

Władze krajowe mają obowiązek przestrzegać międzynarodowych standardów w zakresie wyboru i powoływania szefa krajowej instytucji praw człowieka (NHRI)

1. Streszczenie

W związku z obecną sytuacją, w jakiej znalazł się polski Rzecznik Praw Obywatelskich (polska instytucja praw człowieka, dalej: NHRI), ENNHRI ponownie podkreśla, że odpowiednie standardy międzynarodowe muszą być przestrzegane podczas wyboru i powoływania nowych szefów NHRI oraz podczas wszelkich związanych z tym okresów przejściowych. Jest to niezbędne dla zapewnienia niezależności, pluralizmu i skuteczności NHRI.

W szczególności ENNHRI podkreśla następujące kwestie:

- Nie wolno pomijać konstytucyjnych procedur wyboru i powołania nowego polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Podczas wyboru i powołania szefów NHRI należy przestrzegać obowiązujących standardów międzynarodowych, takich jak Zasady Paryskie ONZ oraz Uwagi Ogólne Podkomisji ds. Akredytacji (SCA).
- Procesy wyboru i powoływania muszą być przejrzyste, partycypacyjne i oparte na wcześniej ustalonych i obiektywnych kryteriach. Muszą one gwarantować, że NHRI może wypełniać swój mandat w sposób niezależny i skuteczny.
- W szczególności, wolne stanowiska powinny być szeroko nagłaśniane, zaś proces powinien obejmować kandydatów z różnych grup społecznych i zapewniać szerokie konsultacje.
- Zmiany przepisów prawnych dotyczących NHRI - w tym w odniesieniu do wyboru, powołania i mandatu szefa NHRI - wymagają starannego rozważenia ich zgodności z Zasadami Paryskimi ONZ i uprzednich skutecznych konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym silnej roli samej NHRI.

- Bezpośrednie powołanie szefa NHRI, bez jasnego, przejrzystego, opartego na zasługach i partycypacyjnego procesu wyboru i powołania, miałyby poważny wpływ na niezależność, skuteczność i zaufanie publiczne do NHRI.

Polska NHRI posiada międzynarodową akredytację ze statusem A, co wskazuje na jej pełną zgodność z Zasadami Paryskimi ONZ. ENNHRI podkreśla znaczenie zagwarantowania warunków umożliwiających niezależną i skuteczną pracę NHRI.

2. Opis sytuacji

W październiku 2020 r. ENNHRI opublikowała Opinię w sprawie międzynarodowych standardów i praktyk regionalnych mających zastosowanie do okresu przejściowego podczas wyboru i powoływania szefa NHRI. Niniejszy dokument ma na celu przypomnienie kilku kwestii zawartych w tej opinii i jest spowodowany obecną sytuacją, w jakiej znalazła się instytucja polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (polska NHRI).

W dniu 9 września 2020 r. zakończyła się kadencja polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodnie z art. 209 ust. 1 Konstytucji RP, nowego Rzecznika Praw Obywatelskich powołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy 35 posłów. Pomimo podjęcia prób w przewidzianym trybie, do chwili obecnej nowy Rzecznik nie został powołany.

Zgodnie z art. 3 ust. 6 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, dotychczasowy Rzecznik pełni swoje obowiązki do czasu objęcia stanowiska przez nowego Rzecznika. ENNHRI stwierdziła, że przepis ten jest zgodny z obowiązującymi standardami międzynarodowymi i stanowi najbardziej powszechne rozwiązanie przejściowe w państwach europejskich dla akredytowanych międzynarodowo NHRI typu ombudsmáńskiego. Oczekuje się, że polski Trybunał Konstytucyjny wyda orzeczenie w sprawie konstytucyjności tego przepisu w dniu 10 marca 2021 roku. Niezależnie od jego wyniku, przy wyborze i powołaniu nowego szefa polskiej NHRI należy przestrzegać odpowiednich standardów międzynarodowych.

Zasady Paryskie ONZ, przyjęte rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 48/134, określają międzynarodowe standardy minimalne, które muszą być spełnione, aby NHRI zostały uznane za niezależne i skuteczne. Aby wyjaśnić znaczenie i zakres Zasad Paryskich ONZ, Globalny Sojusz Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI) przyjął Uwagi Ogólne, które opisują zastosowanie przez Podkomisję ds. Akredytacji GANHRI (SCA) Zasad Paryskich ONZ w procesie międzynarodowej akredytacji NHRI, przy wsparciu Biura Praw Człowieka ONZ.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich jest Krajową Instytucją Praw Człowieka o statusie A, ostatnio akredytowaną w listopadzie 2017 r. jako w pełni zgodną z Zasadami Paryskimi ONZ.

Jak uznają Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada UE i Rada Europy, NHRI o statusie A są podstawowymi podmiotami zapewniającymi kontrolę i równowagę w każdym państwie europejskim oraz kluczowymi podmiotami zapewniającymi poszanowanie rządów prawa, demokracji i praw podstawowych. Niezależna praca polskich NHRI została podkreślona w rozdziale dotyczącym Polski w raporcie Komisji Europejskiej z 2020 r. na temat praworządności.

3. Wybór i powołanie muszą być transparentne i partycypacyjne oraz zapewniać niezależność oraz ciągłość pracy NHRI.

Odpowiednie władze muszą podjąć kroki aby zapewnić, że wybór oraz powołanie nowego szefa instytucji przebiegają zgodnie z wcześniej ustalonymi procedurami, w oparciu o Zasady Paryskie ONZ. W przypadku polskiej NHRI, ten proces jest określony w Konstytucji RP i został uznany za zgodny z międzynarodowymi wymogami SCA. Konstytucyjne procedury wyboru i powołania nowego RPO nie mogą być pominięte.

Zasady Paryskie ONZ i Uwagi Ogólne 1.8 SCA odnoszą się do podstawowych zasad niezależności i transparentności w odniesieniu do wyboru i powoływania szefów NHRI i wymagają "sformalizowania jasnego, transparentnego i partycypacyjnego procesu wyboru i powoływania organu decyzyjnego NHRI w odpowiednich przepisach prawnych, regulacjach lub wiążących wytycznych administracyjnych, stosownie do potrzeb".

SCA wymaga również, aby ocena kandydatów odbywała się na podstawie wcześniej ustalonych, obiektywnych i publicznie dostępnych kryteriów, co sprzyja mianowaniu kandydatów w oparciu o zasługi, ogranicza możliwość nadmiernej ingerencji w proces wyboru oraz służy zapewnieniu odpowiedniego zarządzania i skuteczności NHRI.

W szczególności SCA domaga się procesów, które zawierają wymagania dotyczące: „(1) szerokiego ogłaszania wakatów; (2) maksymalizowania liczby potencjalnych kandydatów z różnych grup społecznych; (3) promowania szerokich konsultacji i/lub uczestnictwa w procesie składania wniosków, przeglądu, selekcji i powołania; (4) oceniania kandydatów na podstawie wcześniej ustalonych, obiektywnych i publicznie dostępnych kryteriów; oraz (5) wybierania członków do pełnienia służby w ich własnym, indywidualnym charakterze, a nie w imieniu organizacji, którą reprezentują.”

SCA podkreśla również, że NHRI muszą być niezależne od rządu w swojej strukturze, składzie, podejmowaniu decyzji i sposobie działania. W celu uniknięcia konfliktów z niezależnością NHRI, „członkowie parlamentu, a w szczególności ci, którzy są członkami rządzącej partii politycznej lub koalicji, lub przedstawiciele agencji rządowych, nie powinni być reprezentowani w NHRI, ani uczestniczyć w podejmowaniu decyzji”.

W swoim sprawozdaniu na temat NHRI Agencja Praw Podstawowych UE podkreśliła znaczenie procesów wyboru i powoływania, które zapewniają większą przejrzystość i są otwarte dla możliwie najszerszej grupy kandydatów.

Standardy mające zastosowanie do instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich również wskazują na potrzebę zapewnienia niezależności, przejrzystości i podejścia opartego na zasługach podczas procesu wyboru i powoływania. Zgodnie z Zasadami Weneckimi Rady Europy „Rzecznik Praw Obywatelskich powinien być wybierany lub powoływany zgodnie z procedurami wzmacniającymi w najwyższym możliwym stopniu autorytet, bezstronność, niezależność i prawowitość instytucji”. W niedawnym zaleceniu Komitetu Ministrów (CM/Rec(2019)6) również stwierdzono, że „proces wyboru i powołania szefa instytucji ombudsmańskiej powinien wspierać jej niezależność”.

Standardy UE dla organów ds. równości również uznają znaczenie zagwarantowania niezależności osób zajmujących stanowiska kierownicze.

4. Standardy międzynarodowe mające zastosowanie w przypadku zmian przepisów dotyczących NHRI w trakcie procesu powoływania, wyboru lub przejścia

Zmiany przepisów prawnych wpływających na funkcjonowanie i niezależność NHRI w trakcie procesu wyboru i powołania - w tym w odniesieniu do wyboru, powołania i mandatu szefa NHRI - wymagają starannego rozważenia ich zgodności z Zasadami Paryskimi ONZ i uprzednich skutecznych konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym silnej roli samej NHRI. Jest to konieczne, aby zapewnić, że niezależność i skuteczność NHRI nie zostanie naruszona, zgodnie z Zasadami Paryskimi ONZ, Uwagami Ogólnymi SCA, Zasadami Weneckimi oraz opinią Agencji Praw Podstawowych UE.

Podkomisja ds. Akredytacji (SCA) może zainicjować Specjalną Opinię, gdy wydaje się, że okoliczności funkcjonowania NHRI mogły ulec zmianie w sposób, który wpływa na zgodność z Zasadami Paryskimi ONZ, np. gdy prawo powołujące NHRI zostało znacząco zmienione lub gdy władze krajowe obchodzą przepisy konstytucyjne, które mają na celu zagwarantowanie niezależnej i skutecznej pracy NHRI.

Bezpośrednie powołanie szefa NHRI, bez jasnego, przejrzystego, opartego na zasługach i partycypacyjnego procesu wyboru i powołania, miałoby poważny wpływ na niezależność, skuteczność i zaufanie publiczne do NHRI.

5. Wnioski

Standardy międzynarodowe wymagają, aby niezależność, pluralizm i skuteczność NHRI były stale przestrzegane, w tym podczas wyboru i powołania nowego szefa NHRI oraz podczas wszelkich związanych z tym okresów przejściowych. ENNHRI może udzielić dalszych wyjaśnień dotyczących obowiązujących standardów międzynarodowych.

8 marca 2021

O ENNHRI

ENNHRI, Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka, zrzesza 46 członków z całej Europy w celu wzmocnienia promocji i ochrony praw człowieka w regionie. Polskie Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich jest członkiem ENNHRI.

ENNHRI współpracuje ze swoimi partnerami, aby wspierać europejskie NHRI w ich pracy na rzecz promocji i ochrony praw człowieka w regionie, w tym z Biurem Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka (OHCHR), Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR), Radą Europy (CoE), w tym z Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy i Komisją Wenecką, Unią Europejską, w tym Agencją Praw Podstawowych (FRA), Globalnym Sojuszem Krajowych Instytucji Praw Człowieka (GANHRI), Międzynarodowym Instytutem Ombudsmana (IOI) oraz Europejską Siecią Organów Równości (Equinet).