

Sprawozdanie ze Spotkania Ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej **7-10 września 2009 r., Białowieża**

I. Wprowadzenie

W dniach 7-10 września 2009 r. w Białowieży miało miejsce spotkanie Ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej zorganizowane przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.

Gospodarzem spotkania był dr Janusz Kochanowski – Rzecznik Praw Obywatelskich. W spotkaniu wzięli udział także dr Pavel Kandrać – Publiczny obrońca Praw Słowacji, Pani Jitka Seitlova – Zastępca Publicznego obrońcy Praw Czech, Prof. Attila Peterfalvi – Dyrektor Biura Parlamentarnego Rzecznika Praw Człowieka Węgier, Pan Stanisław Trociuk – Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Pani Jana Plotova – prawnik w Biurze Publicznego obrońcy Praw Czech.

Spotkania Ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej – Polski, Czech, Słowacji i Węgier, odbywają się na wzór spotkania prezydentów z 1991 r. w węgierskim mieście Wyszehrad. Od 2004 r. ombudsmeni tej części Europy prowadzą wzajemną współpracę w dziedzinie praw człowieka. Dotychczas spotkania grupy zostały zorganizowane czterokrotnie: w Wysokich Tatrach na Słowacji w 2004 r., w Budapeszcie w 2005 r., w Brnie w 2006 r. oraz w ubiegłym roku w Bratysławie. W 2009 r. po raz pierwszy spotkanie Ombudsmanów Grupy Wyszehradzkiej miało miejsce w Polsce, w Białowieży, stolicy wpisanej na Listę Światowego Dziedzictwa Kultury UNESCO - Puszczy Białowieskiej.

II. Pierwszy dzień spotkania – 7 września 2009 r.

Dnia 7 września 2009 r. w białowieskim hotelu „Żubrówka” – będącym miejscem obrad, dr Janusz Kochanowski - Rzecznik Praw Obywatelskich, przedstawił gościom program spotkania. Następnie miała miejsce dyskusja na temat aktualnych problemów w działalności ombudsmanów Polski, Czech, Słowacji i Węgier.

III. Drugi dzień spotkania - 8 września 2009 r.

1. Wprowadzenie dra Janusza Kochanowskiego

Dnia 8 września 2009 r. miał miejsce pierwszy dzień obrad konferencji. O godzinie 9:30 dr Janusz Kochanowski oficjalnie otworzył obrady podkreślając, że od 2004 r. tematem spotkań grupy są najistotniejsze problemy pojawiające się w trakcie prowadzonej przez środkowoeuropejskich ombudsmanów działalności na rzecz ochrony praw człowieka i obywatela. Spotkania stanowią cenną okazję do wymiany doświadczeń związanych z tą działalnością, często mimo sąsiedzkiego położenia odmiennych w każdym z czterech państw. Celami grupy są zacieśnienie wzajemnych

stosunków, pogłębianie współpracy, wymiana informacji oraz wspólne rozwiązywanie aktualnych problemów. Grupa Wyszehradzka stanowi również forum dyskusji nad kształtem oraz praktyką działania instytucji ombudsmana w Europie Środkowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że wspólnym dla każdego państwa członka Grupy Wyszehradzkiej jest zagadnienie ekonomicznych barier w dostępie do wymiaru sprawiedliwości oraz możliwości korzystania z profesjonalnie świadczonych usług prawnych. W tym kontekście znaczenia nabiera odpowiedni kształt pomocy prawnej dla obywateli i cudzoziemców, a także metod i jakości udzielania informacji zarówno przez agencje państwowe oraz ombudsmanów. Punktem wyjścia dla rozważań w tej dziedzinie powinno być założenie, że tylko właściwie poinformowana osoba może w skuteczny sposób dochodzić swoich praw, a szeroko rozumiane prawo do sądu przysługuje jednostkom niezależnie od ich sytuacji materialnej.

Dr Janusz Kochanowski zwrócił uwagę, że celem spotkania w Białowieży jest również dyskusja oraz wymiana doświadczeń związanych z modelami instytucji ombudsmana funkcjonującymi w poszczególnych państwach. Asumpt do szerokiej debaty w tym zakresie dały m.in. warsztaty prowadzone podczas obrad IX Światowej Konferencji Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana. Słusznie w Szwecji ombudsmani z całego świata zwrócili uwagę na charakter prawny relacji pomiędzy parlamentem a ombudsmanem oraz potrzebę zapewnienia niezależności tego urzędu od władzy wykonawczej. Niemniej jednak, na kompleksową analizę zasługuje także problem finansowej niezależności ombudsmana. Kwestia ta nabrała szczególnego znaczenia w sytuacji kryzysu gospodarczego, stanowiącego wspólny problem współczesnych państw. Nie można bowiem dopuścić do tego, żeby cięcia budżetowe spowodowały zmniejszenie standardów ochrony praw człowieka.

2. Panel I: „Prawo do pomocy prawnej i informacji prawnej (sądowej i pozasądowej)”

Po ogłoszeniu wprowadzenia Rzecznik Praw Obywatelskich otworzył pierwszy panel spotkania zatytułowany „Prawo do pomocy prawnej i informacji prawnej (sądowej i pozasądowej)”.

Na wstępie dr Janusz Kochanowski przedstawił uczestnikom spotkania portal internetowy CodziennikPrawny.pl oraz książkową publikację „Codziennik Prawny”. Te inicjatywy Rzecznika Praw Obywatelskich mają na celu poszerzenie wiedzy obywateli na temat prawa, a w szczególności praw człowieka. Dr Kochanowski zauważył, że podjęcie działań w tym zakresie było konieczne m.in. z uwagi na problemy występujące w Polsce z dostępem do pomocy prawnej oraz niewystarczającą jakością świadczonych usług prawnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał przewodniczenie pierwszemu panelowi swojemu Zastępcy – Panu Stanisławowi Trociukowi, który przedstawił

doświadczenia polskiego ombudsmana związane z prawem do pomocy prawnej i informacji prawnej. Pan Trociuk podkreślił, że problematyka pomocy prawnej jest ściśle związana z prawami człowieka. Obejmuje ona udzielanie porad prawnych, informacji prawnych, jak również pomoc na etapie postępowania sądowego, np. przez przyznanie adwokata z urzędu. Należy zatem wyróżnić pomoc prawną przedsądową i na etapie postępowania sądowego. W Polsce często decyzje prawodawcy wpływają na potrzebę istnienia sprawnego mechanizmu świadczenia pomocy prawnej. Prawodawca ustanawia rygory prawne, które skutecznie spełnić może jedynie profesjonalista. Szczególnie widoczne jest to w dziedzinie środków zaskarżenia, gdzie np. skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego może być co do zasady sporządzona jedynie przez adwokata lub radcę prawnego. Również częste zmiany przepisów prawnych powodują, że wzrasta zapotrzebowanie na profesjonalną pomoc prawną.

Pan Stanisław Trociuk podkreślił, że duża część skarg wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich to zapytania o obowiązujący stan prawny, w tym prośby o udzielenie informacji prawnej, a także wskazanie jak obywatel może dochodzić swoich praw. W ocenie Pana Trociuka w Polsce nie został wypracowany kompleksowy system pomocy prawnej. Można się o nią ubiegać gdy sprawa już znajduje się w sądzie. Natomiast przepisy o pomocy pozasądowej są szczątkowe i rozproszone w licznych aktach prawnych. Na przykład ustawa o pomocy społecznej przewiduje udzielanie pomocy prawnej, ale tylko w ściśle określonych sprawach dotyczących prawa rodzinnego oraz zabezpieczenia społecznego. Pan Trociuk zwrócił także uwagę na działalność rzeczników praw konsumenta, którzy zgodnie z obowiązującymi przepisami powinni udzielać informacji prawnej dotyczącej praw konsumenta.

Pan Stanisław Trociuk wskazał także, że z uwagi na brak kompleksowego systemu pomocy prawnej, często do sądów trafiają sprawy, które nie powinny tam się znaleźć z uwagi m.in. na brak wiedzy obywateli co do sposobu dochodzenia swoich praw. Od 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich występuje do kolejnych ministrów sprawiedliwości w sprawie konieczności uchwalenia ustawy o pomocy prawnej. Dotychczas przedstawiono kilka projektów ustaw, które jednak nie stały się obowiązującym prawem. Obecnie w Polsce dyskutowany jest kolejny projekt ustawy o pomocy prawnej, jednak ze względu na przewidywane wydatki budżetowe, może on nie zostać w najbliższym czasie uchwalony.

Następnie Rzecznik Trociuk przekazał głos dr. Pavelowi Kandrać – Publicznemu obrońcy Praw Słowacji. Słowacki ombudsman zauważył, że podobne jak w Polsce problemy w dziedzinie pomocy prawnej występują również na Słowacji. Słowacka Konstytucja stanowi, że do bezpłatnej pomocy prawnej uprawniony jest każdy obywatel w duchu równości. Obrońca Praw wskazał, że przed trzema laty odbył spotkanie z Prezesem Słowackiej Izby Adwokackiej na którym uzgodniono

wypracowanie ram prawnych dla ustawy o udzielaniu bezpłatnej pomocy prawnej. Następnie na podstawie opracowanego projektu Minister Sprawiedliwości przedstawił projekt zbliżony, gdzie jednak ograniczono proponowane uprawnienia obrońcy Praw w zakresie udzielania pomocy prawnej. W konsekwencji w 2005 r. została przyjęta ustawa o udzielaniu pomocy prawnej osobom znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Gwarantem wprowadzenia w życie przepisów ustawy zostało ustanowione Ministerstwo Sprawiedliwości, a konkretnie Centrum Pomocy Prawnej utworzone w tym celu w ramach jego struktur.

Obrońca Praw zauważył, że od momentu wejścia w życie ustawy na Słowacji udało się w pewnym zakresie wyrównać przepaść w dostępie do pomocy prawnej między osobami zamożnymi a ubogimi. Jednakże całkowita równość w tym zakresie nie jest możliwa do osiągnięcia. Ponadto, przyjęta ustawa stanowi, że pomoc prawna udzielana może być tylko w określonych okolicznościach, a wykluczona jest w sprawach karnych oraz niektórych typach postępowania administracyjnego. Udzielana na podstawie ustawy pomoc nie jest także całkowicie bezpłatna. Obywatel ponosi pewną opłatę ustaloną stosownie do jego sytuacji materialnej. Ombudsman podkreślił, że na Słowacji do udzielania pomocy prawnej nie zostali włączeni najlepsi specjaliści, dla których nie jest to działalność opłacalna. Ponadto pracownikami Centrum Pomocy Prawnej nie są wyłącznie prawnicy oraz nie dysponują oni specjalistyczną wiedzą z wszystkich dziedzin prawa. Zdarza się również, że z pomocy prawnej korzystają osoby, które mogą sobie pozwolić na wynajęcie specjalisty.

Dr Pavel Kandrać wskazał, że na Słowacji udzielaniem pomocy prawnej zajmują się również organizacje pozarządowe. Udzielają one jednak tylko porad prawnych i informacji, a nie mogą reprezentować potrzebujących we wszystkich sprawach sądowych. Ponadto pewną rolę w tym zakresie odgrywają również mediatorzy nakłaniając do polubownego załatwiania spraw. Na Słowacji działają także rzecznicy do spraw konsumentów oraz bankowości. Wielu z nich nie jest jednak prawnikami. Na Słowacji każdy obywatel ma prawo do wyboru adwokata. Natomiast gdy profesjonalna pomoc prawna jest konieczna w trakcie postępowania sądowego a strony na nią nie stać, również sąd może wyznaczyć adwokata z urzędu.

Mimo, że ustawa o Słowackim Publicznym obrońcy Praw wprost tego nie przewiduje, jego Kancelaria również udziela informacji i porad prawnych. Ponad połowa spraw kierowanych do ombudsmana związanych jest z pomocą prawną. Obrońca Praw może udzielić wyjaśnień, ale nie ma możliwości przyznania pomocy profesjonalisty w celu dochodzenia praw jednostki.

Po zakończeniu wystąpienia słowackiego ombudsmana Rzecznik Trociuk przekazał głos Pani Jitce Seitlovej – Zastępcy Publicznego obrońcy Praw Czech. Pani Seitlova podkreśliła, że problem pomocy prawnej jest jednym z podstawowych zagadnień, z którym zmierzyć się muszą ombudsmani Grupy Wyszehradzkiej.

Regulacje prawne w tym zakresie w dość istotny sposób zmieniły się w ciągu ostatnich dziesięciu lat, również w związku z koniecznością implementacji prawa europejskiego. Pani Seitlova wskazała, że brak znajomości coraz bardziej skomplikowanego prawa powoduje brak zaufania do instytucji państwa.

W Czechach podobnie jak w Polsce pomoc prawna udzielana jest przede wszystkim w trakcie postępowania sądowego. Przygotowywany jest obecnie projekt ustawy o pomocy prawnej, który ma być przedłożony Radzie Legislacyjnej przy rządzie po zajęciu stanowiska w tym zakresie przez Publicznego obrońcę Praw. Strona rządowa podnosi jednak argumenty braku środków finansowych na wprowadzenie kompleksowego systemu pomocy prawnej. W Czechach znaczną rolę w udzielaniu pomocy prawnej odgrywają organizacje pozarządowe, które koncentrują swoją uwagę na grupach społecznie słabszych. Działają także organizacje o charakterze prywatnym udzielające wyspecjalizowanej pomocy prawnej na wysokim poziomie.

Pani Seitlova zauważyła, że w dyskusji nad modelem pomocy prawnej konieczne jest ustalenie kto powinien być uprawniony do bezpłatnej pomocy prawnej i w jaki sposób mógłby to uprawnienie wykazać. Kolejny problem to jakość pomocy prawnej. Adwokaci powinni być należycie motywowani, żeby udzielali pomocy na najwyższym poziomie. Istotne problemy wstępują też w związku z procedurą sądową oraz podejściem samych sędziów, którzy nie informują w przystępny sposób stron o sposobie uzupełnienia braków formalnych oraz koniecznej treści pism procesowych.

Pani Seitlova wyraziła zainteresowanie polskim projektem Codziennika Prawnego, który uznała za bardzo dobry sposób na promowanie świadomości prawnej w społeczeństwie.

Po wystąpieniu Pani Seitlovej Rzecznik Trociuk zauważył, że podobne problemy i dyskusje mają miejsce w Polsce, gdzie nadal nie jest jasne jaki model pomocy prawnej zostanie przyjęte. Obecnie rząd skłania się ku idei, że państwo ma być płatnikiem pomocy nabywanej przez potrzebujących obywateli na rynku usług prawniczych. Wcześniej rozważano ustanowienie instytucji państwowej zapewniającej pomoc prawną. Nie jest również bezdyskusyjne czy pomoc powinna być udzielana całkowicie bezpłatnie, czy należy ustalić pewien sposób uczestnictwa zainteresowanych w jej kosztach.

Następnie Rzecznik Trociuk przekazał głos Profesorowi Attila Peterfalvi – Dyrektorowi Biura Parlamentarnego Rzecznika Praw Człowieka Węgier. Dyrektor zauważył, że zagadnienie pomocy prawnej można rozpatrywać także w dwóch innych aspektach, mianowicie jako pomoc prawną, której może udzielać ombudsman oraz pomoc nie związana z jego działalnością.

Na Węgrzech instytucja ombudsmana uważana jest za powołaną również w celu udzielenia obywatelowi w sposób szybki i skuteczny niezbędnej pomocy prawnej. Niestety węgierski Rzecznik Praw Człowieka ma ograniczone możliwości działania prawnego, gdyż nie może występować w indywidualnych sprawach oraz nie ma władztwa decyzyjnego. Węgierskim ombudsman ds. praw człowieka uważa za swój podstawowy obowiązek udzielanie informacji prawnej i popularyzację prawa. Tym bardziej z węgierskiej perspektywy ciekawy jest polski pomysł wydania „Codziennika Prawnego”. Takie wydawnictwo powinno być objęte programem nauczania w szkołach.

Prof. Peterfalvi podkreślił także, że obecny węgierski ombudsman ds. praw człowieka aktywnie działa z własnej inicjatywy w celu m.in. udzielania powszechnych informacji na temat funkcjonowania wybranych aspektów życia prawnego i społecznego. Opracował m.in. raporty na temat praw dziecka i sytuacji ludzi bezdomnych. Rzecznik mocno podkreśla w swojej działalności konieczność działania ombudsmana z urzędu, co na Węgrzech określane jest mianem działalności „prowoaktywnej”.

Dyrektor wskazał także, że na Węgrzech funkcjonuje system czterech ombudsmanów, gdzie Rzecznik Ochrony Danych został wyposażony we władztwo do wydawania decyzji w sprawach związanych z prawem do informacji. Jego decyzje w indywidualnych sprawach traktowane są jako zalecenia również we wszystkich innych sytuacjach, w szczególności jeżeli chodzi o bazy danych. Konkretna decyzja obowiązuje zatem w wszystkich. Jest to specyficzna kompetencja Rzecznika, gdyż w innych krajach do działalności w tym zakresie powołane są wyspecjalizowane urzędy rządowe.

Prof. Peterfalvi zwrócił także uwagę, że podstawą zapewnienia odpowiedniej realizacji prawa obywateli do informacji oraz pomocy prawnej jest odpowiednie finansowanie działalności w tych dziedzinach. Na Węgrzech obowiązuje ustawa o pomocy prawnej, która powierza kompetencje organizacyjne do jej zapewnienia Ministerstwu Sprawiedliwości. Pomoc jest jednak ograniczona do pewnych rodzajów spraw i świadczona osobom w gorszej sytuacji materialnej. Występują dysproporcje w dostępie do usług prawnych między osobami ubogimi i zamożnymi.

W nawiązaniu do wypowiedzi Prof. Peterfalviego, Pani Jitka Seitlova zauważyła, że konieczne jest jasne rozróżnienie na prawo do informacji prawnej i pomocy prawnej. Informacja prawna to działalność, w której skład wchodzi m.in. idea Codziennika Prawnego. Natomiast pomoc prawna może być rozumiana jako konkretna pomoc świadczona przez adwokatów. Ombudsman w Czechach został niedawno wyposażony w kompetencję do udzielania w konkretnych sprawach pomocy prawnej osobom, które są dyskryminowane. Dotyczy to także reprezentacji tych osób przed sądem. W konsekwencji jednak czeski ombudsman utracił w ten sposób w pewnym

zakresie swoją niezależność, gdyż z jednej strony reprezentuje stronę, a w wypadku przegrania sprawy, może również wystąpić w tej samej sprawie ze skargą dyscyplinarną na działania sędziego. Nie rozstrzygnięto także zasad pokrywania kosztów spraw sądowych przegranych przez ombudsmana. Jest to część szerszego problemu związanego z powstawaniem licznym instytucji ombudsmińskich, które nie są jednak wyposażone w atrybut niezależności, np. ombudsmi w bankach. Mogą one obniżać społeczny prestiż i zaufanie do klasycznie rozumianych urzędów ombudsmana.

Dr Pavel Kandrać podzielił opinię Pani Seitlovej, że nie można utożsamiać informacji prawnej i pomocy prawnej. Aczkolwiek w jego ocenie pomoc prawna może być traktowana jako pewien rodzaj informacji prawnej. Słowacki ombudsman podzielił obawy Pani Seitlovej co do problemów z niezależnością czeskiego ombudsmana w związku z przekazaniem mu kompetencji do występowania w indywidualnych sprawach. Takiej kompetencji nie ma obrońca praw w Słowacji. Ustawa o dyskryminacji uprawnia go jedynie do wystąpień generalnych. W indywidualnych sprawach może występować Słowackie Centrum ds. Praw Człowieka, które monitoruje te kwestie. Na Słowacji o dostępie do pomocy prawnej decyduje koncepcja tzw. materialnej zasadności. Pomoc przysługuje osobom, których materialny status nie pozwala na skorzystanie z usług oferowanych na rynku prawnym.

W nawiązaniu do wystąpienia przedmówcy Prof. Peterfalvi zauważył, że kompetencje węgierskiego ombudsmana związane z przeciwdziałaniem dyskryminacji kształtują się podobnie jak w przypadku Słowackiego obrońcy praw. W kwestii niezależności ombudsmana interesująca jest kwestia, że decyzje ombudsmana ds. ochrony danych są obowiązujące i jako takie można poddać ich wydanie kontroli sądowej. Przegrana przyczyniłaby się do obniżenia prestiżu instytucji. Jednakże węgierski ombudsman korzysta z tej kompetencji jedynie w najpoważniejszych sytuacjach. Co więcej, jeżeli węgierski ombudsman nie zapewni obywatelowi należącej do jego kompetencji pomocy, osoba ta mogłaby teoretycznie wystąpić z powództwem odszkodowawczym. W dotychczasowej praktyce nie pojawiły się jednak takie przypadki.

3. Panel II – „Ekonomiczne bariery w dostępie do wymiaru sprawiedliwości i sposoby ich usuwania”

Drugi panel jako przewodniczący otworzył dr Pavel Kandrać. Po wprowadzeniu do tematyki ekonomicznych barier w dostępie do wymiaru sprawiedliwości słowacki ombudsman poprosił o zajęcie stanowiska Pana Stanisława Trociuka. Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich wskazał, że problem dostępu do informacji jest ściśle

związany z tematyką ekonomicznych barier w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Dochodzenie praw wymaga poniesienia znacznych kosztów. Jednym z problemów pojawiających się na tej płaszczyźnie to wysokość opłat sądowych. W Polsce tą problematykę reguluje m.in. ustawa z 2005 r., która generalnie obniżyła koszty sądowe. Ustawa w pierwotnym kształcie przewidywała, że także osoby zwolnione od kosztów są zobowiązane do zapłaty tzw. opłaty podstawowej. Mimo, że opłata ta była niska, to jednak osoby nie znające prawa nie spodziewały się, że trzeba ją ponieść. W konsekwencji środki zaskarżenia były odrzucane przez sąd z powodów formalnych. Opłata podstawowa została zniesiona po interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich.

Rzecznik Trociuk zauważył, że w Polsce bariery ekonomiczne w dostępie do wymiaru sprawiedliwości tworzy sam ustawodawca, przewidując w niektórych dziedzinach przymus adwokacji, który prowadzi do zwiększenia kosztów postępowania. Ponadto obywatele sygnalizują, że sądy są usytuowane zbyt daleko od miejsca ich zamieszkania, a często sam koszt przejazdu do siedziby sądu stanowi dla wielu poważną barierę ekonomiczną.

Zastępca Rzecznika podkreślił, że decyzję o zwolnieniu strony od kosztów sądowych i ustanowieniu adwokata podejmuje sąd, na którego działanie w tym zakresie Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma wpływu. Pojawiają się sprawy, w których sąd bez uzasadnionych powodów nie zwalnia stron od kosztów, mimo że ich sytuacja majątkowa to uzasadnia. Polska przegrała już kilka spraw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, który uznał że nastąpiło naruszenie prawa do sądu w wypadku gdy sąd bez uzasadnionych powodów nie zwolnił strony od kosztów sądowych. Przez długi okres czasu obowiązywało również rozwiązanie, że adwokat z urzędu może zostać ustanowiony tylko dla osoby zwolnionej z kosztów sądowych. W praktyce zdarzały się sytuacje, gdzie osoba która pokryła koszty sądowe nie miała środków na adwokata, a nie było dopuszczalne ustanowienie dla niej adwokata z urzędu. Trybunał Konstytucyjny uznał to rozwiązanie za niezgodne z Konstytucją. Obecnie adwokat z urzędu może być ustanowiony dla osoby, która nie została zwolniona z kosztów sądowych.

Następnie głos w dyskusji zabrał Prof. Attila Peterfalvi. Swoje wystąpienie zaczął od nawiązania do prawa do informacji. Na Węgrzech do pola działania rzecznika ds. danych należą zagadnienia związane z dostępem do danych publicznych. Problemy pojawiają się z kosztami zapewnienia dostępu do tych danych.

Prof. Peterfalvi zauważył także, że w praktyce węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego można zauważyć, że sprawy związane z informacjami publicznymi związane są z prawem do wolności wyrażania opinii. Żeby można sformułować opinię konieczna jest odpowiednia wiedza. Wolność informacji jest bardzo ważnym elementem kontroli obywatela nad organami władzy publicznej. Z tego względu do zakresu zadań rzecznika ds. ochrony danych należy także badanie, czy w konkretnych

przypadkach informacje zostały zakwalifikowane jako tajemnica państwowa lub służbowa zgodnie z prawem.

Dyrektor Biura Węgierskich Ombudsmanów podkreśli, że niedawno na Węgrzech problemy powstały na tle działalności państwowej instytucji informacyjnej odpowiedzialnej za rozpowszechnianie informacji. Instytucja ta może za niektóre informacje pobierać opłaty. Podobnie kontrowersje wywoływało pobieranie opłat przez instytut meteorologii. Ponadto, za pewien rodzaj nieusprawiedliwionego ograniczenia prawa do informacji uważa się sytuację, gdzie podczas obrad parlamentu tylko ograniczona grupa dziennikarzy może wejść na salę ze względu na jej pojemność. Pojawiły się także bardzo trudne sprawy związane z podejrzeniem podawania przez władze publiczne nieprawdziwych lub nieściślych informacji w mediach. Obecnie węgierski ombudsman z urzędu zainicjował sprawę badania jawności sądowych rozpraw.

Do wcześniej poruszonych tematów nawiązała także Pani Jitka Seitlova. Wskazała ona, że czeski ombudsman zajmuje się problemem kosztów sądowych, jednakże mimo licznych napływających skarg podobnie jak w Polsce nie ma prawa ingerencji w decyzję sądu w tym zakresie. Jednakże czeski ombudsman wybrał drogę nieformalnego informowania prezesów sądów, że w konkretnej sprawie mógł nastąpić błąd w obliczeniu podstawy opłaty sądowej.

Pani Seitlova zauważyła, że w Czechach zwolnienie od kosztów sądowych nie jest połączone z prawem do otrzymania pomocy prawnej z urzędu. Występują jednak problemy z wyznaczaniem adwokatów z urzędu. Jako, że państwo często refunduje koszty działania adwokata po dość znacznym okresie czasu, izba adwokat również zwleka z wyznaczeniem przyznanego z urzędu adwokata. Czasami upływa nawet pół roku od przyznania przez sąd adwokata z urzędu do czasu podjęcia przez niego sprawy.

W ocenie Pani Zastępcy powyższe kwestie ma reformować nowy projekt ustawy o udzielaniu bezpłatnej pomocy prawnej. Dyskutowana jest między stroną rządową a samorządem adwokackim sprawa wysokości kwot za świadczenie pomocy prawnej z urzędu. W związku z kryzysem gospodarczym ograniczone zostały jednak środki finansowe do dyspozycji Ministerstwa Sprawiedliwości, co może wpłynąć na ostateczny kształt projektowanych zmian w zakresie pomocy prawnej.

Pani Seitlova wskazała także na aktualny w Czechach problem nie zwracania przez sądy tzw. kaucji sądowych. Nie ma jasności w jakim trybie można dochodzić ich zwrotu.

Następnie głos w dyskusji zabrał dr Pavel Kandrać. W jego ocenie wpływ kwestii ekonomicznych na wymiar sprawiedliwości jest istotny. Na Słowacji koszty postępowania sądowego składają się z opłat sądowych i opłat związanych z

reprezentacją. Opłaty sądowe są jednoznacznie określone w kilkukrotnie już nowelizowanej ustawie i chociaż ostatnia nowelizacja obniżyła je to nadal szczególnie wysokie są opłaty w dziedzinie ochrony dóbr osobistych. Część osób rezygnuje z dochodzenia zadośćuczynienia finansowego z uwagi na samą wysokość opłat sądowych. Także wynagrodzenia adwokatów i komorników są ciągle krytykowane jako zbyt wysokie. Powoduje to nierówność dostępu do usług prawnych. Materialnie lepiej sytuowany obywatel może wybrać lepszego adwokata lub nawet kilku.

Dr Kandrać zauważył, że podobnie jak w Czechach nie należy do kompetencji słowackiego ombudsmana występowanie w indywidualnych sprawach w zakresie wnioskowania co do wysokości opłat sądowych lub odmowy ich przyznania. Sąd jest w tej dziedzinie niezależny. Natomiast koszty reprezentacji określone są przez ustawę o adwokaturze. Klient może porozumieć się indywidualnie z adwokatem lub wybrać płatność według stawek. Ta druga opcja jest mniej popularna. W przypadku ustanowienia obrońcy z urzędu koszty wstępne pokrywa państwo.

Słowacki ombudsman zaznaczył, że prawo słowackie przewiduje także specyficzną opłatę, tzw. kaucję - wpłacaną w przypadku postępowania karnego w zastępstwie tymczasowego aresztu. Podobnie jak w Czechach występują przypadki, że skarżący długo oczekują na zwrot kaucji. Często w tym celu składa się osobny wniosek do sądu. Powoduje to zaległości w rozpatrywaniu spraw sądowych. Także podobnie jak w Polsce pojawiają się zarzuty co do lokalizacji sądów.

W praktyce działalności słowackiego ombudsmana bardzo liczne są skargi dotyczące jakości świadczonych przez adwokatów usług. Skargi dotyczą ich fachowości, wiedzy prawnej, nie dotrzymywania terminów czy nie wnioskowania o zastosowanie dostępnych środków. Adwokaci także często udają z klientami do ombudsmana, co uwzględniają w swoim wynagrodzeniu. Powstaje paradoksalna sytuacja, że ombudsman wykonuje pracę adwokata i na dodatek zwiększa jego wynagrodzenie. Jednakże ombudsman pozostaje w roboczym kontakcie z Prezesem Słowackiej Izby Adwokackiej informując o przypadkach niekompetencji adwokatów. Bierze także udział w posiedzeniach dyscyplinarnych.

Jeżeli chodzi o prawo do informacji to zdaniem dra Kandrać należy pamiętać, że dostęp do informacji jest jednym z podstawowych praw obywatela. Ma ścisły związek z przejrzystością działania organów państwowych. Na Słowacji przyjęta została ustawa o wolnym dostępie do informacji. Bardzo jasno zostały określone sytuacje w jakich instytucje muszą bezpłatnie przekazywać informacje. Niestety nie zawsze urzędnicy zdają sobie sprawę z tego obowiązku. Często także obywatele powołują się na tą ustawę, żeby zdobyć podstawowe, powszechnie dostępne informacje. W szczególności osoby aresztowane domagają się bardzo precyzyjnych informacji.

Na zakończenie swojego wystąpienia dr Kandrać wskazał, że słowacki ombudsman udziela także informacji z własnej inicjatywy. Wydaje materiały informacyjne i kwartalnik. Bardzo dobrze układa się jego współpraca z mediami, gdzie ma stałe rubryki w gazetach oraz audycje radiowe i telewizyjne. Ombudsman udziela informacji we wszystkich językach, w których napisana jest Karta Mniejszości. Kancelaria ombudsmana prowadzi dwie strony internetowe. Jedna z nich przeznaczona jest dla dzieci. obrońca Praw prowadzi także 12 centrów regionalnych, które regularnie odwiedza i przyjmuje skargi od obywateli.

W nawiązaniu do wypowiedzi dra Kandrać, Pani Jitka Seitlova wskazała, że w Czechach występują podobne problemy z adwokatami udającymi się z klientami do ombudsmana i nie jest właściwe gdy pobierają oni za to wynagrodzenie. Jednakże należy podkreślić, że ombudsman służy wszystkim obywatelom w taki sam sposób, bez względu na ich status materialny. Procedura działania ombudsmana jest taka sama bez względu na osobę petenta. Często w sprawach przeciwko państwu mimo reprezentacji przez adwokata obywatele zwracają się dodatkowo do ombudsmana w sprawach przeciwko państwu. Liczne są skargi przedsiębiorców na administrację.

Dr Pavel Kandrać podzielił stanowisko Pani Seitlovej, zgodnie z którym instytucja ombudsmana służy wszystkim obywatelom. Ombudsman nie może nawet sprawdzać lub pytać jaki jest społeczny i materialny status danej osoby. Wszystkie skargi traktowane są jednakowo, nie jest stosowana ani pozytywna ani negatywna dyskryminacja. Jednak adwokaci nie powinni pobierać opłat za pisma i opracowania przygotowane przez ombudsmana. Jeżeli chodzi o zawody prawnicze to liczne skargi składane są także na komorników, którzy często zajmują pokaźny majątek w celu egzekucji znacznie mniejszej kwoty.

W nawiązaniu do wypowiedzi dra Kandrać, Pani Jitka Seitlova zwróciła uwagę, że egzekucja komornicza to również częsty temat skarg w Czechach. Ombudsmanowi udało się osiągnąć zmiany w regulacjach prawnych. Możliwość kontrolowania komorników otrzymali prezesi sądów okręgowych. Także ombudsman ma pewne kompetencje w tej dziedzinie. Są to nowe rozwiązania, z których wkrótce ombudsman zamierza korzystać. Jeżeli chodzi natomiast o niewspółmierność majątku zajmowanego przez komornika do długu to czeski ombudsman bada takie sprawy. Udało się wprowadzić zmianę prawną powiększającą zakres środków nie objętych egzekucją komorniczą.

4. Panel III „Relacje pomiędzy parlamentem a ombudsmanem”

Po przerwie panel dotyczący relacji pomiędzy parlamentem a ombudsmanem otworzyła Pani Jitka Seitlova, która w pierwszej kolejności głosu udzieliła Prof.

Peterfalvi. Profesor zauważył, że z punktu widzenia relacji między parlamentem a ombudsmanem kluczowy jest fakt, że parlament wybiera ombudsmana. Ombudsman obowiązany jest także corocznie złożyć przed parlamentem sprawozdanie ze swojej działalności. Na Węgrzech z zakresu kompetencji ombudsmana ds. praw człowieka wyłączona jest możliwość kontrolowania działalności parlamentu. Jednakże rzecznik ochrony danych ma prawo kontroli parlamentu w zakresie ochrony danych. Były nawet na tym tle sytuacje konfliktowe związane z postępowaniem przed komisjami śledczymi w zakresie prawa zadawania pytań oraz dopuszczalnej treści zadawanych pytań.

Dyrektor Biura wskazał, że na Węgrzech ważnym zakresem działalności ombudsmana jest opiniowanie projektów ustaw związanych z jego działalnością. Opinie przedstawiane są na posiedzeniach komisji parlamentarnych. W praktyce zdarzało się, że Prezydent nie podpisał ustawy powołując się na opinię jednego z rzeczników

Prof. Peterfalvi podkreślił także, że budżet ombudsmanów stanowi jeden z rozdziałów budżetu państwa. Wszyscy czterej ombudsmani wykonują swoje obowiązki przy pomocy tego samego biura. Co więcej, budżet jest wspólny dla wszystkich ombudsmanów, co powoduje pewne kontrowersje. Główna instytucja kontrolna państwa kontroluje corocznie wykonanie budżetu. Ombudsmani starają się uzyskać podobną pozycję budżetową w zakresie samodzielnego planowania budżetu jaką posiadają na Węgrzech sądy.

Następnie głos zabrał Pan Stanisław Trociuk. Zauważył on, że w Polsce, podobnie jak na Węgrzech ombudsman powoływany jest przez parlament. W jego powoływaniu biorą udział obie izby parlamentu, gdyż następuje ono przez Sejm za zgodą Senatu. Zgoda Senatu jest niezbędnym elementem wyboru Rzecznika. W wypadku jej braku przedstawiony musi zostać inny kandydat. W określonych sytuacjach Sejm może odwołać Rzecznika. W procesie odwołania nie uczestniczy jednak Senat.

W ocenie Pana Stanisława Trociuka kolejny związek między Rzecznikiem a Parlamentem wynika z faktu, że statut Biura Rzecznika nadaje Marszałek Sejmu na wniosek Rzecznika. Także na wniosek Rzecznika Marszałek może powołać nie więcej niż trzech jego zastępców. Sejm uchwała budżet Rzecznika i kontroluje jego wykonanie. Także corocznie kontrolę wykonania budżetu przez Rzecznika przeprowadza Naczelna Izba Kontroli. Na posiedzeniu odpowiedniej komisji parlamentarnej toczy się dyskusja nad wykonaniem budżetu. Podobnie jak w innych krajach również w Polsce Rzecznik obowiązany jest corocznie informować parlament o swojej działalności oraz przedstawić ocenę stanu przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela.

Pan Trociuk podkreślił, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie uczestniczy w procesie legislacyjnym. Nie opiniuje także projektów ustaw. Jeżeli Rzecznik zauważa problemy wymagające zmian ustawowych, zgodnie z przyjętą praktyką informuje odpowiednie komisje sejmowe o potrzebie wprowadzenia stosownych zmian. W odpowiednim zakresie Rzecznik kontroluje także działalność parlamentu. Za pomocą wniosków do Trybunału Konstytucyjnego wpływa na kontrolę zgodności ustaw z konstytucją. Co roku Rzecznika Praw Obywatelskich składa od kilkunastu do ponad dwudziestu takich wniosków. Bywa, że o wstąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego zwracają się sami posłowie. Rzecznik przyjął także praktykę, że w uzasadnionych przypadkach, po uchwaleniu ustawy, a przed jej podpisaniem przez Prezydenta, zwraca się o jej zawetowanie lub poddanie prewencyjnej kontroli przez Trybunał Konstytucyjny.

W nawiązaniu do wypowiedzi Pana Stanisława Trociuka, dr Janusz Kochanowski zaznaczył, że niedawno w relacjach polskiego Rzecznika z parlamentem zaistniał problem, gdyż mimo wniosku ombudsmana Marszałek Sejmu nie nadaje przez znaczny okres czasu statutu Biura Rzecznika. W opinii dra Kochanowskiego w tym wypadku Marszałek nie może odmówić nadania statutu, a jedynie wskazać na postanowienia w jego ocenie niezgodne z prawem. Zwlekanie z nadaniem statutu z innych powodów należy uznać za obstrukcję w działaniu organów administracji publicznej.

Rzecznik Kochanowski wskazał także, że ombudsman ma prawo wystąpić przed Sejmem w każdym momencie, gdy uzna to za słuszne, a wystąpienie związane jest z tematyką praw człowieka. Dotychczas z takiego uprawnienia dr Janusz Kochanowski skorzystał trzykrotnie. Ponadto, Rzecznik Praw Obywatelskich nie został wyposażony w inicjatywę legislacyjną, ale może zwracać się do uprawnionych podmiotów o jej podjęcie. Już jakiś czas temu dr Kochanowski zwrócił się do Prezydenta oraz Marszałków Sejmu i Senatu w sprawie przygotowanego przez Rzecznika projektu przepisów ogólnych prawa administracyjnego, jednakże nie podjęli oni inicjatywy. Postulatami Rzecznika zainteresowała się jednak Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, z którą została niedawno nawiązana współpraca.

Po dr. Januszu Kochanowski głos zabrał dr Pavel Kandrać. Zaznaczył on, że słowacki ombudsman ma charakter rzecznika parlamentarnego. Wybierany jest przez parlament i przed nim odpowiedzialny. Może zostać odwołany jedynie, jeżeli popełni umyślne przestępstwo. Ombudsman nie ma kompetencji wobec parlamentu, nie jest także wyposażony w inicjatywę legislacyjną. Raz w roku ma obowiązek wystąpić w parlamencie w sprawie stanu przestrzegania praw człowieka, podjętych przez niego środkach w tym zakresie oraz planach działania. Słowacki ombudsman współpracuje z

komisją praw człowieka. Jego współpraca z parlamentem jest dobra i oparta na zasadzie wzajemnego poszanowania.

Dr Pavel Kandrać zaznaczył, że do komisji parlamentarnych zwraca się z licznymi sprawami. Dyskutowane są skargi obywateli i problemy w działalności ombudsmana. Ich uwzględnienie zależy jednak od decyzji parlamentu. Ombudsman zwraca się także do przewodniczącego parlamentu w celu spowodowania dyskusji nad tematami związanymi z prawami człowieka. Mimo braku obowiązku takiej współpracy, układa się ona dobrze. Ombudsman jest zapraszany na posiedzenia komisji plenarnych, a posłowie generalnie zainteresowani są jego działalnością. Ponadto, razem z komisją ds. praw człowieka ombudsman wypracował i zgłosił wspólny projekt ustawy o ombudsmanie. Jeżeli chodzi o samą strukturę organizacyjną urzędu, to w przeciwieństwie do Rzecznika Praw Obywatelskich słowacki ombudsman sam ją określa. Minister Finansów ingeruje tylko w kwestiach budżetowych, którymi autonomia organizacyjna ombudsmana jest ograniczona.

Następnie głos zabrała Pani Jitka Seitlova. Wskazała ona przede wszystkim, że w Czechach ustawa określająca sytuację ombudsmana oraz praktyka jego kontaktów z parlamentem przedstawia się podobnie jak na Słowacji. Na wniosek Prezydenta i Senatu Izba Poselska wybiera ombudsmana i jego zastępców. Nie są oni odwoływalni i mają własne kompetencje. Dotychczas co roku ombudsman zwracał środki budżetowe, ale obecny budżet jest już dużo bardziej zrównoważony. Ombudsman corocznie przedkłada parlamentowi informację o swojej działalności. Zdaniem Pani Seitlovej warte podkreślenia jest także, że niedawno Premier nakazał wszystkim ministerstwom realizację otrzymanych od ombudsmana zaleceń. Czeski ombudsman zwraca uwagę na występujące w ustawach wątpliwości prawne.

Na zakończenie panelu trzeciego Pani Seitlova podkreśliła, że w Czechach uznaje się, iż ombudsman nie powinien wkraczać w przestrzeń polityczną. Nie może on należeć do partii politycznej ani prowadzić działalności politycznej. Ombudsman nie wypowiada się w sprawach, które mogą mieć w jakikolwiek sposób charakter polityczno-partyjny.

5. Panel IV: „Finansowa niezależność ombudsmana”

Po przerwie obrady zostały wznowione dyskusją panelową na temat finansowej niezależności ombudsmana poprowadzoną przez Prof. Attilę Peterfalvi, który jako pierwszej udzielił głosu Pani Jitce Seitlovej. Zastępca czeskiego ombudsmana wskazała, że sytuacja finansowa rzecznika jest pochodną faktu, że jego budżet zatwierdzany jest przez parlament. Odbija się to na finansowych możliwościach działania ombudsmana. W Czechach obowiązuje limit pracowników w urzędach publicznych. Wynika to z rozporządzenia rządu w sprawie ograniczania co roku liczby

zatrudnionych pracowników. Limit na obecny rok dla ombudsmana to 99 pracowników. Za rok będzie to 98 pracowników.

W ocenie Pani Seitlovej problemy występują z finansowaniem działalności Rzecznika w związku z kryzysem ekonomicznym. Często dla zajęcia stanowiska w trudnych sprawach konieczne jest zamawianie specjalistycznych ekspertyz, co jest bardzo kosztowne. Ostatnio taka sprawa zaistniała w związku z kontrolą decyzji wydawanych przez państwowy urząd górniczy. W wielu przypadkach w związku z kosztownością takich opinii czeski ombudsman nie może sobie na nie pozwolić. Problem występuje także z wysoko wykwalifikowanymi pracownikami, których ze względu na oferowane im warunki finansowe trudno jest utrzymać w sektorze publicznym.

W nawiązaniu do wypowiedzi Pani Seitlovej, prof. Peterfalvi zwrócił uwagę, że kwestię zarobków pracowników jest rzeczywiście bardzo istotna. Następnie przekazał głos słowackiemu ombudsmanowi. Dr Pavel Kanadrac wskazał, że niezależność rzecznika powinna znajdować swój wyraz także w budżecie jakim on dysponuje. Powinien mieć on swój własny rozdział budżetowy, którego byłby zarządcą. Takiego uprawnienia nie ma obecnie ombudsman Słowacji. Jego budżet jest częścią rozdziału budżetowego powszechnej administracji, którego zarządcą jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Czasami powoduje to poczucie braku całkowitej niezależności działania. Ponadto, budżet słowackiego ombudsmana podzielony jest na część kapitałową oraz dotyczącą wynagrodzeń. Z tą ostatnią w praktyce działania urzędu nie występują problemy. Natomiast trudności sprawia fakt, że za każdym razem gdy ombudsman pragnie przesunąć środki kapitałowe na inny cel, konieczne jest otrzymanie zgody Kancelarii Premiera lub Ministra Finansów. Ombudsman aktywnie opowiada się z przyznaniem jego budżetowi statusu osobnego rozdziału budżetu państwa.

Jeżeli chodzi o pracowników urzędu ombudsmana to zdaniem dra Kandrac nie są oni źle opłacani. Część pracowników jest pracownikami służby cywilnej i dotyczy ich odpowiednia ustawa. Zastosowanie mają do nich stawki wynagrodzenia identyczne jak w administracji rządowej, parlamencie, Kancelarii Prezydenta, Najwyższym Urzędzie Kontroli. Inni pracownicy zaliczani są do pracowników tzw. interesu publicznego. Zatrudnieni są zgodnie z regulacjami kodeksu pracy. Ich wynagrodzenia także są odpowiednie. Ombudsman może określić liczbę pracowników, ale jedynie w ramach przysługujących mu środków. Mimo początkowych problemów obecnie sytuacja wysokości budżetu jest zadowalająca.

Słowacki ombudsman wskazał, że liczba pracowników w porozumieniu z Ministrem Finansów została ustalona na 41. Problemy występują z utrzymaniem dobrze wykwalifikowanych pracowników. Obecnie ombudsman dysponuje interesującym składem osobowym, reprezentujący połączenie dużego doświadczenia z

młoda energią. Niestety, często inne instytucje proponują pracownikom urzędu ombudsmana lepsze warunki.

Następnie głos w dyskusji zabrał Pan Stanisław Trociuk. Wskazał on przede wszystkim, że w Polsce Rzecznik na etapie projektowania budżetu ma dużą samodzielność. Samodzielnie Rzecznik przygotowuje projekt budżet, a jedyne co może zrobić Minister Finansów to włączyć ten projekt do ogólnego budżetu państwa. Minister nie może wnieść swoich poprawek. Rząd przedstawia natomiast swoją opinię o projekcie. Autonomia Rzecznika kończy się jednak gdy projekt trafia do parlamentu. Posłowie mogą wprowadzić wszelkie zmiany. Mogą na tym tle wystąpić problemy co do niezależności działalności Rzecznika w związku z faktem, że może on kwestionować przed Trybunałem Konstytucyjnym ustawy uchwalane właśnie przez parlament. W bieżącym roku budżet Rzecznika został ograniczony w stosunku do projektu, co niestety przekłada się na działalność Biura. W szczególności Rzecznik nie jest w stanie przeprowadzić części zaplanowanych wizytacji w zakładach karnych. Obecnie zatrudnienie w Biurze wynosi ok. 265 etatów.

Kwestię finansowej niezależności węgierskiego ombudsmana przedstawił prof. Peterfalvi. Zazaczył on m.in., że budżetowe liczby bazowe przedstawiane są przez Ministra Finansów. Dyrektor wskazał także na interesującą obecnie w Węgrzech dyskusję na tle ustawy o tzw. szklanej kieszeni. Według niej należy w Internecie opublikować nie tylko życiorysy zawodowe, ale także oświadczenia majątkowe urzędników. Ujawniać należy także m.in. szczegółowe rozliczenia wyjazdów samochodami służbowymi. Przyszłoroczny budżet węgierskich ombudsmanów będzie zmniejszony, ale nie powinno skutkować to zwolnieniami. Oszczędności szukane są w premiach pracowniczych.

Po zajęciu stanowiska przez uczestników konferencji prof. Peterfalvi zamknął panel czwarty i przekazał głos dr. Januszowi Kochanowskiemu. Rzecznik Praw Obywatelskich podziękował gościom za owocną dyskusję.

IV. Trzeci dzień spotkania - 9 września 2009 r.

9 września odbyło się spotkanie, podczas którego Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich – Pan Stanisław Trociuk dokonał podsumowania dotychczasowych obrad. Ustalono także, że następne spotkanie grupy Wyszehradzkiej odbędzie się na Węgrzech.

V. Czwarty dzień spotkania - 10 września 2009 r.

Dnia 10 września uczestnicy konferencji przed odlotem odwiedzili siedzibę Rzecznika Praw Obywatelskich.

Opracował:
Jakub Pawliczak
Asystent RPO