

Michał Herman

Sprawozdanie z międzynarodowego seminarium, poświęconego instytucji ombudsmana i innym narodowym instytucjom praw człowieka

Palestra 42/11-12(491-492), 180-187

1998

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

■ Sprawozdanie z międzynarodowego seminarium, poświęconego instytucji ombudsmana i innym narodowym instytucjom praw człowieka¹

W dniach 25 do 28 maja 1998 r. w Centrum Konferencyjnym MON w Warszawie odbyło się seminarium poświęcone instytucji ombudsmana jak i innym narodowym instytucjom praw człowieka.

W konferencji wzięło udział 41 państw, członków OBWE, Algieria, Egipt, Tunezja – śródziemnomorskie państwa kooperujące z OBWE, 17 organizacji międzynarodowych rządowych i 28 organizacji pozarządowych. Polska reprezentowana była bardzo licznie i w skład jej 36-osobowej delegacji, wchodził między innymi: Rzecznik Praw Obywatelskich, prof. Adam Zieliński, były Rzecznik Praw Obywatelskich, prof. Tadeusz Zieliński, przedstawiciele Trybunału Konstytucyjnego – prof. Lech Garlicki, Senatu – Zbigniew Romaszewski i Dorota Symonides, Sądu Najwyższego – Jerzy Chromicki i Jan Wasilewski, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Sprawiedliwości, placówek naukowych i inni. Wśród międzynarodowych organizacji rządowych reprezentowane były takie między innymi jak: Rada Europejska, Międzynarodowa Organizacja Pracy, UNESCO, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i inne.

Wśród organizacji pozarządowych reprezentowane były między innymi takie jak: Amnesty International/Londyn/Duńskie Centrum Praw Człowieka, Międzynarodowy Instytut Prawa Humanitarnego w San Remo² i inne.

Obrady odbywały się na sesjach plenarnych i w czterech panelowych grupach tematycznych. Wśród wielu interesujących zagadnień związanych z instytucją ombudsmana, czy też z innymi instytucjami ochrony praw człowieka z ich różnymi typami, modelami, z różnym zakresem działania, praw i obowiązków, znalazły się między innymi takie jak: podstawy prawne powołania instytucji ombudsmana czy też innych instytucji ochrony praw człowieka, finansowanie ich działalności, poufność próśb i skarg (grupa I), relacje między tymi instytucjami a władzami publicznymi i organami wymiaru sprawiedliwości, relacje między tymi instytucjami a organami rządowymi, a szczególnie z policją i służbą więzienną, a także relacje z parlamentem (grupa II), narodowe plany edukacji w zakresie praw człowieka, ukazanie założeń

Przewodnika dla Narodowych Planów Akcji w Zakresie Edukacji Praw Człowieka, przygotowanego przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, zasady rządzące narodowymi planami w tym zakresie (grupa III), rozwój instytucji ombudsmana i narodowych instytucji ochrony praw człowieka w regionie europejskim, prezentacja inicjatyw Europejskiego Instytutu Ombudsmana, Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana, Rady Europy, Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE i innych (grupa IV).

Są to niektóre zagadnienia, które znalazły się w programie bardzo interesującego i o dużym znaczeniu praktycznym seminarium, zorganizowanym przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w Warszawie, Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych (UNDP), Radę Europejską, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Europejski Instytut Ombudsmana i Międzynarodowy Instytut Ombudsmana³.

Przemówienie inauguracyjne wygłosił prof. Bronisław Geremek – minister spraw zagranicznych i przewodniczący OBWE w ramach polskiego przewodnictwa w tej organizacji.

W swym wystąpieniu między innymi nawiązał do postanowień podjętych w czerwcu 1990 r. w Kopenhadze na posiedzeniu państw uczestniczących w Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w przedmiocie istniejącej potrzeby powołania niezależnych narodowych instytucji ochrony praw człowieka i zasad prawa⁴.

Odwołał się on także do postanowień w tym przedmiocie podjętych przez państwa członkowskie OBWE w październiku 1991 r. w Moskwie i do tzw. „Zasad Paryskich”, przyjętych na początku października 1991 r. na Pierwszych Międzynarodowych Warsztatach Narodowych Instytucji Promocji i Ochrony Praw Człowieka, a także do transformacji ustrojowej w Polsce po roku 1989 r.

Wskazując na rozwój instytucji ombudsmana w większości państw europejskich, podniósł ich różnorodny model poczynając od modelu skandynawskiego i znaczenie tej instytucji, jak i innych broniących praw człowieka i jego godności, w zakresie możliwości monitorowania i kwestionowania decyzji rządowych i administracyjnych. Uznał on, że są to bardzo mocne gwarancje demokratycznych zasad i praw człowieka.

Prof. Adam Zieliński w swym wystąpieniu na tejże plenarnej sesji wskazał, że kończący się XX wiek nazywany jest „wiekiem praw człowieka”. Przywołał on przy tym pamięć zagłady Żydów, Romów (Cyganów) i innych, w hitlerowskich obozach koncentracyjnych, 54 lata temu.

Odwołując się do 50-rocznicy Uniwersalnej Deklaracji Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych, do Europejskiej Konwencji Ochrony

Praw Człowieka i Fundamentalnych Wolności, jak i do innych w tym zakresie postanowień międzynarodowych, w tym do Konwencji Praw Dziecka, podniósł, że prawa człowieka mimo wszystkich tych postanowień i przedsięwzięć społeczności międzynarodowej są w dalszym ciągu naruszane również w Europie. Podkreślił, że liczba ombudsmanów w ostatnich 10 latach podwoiła się i w chwili obecnej tego rodzaju instytucje ustanowiono już w 90 krajach. Nadmieniał też, że lata 1995–2004 proklamowane zostały przez Narody Zjednoczone Dekadą Edukacji Praw Człowieka i że każde państwo członkowskie Narodów Zjednoczonych wezwane zostało do opracowania narodowych planów tej akcji, a seminarium dostarcza dobrą okazję do przeanalizowania problemów w tym zakresie. Wskazał również na determinanty zarówno międzynarodowe jak i wewnątrzpaństwowe w zakresie roli i miejsca, praw i obowiązków, a także finansowania instytucji ombudsmana komisji ochrony praw człowieka, czy też innych podobnych instytucji ustanawianych w poszczególnych państwach⁵.

Podnieść należy, że wśród wielu interesujących wystąpień na inauguracyjnym posiedzeniu seminarium, na jego plenarnych sesjach i w grupach panelowych, a także w wielu interesujących publikacjach rozposzczelnianych przez poszczególne delegacje rządowe, międzynarodowe organizacje rządowe i organizacje pozarządowe występowało zbieżne stanowisko w przedmiocie istotnej roli instytucji ombudsmana, jak i innych narodowych instytucji ochrony praw człowieka w zakresie zapewnienia gwarancji przestrzegania tych praw przez organy władzy i administracji państwowej i samorządowej, przez organy wymiaru sprawiedliwości, jak i inne. Wskazywano przy tym na istniejącą potrzebę edukacji różnych grup społecznych w zakresie praw człowieka i ich ochrony.

W 7-punktowym stanowisku prezentowanym przez Unię Europejską z uznaniem przyjęto zorganizowanie przedmiotowego seminarium, przy czym podniesiono, że Unia Europejska uznaje, iż nie ma jednego modelu, który miałby być przyjmowany przez instytucje narodowe w zakresie ochrony praw człowieka. Odwołując się do „Zasad Paryskich”, a także do rezolucji Narodów Zjednoczonych nr 48/134 z 20 grudnia 1993 r. podkreślono różnorodność tych modeli i instytucji adaptowanych przez różne państwa w świecie. Chodzi jednak o to by ta różnorodność instytucji ochrony praw człowieka, praw o charakterze uniwersalnym, gwarantowała efektywną ich ochronę, ich przestrzeganie i promocję. Odwołano się też do Wiedeńskiej Deklaracji i Programu Akcji Narodów Zjednoczonych z 1993 r. do Warsztatów Narodów Zjednoczonych Instytucji Praw Człowieka w Paryżu w 1991 r. i do Europejskiego Spotkania Narodowych Instytucji Praw Człowieka w Kopenhadze w styczniu 1997 r., podkreślając ich rangę w pomocy

i promocji instytucji ochrony praw człowieka i ich uniwersalnych norm⁶.

Wiliam B. Smirnow – członek Komisji Praw Człowieka przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej w swym wystąpieniu podkreślił, że konstytucja tegoż kraju z 1993 r. po raz pierwszy w historii Rosji przyjęła wszystkie międzynarodowe zasady praw i wolności człowieka i obywatela. Odwołał się przy tym do treści art. 15 Konstytucji, ustanawiającego prymat norm międzynarodowego prawa i układów międzynarodowych, których Rosja jest stroną, nad prawem wewnętrznym. Dla wypełnienia konstytucyjnych gwarancji praw człowieka i obywatela – jak podkreślił W.W. Smirnow – prezydent Federacji Rosyjskiej dekretem nr 1457 z 18 października 1996 r. powołał do życia Komisję Praw Człowieka przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej dla kontroli i realizacji gwarantowanych praw i wolności człowieka i obywatela, dla umocnienia międzynarodowej współpracy w zakresie gwarancji i ochrony praw i wolności człowieka. Podniósł on mnogość naruszeń praw człowieka i znaczącą liczbę skarg obywateli w tym zakresie⁷.

Podkreślić należy, że dużą aktywność i duże zainteresowanie w omawianiu problematyki związanej z ustanawianiem instytucji ombudsmana, czy też innych, jak np. komisji praw człowieka, regulacji prawnej powołania do życia takiej instytucji, zakresu jej działania, praw i obowiązków, współpracy z organami władzy państwowej i administracji, ze środkami masowego przekazu, finansowaniem, itp. wykazywały zarówno delegacje rządowe, jak i organizacje pozarządowe państw Europy Wschodniej i Środkowej, znajdując duże zrozumienie, poparcie i chęć udzielenia pomocy przy powoływaniu do życia takich instytucji, do ich promocji i do podnoszenia oraz dostosowywania do standardów międzynarodowych ze strony delegacji rządowych i organizacji pozarządowych państw Europy Zachodniej, USA i Kanady.

Chociaż liczba tych instytucji systematycznie wzrasta w państwach Europy Wschodniej i Środkowej, to jednak w dalszym ciągu, mimo transformacji ustrojowej, instytucje takie w niektórych państwach nie zostały powołane. Przedstawiciele tych państw podkreślali między innymi, że w ich nowych konstytucjach, jak np. w Bułgarii prawa i podstawowe wolności człowieka i obywatela zostały uwzględnione i konstytucyjnie zagwarantowane i że istnieje parlamentarna komisja praw człowieka, zaś powołanie instytucji ombudsmana czy narodowej komisji praw człowieka znajduje się w sferze rozważań⁸. W niektórych z tych państw, jak np. w Gruzji czy na Ukrainie biura ombudsmanów rozpoczęły ostatnio działalność.

W tej sytuacji podzielenie się przez przedstawicieli państw zachodnich tak dużymi doświadczeniami w zakresie uwarunkowań powołania do życia takich instytucji, jak np. w Szwecji, sięgających do 1809 roku

(model szwedzki), Holandii⁹, sięgających również do XIX wieku, Wielkiej Brytanii w systemie Brytyjskiej Wspólnoty Narodów¹⁰, gdzie oprócz biur ombudsmana działają komisje praw człowieka, w tym w Australii, czy Kanadzie, w której obowiązuje Kanadyjska Ustawa o Prawach Człowieka i Kanadyjska Komisja Praw Człowieka posiada swoje biura w Halifaxie, Montrealu, Ottawie, Toronto, Winnipeg, Edmonton i Vancouver, czy też przez inne państwa prawa i o dużych tradycjach demokratycznych, ma szczególne znaczenie dla nowo tworzonych instytucji ochrony praw człowieka.

Przykłady zachodnich państw federalnych i różnorodność modeli uwzględniających formę tych państw przy tworzeniu biur ombudsmanów, a mianowicie biura federalnego i samodzielnych, względnie autonomicznych jednostek polityczno-administracyjnych państwa, wchodzących w skład jego struktury terytorialnej, stanowią istotną pomoc przy rozwiązywaniu tego problemu, np. w Federacji Rosyjskiej.

Ombudsman Ukrainy opisując szeroki zakres jej praw i obowiązków wynikających z piastowania tego stanowiska podkreśliła, że model ukraiński wzorowany jest na tego rodzaju instytucjach działających we Francji i państwach skandynawskich i swe uprawnienia rozciąga nie tylko na Ukraińców, ale i na wszystkich tych, którzy takiej pomocy na Ukrainie potrzebują. Swym zasięgiem obejmuje między innymi ponad 100 mniejszości narodowych, a w tym także mniejszość autonomii krymskiej, prawa dziecka, itp.

W czasie dyskusji wskazywano (między innymi przedstawiciel Unii Europejskiej) że sądy niedostatecznie zapewniają ochronę praw człowieka i w wielu przypadkach istnieje konieczność ingerencji narodowych instytucji ochrony praw człowieka i obywatela, jak i międzynarodowych.

Podkreślić należy, że w systemie Narodów Zjednoczonych idea powołania instytucji promocji i ochrony praw człowieka była po raz pierwszy dyskutowana na forum Rady Ekonomicznej i Socjalnej Narodów Zjednoczonych oraz ECOSOC w 1946 r., tj. dwa lata wcześniej niż Zgromadzenie Ogólne przyjęło Uniwersalną Deklarację Praw Człowieka. Szczególny jednak wzrost liczby narodowych i międzynarodowych instytucji ochrony praw człowieka nastąpił w państwach OBWE po przyjęciu Zasad Paryskich i Deklaracji Wiedeńskiej, o których mowa wyżej. W czasie dyskusji wskazywano na dużą rolę w tym zakresie Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w Warszawie nie tylko jako koordynatora, ale i udzielającego pomocy organizacyjnej i szkoleniowej, szczególnie państwom Europy Wschodniej i Środkowej. Przykładem tego może być seminarium na temat narodowych instytucji praw człowieka zorganizowane przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE w Tasz-

kiencie (11–13 września 1996 r.) z dużym udziałem uczestników z tego regionu i przy bardzo dużym zainteresowaniu środków masowego przekazu¹¹.

Mimo różnorodności tych instytucji, różnych modeli, różnych nazw i różnych mechanizmów ich powoływania i działania, często selektywnych, jak np. odnoszących się tylko do mniejszości narodowych, do problemu rasizmu, itp., istotnym jest w ich pracy – jak podnoszono to w wystąpieniach, raportach i publikacjach – zagwarantowanie im niezależności od organów rządowych, od zachodzących procesów politycznych i od nacisków. Ich niezależność powinna być respektowana przez organa rządowe i podległe im instytucje. Na konferencji poświęconej instytucji ombudsmana w Madrycie w maju 1992 r. stwierdzono, iż powinien to być parlamentarny organ świadczący bezpłatne usługi ludności w związku z jej skargami. Odnosząc się do mechanizmów działania tych instytucji i ich efektywności podnoszono, że powinny one podejmować, niezależnie od zgłaszanych im skarg, przedsięwzięcia z własnej inicjatywy w zakresie promocji praw człowieka i zapobiegania wszelkim formom ich naruszania. W tym celu nie tylko, jak podnoszono, są konieczne jasno zdefiniowane prawne podstawy gwarancji niezależności i efektywnego działania powyższych organów, ale i dobór osób o najwyższych kwalifikacjach i predyspozycjach spełniania obowiązków w zakresie ochrony praw człowieka, praw jednostki w warunkach zależności i wobec nacisków w różnych formach, w tym politycznych, religijnych, itp.

Wiele też uwagi poświęcono takim problemom jak kadencyjność ombudsmana. Czy okres ten ma być identyczny z kadencją parlamentu, często związaną z daną opcją polityczną, czy ombudsman ma być wybierany tylko na jedną kadencję, czy też wybór może być ponawiany, czy i przy zaistnieniu jakich przesłanek może być usunięty z tego stanowiska, jakie należy mu zagwarantować przywileje i immunitet, jakie techniczne warunki pracy, wynagrodzenie, itp.¹².

Wiele również uwagi poświęcono komisjom ochrony praw człowieka i ich zadaniom, podkreślając, że komisje te mają na ogół szerszy zakres działania niż ombudsman, bowiem obejmują wiele innych problemów, które wykraczają poza ramy instytucji ombudsmana zajmującego się głównie prawem wewnętrznym. Rzutuje to też na nominację ombudsmana, albowiem poszukuje się dobrego znawcy prawa administracyjnego i z dobrą praktyką administracyjną, a nie tylko specjalistę w zakresie praw człowieka o standardzie międzynarodowym.

Podnoszono też, że dużą rolę w promocji praw człowieka, doskonalenia ich norm i mechanizmów wdrażania oraz kontroli, a także szkolenia, mają instytucje międzynarodowe, co zostało docenione przez Unię

Europejską, która na konferencji Maastricht w swym traktacie ustanowiła (art. 138 E) Biuro Europejskiego Ombudsmana. Pierwszym europejskim ombudsmanem był Jacob Söderman, były fiński ombudsman. Podkreślono rolę spotkań narodowych ombudsmanów w ramach organizowanego raz w roku przez Radę Europy – Dyrektoriat ds. Praw Człowieka – okrągłego stołu na temat wymiany doświadczeń i podejmowanych kierunków działań, współpracy z rządowymi i pozarządowymi organizacjami, itp. Wskazywano na pilną potrzebę uaktywnienia przedsięwzięć w zakresie realizacji narodowych planów edukacji w sferze praw człowieka w ramach ustanowionej przez Narody Zjednoczone dekady praw człowieka w latach 1995–2004. Edukacja taka potrzebna byłaby od szkół podstawowych poczynając, o czym między innymi mówi Zalecenie nr 85/7 z dnia 14 maja 1985 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich o Nauczaniu i Pobieraniu Nauki w Zakresie Praw Człowieka w Szkołach.

Z przebiegu seminarium i z całości kształtu dokumentów i publikacji dostarczonych uczestnikom seminarium jednoznacznie wynika, iż społeczność międzynarodowa, a także poszczególne delegacje narodowe, przywiązują dużą wagę do efektywności działania różnych modeli instytucji ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, a także do promocji i edukacji, zagadnień związanych z prawami człowieka i ich narodową i międzynarodową ochroną.

Michał Herman

Przypisy:

¹ Human Dimension Seminar on Ombudsman and National Human Rights Protection Institutions.

² Instytut ten reprezentował autor sprawozdania.

³ OSCE – ODIHR – Human Dimension Seminar on Ombudsman and National Human Rights Protection Institutions – Seminar Manual, Warsaw, 25–28 May 1998, ss. 8.

⁴ Opening Statement by Professor Bronislaw Geremek – Minister of Foreign Affairs of Poland, OSCE Chairman – in – Office at the Human Dimension Seminar on Ombudsman and Human Rights Protection Institutions, Warsaw 25–28 May 1998 (File SEM OMB No 15), ss. 5.

⁵ Prof. dr Adam Zieliński – Commissioner for Citizens' Rights, Polan/File-OMB 14 ss. 7.

⁶ Intervention by the EUROPEAN UNION – UK Presidency of the European Union (File SEM-OMB No 19) ss. 2.

⁷ Wiliam W. Smirnow – Czlen Komissii po prawam czelowieka pri Prezidentie RF (File SEM-OMB No 39).

⁸ Statement by MRS Jacqueline Toleva, Legal Adviser to the Parliamentary Commission on Human Rights in Bulgaria, OSCE – Warsaw, 25–28 May 1998 r. (File SEM-OMB no 47, MRS Ludmiła Bozhkova – Deputy Director for International Organisation and Human Rights Ministry for Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria (File SEM-OMB no 48) ss. 2

⁹ A. Brief Introduction the National Ombudsman of the Netherlands, the Hague, ss. 41.

¹⁰ Brian Burdekin – Federal Human Rights Commissioner of Australia, OSCE Doc. No 2 SEM-OMB, Warsaw 25 maja 1998 r.; Human Rights and the Canadian Human Rights Commission, ISBN 0-662-61331-7, ss. 22; Frances Hudon Szigeti – General Director of Investigations – General Informations on the Institution of the Ombudsman and the Operations of the Quebec Public Protector, Warsaw, Poland, May 1998, ss. 49.

¹¹ Seminar on National Human Rights Institutions, Consolidated Summary OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, Taskent 11–13 September 1996, ss. 62.

¹² The Danish Centre for Human Rights, OSCE-ODIHR Human Dimension Seminar on the Ombudsman and National Human Rights Protection Institutions, May 25 1998, Warsaw (File – SEM-OHP 22), ss. 9; Consolidate Summary – OSCE – ODIHR, Human Dimension Seminar on Ombudsman and National Human Rights Protection Institutions, Warsaw, 25–28 May 1998, ss. 26.