



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

VII.070.3.2015.AG

Przewodniczący Komisji.....PC, PiP....."

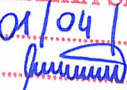
Podpis.....

W. Dębski
SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
wpłynęło dn. 5.04.16
nr 2100 podpis.....M.....

Warszawa,

1/04/2016

KANCELARIA SENATU RP
GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 01/04/2016 r.
nr 1583 podpis.....

Pan

Stanisław Karczewski

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

Wielce Szanowny Panie Marszałku,

W dniu 21 marca 2016 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej Pan Marek Kuchciński przesłał Panu Marszałkowi do rozpatrzenia przez Senat uchwaloną przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 marca 2016 r. ustawę o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw (druk nr 116; dalej jako: ustawa).

W związku z planowanymi na dzień 5 i 6 kwietnia 2016 r. posiedzeniami Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Regulaminowej, Etyki i Spraw Senatorskich, pragnę przedstawić uwagi do art. 1 ustawy, zmieniającego ustawę z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.; dalej jako: ustawa o Rzeczniku).

Zgodnie z art. 210 Konstytucji, *Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły, niezależny od innych organów państwowych i odpowiada jedynie przed Sejmem na zasadach określonych w ustawie.* Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 października 2010 r. (sygn. akt K 35/09) stwierdził, że *niezależność Rzecznika ma zasadnicze znaczenie ustrojowe, wszakże w codziennej praktyce jego funkcjonowania musi być rozpatrywana głównie w aspekcie organizacyjnym i funkcjonalnym (...)* Nie ulega kwestii, że konstytucyjnie zadekretowana niezależność Rzecznika zakazuje ustawodawcy ustanawiania takich więzów strukturalnych i funkcjonalnych, które mogłyby uzależnić Rzecznika od innych organów władzy publicznej. W świetle art. 211 Konstytucji, *Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być bez uprzedniej zgody Sejmu pociągnięty do odpowiedzialności karnej ani pozbawiony wolności. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może być zatrzymany lub aresztowany, z wyjątkiem ujęcia go na gorącym uczynku przestępstwa i jeżeli jego zatrzymanie jest niezbędne do zapewnienia prawidłowego toku postępowania.*

O zatrzymaniu niezwłocznie powiadamia się Marszałka Sejmu, który może nakazać natychmiastowe zwolnienie zatrzymanego

Na wstępie pragnę podkreślić, że z punktu widzenia pozycji ustrojowej Rzecznika konieczne jest ustanowienie jasnych, przejrzystych i bezstronnych procedur uchylania immunitetu.

Odnosząc się do zaproponowanych przepisów ustawy, w świetle powyższych przepisów Konstytucji, pragnę jednak przedstawić uwagi do poszczególnych dodawanych przepisów ustawy o Rzeczniku.

Po pierwsze, należy zauważyć, że dodawany w ustawie o Rzeczniku art. 7a powtarza w sposób dosłowny wskazany wyżej art. 211 Konstytucji. Zgodnie z §4 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.; dalej jako: *Zasady techniki prawodawczej*) *ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach*. Należy podkreślić, że zakaz ten obejmuje także powtarzanie w ustawie przepisów zawartych w ustawie zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 listopada 1999 r. (sygn. akt K 28/99) wyraźnie podkreślił, że istota bezpośredniego stosowania określonych norm prawnych sformułowanych w Konstytucji polega na tym, że nie należy ich rozwijać w aktach niższego rzędu. Jak stwierdza się w komentarzu do *Zasad techniki prawodawczej*, *w polskim systemie prawnym szczególne znaczenie ma zakaz powtarzania w ustawach przepisów Konstytucji. Powtórzenie przepisów Konstytucji bądź jakichkolwiek zasad wynikających bezpośrednio z jej przepisów stanowi naruszenie art. 8 ust. 2 konstytucji ze względu na wyrażoną w tym przepisie zasadę bezpośredniego stosowania jej przepisów* (zob. G. Wierczyński, *Komentarz do rozporządzenia „Zasady techniki prawodawczej”*, Oficyna 2009).

Po drugie, w art. 7b proponuje się modyfikację biegu przedawnienia przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego. Norma ta – wzorowana na art. 7a ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 2015, poz. 1605 ze zm.) – w zakresie czynów z oskarżenia publicznego powieli rozwiązania zawarte w art. 104 § 1 Kodeksu karnego. Zgodnie z tym przepisem, przedawnienie nie biegnie, jeżeli przepis ustawy nie pozwala na wszczęcie lub dalsze prowadzenie postępowania karnego; nie dotyczy to jednak braku wniosku albo oskarżenia prywatnego. Ustawa wprowadza zatem – w odniesieniu do czynów z oskarżenia prywatnego – regulację szczególną. Umożliwienie złożenia wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej w sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego (np. zniesławienia, czy zniewagi) może dawać łatwy argument do inicjowania postępowania przeciwko Rzecznikowi, a w konsekwencji nadmiernie krępować swobodę działania w zakresie uprawnień kontrolnych Rzecznika.

Należy podkreślić, że Rzecznikowi Praw Obywatelskich musi przysługiwać szeroki margines swobody, aby mógł skutecznie wykonywać swoje uprawnienia i aby tym samym zapewnić obywatelom poszanowanie ich praw i wolności. Taką swobodę zapewnia powołany na wstępie art. 210 Konstytucji RP. Stanowi on, że Rzecznik Praw Obywatelskich jest w swojej działalności niezawisły i niezależny i odpowiada jedynie przed Sejmem. W konsekwencji w zakresie swojej działalności Rzecznik nie może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej (immunitet materialny). Konstytucja w tym zakresie wyłącza bowiem karalność czynu popełnionego przez osobę sprawującą funkcję Rzecznika.

Po trzecie, dodawany art. 7c ust. 1 w ustawie o Rzeczniku przewiduje, że wniosek o wyrażenie zgody na pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności karnej w sprawie o przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego składa się za pośrednictwem Prokuratora Generalnego. Podobnie, w art. 7e ust. 2 wskazano, że wniosek o wyrażenie zgody na zatrzymanie lub aresztowanie Rzecznika składa się za pośrednictwem Prokuratora Generalnego. Konstrukcja tych przepisów oparta jest na art. 7b ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Jednak należy pamiętać, że wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 177), doszło do połączenia funkcji Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego (art. 1 § 2 ustawy – Prawo o prokuraturze), co zasadniczo zmienia ocenę zaproponowanego rozwiązania. Ponieważ ustawa nie wyjaśnia, na czym, poza przekazaniem wniosku, miałyby polegać rola Prokuratora Generalnego, pragnę wyrazić swoje zaniepokojenie, że uregulowanie to może w sposób niedopuszczalny konstytucyjnie wpływać na niezależność Rzecznika Praw Obywatelskich. W szczególności nie jest jasne, czy Prokurator Generalny będzie dokonywał oceny kompletności, legalności, czy też zasadności złożenia wniosku o uchylenie immunitetu. Przepisy nie określają też, w jakim terminie Prokurator Generalny będzie miał obowiązek przekazania wniosku Marszałkowi Sejmu. Z Konstytucji wynika, że Rzecznik jest niezależny od innych organów państwowych. Wprowadzenie za pomocą ustawy zmiany tej zasady, poprzez wskazanie Prokuratora Generalnego, w sytuacji, gdy urząd ten sprawuje Minister Sprawiedliwości, jako podmiotu, za pośrednictwem którego wnosi się odpowiedni wniosek należy uznać za wysoce wątpliwe w świetle powyższych zasad. Przekazanie części uprawnień związanych z procedowaniem w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu Rzecznika może prowadzić do tworzenia niezgodnej z Konstytucją więzi zależności między Rzecznikiem a Prokuratorem Generalnym – Ministrem Sprawiedliwości.

Po czwarte, Konstytucja RP nie określa dokładnego trybu wyrażania zgody na pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności lub na zatrzymanie, czy aresztowanie. Ustawa przewiduje wyrażenie takiej zgody poprzez podjęcie przez Sejm uchwały bezwzględną większością ustawowej liczby posłów (dodawany art. 7e ust. 5 zd. 1 w ustawie o Rzeczniku). Podobnie, zgodnie z art. 7d ust. 9 ustawy o Rzeczniku, taką samą większością

Sejm ma wyrażać zgodę na pociągnięcie Rzecznika do odpowiedzialności karnej. Wątpliwości w tym zakresie budzi zaproponowanie podejmowania uchwały właśnie taką większością w świetle konstytucyjnej zasady niezawisłości i niezależności Rzecznika Praw Obywatelskich. Wprowadzenie wymogu wyrażania zgody taką większością jest niewątpliwym ułatwieniem w egzekwowaniu odpowiedzialności osoby będącej Rzecznikiem. Wydaje się zatem, że – mając na uwadze konstytucyjnie zagwarantowaną Rzecznikowi niezawisłość i niezależność – powinno rozważyć się wprowadzenie podwyższonej większości kwalifikowanej.

Moją uwagę zwrócił także dodawany art. 7d ust. 5 w ustawie o Rzeczniku, który przewiduje, że na żądanie organu właściwego do rozpatrzenia wniosku sąd albo odpowiedni organ, przed którym toczy się postępowanie wobec Rzecznika, udostępnia akta postępowania. Zgodnie z art. 156 § 5 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), akta w toku postępowania przygotowawczego mogą być udostępniane osobom innym niż strony, obrońcy, pełnomocnicy i przedstawiciele ustawowi, za zgodą prokuratora, jedynie w wyjątkowych wypadkach. Należy zatem wskazać, że wprowadzenie regulacji umożliwiającej Marszałkowi Sejmu dostęp do akt postępowania może naruszyć nie tylko zasadę niezawisłości instytucji Rzecznika, ale także niezależności prokuratury i sądów.

Na koniec pragnę podkreślić, że Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Efektywność wykonywania przyznanых Rzecznikowi zadań zależy w dużym stopniu od zapewnienia mu niezależności od innych organów państwa. Pragnę uprzejmie zwrócić uwagę Pana Marszałka, że Rzecznik Praw Obywatelskich został akredytowany przy Międzynarodowym Komitecie Koordynacyjnym Narodowych Instytucji Promocji i Ochrony Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych ze statusem A, jako instytucja funkcjonująca w pełni w zgodzie z tzw. Zasadami Paryskimi (Rezolucja 48/134 Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych). Oznacza to, że uznano pełną niezależność i bezstronność Rzecznika w świetle uniwersalnego standardu międzynarodowego. Jedynie kilkanaście państw członkowskich Unii Europejskiej posiada instytucje ochrony praw człowieka cieszące się takim, w pełni niezależnym, statusem. Dlatego pragnę wyrazić nadzieję, że regulacje ustawowe procedowane przez Senat RP zapewnią, że Rzeczpospolita Polska będzie mogła nadal szczyścić się na świecie w pełni niezależną instytucją ombudsmana.

Jednocześnie informuję Pana Marszałka, że pismem z dnia 19 stycznia 2016 r. wystąpiłem do Dyrektora Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z prośbą o przygotowanie i przesłanie opinii Biura, która dotyczyłaby oceny projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw

Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw, w wersji zawartej w sejmowym druku nr 77, pod kątem zgodności ze standardami międzynarodowymi. W załączeniu pozwalam sobie przesłać kopię powyższego pisma oraz udzielonych na nie odpowiedzi wraz z ostateczną wersją opinii z 16 lutego br., przetłumaczoną na j. polski przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE.

Z wyrazami szacunku,

Załącznik 4

Bodor



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 19/01/2016

VII.070.3.2015.AL

Pan
Michael Georg Link
Dyrektor Biura Instytucji
Demokratycznych i Praw
Człowieka
Organizacji Bezpieczeństwa
i Współpracy w Europie
ul. Miodowa 10
00-251 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Dyrektorze,

W dniu 3 grudnia 2015 r. grupa posłów przedstawiła projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich oraz niektórych innych ustaw (druk nr 77), który w załączeniu uprzejmie przekazuję. Projekt dotyczy zmiany zakresu korzystania z immunitetu przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej oraz posłów i senatorów.

W związku z powyższym, zwracam się do Pana Dyrektora z uprzejmą prośbą o przygotowanie i przesłanie opinii Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE, która dotyczyłaby ww. projektu ustawy. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE zajmuje się między innymi oceną i przeglądem ustawodawstwa w państwach członkowskich OBWE oraz wspieraniem krajowych inicjatyw na rzecz poprawy wydajności i transparentności systemów ustawodawczych, dlatego jego opinia będzie niezwykle cenna.

Pierwsze czytanie projektu ustawy zaplanowane zostało na 28 stycznia 2016 r. i ma się odbyć podczas połączonego posiedzenia sejmowych Komisji: Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

Powyższa kwestia ma bardzo duże znaczenie z punktu widzenia niezależności Rzecznika oraz Zasad Paryskich (Rezolucja 48/134 Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych). Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka



Organization for Security and Co-operation in Europe Office for Democratic Institutions and Human Rights

The Director

Warsaw, 27 January 2016

Mr. Adam Bodnar
Commissioner for Human Rights
Poland

Dear Mr. Bodnar,

Following your letter of 19 January 2016, I am pleased to provide you with the *OSCE/ODIHR Preliminary Opinion on the Draft Act Amending the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland* which provides a preliminary assessment of the Draft Act's compliance with international human rights standards and OSCE commitments. Please note that this Preliminary Opinion will be followed by the publication of a more comprehensive formal Opinion at a later stage.

Overall, the Preliminary Opinion notes that the legal framework should provide sufficient safeguards to protect the Commissioner for Human Rights and his or her staff from civil, administrative and criminal liability for words spoken or written, decisions made, or acts performed in good faith in their official capacities ('functional immunity'). Moreover, the Draft Act fails to indicate with sufficient clarity the modalities and criteria to be taken into account by the Sejm (or its competent authority) to ensure the fairness, transparency and impartiality of the procedure for lifting the Commissioner's immunity in the context of criminal proceedings.

As per standard procedure, these Opinions will be published on our online legislative database www.legislationline.org once they have been shared with you. Furthermore, ODIHR staff stands ready to present and discuss the Opinions' main comments and recommendations with you and all relevant stakeholders, if and when this would be deemed useful.

It is my hope that this Preliminary Opinion will be a useful contribution to on-going discussions on amending the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland. I also look forward to future opportunities for co-operation and would like to express the assurance of my highest consideration.

Yours sincerely,

Michael Georg Link

Encl: *OSCE/ODIHR Preliminary Opinion on the Draft Act Amending the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland*

CC: H.E. Ambassador Adam Bugajski, Permanent Representative of Poland to the OSCE



**Organization for Security and Co-operation in Europe
Office for Democratic Institutions and Human Rights**

The Director

Warsaw, 17 February 2016

Mr. Adam Bodnar
Commissioner for Human Rights
Poland

Dear Mr. Bodnar,

Following the publication of the *OSCE/ODIHR Preliminary Opinion on the Draft Act Amending the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland* on 27 January 2016, we are pleased to share with you the final version of the Opinion which provides an analysis of the Draft Act's compliance with international human rights standards and OSCE commitments. Please note that we will send you a Polish translation of the Final Opinion by the end of February.

Overall, the Final Opinion reiterates the findings and key recommendations stated in the Preliminary Opinion, in particular regarding the need to protect the functional immunity of the Commissioner for Human Rights (and his or her staff) to guarantee the independence of the institution.

As per standard procedure, the Final Opinion will be published on our online legislative database www.legislationline.org once sent to you. Furthermore, ODIHR reiterates its readiness to present and discuss the Final Opinion's main comments and recommendations with you and all relevant stakeholders. Our point of contact, should you have questions concerning any follow-up, is Ms. Alice Thomas, Chief of the Legislative Support Unit at ODIHR (Alice.Thomas@odihhr.pl).

It is my hope that ODIHR's expertise in the field of legislative assistance will be a useful contribution to on-going legislative reforms. I look forward to future opportunities for co-operation and also take this opportunity to express the assurance of my highest consideration.

Yours sincerely,

Michael Georg Link

Encl: *OSCE/ODIHR Final Opinion on the Draft Act Amending the Act on the Commissioner for Human Rights of Poland*

CC: H.E. Ambassador Adam Bugajski, Permanent Representative of Poland to the OSCE