Europy (CDDH); Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (OBWE/ODIHR); Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej; Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich Unii Europejskiej; Międzynarodowym Instytutem Rzeczników Praw Obywatelskich; Stowarzyszeniem rzeczników praw obywatelskich państw basenu Morza Śródziemnego (AOM), Stowarzyszeniem rzeczników praw obywatelskich i mediatorów państw wspólnoty frankofońskiej AOMF); Federacją rzeczników praw obywatelskich państw iberoamerykańskich (FIO); Europejską siecią krajowych instytucji ds. praw człowieka (ENNHRI);

na 118. sesji plenarnej (15–16 marca 2019 r.) przyjęła niniejsze zasady ochrony i promowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich („zasady weneckie”).

1. Instytucje Rzecznika Praw Obywatelskich mają do odegrania ważną rolę w umacnianiu demokracji, praworządności, dobrej administracji oraz ochrony i promowania praw człowieka i podstawowych wolności. Pomimo, że nie istnieje znormalizowany model takiej instytucji dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy, to państwo wspiera i chroni instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich oraz powstrzymuje się od wszelkich działań podważających jej niezależność.

2. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich, w tym jej mandat opiera się na solidnych podstawach prawnych zapewnionych najlepiej na poziomie konstytucyjnym, zaś jej cechy i funkcje mogą być bardziej szczegółowo określone na poziomie ustawowym.

3. Instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich nadawana jest odpowiednio wysoka ranga, odzwierciedlona również w wynagrodzeniu Rzecznika Praw Obywatelskich oraz wysokości jego świadczenia emerytalnego.

4. Wybór jednego lub kilku modeli instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich zależy od organizacji danego państwa, jego specyfiki i potrzeb. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich może być zorganizowana na różnych szczeblach i przewidywać różne zakresy kompetencji.

5. Państwa przyjmują modele w pełni zgodne z tymi zasadami, wzmacniają tę instytucję oraz zwiększają poziom ochrony i promowania praw człowieka i podstawowych wolności w swoich krajach.

6. Rzecznik Praw Obywatelskich jest wybierany lub mianowany zgodnie z procedurami, które w najwyższym możliwym stopniu wzmacniają autorytet, bezstronność, niezależność i zasadność działania tej instytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest wybierany przez parlament odpowiednią kwalifikowaną większością głosów.

7. Procedura wyboru kandydatów obejmuje publiczne ogłoszenie o naborze, jest podawana do wiadomości publicznej, przejrzysta, oparta na kryteriach merytorycznych, obiektywna i przewidziana przez prawo.

8. Kryteria mianowania Rzecznika Praw Obywatelskich są wystarczająco obszerne, aby mogły przyciągnąć szeroki zakres właściwych kandydatów. Podstawowe kryteria to wysoki poziom moralny, uczciwość oraz odpowiednia specjalistyczna wiedza i doświadczenie, w tym w dziedzinie praw człowieka i podstawowych wolności.

9. Rzecznik Praw Obywatelskich podczas swojej kadencji nie angażuje się w działalność polityczną, administracyjną ani zawodową niezgodną z zasadą niezależności lub bezstronności swojego stanowiska. Rzecznik Praw Obywatelskich i jego pracownicy są związani kodeksami etyki przyjętymi w ramach samoregulacji.

10. Kadencja Rzecznika Praw Obywatelskich jest dłuższa niż mandat organu, który go powołuje. Liczba kadencji w najbardziej pożądanym przypadku jest ograniczona do jednej, bez możliwości kolejnego wyboru. W każdym razie mandat Rzecznika może być przedłużony tylko jeden raz. Długość kadencji w najbardziej pożądanym przypadku nie jest określana na mniej niż siedem lat.

11. Rzecznik Praw Obywatelskich może zostać odwołany ze stanowiska tylko na podstawie wyczerpującej listy jasno określonych i rozsądnych warunków określonych przez prawo. Dotyczą one wyłącznie niezbędnych kryteriów takich jak „niezdolność” lub „brak zdolności do pełnienia funkcji urzędowych”, „niewłaściwe zachowanie” lub „niewłaściwe postępowanie”, które należy interpretować w wąski sposób. Większość parlamentarna wymagana do odwołania rzecznika bezpośrednio przez parlament, lub też przez sąd na wniosek parlamentu jest równa, a najlepiej wyższa niż większość wymagana do jego wyboru. Procedura odwołania rzecznika jest jawna, przejrzysta i przewidziana prawem.

12. Mandat Rzecznika Praw Obywatelskich obejmuje zapobieganie przypadkom niewłaściwego administrowania i ich korygowanie, a także ochronę i promowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

13. Kompetencje instytucjonalne Rzecznika Praw Obywatelskich obejmują administrację

publiczną każdego szczebla.

Mandat Rzecznika Praw Obywatelskich obejmuje wszelkie usługi świadczone ogółowi społeczeństwa i usługi publiczne świadczone społeczeństwu, niezależnie od tego, czy są one świadczone przez państwo, gminy, organy państwowe czy podmioty prywatne.

Kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące wymiaru sprawiedliwości ograniczają się do zapewnienia skuteczności proceduralnej tego systemu oraz jego funkcjonowania administracyjnego.

14. Rzecznik Praw Obywatelskich nie otrzymuje ani nie wykonuje poleceń od jakichkolwiek władz.

15. Każda osoba fizyczna lub prawna, w tym organizacje pozarządowe mają prawo do swobodnego, nieograniczonego i bezpłatnego dostępu do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz składania do niego skarg.

16. Rzecznik ma prawo do tego, aby według własnego uznania -z własnej inicjatywy lub w wyniku otrzymanej skargi – badać sprawy z należytym uwzględnieniem dostępnych środków administracyjnych. Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawo wnioskowania o współpracę wszystkich osób lub organizacji, które mogą pomóc w prowadzonych przez niego postępowaniach wyjaśniających. Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawnie egzekwowane prawo nieograniczonego dostępu do wszystkich odpowiednich dokumentów, baz danych i materiałów, w tym dokumentów, które w innych przypadkach mogłyby być prawnie zastrzeżone lub poufne. Obejmuje to prawo nieograniczonego dostępu do budynków, instytucji i osób, w tym osób pozbawionych wolności.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do prowadzenia rozmów lub żądania pisemnych wyjaśnień od urzędników i organów władzy, a także zwraca szczególną uwagę na osoby zgłaszające naruszenia prawa w sektorze publicznym i zapewnia tym osobom ochronę.

17. Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do kierowania zaleceń do wszelkich organów lub instytucji objętych kompetencjami instytucji Rzecznika. Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawnie egzekwowane prawo żądania od urzędników i władz udzielenia odpowiedzi w rozsądnym terminie ustalonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

18. W ramach monitorowania wdrażania na szczeblu krajowym ratyfikowanych instrumentów międzynarodowych dotyczących praw człowieka i podstawowych wolności oraz harmonizacji ustawodawstwa krajowego z tymi instrumentami Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawo do publicznego przedstawiania parlamentowi lub organowi wykonawczemu zaleceń, w tym dotyczących zmiany przepisów lub przyjęcia nowych przepisów.

19. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Rzecznik Praw Obywatelskich ma prawo zaskarżenia - jako niekonstytucyjnych - przepisów ustawowych i wykonawczych lub ogólnie obowiązujących aktów administracyjnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich w najbardziej pożądanym przypadku ma prawo interweniowania przed odpowiednimi organami orzekającymi i sądami.

Oficjalne złożenie wniosku do Rzecznika Praw Obywatelskich może zgodnie z prawem mieć skutek zawieszający w odniesieniu do terminów składania wniosków do sądu.

20. Rzecznik Praw Obywatelskich składa parlamentowi sprawozdanie z działalności swojej instytucji przynajmniej raz w roku. W sprawozdaniu tym Rzecznik Praw Obywatelskich może poinformować Parlament o nieprzestrzeganiu przepisów przez administrację publiczną. Rzecznik Praw Obywatelskich informuje również o konkretnych sprawach, które uzna za stosowne. Sprawozdania Rzecznika są podawane do wiadomości publicznej. Są one

należycie uwzględniane przez władze.

Dotyczy to również sprawozdań, które ma przekazać Rzecznik Praw Obywatelskich wyznaczony przez władzę wykonawczą.

21. Instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich zapewniane są wystarczające i niezależne środki budżetowe. Prawo przewiduje, że środki budżetowe przydzielone instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich muszą być odpowiednie do potrzeby zapewnienia mu pełnego, niezależnego i skutecznego wypełniania swoich obowiązków i funkcji. Rzecznik Praw Obywatelskich jest proszony o opinię oraz o przedstawienie projektu budżetu na nadchodzący rok budżetowy. Przyjęty budżet instytucji Rzecznika nie może zostać zmniejszony podczas roku budżetowego, chyba że zmniejszenie takie ma ogólne zastosowanie również do innych instytucji państwowych. Niezależny audyt finansowy budżetu Rzecznika uwzględnia jedynie zgodność procedur finansowych z prawem, a nie wybór priorytetów podczas sprawowania mandatu.

22. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich ma wystarczającą liczbę pracowników oraz odpowiednio elastyczną strukturę organizacyjną. Instytucja Rzecznika może obejmować jednego lub więcej zastępców mianowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Obywatelskich ma możliwość naboru swoich pracowników.

23. Rzecznik Praw Obywatelskich, jego zastępcy oraz pracownicy uprawnieni do podejmowania decyzji korzystają z immunitetu jurysdykcyjnego w odniesieniu do swoich czynności oraz wypowiedzi ustnych i pisemnych, związanych ze sprawowaną funkcją urzędową (immunitet związany z funkcją). Taki immunitet związany z funkcją ma zastosowanie również po odejściu Rzecznika Praw Obywatelskich, jego zastępców lub pracowników uprawnionych do podejmowania decyzji z instytucji Rzecznika.

24. Państwa powstrzymają się od podejmowania jakichkolwiek działań mających na celu lub skutkujących osłabieniem instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich lub powstaniem jakichkolwiek przeszkód w jej skutecznym funkcjonowaniu, a także skutecznie chronią tę instytucję przed takimi zagrożeniami.

25. Niniejsze zasady należy odczytywać, interpretować i stosować w sposób mający na celu skonsolidowanie i wzmocnienie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich. Biorąc pod uwagę różne rodzaje, systemy oraz status prawny poszczególnych instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich i ich pracowników zachęca się poszczególne państwa do podejmowania wszelkich niezbędnych działań, w tym dostosowań konstytucyjnych i ustawodawczych służących zapewnieniu odpowiednich warunków, pozwalających wzmocnić i rozwijać instytucje Rzecznika Praw Obywatelskich, ich możliwości, niezależność oraz bezstronność w duchu zasad weneckich oraz zgodnie z nimi, a tym samym zapewnić ich właściwą, szybką i skuteczną realizację.