



Raport
krajowy
Polska

Wzmacnianie praw osób podejrzanych i oskarżonych

Rola krajowych instytucji
ochrony praw człowieka

HR HELSIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA



Raport
krajowy
Polska

Wzmacnianie praw osób podejrzanych i oskarżonych

Rola krajowych instytucji
ochrony praw człowieka

HR HELSIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA

Autor: Konrad Siemaszko

Konsultacja: Maria Ejchart-Dubois

Projekt graficzny i skład: Marta Borucka

Tłumaczenie z języka angielskiego: Piotr Mleczko



Niniejszy raport został przygotowany w ramach projektu badawczego „*Wzmacnianie praw osób podejrzanych i oskarżonych o popełnienie przestępstw poprzez krajowe instytucje ochrony praw człowieka*” finansowanego przez Program „Sprawiedliwość” (2014-2020) ustanowiony przez Unię Europejską.

Treść niniejszego raportu odzwierciedla wyłącznie poglądy autorów, za które ponoszą wyłączną odpowiedzialność. Komisja Europejska nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności za wykorzystanie zawartych w nim informacji.

Projekt realizowany jest przez Helsińską Fundację Praw Człowieka we współpracy z Instytutem Praw Człowieka im. Ludwiga Boltzmanna (Austria, koordynator projektu), Węgierskim Komitetem Helsińskim oraz Instytutem na rzecz Pokoju (Słowenia).

Publikacja jest dostępna w formacie pdf w języku polskim i angielskim na stronie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka www.hfhr.pl.

Wydawca

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ul. Zgoda 11

00-018 Warszawa

ISBN: 978-83-62245-86-4

Warszawa, grudzień 2019

Spis treści

1 Wprowadzenie	5
1.1 Cel i zakres raportu oraz metodologia badania	5
2 Ogólne informacje na temat krajowych instytucji ochrony praw człowieka	11
2.1 Definicja, modele i powiązane instytucje	11
2.2 Kompetencje NHRI	15
2.3 Niezależność NHRI	17
3 NHRI w Polsce: Rzecznik Praw Obywatelskich	21
3.1 Informacje ogólne i podstawy prawne funkcjonowania	21
3.2 Mandat i kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich	22
4 Trudne środowisko działania Rzecznika	27
4.1. Niedostateczne finansowanie	27
4.2 Ataki mediów publicznych i naciski polityczne	29
4.3 Nękanie za pomocą środków prawnych	34
4.4 Kryzys praworządności	35
5 Rzecznik i prawo UE	37
6 Współpraca Rzecznika z innymi interesariuszami	41
6.1 Współpraca z podmiotami na szczeblu krajowym	41
6.2 Współpraca z podmiotami na szczeblu regionalnym i międzynarodowym	46
7 Działania Rzecznika w obszarze praw podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym	51
7.1 Prawo do informacji	51
7.2 Prawo do tłumaczenia pisemnego i ustnego	52
7.3 Prawo dostępu do obrońcy	53
7.4 Prawo do pomocy prawnej	57
8 Wnioski	63

1 | Wprowadzenie

1.1 Cel i zakres raportu oraz metodologia badania¹

W 2009 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła harmonogram działań mających na celu wzmocnienie praw procesowych osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym, który stanowi plan przyszłych aktywności UE w zakresie praw procesowych służących zapewnieniu rzetelności postępowania karnego². Od tamtego czasu UE przyjęła szereg instrumentów prawnych w tym obszarze.

Jednocześnie zarówno standardy międzynarodowe, jak i badania empiryczne wskazują, że dostęp do odpowiednich gwarancji procesowych w pierwszych godzinach po zatrzymaniu jest najskuteczniejszym sposobem zapobiegania torturom i innym formom złego traktowania³.

Rzeczywiste wzmocnienie gwarancji procesowych w Unii Europejskiej oraz skuteczność zapobiegania torturom uzależnione będzie jednak od tego, w jaki sposób instrumenty te będą wdrażane i stosowane w praktyce. Krajowe instytucje ochrony praw człowieka (ang. *National Human Rights Institutions*, dalej jako: NHRI) mogą odegrać ważną rolę w tym zakresie. Zgodnie z Zasadami paryskimi – dokumentem określającym podstawowe wymogi dla NHRI – powinny one posiadać jak najszerszy mandat w zakresie promowania i ochrony praw człowieka, a zatem również praw osób podejrzanych i oskarżonych

¹ Niniejsza część opiera się na opisie projektu zamieszczonym w opracowaniu *Strengthening the rights of suspects and accused in criminal proceedings – the role of National Human Rights Institutions. Baseline Study* z 2018 r., przygotowanym przez G. Monina i N. Katona, przy wsparciu M. Merkiladze (Instytut Praw Człowieka im. Ludwiga Boltzmann), we współpracy z E. Kirs (Węgierski Komitet Helsiński), K. Siemaszką (Helsińska Fundacja Praw Człowieka) i K. Vučko (Instytut na rzecz Pokoju).

² Rada Unii Europejskiej, *Rezolucja Rady z dnia 30 listopada 2009 r. dotycząca harmonogramu działań mających na celu umocnienie praw procesowych osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym* (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. C 295, 4 grudnia 2009.

³ R. Carver i L. Handley (red.), *Does Torture Prevention Work?*, Liverpool 2016; Association for the Prevention of Torture, *Torture Prevention Works!*, www.ap.torture-prevention-works.

w postępowaniu karnym⁴. Co więcej, jednym z podstawowych zadań takich instytucji jest promowanie skutecznego wdrażania międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka⁵. W wielu krajach NHRI są również wyznaczone do pełnienia roli krajowego mechanizmu prewencji tortur (KMPT), ustanawianego na mocy Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur (OPCAT),⁶ co dodatkowo wzmacnia pełnione przez nie funkcje w sprawach karnych.

Pomimo coraz liczniejszego dorobku piśmiennictwa poświęconego znaczeniu gwarancji procesowych w postępowaniu karnym, niewiele jest informacji na temat roli i praktyki NHRI w tym zakresie. Niniejszy raport krajowy został przygotowany przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w ramach finansowanego przez UE projektu badawczego „*Wzmacnianie praw osób podejrzanych i oskarżonych o popełnienie przestępstwa poprzez krajowe instytucje ochrony praw człowieka*”, który ma za zadanie przyczynić się do uzupełnienia tej luki. Ogólnymi celami tego projektu realizowanego przez Instytut Praw Człowieka im. Ludwiga Boltzmann (z Austrii), Węgierski Komitet Helsiński, Helsińską Fundację Praw Człowieka oraz Instytut na rzecz Pokoju (ze Słowenii)⁷, są:

- » zbadanie roli, jaką pełnią NHRI we wzmacnianiu praw podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym w UE;
- » zgromadzenie przykładów dobrych praktyk i innowacyjnych pomysłów dotyczących tego, w jaki sposób NHRI mogą działać na rzecz wzmocnienia praw podejrzanych i oskarżonych, w szczególności poprzez wykorzystywanie unijnego prawa wtórnego;
- » usprawnienie wzajemnej edukacji, wymiany poglądów i współpracy między NHRI oraz między tymi instytucjami i pozostałymi podmiotami krajowymi (np. samorządami prawniczymi, instytucjami badawczymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego), a także instytucjami UE i innymi podmiotami międzynarodowymi.

⁴ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 20 grudnia 1993 r. nr 48/134 – Zasady dotyczące statusu instytucji krajowych (Zasady paryskie) [*Principles Relating to the Status of National Institutions (Paris Principles)*], pkt 2.

⁵ Zasady paryskie, pkt. 3b.

⁶ Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania przyjęty rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dn. 9 stycznia 2003 r., A/RES/57/199.

⁷ Podmiotem koordynującym projekt jest Instytut Praw Człowieka im. Ludwiga Boltzmann.

Projekt, w tym niniejszy raport, obejmuje następujące instrumenty UE dotyczące praw osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym:

- » Dyrektywa 2010/64/UE w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym;⁸
- » Dyrektywa 2012/13/UE w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym;⁹
- » Dyrektywa 2013/48/UE w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności;¹⁰
- » Dyrektywa 2016/1919 w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania;¹¹
- » Dyrektywa 2016/800 w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym;¹²
- » Zalecenie Komisji z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie gwarancji procesowych dla osób wymagających szczególnego traktowania podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym¹³.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym (Dz.U. L 280 z 26.10.2010).

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (Dz.U. L 142 z 1.6.2012).

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności (Dz.U. L 294 z 6.11.2013).

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania (Dz.U. L 297 z 4.11.2016).

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/800 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym (Dz.U. L 132 z 21.5.2016).

¹³ Zalecenie Komisji z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie gwarancji procesowych dla osób wymagających szczególnego traktowania podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym (Dz.U. C 378 z 24.12.2013).

Zasadnicza struktura raportu oraz metodologia badania wynikają ze wspólnych założeń przyjętych w ramach projektu. Niniejszy raport stanowi omówienie roli, jaką odgrywa polska NHRI – Rzecznik Praw Obywatelskich (zwany dalej także „Rzecznikiem” lub „RPO”) w zakresie ochrony praw podejrzanych i oskarżonych. Ponieważ pojęcie NHRI jest prawie nieobecne w polskim dyskursie akademickim i debacie publicznej,¹⁴ w drugim rozdziale raportu podane zostały podstawowe informacje na temat NHRI, w tym zostało wyjaśnione, jak NHRI mają się do innych podobnych podmiotów, takich jak instytucje ombudsmanskie (znacznie lepiej znane w Polsce). W rozdziale trzecim zaprezentowano ogólne informacje na temat Rzecznika Praw Obywatelskich, przedstawiając m.in. jego mandat i kompetencje. W czwartym rozdziale raportu omówiono różnorodne wyzwania, z którymi zmaga się RPO w ostatnich latach. Kwestie te nie mogły zostać pominięte w niniejszym raporcie, ponieważ wpływają na możliwość wykonywania przez Rzecznika powierzonych mu zadań, w tym w zakresie praw osób podejrzanych i oskarżonych i stanowią krajowy kontekst funkcjonowania NHRI w Polsce. W następnym rozdziale przedstawiono, w jaki sposób RPO w swojej pracy odwołuje się do prawa unijnego (również poza obszarem postępowania karnego) oraz zarysowano formy współpracy Rzecznika z pozostałymi interesariuszami, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Ostatni rozdział zawiera ogólny przegląd działań Rzecznika dotyczących praw podejrzanych i oskarżonych, którego systematyka odpowiada zakresom wyżej wymienionych instrumentów prawa UE.

Raport opracowany został przede wszystkim na podstawie wyników analizy danych zastanych (*desk research*) oraz wywiadów przeprowadzonych w czerwcu 2018 r. Bazuje on również na efektach seminarium zorganizowanego w ramach projektu w Biurze RPO w Warszawie w maju 2019 r. Wywiady przeprowadzono z przedstawicielem organizacji pozarządowej, przedstawicielem adwokatury i przedstawicielem Rzecznika, natomiast w seminarium uczestniczyli adwokaci, pracownicy Biura RPO (w tym zespołu Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur), przedstawiciele organizacji społecznych i środowisk akademickich. Ponadto, w ramach projektu odbyły się dwie międzynarodowe konferencje

¹⁴ Nieliczne publikacje naukowe omawiające pojęcie NHRI obejmują, między innymi, następujące pozycje: M. Wróblewski, *Ochrona praw osób starszych w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich jako krajowej instytucji ochrony praw człowieka*, „Ruch prawniczy ekonomiczny i socjologiczny” nr 3/2012; A. Grzelak, M. Wróblewski, *Niezależność organu nadzorczego w dyrektywie 2016/680/UE - wyzwania dla ustawodawcy krajowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 5/2017; J. Jaskiernia, *Problem zwiększenia efektywności instytucji ombudsmana w krajowych systemach ochrony praw człowieka i wolności w świetle prac Rady Europy* (w:) P. Mikula, A. Kulig, J. Karp (red.), *Ustroje. Tradycje i porównania. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. dr hab. Marianowi Grzybowskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, Warszawa 2015; A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018.

konsultacyjne z reprezentantami NHRI z całej Unii Europejskiej: w Budapeszcie w lutym 2019 r. oraz w Wiedniu w październiku 2019 r., które również dostarczyły istotnych informacji. Raport zasadniczo poświęcony jest działaniom Rzecznika podejmowanym w latach 2012-2019 (niekiedy, w uzasadnionych przypadkach, odnosi się również do wcześniejszego okresu).

Dziękujemy wszystkim osobom, które zgodziły się wziąć udział w wywiadach przeprowadzonych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Szczególne podziękowania kierujemy do Rzecznika Praw Obywatelskich za gośczenie seminarium zatytułowanego „Wzmacnianie praw podejrzanych i oskarżonych w kontekście instrumentów unijnych – rola Rzecznika Praw Obywatelskich”, zorganizowanych w ramach projektu w maju 2019 r. w siedzibie RPO, a także za aktywny udział przedstawicieli Rzecznika we wszystkich konferencjach prowadzonych w ramach projektu.

2 | **Ogólne informacje na temat krajowych instytucji ochrony praw człowieka**

2.1 **Definicja, modele i powiązane instytucje**

Chociaż nie istnieje powszechnie uznawana definicja krajowych instytucji ochrony praw człowieka, są one zazwyczaj opisywane jako niezależne, pozasądowe organy państwowe posiadające konstytucyjny lub ustawowy mandat w zakresie ochrony i promowania praw człowieka¹⁵. Koncepcja takich organów rozwinęła się w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ),¹⁶ a najważniejszy dokument określający główne cechy takich instytucji, czyli Zasady dotyczące statusu instytucji krajowych („Zasady paryskie”), został formalnie zatwierdzony przez Komisję Praw Człowieka ONZ oraz Zgromadzenie Ogólne ONZ¹⁷. Znaczenie NHRI zostało następnie dostrzeżone również w innych systemach międzynarodowych, w tym przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE)¹⁸, Radę Europy¹⁹ oraz Unię Europejską (UE)²⁰.

¹⁵ Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (OHCHR), *National Human Rights Institutions. History, Principles, Roles and Responsibilities*, 2010, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_en.pdf, s. 13; zob. też Agencja Praw Podstawowych UE (FRA), *Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*, 2012, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2012_nhri-handbook_en.pdf, s. 13.

¹⁶ G. de Beco, *National Human Rights Institutions in Europe*, „Human Rights Law Review”, Nr 2(7)/2007, s. 333.

¹⁷ Rezolucja nr 1992/54 Komisji Praw Człowieka ONZ, (E/1992/22) z dn. 3.03.1992 r.; Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 48/134 z dn. 20 grudnia 1993 r. w sprawie Krajowych instytucji zajmujących się propagowaniem i ochroną praw człowieka [*Resolution on National institutions for the promotion and protection of human rights*] (A/RES/48/13420).

¹⁸ OBWE, *Document Of The Copenhagen Meeting of The Conference On The Human Dimension of the Csce*, 1990, pkt 27.

¹⁹ Rada Europy (RE), *Zalecenie nr R (97) 14 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich z dnia 30 września 1997 r. w sprawie tworzenie skutecznych instytucji chroniących i upowszechniających prawa człowieka*; RE, *Zalecenie nr CM/Rec(2018)11 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich z dnia 20 listopada 2018 r. w sprawie potrzeby wzmocnienia ochrony i upowszechniania przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego w Europie*.

²⁰ FRA, *National Human Rights Institutions in the EU Member States (Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I)*, 2010, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/816-NHRI_en.pdf; FRA, *Handbook on the establishment... op. cit.*

Krajowe instytucje ochrony praw człowieka posiadają podstawowe cechy wspólne, natomiast różnią się strukturą i nazewnictwem. Zgromadzenie Ogólne ONZ uznało w tym kontekście, że „każde państwo ma prawo wyboru ram organizacyjnych, które najlepiej odpowiadają jego konkretnym potrzebom na poziomie krajowym”, pod warunkiem uwzględnienia Zasad paryskich²¹. Wyróżnia się powszechnie trzy rodzaje NHRI: komisje, instytucje ombudsmarskie i instytuty, z których dwa pierwsze są najbardziej rozpowszechnione, zarówno w UE i poza nią²². Na czele komisji stoi zazwyczaj kilku członków, a ich podstawową funkcją jest prowadzenie działań wyjaśniających bądź też pełnienie roli doradczej i konsultacyjnej²³. NHRI typu ombudsmarskiego kierowane są przez jedną osobę, a ich najważniejsze kompetencje obejmują zazwyczaj prowadzenie działań wyjaśniających i rozpatrywanie indywidualnych skarg oraz wydawanie zaleceń. Wywodzą się one z tego, co obecnie określa się mianem „klasycznej” instytucji ombudsmarskiej pochodzącej ze Skandynawii, która zajmowała się głównie rozpatrywaniem indywidualnych skarg dotyczących nieprawidłowości w działaniach administracji publicznej. Niektóre z NHRI o charakterze komisji i organów ombudsmarskich posiadają również kompetencje w zakresie postępowania sądowego²⁴. Instytuty, czyli trzecia zasadnicza kategoria NHRI, składają się z wielu członków i w większym stopniu koncentrują się na badaniach oraz edukacji w zakresie praw człowieka, zazwyczaj nie posiadają uprawnień kontrolnych i nie mogą rozpatrywać skarg indywidualnych²⁵.

Zgodnie z inną typologią NHRI, dzielą się one na trzy kategorie określane według kryterium spełniania przez nie wymogów wynikających z Zasad paryskich. Ocena jest dokonywana na zasadzie wzajemnej weryfikacji (*peer review*) przez organizacje zrzeszone w Globalnym Sojuszu Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka (Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI), utworzonym w 1993 r. w celu koordynowania sieci NHRI²⁶. GANHRI udziela akredytacji poszczególnym NHRI przyznając im trzy rodzaje statusu: „A” – pełna zgodność z Zasadami paryskimi, „B” – częściowa zgodność

²¹ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dn. 20 grudnia 1993, pkt 12.

²² OHCHR, *National Human Rights Institutions... op. cit.*, s. 15; FRA, *National Human Rights Institutions... op. cit.*, s. 24.

²³ OHCHR, *National Human Rights Institutions... op. cit.*, s. 15-18;

²⁴ FRA, *National Human Rights Institutions... op. cit.*, s. 26-28.

²⁵ Ibidem.

²⁶ GANHRI działał wcześniej pod nazwą „Międzynarodowy Komitet Koordynacyjny Instytucji Krajowych na rzecz Upowszechniania i Ochrony Praw Człowieka” (*International Coordinating Committee for the Promotion and Protection of Human Rights, ICC*), zob. FRA, *Handbook on the establishment... op. cit.*, s. 44.

i „C” – brak zgodności²⁷. Posiadanie statusu „A” umożliwia NHRI uczestniczenie w pracach wielu instytucji ONZ, między innymi Rady Praw Człowieka²⁸. W procesie akredytacji działający w ramach GANHRI Podkomitet ds. Akredytacji (*Sub-Committee on Accreditation*, SCA) wypracowuje tzw. Uwagi ogólne (*General Observations*), które określa się mianem najważniejszego opracowania aktualnej wykładni Zasad paryskich²⁹.

NHRI i instytucje ombudsmarskie – pojęcia blisko powiązane, ale nie tożsame.

Zasady paryskie i weneckie

Nie każda NHRI jest instytucją ombudsmarską i nie każdy ombudsman może być uznany za NHRI. Pierwotnie podstawową funkcją instytucji ombudsmarskich było badanie wąsko rozumianej legalności i rzetelności działań administracji publicznej, które odbywało się poprzez rozpatrywanie indywidualnych skarg, a instytucje te nie posiadały wyraźnego mandatu do ochrony i promowania praw człowieka. Instytucja ombudsmarska powstała po raz pierwszy w 1809 r. w Szwecji. W XX wieku pojawiła się w pozostałych krajach skandynawskich. Począwszy od lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku instytucje rzecznicze wzorowane na modelu skandynawskim zaczęły tworzyć w państwach Brytyjskiej Wspólnoty Narodów. Rozwój nowego typu instytucji ombudsmarskich o szerszym mandacie, wyraźnie uwzględniającym kwestie praw człowieka, nastąpił jednak w późniejszym okresie, często w krajach przechodzących transformację demokratyczną. Trend tworzenia tego typu organów, określanych niekiedy mianem „hybrydowych instytucji ombudsmarskich” (dla odróżnienia od „klasycznych” instytucji ombudsmarskich) lub „rzeczników praw człowieka”, pojawił się w połowie lat siedemdziesiątych XX wieku w Portugalii i Hiszpanii, a następnie był widoczny w Ameryce Łacińskiej, w regionie Karaibów oraz w Europie Środkowej i Wschodniej, a także w niektórych krajach Afryki, Azji i Pacyfiku³⁰. O ile model rzecznika praw człowieka jest jednym z najczęstszych rodzajów NHRI, to klasyczne instytucje ombudsmarskie, zajmujące się przede wszystkim nieprawidłowościami w działaniu administracji (które nadal funkcjonują w niektórych krajach), zazwyczaj nie są uznawane za NHRI, ponieważ nie spełniają wynikającego z Zasad paryskich wymogu posiadania szerokiego mandatu w zakresie promowania i ochrony praw człowieka³¹.

²⁷ OHCHR, *National Human Rights Institutions...* op. cit., s. 45.

²⁸ FRA, *Handbook on the establishment...* op. cit., s. 35-42.

²⁹ K. Meuwissen, *The Paris Principles and National Human Rights Institutions: Lost in Translation?*, Dokument roboczy [working paper] nr 163 – wrzesień 2015, https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2015/163meuwissen, s. 9.

³⁰ L. C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Dordrecht 2004, s. 6-8.

³¹ GAHNRI, *General Observations of the Sub-Committee on Accreditation*, 21.02.2018, Geneva (GAHNRI, Uwagi ogólne SCA), https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf, pkt 2.3.

Różnica między tymi dwoma modelami instytucjonalnymi została w ostatnim czasie odnotowana przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy³². Zgromadzenie Parlamentarne stwierdziło, że Zasady paryskie nie mają zastosowania do wszystkich rodzajów instytucji ombudsmarskich i w tym kontekście uznało znaczenie Zasad ochrony i promowania instytucji ombudsmana (Zasad weneckich), przyjętych przez Europejską Komisję na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisję Wenecką)³³. Zasady weneckie zostały przyjęte „w następstwie zagrożeń dla tych instytucji pojawiających się w ostatnich latach” i mają na celu „konsolidację i wzmocnienie pozycji instytucji ombudsmana”³⁴.

W kontekście różnic i podobieństw pomiędzy powiązаныmi instytucjami należy również wspomnieć, że niektóre traktaty międzynarodowe wymagają powołania odpowiednich organów krajowych posiadających mandat w zakresie przewidzianym w danym akcie. Na przykład art. 17 Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karanía (OPCAT) zobowiązuje wszystkie państwa-strony Konwencji do ustanowienia Krajowego Mechanizmu Prewencji w celu zapobiegania torturom na poziomie krajowym; Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami zobowiązuje państwa-strony (w art. 33 ust. 2) do ustanowienia niezależnego mechanizmu w celu promowania, ochrony i monitorowania wdrożenia Konwencji, a ponadto państwa członkowskie UE muszą wyznaczyć organy ds. równości mające wspierać równe traktowanie bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne³⁵ oraz płeć³⁶. Co więcej, chociaż Konwencja ONZ o prawach dziecka nie wymaga wyznaczenia specjalnego organu zajmującego się promowaniem i monitorowaniem wdrażania Konwencji, Komitet Praw Dziecka ONZ

³² Zgromadzenie Parlamentarne RE, *Rezolucja 2301(2019) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 2 października 2019 r. w sprawie instytucji ombudsmarskich w Europie – potrzeba ustanowienia wspólnych standardów [Ombudsman institutions in Europe – the need for a set of common standards]*, pkt 5.

³³ Komisja Wenecka, *Zasady ochrony i promowania instytucji ombudsmana [Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution] (Zasady weneckie)* przyjęte przez Komisję Wenecką na 118. sesji plenarnej (Wenecja, 15-16 marca 2019 r.).

³⁴ RE, 25 “Venice Principles” – *Democratic ABCs for ombudsman institutions*, informacja prasowa, DC 052(2019), https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809386e0.

³⁵ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, art. 13.

³⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/41/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylająca dyrektywę Rady 86/613/EWG, art. 11.

zaleca rozważenie powołania takiej instytucji³⁷. W niektórych krajach mandat NHRI obejmuje te funkcje, podczas gdy w innych wymienione organy są odrębnymi instytucjami³⁸.

2.2 Kompetencje NHRI

Zgodnie z Zasadami paryskimi NHRI muszą posiadać kompetencje w zakresie promowania i ochrony praw człowieka oraz otrzymać możliwie najszerszy mandat w tym zakresie³⁹. W swoich Uwagach Ogólnych Podkomitet ds. Akredytacji GANHRI interpretuje pojęcie „promowania” (ang. *promotion*) jako obejmujące „funkcje, które zmierzają do stworzenia społeczeństwa, w którym prawa człowieka są szerzej rozumiane i przestrzegane. Funkcje takie mogą obejmować edukację, szkolenia, doradztwo, działania informacyjne i rzecznictwo”. Pojęcie „ochrony” (ang. *protection*) Podkomitet definiuje zaś jako działania, „które stanowią reakcję na rzeczywiste naruszenia praw człowieka i próbę zapobieżenia takim naruszeniom. Obejmują one monitorowanie, analizowanie, badanie i zgłaszanie naruszeń praw człowieka oraz mogą obejmować rozpatrywanie skarg indywidualnych”⁴⁰.

Wypowiadając się na temat przedmiotu działalności NHRI, Podkomitet ds. Akredytacji GANHRI podkreślił, że ich mandat „powinien być interpretowany w sposób szeroki, elastyczny i celowościowy w celu propagowania progresywnej definicji praw człowieka, która obejmuje wszystkie prawa określone w instrumentach międzynarodowych, regionalnych i krajowych”⁴¹. Mandat ten powinien ponadto „upoważniać do wyczerpującego badania wszystkich domniemanych naruszeń praw człowieka, w tym dotyczących funkcjonariuszy wojska, policji i sił bezpieczeństwa”⁴².

³⁷ Np. Komentarz Ogólny nr 2 Komitetu Praw Dziecka ONZ z 15 listopada 2002 r. „Rola krajowych instytucji ochrony praw człowieka w promowaniu i ochronie praw dziecka” [*National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child*], UN Doc. CRC/GC/2002/2, pkt. 1 („NHRI i rzecznicy praw dziecka”), 4 i 6; Komentarz Ogólny nr 5 z 27 listopada 2003 r. „Środki generalne służące wdrożeniu Konwencji o prawach dziecka [*General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child*] (art. 4, 42 i 44 ust. 6 KPD), UN Doc. CRC/GC/2003/5, pkt. 65 i 73

³⁸ Informacje na temat mandatów poszczególnych NHRI w Europie uzyskać można na stronie internetowej Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka w zakładce „Our Members”, enhri.org/our-members/.

³⁹ Zasady paryskie, pkt. 1-2.

⁴⁰ GANHRI, Uwagi ogólne SCA, pkt. 1.2.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

Szereg funkcji NHRI wiąże się z tym, co nazywane jest ich rolą „pomostową”⁴³. Po pierwsze, oczekuje się, że będą one funkcjonować jako ogniwo łączące szczebel międzynarodowy i krajowy, będąc „jednym z najważniejszych środków, za pomocą którego państwa wypełniają lukę implementacyjną pomiędzy swoimi międzynarodowymi zobowiązaniami w zakresie praw człowieka, a rzeczywistym zapewnianiem praw człowieka w praktyce”⁴⁴. Zasady paryskie wprost stwierdzają, że zakres obowiązków NHRI obejmuje: „promowanie i gwarantowanie harmonizacji przepisów i praktyk krajowych z międzynarodowymi aktami dotyczącymi praw człowieka, których Państwo jest stroną, oraz ich skuteczne wdrażanie”; „popieranie ratyfikacji wyżej wymienionych aktów prawnych lub przystąpienia do nich oraz zapewnienie ich wdrożenia”; „uczestniczenie w sporządzaniu sprawozdań, które Państwa mają obowiązek przedkładać organom i komitetom Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz instytucjom regionalnym (...) oraz, w razie potrzeby, wyrażanie opinii w tym zakresie, z należytym poszanowaniem ich niezależności”, a także „współpracę z Organizacją Narodów Zjednoczonych i innymi organizacjami w systemie Narodów Zjednoczonych, instytucjami regionalnymi oraz instytucjami krajowymi innych państw, właściwymi w zakresie ochrony i promowania praw człowieka”⁴⁵.

Po drugie, NHRI określane są również mianem „budowniczych mostów między państwem i społeczeństwem obywatelskim”⁴⁶, utrzymujących jednocześnie stosunki z sektorem organizacji społecznych oraz z różnymi organami publicznymi (pod warunkiem, że te ostatnie relacje „dają rękojmię rzeczywistej i postrzeganej niezależności w podejmowaniu decyzji i działaniu oraz nie dopuszczają do powstania konfliktu interesów”⁴⁷)⁴⁸. Zasady paryskie zalecają NHRI „rozwijanie relacji z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz promowania i ochrony praw człowieka, rozwoju gospodarczego i społecznego, zwalczania rasizmu, ochrony grup szczególnie wrażliwych (zwłaszcza dzieci, pracowników migrujących, uchodźców, osób niepełnosprawnych fizycznie i intelektualnie)

⁴³ Więcej na temat „pomostowej” roli NHRI zob. K. Meuwissen, *NHRIs and the State: New and Independent Actors in the Multi-layered Human Rights System?*, „Human Rights Law Review” 3(15)/2015, s. 443; R. Carver, *A New Answer to an Old Question: National Human Rights Institutions and the Domestication of International Law*, „Human Rights Law Review” 1(10)/2010, s. 2.

⁴⁴ GAHNRI, Uwagi ogólne SCA, Wstęp [Introduction], pkt 2.

⁴⁵ Zasady paryskie, pkt 3 lit. b) do e).

⁴⁶ K. Meuwissen, *NHRIs and the State...* op. cit., s. 445.

⁴⁷ GAHNRI, Uwagi ogólne SCA, pkt. 1.9.

⁴⁸ A. Smith, *The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?*, „Human Rights Quarterly” 4(28)/2006, s. 931 i 935.

lub zajmujących się innymi dziedzinami specjalistycznymi⁴⁹, a także „prowadzenie konsultacji z innymi organami, w tym o charakterze sądowniczym, odpowiedzialnymi za promowanie i ochronę praw człowieka (w szczególności z ombudsmanami, mediatorami i podobnymi instytucjami)”⁵⁰.

2.3 Niezależność NHRI

Niezależność od władzy wykonawczej jest jedną z kluczowych cech NHRI i warunkiem koniecznym jej skutecznego funkcjonowania. Jak podkreślił Podkomitet ds. Akredytacji GANHRI, niezależność NHRI musi dotyczyć ich „struktury, składu, procesów decyzyjnych i metod działania”, a instytucje te muszą być powołane i upoważnione do rozpatrywania oraz wyznaczania swoich strategicznych celów i działań „wyłącznie na podstawie samodzielnie określanych krajowych priorytetów w zakresie praw człowieka, bez podlegania naciskom politycznym”⁵¹. Zasady paryskie nie tylko jednoznacznie stanowią, że NHRI muszą mieć możliwość „swobodnego rozpatrywania wszelkich kwestii wchodzących w zakres swoich kompetencji”⁵², ale również wskazują na szereg gwarancji takiej niezależności. Należą do nich m.in.:

- » **odpowiednie finansowanie:** „instytucja krajowa powinna dysponować infrastrukturą potrzebną do sprawnego prowadzenia działalności, co w szczególności dotyczy odpowiedniego finansowania. Finansowanie to powinno zapewnić jej możliwość zatrudnienia pracowników i posiadania siedziby, niezależność wobec władzy wykonawczej i niepodleganie takiej kontroli finansowej, która mogłaby mieć wpływ na jej niezależność”,⁵³
- » **stabilny mandat,** w tym autonomiczna i obiektywna procedura odwołania ze stanowiska;⁵⁴
- » **ochrona przed odpowiedzialnością karną i cywilną w zakresie działalności urzędowej i decyzji podejmowanych w dobrej wierze** (Podkomitet ds. Akredytacji GANHRI wyjaśnia, że „podmioty zewnętrzne mogą starać się wpływać na niezależne funkcjonowanie

⁴⁹ Zasady paryskie, Metody działania [*Methods of Operation*], pkt g.

⁵⁰ Zasady paryskie, Metody działania, pkt f.

⁵¹ GANHRI, *Uwagi ogólne SCA*, pkt. 1.9.

⁵² Zasady paryskie, Metody działania, pkt a.

⁵³ Zasady paryskie, pkt B.2; zob. też GANHRI, *Uwagi ogólne SCA*, pkt. 1.10.

⁵⁴ GANHRI, *Uwagi ogólne SCA*, pkt. 2.1.

NHRI, wszczynając lub grożąc wszczęciem postępowań prawnych przeciwko członkom organu decyzyjnego lub pracownikom tych instytucji”⁵⁵).

Kwestia niezależności od nacisków politycznych i innych postaci zastraszania została ostatnio poruszona również przez Radę Praw Człowieka ONZ, która podkreśliła, że „krajowe instytucje ochrony praw człowieka oraz ich członkowie i pracownicy nie powinni być poddawani jakimkolwiek formom represji lub zastraszania, w tym naciskom politycznym, fizycznemu zastraszaniu, nękanii lub nieuzasadnionym ograniczeniom budżetowym w konsekwencji działań podejmowanych w ramach przysługujących im uprawnień, w tym w sytuacji podejmowania interwencji w sprawach indywidualnych lub w przypadku zgłaszania poważnych lub powtarzających się naruszeń”⁵⁶.

Kwestia niezależności uwypuklona jest również w Zasadach weneckich, przyjętych *nota bene* „w następstwie zagrożeń dla tych instytucji pojawiających się w ostatnich latach”⁵⁷. Już pierwsza z Zasad wzywa państwa do wspierania i chronienia instytucji ombudsmana oraz „powstrzymania się od wszelkich działań podważających jej niezależność”⁵⁸. Wskazane wyżej kwestie należytych środków finansowych, stabilnego mandatu i immunitetu zostały wspomniane również w Zasadach weneckich, które stanowią, że „[i]nstytucji ombudsmana zapewniane są wystarczające i niezależne środki budżetowe (...)”⁵⁹, oraz że „[o]mbudsman może zostać odwołany ze stanowiska tylko na podstawie wyczerpująco i jasno określonych rozsądnych przesłanek określonych przez prawo (...)”⁶⁰, a także że „[o]mbudsman, 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”⁶¹. Warto dodatkowo zauważyć, że Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w swojej rezolucji zatwierdzającej Zasady weneckie wezwało państwa do powstrzymania się od „wszelkich działań, które mają na celu bądź mogą skutkować zwalczaniem lub osłabianiem

⁵⁵ GAHNRI, *Uwagi ogólne SCA*, pkt. 2.3.

⁵⁶ Rezolucja Rady Praw Człowieka ONZ z dn. 27 września 2018 r. – Krajowe instytucje ochrony praw człowieka [*National human rights institutions*], A/HRC/39/L.19/Rev.1, pkt. 4.

⁵⁷ RE, *25 Venice Principles... op. cit.*

⁵⁸ Zasady weneckie, pkt 1.

⁵⁹ *Ibidem.*, pkt 21.

⁶⁰ *Ibidem.*, pkt 11.

⁶¹ *Ibidem.*, pkt 23.

instytucji ombudsmana oraz od dokonywania ataków lub kierowania gróźb przeciwko takim instytucjom i ich pracownikom”, nawołując jednocześnie państwa do zapewnienia instytucjom ombudsmanskim ochrony przed takimi działaniami oraz do „propagowania «klimatu przyjaznego ombudsmanowi», w szczególności poprzez zagwarantowanie łatwego i niezakłóconego dostępu do instytucji ombudsmana, zapewnienie tym instytucjom wystarczających zasobów finansowych i kadrowych oraz umożliwienie im swobodnej współpracy z ich odpowiednikami zagranicznymi i z międzynarodowymi stowarzyszeniami ombudsmanów”⁶².

⁶² Zgromadzenie Parlamentarne RE, *Rezolucja 2301(2019) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy... op. cit.*, pkt 9.5.

3 | **NHRI w Polsce: Rzecznik Praw Obywatelskich**

3.1 **Informacje ogólne i podstawy prawne funkcjonowania**

W Polsce funkcję NHRI pełni Rzecznik Praw Obywatelskich⁶³.

Podstawą funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (przede wszystkim art. 208-212 i art. 80), a zasadnicze regulacje dotyczące działalności RPO zawarte są w Ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich („Ustawie o Rzeczniku” lub „URPO”). Ponadto Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania przyznaje Rzecznikowi status organu ds. równości, a w odniesieniu do Krajowego Mechanizmu Prewencji Ustawa o Rzeczniku zawiera bezpośrednie odwołanie do Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania⁶⁴. Ponadto niektóre uprawnienia Rzecznika regulują inne akty prawne, takie jak Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r., Kodeks karny wykonawczy z dnia 6 czerwca 1997 r. i inne.

Rzecznik Praw Obywatelskich jest instytucją typu ombudsmanskiego, posiadającą status „A” wg. klasyfikacji GANHRI⁶⁵.

⁶³ GANHRI, *Chart Of The Status of National Institutions Accredited by the Global Alliance of National Human Rights Institutions*, 26 maja 2017 r., <https://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20.pdf>.

⁶⁴ Przyjęty 18 grudnia 2002 r. na 57. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ na mocy rezolucji A/RES/57/199, wszedł w życie 22 czerwca 2006 r.

⁶⁵ GANHRI, *Chart... op. cit.*

3.2 Mandat i kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich

3.2.1 Mandaty Rzecznika

Rzecznik Praw Obywatelskich posiada ogólny mandat w zakresie praw człowieka zgodnie z Zasadami paryskimi – „stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych” (art. 1 ust. 2 URPO). Posiada on mandat ombudsmarski („w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej” – art. 1 ust. 2 URPO) oraz mandat Krajowego Mechanizmu Prewencji („Rzecznik wykonuje funkcje organu wizytującego do spraw zapobiegania torturom i innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (Krajowy Mechanizm Prewencji)” – art. 1 ust. 4 URPO). Ponadto wykonuje on mandat organu ds. równości (art. 18 Ustawy o wdrożeniu niektórych rozporządzeń Unii Europejskiej dotyczących równego traktowania stanowi, że „wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania powierza się Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Równego Traktowania”). Rzecznik pełni również funkcję niezależnego mechanizmu promowania, ochrony i monitorowania wdrażania Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami⁶⁶

3.2.2 Kompetencje Rzecznika

Rzecznik jest uprawniony do podejmowania czynności zarówno na wniosek (złożony przez obywateli, ich organizacje, samorządy, Rzecznika Praw Dziecka lub Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców), jak i z własnej inicjatywy (art. 9 URPO).

Podejmując daną sprawę Rzecznik może: samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające; zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności

⁶⁶ RPO, Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich o działaniach podjętych przez Rzeczpospolitą Polską w celu implementacji postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z uwzględnieniem listy kwestii (CRPD/C/POL-Q/1). Rekomendacje dalszych działań państwa, 31 lipca 2018 r., <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowied%C5%BA%20RPO%20na%20pytania%20komitetu%20ONZ%20ws.%20wdra%C5%BCania%20Konwencji%20o%20prawach%20os%C3%B3b%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bciami%20%28j%C4%99z.%20polski%29.pdf>, s. 3.

organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej, albo zwrócić się do Sejmu RP o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części (art. 12 URPO).

Prowadząc samodzielnie postępowanie wyjaśniające Rzecznik ma prawo zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu. Ponadto Rzecznik może zażądać złożenia wyjaśnień bądź przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez organy administracji publicznej. Ma on również prawo żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania. Może również zlecać sporządzenie ekspertyz i opinii. Co więcej, Rzecznik ma również prawo rejestrować dźwięk lub obraz w miejscach, w których przebywają osoby pozbawione wolności, za zgodą osób, które będą rejestrowane oraz odbywać spotkania z osobami pozbawionymi wolności, bez obecności innych osób, a także z innymi osobami, co do których uzna, że mogą dostarczyć istotnych informacji (art. 13 URPO).

Po zbadaniu sprawy Rzecznik może podjąć działania, które podzielić można na trzy generalne kategorie.

Po pierwsze, Rzecznik jest uprawniony do składania wystąpień. Wystąpienia takie mogą być kierowane do organu, w którego działalności Rzecznik stwierdził naruszenie, bądź do organu nadrzędnego i zawierać wnioski o zastosowanie środków prawnych w celu usunięcia naruszenia. Zgodnie z Ustawą o Rzeczniku, takie wystąpienie nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej (art. 14 pkt. 2 URPO) i w związku z tym uznaje się, że wystąpienia formułowane w tym trybie nie mogą być składane do sądów (z wyjątkiem wystąpień dotyczących administracyjnej działalności sądów)⁶⁷. Wystąpienia te mają charakter zasadniczo postulatywny, ale organ, do którego zostało skierowane, ma obowiązek, bez zbędnej zwłoki (nie później jednak niż w terminie 30 dni) poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajętych stanowisku⁶⁸. Ponadto, Rzecznik może skierować wystąpienie o charakterze bardziej ogólnym, wykraczającym poza ramy sprawy indywidualnej („oceny i wnioski”), do jakichkolwiek właściwych organów, organizacji i instytucji (tj. nie tylko organów, w których działalności stwierdził naruszenie), w celu zapewnienia

⁶⁷ S. Trociuk, *Komentarz do art. 14 (w.) S. Trociuk, Rzecznik Praw Obywatelskich*, LEX 2007.

⁶⁸ Ibidem.

skutecznej ochrony praw człowieka – w tym postulować zmiany legislacyjne (art. 16 URPO). Również w tym przypadku organ nie jest zobowiązany do wykonywania zaleceń Rzecznika, ale ma obowiązek współdziałać z Rzecznikiem i udzielać mu pomocy. Oznacza to w szczególności obowiązek zapewnienia dostępu do akt i dokumentów; udzielania Rzecznikowi żądanych informacji i wyjaśnień; udzielania wyjaśnień dotyczących podstaw faktycznych i prawnych jego rozstrzygnięć oraz ustosunkowywanie się do ogólnych ocen, uwag i opinii Rzecznika (art. 17 URPO).

Po drugie, Rzecznik ma do dyspozycji szereg uprawnień związanych z indywidualnymi postępowaniami sądowymi. Ma on prawo wnieść kasację do Sądu Najwyższego od prawomocnego orzeczenia w postępowaniu cywilnym i karnym na szczególnych zasadach (art. 14 pkt 8 URPO). W szczególności, jeżeli Rzecznik składa kasację na korzyść oskarżonego, nie jest on związany żadnymi terminami (art. 524 Kodeksu postępowania karnego). Ponadto może on zażądać wszczęcia postępowania cywilnego i przystąpić do toczącego się postępowania cywilnego na prawach przysługujących prokuratorowi. Może również żądać wszczęcia postępowania administracyjnego i wnieść skargę do sądu administracyjnego, a także przystąpić do toczącego się postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego (art. 14 pkt 4 i 6 URPO). Jego uprawnienia różnią się jednak, jeśli chodzi o postępowanie karne. Rzecznik ma prawo żądać wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawach karnych w sprawach dotyczących przestępstw ściganych z urzędu (art. 14 pkt 5 URPO), nie może jednak przystąpić do toczącego się postępowania karnego. Dodatkowo w 2018 r. Rzecznikowi przyznano nowe uprawnienia związane z indywidualnymi postępowaniami sądowymi: jest on jednym z organów publicznych, które w szczególnych okolicznościach mogą wnieść do Sądu Najwyższego skargę nadzwyczajną od wszelkich prawomocnych orzeczeń wydanych w ciągu ostatnich pięciu lat (art. 89 Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym).

Po trzecie, Rzecznik posiada uprawnienia związane z szerzej rozumianym postępowaniem sądowym, wykraczającym poza zakres spraw indywidualnych: może złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjnej; przyłączyć się do toczącego się postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także wystąpić z wnioskiem do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, jeżeli orzecznictwo ujawni rozbieżności w wykładni przepisów (art. 16 ust. 2 URPO w zw. z art. 83 Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym).

Uprawnienie do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie abstrakcyjnej kontroli konstytucyjnej zostało opisane zarówno przez przedstawiciela Rzecznika, jak i przedstawiciela organizacji pozarządowej jako szczególnie ważny i skuteczny instrument, również w sprawach karnych⁶⁹. Należy jednak zauważyć, że w niektórych przypadkach możliwość rzeczywistego wykonywania tego uprawnienia została ograniczona w wyniku niedawnych zmian dotyczących Trybunału Konstytucyjnego. Na skutek przyjęcia szeregu aktów prawnych regulujących pracę TK w latach 2015-2016, pozycja i niezależność Trybunału zostały poważnie zagrożone⁷⁰. Od końca 2016 r., kiedy sędziowie powołani bez ważnej podstawy prawnej objęli stanowiska, zdolność Trybunału Konstytucyjnego do pełnienia jego ustrojowych funkcji stoi pod znakiem zapytania⁷¹. W związku z powyższym, od tego momentu, za każdym razem, gdy w składzie orzekającym w sprawie zainicjowanej wnioskiem Rzecznika znajdują się osoby nieuprawnione do orzekania w Trybunale, RPO konsekwentnie składa wniosek o wyłączenie sędziego z składu orzekającego lub wycofuje swój wniosek. Wnioski o wyłączenie sędziego na tej podstawie są odrzucane albo pozostawiane bez rozpoznania⁷² (na temat wpływu kryzysu konstytucyjnego na pracę Rzecznika, zob. również część 4.3).

⁶⁹ Wywiad z przedstawicielem organizacji pozarządowej; Wywiad z przedstawicielem RPO.

⁷⁰ B. Grabowska-Moroz, M. Szwed, M. Szuleka, *Constitutional Crisis In Poland – Attacks On The Independence Of The Constitutional Tribunal*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2017, http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/10/HFHR_independence-of-justice-system_October-2017.pdf, zob. również M. Szuleka, M. Wolny, M. Szwed, *Kryzys konstytucyjny w Polsce 2015-2016*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka 2016, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/09/HFPC-Kryzys-konstytucyjny-w-Polsce-2015-2016.pdf>.

⁷¹ Oświadczenie Komitetu Helsińskiego w Polsce, Rady oraz Zarządu HFPC *Co dalej z Trybunałem Konstytucyjnym?*, 31.01.2017, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2017/01/Oswiadczenie-HFPC-KH-31-01-2017.pdf>.

⁷² Rzecznik wycofał w ten sposób swoje wnioski z Trybunału Konstytucyjnego w co najmniej siedmiu sprawach. W co najmniej ośmiu sprawach wstępował o wyłączenie sędziego ze składu orzekającego. Adam Bodnar, „*Biorąc Konstytucję poważnie. Ochrona praw i wolności człowieka po kryzysie konstytucyjnym*” – wykład wygłoszony 28 listopada 2018 r. na Uniwersytecie Warszawskim, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/biorac-konstytucje-powaznie-ochrona-praw-i-wolnosc-czlowieka-po-kryzysie-konstytucyjnym>; RPO, *Adam Bodnar wycofał z Trybunału Konstytucyjnego wniosek z 2016 r. w sprawie ustawy o działaniach antyterrorystycznych [Adam Bodnar withdrew from the Constitutional Tribunal motion regarding the Act of 10 June 2017 on Counter-Terrorism Measures]*, informacja prasowa z 2.05.2018 (tekst dostępny tylko w wersji angielskiej), <https://www.rpo.gov.pl/en/content/adam-bodnar-withdrew-form-constitutional-tribunal-motion-regarding-act-10-june-2017-counter>; RPO, *RPO wycofał z Trybunału Konstytucyjnego wniosek ws. „owoców zatrutego drzewa”*, informacja prasowa z 10.04.2018 <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-wycofal-z-trybunalu-konstytucyjnego-wniosek-ws-%E2%80%9Eowocow-zatrutego-drzewa%E2%80%9D>; RPO, *RPO wycofał z Trybunału Konstytucyjnego wniosek w sprawie większych uprawnień Prokuratora Generalnego*, informacja prasowa z 22.10.2018, <https://www.rpo.gov.pl/>

pl/content/rpo-wycofal-z-trybunalu-konstytucyjnego-wniosek-w-sprawie-zwiekszenia-uprawnien-prokuratora-generalnego; RPO, *Adam Bodnar wycofał z Trybunału Konstytucyjnego wniosek w sprawie tzw. zgody następczej na podsłuch*, informacja prasowa z 15.05.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-wycofal-z-trybunalu-konstytucyjnego-wniosek-w-sprawie-tzw-nastepczej-zgody-na-podsluch>; RPO, *Rzecznik wycofał z Trybunału Konstytucyjnego wniosek w sprawie środków przymusu*, informacja prasowa z 10.12.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-wycofal-z-trybunalu-konstytucyjnego-wniosek-w-sprawie-srodkow-przymusu>; *Ustawa o służbie cywilnej*, RPO, *RPO wycofał swój wniosek z Trybunału Konstytucyjnego*, informacja prasowa z 06.09.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/ustawa-o-sluzbie-cywilnej-rpo-wycofal-wniosek-zTK>; RPO, *Sprawy, w których Rzecznik Praw Obywatelskich w okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 10 stycznia 2018 r. złożył wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o wyłączenie*, informacja prasowa z 15.02.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawy-przed-TK-w-ktorych-RPO-zlozyl-wniosek-o-wylaczenie>

4 | **Trudne środowisko działania Rzecznika**

Aby wzmacniać prawa osób podejrzanych i oskarżonych, same NHRI powinny móc wykonywać swoje funkcje w sposób skuteczny i niezależny. W ostatnich latach wiele instytucji międzynarodowych wyraziło zaniepokojenie w związku z różnymi zagrożeniami, jakich doświadczają NHRI w różnych krajach⁷³. Rzecznik jest jedną z krajowych instytucji ochrony praw człowieka, które borykają się z licznymi wyzwaniami. Ponieważ wpływają one na możliwość wykonywania przez Rzecznika powierzonych mu zadań, w tym w zakresie praw osób podejrzanych i oskarżonych, wskazane jest przedstawienie niektórych z tych trudności. Wspomniane wyzwania podzielić można na cztery szerokie kategorie: 1) niedostateczne finansowanie; 2) ataki mediów publicznych i naciski polityczne; 3) nękanie za pomocą środków prawnych; 4) kryzys praworządności.

4.1. **Niedostateczne finansowanie**

Z problemem niedostatecznego finansowania Rzecznik boryka się od dawna. Kwestia ta nasilała się szczególnie w momentach rozszerzania mandatu Rzecznika (np. powierzenia mu zadań KMPT w 2008 r.⁷⁴ czy przyznania mandatu organu ds. równości w 2010 r.⁷⁵), którym nie towarzyszyło wystarczające zwiększenie budżetu⁷⁶. Obawy dotyczące niewystarczającego finansowania zostały już podniesione m.in. przez Europejski Komitet do Spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo

⁷³ Np. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, *Paris Principles at 25: Strong National Human Rights Institutions Needed More Than Ever*, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/paris-principles-at-25-strong-national-human-rights-institutions-needed-more-than-ever>; ENNHRI, *NHRIs under threat*, <http://www.enhri.org/-/NHRIs-under-threat-112>; Zalecenie nr CM/Rec(2018)11 Komitetu Ministrów Rady Europy;

⁷⁴ *Co to jest Krajowy Mechanizm Prewencji?*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/co-jest-krajowy-mechanizm-prewencji>.

⁷⁵ *RPO jako organ ds. Równego Traktowania*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-jako-organ-ds-rownego-traktowania>.

⁷⁶ *Informacja roczna RPO za rok 2013*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wyst%C4%85pienie-rpo-irenylipowicz-25-06-2014-informacja-roczna-za-2013-r>; E. Ivanova, *Ewa Łętowska: – Bodnar chodzi, miauczy, przeszkadza. A władza chce, żeby ją kochano. Co zrobią rzecznikowi praw obywatelskich?*, „Gazeta Wyborcza”, 14.10.2017, <http://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,22510734,ewa-letowska-bodnar-chodzi-miauczy-przeszkadza-a-wladza.html>.

Karaniu (CPT) w 2013 roku⁷⁷, a także w 2014 r. przez Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet⁷⁸ i Komitet ds. Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej ONZ⁷⁹. Jednak problemy związane z odpowiednim finansowaniem znacząco nasiliły się w 2016 r., kiedy to budżet Rzecznika został drastycznie zredukowany do poziomu z 2011 r. Jak zauważył Międzynarodowy Instytut Ombudsmana (*International Ombudsman Institute* – IOI), redukcja ta nie da się wytłumaczyć ogólnymi działaniami oszczędnościowymi, ponieważ w tym samym roku budżet innych instytucji w kraju wzrósł⁸⁰. W kolejnych latach budżet RPO powoli zwiększał się, jednakże w 2019 r. kwota środków przeznaczonych na wydatki bieżące była wciąż niższa niż w roku 2012⁸¹. Omawiane cięcia budżetowe zostały odnotowane przez podmioty międzynarodowe. W raporcie okresowym z 2016 r. Komitet Praw Człowieka ONZ wyraził zaniepokojenie z powodu uszczuplenia budżetu Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, „które zagraża jego zdolności do wykonywania powierzonego mu mandatu”;⁸² podobne obawy wyraził również w 2016 r. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy⁸³, Międzynarodowy Instytut Ombudsmana⁸⁴ oraz Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI)⁸⁵.

⁷⁷ Raport CPT dla Rządu RP z wizyty w Polsce [*Report to the Polish Government on the visit to Poland*] (5-17 czerwca 2013 r.), pkt. 12, <https://rm.coe.int/1680697928>.

⁷⁸ Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW), *Uwagi końcowe na temat Polski z 2014 r.* [*Concluding observations on Poland (2014)*], CEDAW/C/POL/CO/7-8, pkt. 14-15, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/POL/CO/7-8&Lang=En.

⁷⁹ Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, *Uwagi końcowe na temat Polski z 2014 r.* [*Concluding observations on Poland (2014)*], CERD/C/POL/CO/20-21, pkt. 9, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/POL/CO/20-21&Lang=En.

⁸⁰ International Ombudsman Institute (IOI), *Report by the International Ombudsman Institute (IOI) Following a Fact Finding Mission to Warsaw, Poland from 18-20 July 2016*, “Ombudsman Under Threat”, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Final%20Report%20Poland_24_10_2016%20ENG.pdf, s. 7.

⁸¹ RPO, *Senat pracuje nad budżetem Państwa. Informacja o projekcie budżetu dotycząca części 08-Rzecznik Praw Obywatelskich*, informacja prasowa z 22.01.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/senat-pracuje-nad-budzetem-panstwa-informacja-o-projekcie-budzetu-dotyczacej-RPO>; RPO, *Informacja dotycząca projektu budżetu RPO na 2018 rok*, informacja prasowa z dn. 24.10.2017, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-dotyczaca-projektu-budzetu-rpo-na-2018-rok>.

⁸² Komitet Praw Człowieka, *Uwagi końcowe dotyczące siódmego okresowego sprawozdania Polski* [*Concluding observations on the seventh periodic report of Poland*] z dn. 31 października 2016 r., CCPR/C/POL/CO/7, C 5.

⁸³ Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, *Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Poland, from 9 to 12 February 2016* (raport z wizyty Komisarza w Polsce w dn. 9-12 lutego 2016 r., <https://rm.coe.int/16806db712>.

⁸⁴ IOI, *Report... op. cit.*

⁸⁵ ENNHRI, *Statement of Support for Poland's Commissioner for Human Rights*, 28 października 2016, http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_statement_of_support_for_poland.28.10.16-2.pdf. Stanowisko to poparte

4.2 Ataki mediów publicznych i naciski polityczne

Poniżej opisane zostaną trzy z licznych przykładów ilustrujących poszczególne aspekty ataków mediów publicznych i nacisków politycznych wywieranych przez przedstawicieli partii rządzącej, w tym członków rządu.

Pierwszy przykład dotyczy reakcji na współpracę Rzecznika z organami traktatowymi ONZ. W październiku 2016 r. Komitet Praw Człowieka ONZ opublikował Uwagi końcowe dotyczące siódmego okresowego sprawozdania Polski. Dokument ten został przygotowany w ramach cyklicznej procedury kontroli wykonywania Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przez wszystkie państwa będące jego stronami, w ramach której każde państwo co cztery lata składa sprawozdanie z realizacji praw gwarantowanych przez Pakt. Komitet analizuje każde sprawozdanie i kieruje swoje zastrzeżenia i zalecenia⁸⁶. Następnego dnia po ukazaniu się Uwag końcowych, TVP wyemitowała w swoim głównym wieczornym programie informacyjnym „Wiadomości” poświęcony im materiał zatytułowany „Kuriozalny raport o Polsce”, w którym pojawiły się doniesienia o „podejrzanych” powiązaniach między RPO i Komitetem Praw Człowieka. W materiale stwierdzono, że tweet Rzecznika, w którym wyraził on swoje przekonanie, że zalecenia ONZ zostaną wykonane, wywołał silne reakcje wśród internautów. Według prezentującego materiał dziennikarza, ujawniono liczne informacje na temat powiązań między RPO i autorami opracowania, tj. okoliczność, że Wiceprzewodnicząca Komitetu Praw Człowieka ONZ Anja Seibert i Adam Bodnar opublikowali artykuły w tej samej książce⁸⁷. „Zdaniem publicystów, aktywność Adama Bodnara w związku z raportem Komitetu budzi sporo wątpliwości”, stwierdził ponadto dziennikarz, dodając, że „Rzecznik Praw Obywatelskich nie zaprotestował przeciwko wielu niesprawiedliwym sformułowaniom

zostało również przez Europejskie Biuro Regionalne Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, International Ombudsman Institute oraz Europejskiej Sieci Organów ds. Równego Traktowania (European Network of Equality Bodies)

⁸⁶ Komitet Praw Człowieka, *Introduction – Monitoring civil and political rights* <https://www.ohchr.org/EN/HR-Bodies/CCPR/Pages/CCPRIntro.aspx>.

⁸⁷ W materiale nie wskazano wyraźnie o jaką publikację chodzi, ale dziennikarz najprawdopodobniej odniósł się do następującej pracy zbiorowej opublikowanej w 2012 roku: A. Seibert-Fohr, (red.), *Judicial Independence in Transition*, Max Planck Institute in Comparative Public Law and International Law, Springer 2012. Adam Bodnar (wraz z Ł. Bojarskim) jest autorem rozdziału pt. *Judicial Independence in Poland*.

zawartym w raporcie Komitetu przy ONZ. Wręcz przeciwnie, zalecił wdrożenie jego zaleceń⁸⁸. Omawiany materiał skomentowany został przez zaproszoną do studia ówczesną rzecznik prasową Klubu Parlamentarnego PiS, Beatę Mazurek, która stwierdziła, że jej partia rozważy odwołanie Rzecznika, ponieważ powinien on bronić „dobrego imienia Polski za granicą”, ale nie czyni tego⁸⁹. Odpowiadając na doniesienia mediów publicznych, RPO wydał oświadczenie, w którym, między innymi, przypomniał, że jest prawnie zobowiązany do współpracy z międzynarodowymi instytucjami zajmującymi się ochroną praw człowieka i wyjaśnił, jak działa procedura sprawozdawcza w ramach Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁹⁰.

Drugi z przykładów dotyczy reakcji ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych, Mariusza Błaszczaka na wystąpienie generalne Rzecznika w sprawie stosowania przez policję tortur, zawierające analizę konkretnych przypadków stosowania tortur na podstawie wyroków sądów z lat 2008-2015⁹¹ oraz na interwencję Rzecznika w sprawie użycia środków przymusu bezpośredniego przez Straż Graniczną w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców⁹². Minister skomentował działania RPO, stwierdzając, że problem z Rzecznikiem Praw Obywatelskich polega na braku jego bezstronności i jego politycznym zaangażowaniu, z którego – zdaniem ministra – wynikają „jego akcje np. na polską Straż Graniczną, na polską policję (...). Być może ma gdzieś w tyle głowy ambicję, żeby zająć się polityką. Być może będzie chciał kandydować na jakieś urzędy i tak oceniamy jego zaangażowanie”, stwierdził minister⁹³. Kilka dni później, wypowiadając się w tym samym kontekście, minister dodał, że Straż Graniczna została „zaatakowana przez Rzecznika

⁸⁸ Kuriozalny raport o Polsce, „Wiadomości” TVP, 05.22.2016, https://wiadomosci.tvp.pl/27619438/kuriozalny-raport-o-polsce?fb_comment_id=1330701073627933_1330868316944542.

⁸⁹ KF, PSZL, „Musiał mieć kontakty z komitetem przy ONZ”. „Rząd PiS chce nas wypisać i z UE, i z ONZ”, TVP Info, 05.11.2016, 19:55, <https://www.tvp.info/27619782/musial-miec-kontakty-z-komitetem-przy-onz-rzad-pis-chce-nas-wypisac-i-z-ue-i-z-onz>.

⁹⁰ RPO, *Rzecznik jest nastawiony na pełnienie swojej funkcji bezstronnie, w interesie publicznym – oświadczenie RPO Adama Bodnara*, oświadczenie wygłoszone na konferencji prasowej w dn. 7.11.2016, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/RPO-pelni--funkcje-bezstronnie-w-interesie-publicznym-oswiadczenie-Adama-Bodnara>.

⁹¹ Wystąpienie RPO do Ministerstwa Sprawiedliwości z dn. 19.04.2017, znak KMP.570.3.2017.RK. Wystąpienie podkreśla rolę prawa dostępu do adwokata jako środka zapobiegania torturom.

⁹² RPO, *Interwencja Rzecznika Praw Obywatelskich w ośrodku strzeżonym dla cudzoziemców w Białej Podlaskiej*, informacja prasowa z dn. 10.04.2017, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/interwencja-rzecznika-praw-obywatelskich-w-osrodku-strzezonym-dla-cudzoziemcow-w-bialej-podlaskiej>.

⁹³ P. Malinowski, *RPO Adam Bodnar odpowiada Mariuszowi Błaszczakowi: Nie walczę o władzę*, „Rzeczpospolita”, 25.04.2017, <https://www.rp.pl/Polityka/170429361-RPO-Adam-Bodnar-odpowiada-Mariuszowi-Blaszczakowi-Nie-walcze-o-wladze.html>.

*Praw Obywatelskich*⁹⁴. W odpowiedzi RPO opublikował oświadczenie wyjaśniając, że nie ubiega się o żadne stanowiska polityczne, a działania, o których wspomniał minister, były prowadzone w ramach wykonywania mandatu Rzecznika⁹⁵.

Trzecim przykładem nacisków politycznych oraz ataków mediów publicznych są reakcję na publiczne oświadczenie wydane przez Rzecznika występującego w charakterze KMPT. Oświadczenie dotyczyło sposobu, w jaki policja potraktowała mężczyznę zatrzymanego pod zarzutem zabójstwa 10-letniej dziewczynki. Wykonane przez policję nagranie z zatrzymania zostało przekazane mediom, a zdjęcie podejrzanego wykonane na posterunku trafiło do mediów społecznościowych. Rzecznik zauważył m.in., że zastosowane przez policję środki przymusu bezpośredniego wydają się nadmierne i miały na celu manifestację siły państwa wobec jednostki, oraz że dostępne fotografie pokazują, iż mężczyzna podczas przesłuchania pozostawał ubrany tylko w bieliznę i boso. Ponadto RPO wskazał, że zgodnie z dostępnymi informacjami podejrzany nie posiada obrońcy pomimo istnienia okoliczności mogących sugerować brak zdolności do zrozumienia swojej sytuacji prawnej w postępowaniu karnym (m.in. prokuratura zapowiedziała skierowanie podejrzanego na badanie psychiatryczne)⁹⁶.

Następnego dnia po opublikowaniu oświadczenia Rzecznika w głównym wieczornym programie informacyjnym TVP opublikowano materiał zatytułowany „*Bodnar broni interesów mordercy dziecka?*”⁹⁷. W kolejnych dniach media publiczne wyemitowały kilka relacji na temat Rzecznika, w tym materiały ujawniające szczegóły jego życia rodzinnego, które powiązano z oświadczeniem. Działania Rzecznika były również ostro krytykowane przez wielu polityków partii rządzącej, m.in. premiera Mateusza Morawieckiego⁹⁸ i Marszałka Senatu Stanisława Karczewskiego, który – po kilku dniach ataków mediów

⁹⁴ Mart/ja, *Błaszczak zarzuca Bodnarowi upolitycznienie. Kolejna wymiana zdań*, TVN24, 26.04.2017, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/blaszczak-krytykuje-bodnara-rzecznik-odpowiada,734966.html>.

⁹⁵ RPO, *Nie jestem politykiem, nie walczę o władzę i nie ubiegam się o stanowiska polityczne. Oświadczenie RPO w związku z wypowiedzią ministra Mariusza Błaszczaka z dn. 24.03.2017*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/oswiadczenie-rpo-w-zwiazku-z-wypowiedzia-ministra-mariusza-blaszczaka>.

⁹⁶ RPO, *Oświadczenie w związku z zatrzymaniem i traktowaniem mężczyzny podejrzanego o zabójstwo w Mrowinach*, 2019-06-19, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/Po-zatrzymaniu-mezczyzny-podejrzanego-o-zabojstwo-w-mrowinach-oswiadczenie-KMPT>.

⁹⁷ *Bodnar broni interesów mordercy dziecka?*, Wiadomości TVP, 20.06.2019, <https://wiadomosci.tvp.pl/43153745/bodnar-broni-interesow-mordercy-dziecka>.

⁹⁸ SJ, TO, *Premier Morawiecki o wypowiedzi Bodnara: Świat postawiony na głowie*, TVP Info, 22.06.2019, <https://www.tvp.info/43176908/premier-morawiecki-o-wypowiedzi-bodnara-swiat-postawiony-na-glowie>.

publicznych – stwierdził, że Rzecznik „powinien się wreszcie dla świętego spokoju podać do dymisji”⁹⁹.

Rzecznik opublikował kolejne oświadczenie w tej sprawie, w którym stwierdził: „Godności człowieka broniłem i będę bronił bez względu na okoliczności. Wynika to z mojego konstytucyjnego i ustawowego obowiązku, ale i wewnętrznego przekonania”. Podkreślił również, między innymi, znaczenie przestrzegania odpowiednich standardów dotyczących procedur zatrzymań i przypomniał, że zatrzymany i podejrzany mężczyzna nie został jeszcze skazany i przysługuje mu prawo do domniemania niewinności i rzetelnego procesu sądowego¹⁰⁰.

Wiele podmiotów wyraziło swoje poparcie dla RPO w tym kontekście, między innymi ponad czterdzieści organizacji pozarządowych¹⁰¹, okręgowe rady adwokackie¹⁰², stowarzyszenie sędziów¹⁰³, towarzystwo naukowe prawa konstytucyjnego¹⁰⁴, Rada Społeczna RPO¹⁰⁵ oraz Komisja Ekspertów KMPT¹⁰⁶. Helsińska Fundacja Praw Człowieka wyraziła „solidarność z Rzecznikiem w związku z atakami mediów publicznych, które sięgnęły po

⁹⁹ FA, AKUNE, *Andrzej Rzepliński i Adam Bodnar dzielą Polaków na lepszych i gorszych*, TVP Info, 25.06.2019, <https://www.tvp.info/43216009/andrzej-rzeplinski-i-adam-bodnar-dziela-polakow-na-lepszych-i-gorszych>.

¹⁰⁰ RPO, *Oświadczenie Adama Bodnara Rzecznika Praw Obywatelskich. Godności człowieka broniłem i będę bronił bez względu na okoliczności. Wynika to z mojego konstytucyjnego i ustawowego obowiązku, ale i wewnętrznego przekonania*, 21.06.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/oswiadczenie-rpo-adama-bodnara>.

¹⁰¹ RPO, *Oświadczenia w sprawie ataku na RPO Adama Bodnara po komunikacie KMPT* z dn. 25.06.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/oswiadczenia-w-sprawie-ataku-na-rpo-adama-bodnara-po-stanowisku-kmpt>.

¹⁰² Okręgowa Rada Adwokacka w Szczecinie, *ORA w Szczecinie wspiera działania Rzecznika Praw Obywatelskich*, informacja prasowa z dn. 25.06.2019 <http://www.adwokatura.pl/z-zycia-ora/ora-w-szczecinie-wspiera-dzialania-rzecznika-praw-obywatelskich/>; Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie, *Stanowisko nr 1 Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie* z dn. 22.06.2019, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20ORA%20z%2022%20czerwca%202019.pdf>.

¹⁰³ Stowarzyszenie Sędziów Polskich Iustitia, *Stanowisko Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia w sprawie ataku TVP na Rzecznika Praw Obywatelskich dr hab. Adama Bodnara* z dn. 22.06.2019, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Iustitia%2C%2022%20czerwca%202019.pdf>.

¹⁰⁴ Polskie Towarzystwo Prawa Konstytucyjnego, *Stanowisko Zarządu Polskiego Towarzystwa Prawa Konstytucyjnego* z dn. 25.06.2019 <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko-Zarz%C4%85du-Polskiego-Towarzystwa-Prawa-Konstytucyjnego-z-dnia-25-czerwca-2019-r..pdf>.

¹⁰⁵ RPO, *Rada Społeczna RPO – stanowisko* z dn. 3.07.2019, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Rada%20Spo%25%82eczna%20RPO%20-%20stanowisko%20z%203%20lipca%202019.pdf>.

¹⁰⁶ Komisja Ekspertów KMPT, *Oświadczenie Komisji Ekspertów KMPT* z dn. 25.06.2019, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/O%25%9Bwiadczenie%20Komisji%20Eksperto%CC%81w%20KMPT%2C%2025%20czerwca%202019.pdf>.

znane z komunistycznej przeszłości metody absurdalnych insynuacji połączonych z ujawnianiem informacji z życia prywatnego i rodzinnego”¹⁰⁷.

Ponadto, na szczycie międzynarodowym ENNHRI, Equinet, GANHRI, IOI i OHCHR Europe wydały „Wspólne oświadczenie popierające polskiego Rzecznika Praw Człowieka”, w którym ponownie wyraziły zdecydowane poparcie dla RPO i opisały ostatnie wydarzenia w następujący sposób:

Polski Rzecznik Praw Obywatelskich, dr Adam Bodnar, jest obecnie mocno atakowany przez niektórych polityków i niektóre media za wypowiadanie się w imieniu Krajowego Mechanizmu Prewencji (KMP) w indywidualnej sprawie.

Rzecznik Praw Obywatelskich spotkał się z poważnymi groźbami i padł ofiarą mowy nienawiści, rozpowszechnianej m.in. w internetowych kampaniach oszczerstw, ponieważ publicznie stanął w obronie powszechnego prawa do rzetelnego procesu sądowego oraz domagał się przestrzegania zakazu nieludzkiego i poniżającego traktowania”¹⁰⁸.

W podobnym tonie utrzymane jest oświadczenie Komisarz Praw Człowieka Rady Europy opublikowane na jej koncie na portalu Twitter, w którym Komisarz zauważa, że RPO „jest ponownie atakowany przez funkcjonariuszy publicznych i media”, co stanowi „niepokojący odwet za jego pryncypialne podejście do praw człowieka” i wzywa „władze i liderów opinii publicznej do zaprzestania tych ataków i poszanowania instytucji Rzecznika”¹⁰⁹.

4.3 Nękanie za pomocą środków prawnych

Wyrazem nękania za pomocą środków prawnych jest między innymi pozew o ochronę dóbr osobistych skierowany przeciwko Rzecznikowi przez TVP w związku z treścią wywiadu udzielonego przez Rzecznika w styczniu 2019 roku. Wywiad został przeprowadzony wkrótce po zabójstwie prezydenta Gdańska Pawła Adamowicza. Rzecznik, podkreślając, że nie zna motywów morderstwa i nie wie, czy istnieje związek między

¹⁰⁷ HFPC, *Stanowisko ws. dr. hab. Adama Bodnara, Rzecznika Praw Obywatelskich* z dn. 26.06.2019, https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2019/06/Stanowisko-HFPC-ws.-RPO_22062019.pdf.

¹⁰⁸ ENNHRI, Equinet, GANHRI, IOI i OHCHR Europe, *Joint Statement in Support of the Polish Commissioner for Human Rights* z dn. 28.06.2019, http://www.ennhri.org/IMG/pdf/joint_statement_in_support_of_the_polish_commissioner_for_human_rights_june_2019_.pdf.

¹⁰⁹ Oficjalne konto Komisarz Praw Człowieka Rady Europy na portalu Twitter @CoE Commissioner for Human Rights Dunja_Mijatovic, tweet z dn. 26.06.2019, <https://twitter.com/CommissionerHR/status/1143831565140725760>, hashtagi pominięto.

programami telewizji publicznej poświęconymi prezydentowi Adamowiczowi a motywami sprawcy, podjął dyskusję na temat problemów związanych z mową nienawiści i ustawowych obowiązków mediów publicznych w zakresie dostarczania rzetelnych informacji i pluralistycznych treści programowych¹¹⁰. Wkrótce po ukazaniu się wywiadu, TVP pozwała Adama Bodnara jako osobę prywatną. W opublikowanym oświadczeniu, Rzecznik wyjaśnił, że jego uwagi zostały sformułowane w ramach wypełniania przez niego obowiązków w zakresie monitorowania działań instytucji publicznych i podejmowania środków zapobiegających negatywnym czy wręcz tragicznym wydarzeniom w przyszłości. Stwierdził, że jego komentarze zostały w pozwie błędnie zinterpretowane, a także, że pozew może być postrzegany jako próba wywarcia presji i zamknięcia debaty na temat rzetelności doniesień medialnych i pluralizmu opinii prezentowanych przez nadawcę publicznego¹¹¹. Po wniesieniu pozwu Rzecznik otrzymał liczne wyrazy wsparcia, zarówno na szczeblu krajowym (m.in. ze strony organizacji pozarządowych¹¹² oraz Naczelnej Rady Adwokackiej¹¹³), jak i międzynarodowym (ze strony ENNHRI oraz GANHRI¹¹⁴, IOI¹¹⁵ oraz sprawozdawcy Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy ds. raportu zatytułowanego „Instytucje ombudsmarskie w Europie – potrzeba ustanowienia wspólnych standardów”¹¹⁶). W maju 2019 roku Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił powództwo TVP, uznając, że uwagi Rzecznika nie naruszały jej dóbr osobistych¹¹⁷. TVP zapowiedziała złożenie apelacji¹¹⁸.

¹¹⁰ *Onet Opinie – Andrzej Stankiewicz: Adam Bodnar*, 16.01.2019, <https://vod.pl/programy-onetu/onet-opinie-andrzej-stankiewicz-adam-bodnar-1601/52gc16m>.

¹¹¹ RPO, *Informacja o pozwie sądowym TVP SA skierowanym do Biura RPO*, informacja prasowa z dn. 13.02.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/informacja-o-pozwie-tvp-skierowanym-do-biura-rpo>.

¹¹² RPO, *RPO dostaje wyrazy wsparcia od obywateli i organizacji*, informacja prasowa z dn. 21.02.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-dostaje-wyrazy-wsparcia-od-obywateli-i-organizacji>.

¹¹³ *Uchwała Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej* z dn. 05.03.2019, https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Uchwala_NRA_05.03.2019.pdf.

¹¹⁴ ENNHRI, GANHRI, *Joint Statement in Support of the Polish Commissioner for Human Rights* z dn. 20.02.2019, http://ennhri.org/IMG/pdf/joint_statement_by_ennhri_and_ganhri_in_support_of_adam_bodnar_the_polish_commissioner_for_human_rights.pdf.

¹¹⁵ IOI, pismo z wyrazami wsparcia dla RPO z dn. 20.02.2019, http://www.theioi.org/downloads/850nj/OM%20Bodnar_IOI%20Letter%20of%20Support_20190220.pdf.

¹¹⁶ Rada Europy, *Rapporteur calls on Polish Public Television to withdraw its suit against Ombudsman*, informacja prasowa z dn. 18.02.2019, <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=7370&lang=2>.

¹¹⁷ D. Gajos-Kaniewska, *Sąd oddalił pozew TVP przeciw Bodnarowi ws. wypowiedzi po śmierci Pawła Adamowicza*, 24.05.2019, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl/Dobra-osobiste/305249948-Sad-oddalil-pozew-TVP-przeciw-Bodnarowi-ws-wypowiedzi-po-smierci-Pawla-Adamowicza.html>.

¹¹⁸ Telewizja Polska S.A., *Oświadczenie Telewizji Polskiej*, 24.05.2019, <https://centruminformacji.tvp.pl/42784780/oswiadczenie-telewizji-polskiej>.

4.4 Kryzys praworządności

Działalność Rzecznika utrudnia również okoliczność o bardziej generalnym charakterze, czyli panujący w Polsce kryzys praworządności. Chodzi tu o działania, które – w przeciwieństwie do trzech opisanych powyżej – nie są skierowane bezpośrednio przeciwko Rzecznikowi, ale które i tak znacznie utrudniają mu skuteczne wykonywanie powierzonego mandatu, w tym w dziedzinie wzmacniania praw podejrzanych i oskarżonych. Rzecznik sam podkreślał, że sytuację jego urzędu należy postrzegać w szerszym kontekście ograniczania praworządności w Polsce¹¹⁹. Opisał on również swoją sytuację, posługując się metaforą ukutą przez prof. Ewę Łętowską: jedną z kluczowych ról Rzecznika jest „wystawianie piłek” innym niezależnym instytucjom posiadające szersze niż Rzecznik uprawnienia, takie jak Trybunał Konstytucyjny. W obecnym stanie rzeczy, jest mniej podmiotów, którym można „wystawić piłkę”¹²⁰.

W swoim sprawozdaniu z działalności w 2018 r. przedłożonym Senatowi Rzecznik zaprezentował listę wyzwań instytucjonalnych w Polsce¹²¹. Chociaż wymienione zagadnienia nie zostały przedstawione w kontekście przeszkód, z którymi boryka się Rzecznik, ilustrują one kluczowe problemy w tym obszarze. Należą do nich m.in.: 1) zagrożenia dla niezależności sądownictwa (przejawiające się szykanowaniem sędziów, np. wszczęciem postępowań dyscyplinarnych w związku z wydawanymi przez nich orzeczeniami); 2) zagrożenia dla niezależności prokuratorów prowadzących śledztwa; 3) brak pluralizmu w mediach publicznych, w połączeniu z niekonstytucyjnymi procedurami obsadzania władz tych mediów; 4) kryzys Trybunału Konstytucyjnego, który Rzecznik opisał, przy innej okazji, jako największe zagrożenie dla praworządności: RPO podkreślił, że gdy uchwalane jest prawo o charakterze wysoce politycznym, obywatele nie mogą liczyć na niezależną kontrolę konstytucyjną¹²², a także zwrócił uwagę, że TK działa znacznie wolniej.

¹¹⁹ RPO, *Jak wzmocnić i rozwinąć instytucje ombudsmana. 25 zasad Komisji Weneckiej*, informacja prasowa z dn. 25.03.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/jak-wzmocnic-i-rozwinac-instytucje-ombudsmana-25-zasad-komisji-weneckiej>.

¹²⁰ RPO, *Panel Rzeczników – przeszłość, terażniejszość, przyszłość*, informacja prasowa z dn. 8.12.2017, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kpo/panel/panel-rzecznikow-przeszlosc-terazniejszosc-przyszlosc>; E. Ivanova, *Ewa Łętowska...*, op. cit.

¹²¹ RPO, *Do końca kadencji będę bronił obywateli. RPO przed komisją senacką prezentuje informację roczną za 2018 r.*, informacja prasowa z dn. 9.07.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/do-konca-kadencji-bede-bronil-obywateli-rpo-przed-komisja-senacka>.

¹²² RPO, *RPO przed komisją LIBE Parlamentu Europejskiego w sprawie publicznego wysłuchania Polski*, informacja prasowa z dn. 20.11.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-przed-komisja-libe-parlamentu-europejskiego-w-sprawie-publicznego-wysluchania-Polski>.

5 | Rzecznik i prawo UE

W swojej działalności Rzecznik odwołuje się do prawa Unii Europejskiej na wiele sposobów. Formułuje wystąpienia generalne do właściwych organów publicznych, rekomendując działania, które należy podjąć w celu prawidłowego wdrożenia przepisów prawa unijnego,¹²³ a także wskazując orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), które skutkują powstaniem konieczności przeprowadzenia zmian legislacyjnych w polskim prawie krajowym¹²⁴. Podejmuje również różnorodne działania edukacyjne, takie jak informowanie o nowych raportach Agencji Praw Podstawowych UE (FRA),¹²⁵ organizowanie konferencji naukowych na temat Karty Praw Podstawowych UE (KPP)¹²⁶ oraz szkoleń dla sędziów w zakresie kierowania pytań prejudycjalnych do TSUE,¹²⁷ a także przeprowadzanie we współpracy z FRA szkoleń dotyczących stosowania przepisów KPP dla organizacji pozarządowych i prawników¹²⁸. RPO zajmuje się ponadto organizowaniem wykładów i bierze udział w konferencjach poświęconych zagadnieniom związanym

¹²³ Np. RPO, Wystąpienie do Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania z dnia 24.02.2014 r. 1.816.3.2014. KWŻ; RPO, Wystąpienie do Ministerstwa Sprawiedliwości z dn. 17.08.2018 r., znak XI.518.39.2017. Wystąpienia dotyczące prawa unijnego w kontekście praw osób podejrzanych i oskarżonych zostaną omówione poniżej.

¹²⁴ RPO, Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 01.22.2018, znak VII.510.4.2016; RPO, Wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych z dn. 14.09.2017, znak VII.520.11.2017.AG.

¹²⁵ Np. RPO, *Raport Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej „Prawa podejrzanych i oskarżonych w Unii Europejskiej: tłumaczenie pisemne, tłumaczenie ustne oraz informacja”*, informacja prasowa z dn. 16.11.2016, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raport-agencji-praw-podstawowych-unii-europejskiej-prawa-podejrzanych-i-oskarzonych-w-ue>.

¹²⁶ RPO, *Karta Praw Podstawowych i jej znaczenie dla polskiego systemu prawnego*, informacja prasowa z dn. 10.05.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/karta-praw-podstawowych-i-jej-znaczenie-dla-polskiego-systemu-prawnego>.

¹²⁷ RPO, *Sesja 7: Warsztat: Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (warsztaty dla sędziów i adwokatów) (BLOK A)*, informacja prasowa z dn. 14.12.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-7-warsztat-wniosek-o-wydanie-orzeczenia-w-trybie-prejudycjalnym-do-trybuna%C5%82u-sprawiedliwo%C5%9Bci>; zob. również: RPO, *„Pytania prejudycjalne – teoria i praktyka” – szkolenie dla sędziów i praktyków w Biurze RPO*, informacja prasowa z dn. 19.09.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/pytania-prejudycjalne-teoria-i-praktyka>.

¹²⁸ RPO, *Szkolenia dotyczące Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, informacja prasowa z dn. 20.02.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/szkolenia-dotyczace-karty-praw-podstawowych-unii-europejskiej>.

z prawem UE,¹²⁹ prowadzi debaty poświęcone raportom FRA¹³⁰ lub roli TSUE w ochronie praworządności w Polsce¹³¹, a także rekomendował włączanie większej ilości informacji o orzeczeniach TSUE (i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ETPC) do programu szkoleń dla sędziów i prokuratorów¹³².

Uczestniczący w wywiadzie przedstawiciel organizacji pozarządowej i reprezentant adwokatury uznali, że prawo UE pełni istotną rolę w działalności Rzecznika i nie mieli poczucia, że prawo unijne jest wykorzystywane w mniejszym stopniu niż standardy Rady Europy¹³³. Ponadto przedstawiciel organizacji pozarządowej docenił Rzecznika za prezentowane przez niego „systemowe podejście”, tj. za to, że przy różnych okazjach RPO wprowadza do dyskursu krajowego ważne pojęcia prawa unijnego dotyczące praw podstawowych¹³⁴.

W ostatnich latach TSUE odgrywa coraz większą rolę w działalności Rzecznika. Zapewne wynika to częściowo z kryzysu praworządności w Polsce: Rzecznik stwierdził, że w sytuacji, w której polski Trybunał Konstytucyjny utracił przymiot niezależności, rzeczywistymi strażnikami Konstytucji stały się sądy międzynarodowe (zwłaszcza TSUE) oraz polski Sąd Najwyższy, sądy powszechne i administracyjne, społeczeństwo obywatelskie i niezależne media¹³⁵. Rzecznik był bezpośrednio zaangażowany w postępowania toczące

¹²⁹ RPO, *Spotkanie z prof. Laurentem Pechem w Biurze RPO*, informacja prasowa z dn. 07.11.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/711-godz-1500-spotkanie-z-prof-laurentem-pechem-w-biurze-rpo>; RPO, *RPO: wartości europejskie przekładają się na prawa obywateli. Warto o tym mówić przy wyborach do PE*, informacja prasowa z dn. 28.11.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-wartosci-europejskie-przekladaja-sie-na-prawa-obywateli-warto-o-tym-mowic-przy-wyborach-do-pe>.

¹³⁰ RPO, *Sesja 26: Kurcząca się przestrzeń dla społeczeństwa obywatelskiego i dyskursu publicznego w Polsce (BLOK A)*, informacja prasowa z dn. 15.12.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-26-kurcz%C4%85ca-si%C4%99-przestrze%C5%84-dla-spo%C5%82ecze%C5%84stwa-obywatelskiego-i-dyskursu-publicznego-w-polsce>.

¹³¹ RPO, *Rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w obronie praworządności w Polsce (BLOK A)*, informacja prasowa z dn. 14.12. 2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-15-rola-trybuna%C5%82u-sprawiedliw%C5%9Bci-unii-europejskiej-w-obronie-praworz%C4%85dno%C5%9Bci-w-polsce-blok>.

¹³² RPO, *Wystąpienie do Ministerstwa Sprawiedliwości z dn. 29.03.2012*, znak RPO- 693226 - I/12/KW.

¹³³ Wywiad z przedstawicielem organizacji pozarządowej; Wywiad z przedstawicielem adwokatury.

¹³⁴ Wywiad z przedstawicielem organizacji pozarządowej.

¹³⁵ RPO, *Jak sprawić, aby przywrócone państwo prawa realizowało gwarancje konstytucyjne? Ważne by nie wpaść w spiralę kolejnych zemst*, informacja prasowa z dn. 14.01.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/jak-sprawic-aby-przywrocone-panstwo-prawa-realizowalo-gwarancje-konstytucyjne>.

się przed TSUE już co najmniej od 2015 r., kiedy to wnioskiem TK o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wszczęte zostało postępowanie w sprawie dotyczącej podatku VAT dotyczącego e-booków¹³⁶. O zadanie pytania prejudycjalnego Rzecznik wystąpił już we wniosku o dokonanie kontroli konstytucyjnej w 2013 r.¹³⁷. W 2016 r. przedstawiciele Rzecznika wzięli udział w rozprawie przed Wielką Izbą TSUE¹³⁸. Obecnie Rzecznik jest zaangażowany w co najmniej cztery postępowania toczące się przed TSUE. Wszystkie te sprawy dotyczą kwestii niezależności sądownictwa. Dwa postępowania stanowią pochodną spraw cywilnych zawisłych przed Sądem Najwyższym¹³⁹, jedno – postępowania sędowo-administracyjnego toczącego się przed Naczelnym Sądem Administracyjnym¹⁴⁰, a w ostatnim postępowaniu TSUE orzeka w dwóch połączonych sprawach pytań prejudycjalnych zadanych przez sądy powszechne¹⁴¹. Rzecznik przystąpił do postępowań

¹³⁶ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego z dn. 6.12.2013 r., zn. RPO- 697281- 1/12/NC.

¹³⁷ Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 7 marca 2017 r. RPO, C-390/15.

¹³⁸ RPO, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozpatrywał sprawę VAT na e-booki odpowiadając na pytania prejudycjalne polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, informacja prasowa z dn. 15.06.2016 <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/trybuna%C5%82-sprawiedliwosci-unii-europejskiej-rozpatrywal-spraw%C4%99-vat-na-e-booki-po-pytaniu-polskiego-TK>.

¹³⁹ Sprawa C-508/19 *Prokurator Generalny*, zapoczątkowana wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonym przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 3 lipca 2019 r. – M.F. przeciwko J.M.; Sprawa C-487/19 *W.Ż.*, zapoczątkowana wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonym przez Sąd Najwyższy (Polska) w dniu 3 26 czerwca 2019 r. — W.Ż.; zob. również M. Olejnik, P. Wachowiec, *Supreme Court queries ECJ about new appointee*, 14.06.2019, <https://ruleoflaw.pl/supreme-court-queries-ecj-about-new-appointee/>.

¹⁴⁰ Sprawa C-824/18 *Krajowa Rada Sądownictwa*, zapoczątkowana wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonym przez Naczelnego Sąd Administracyjny w dniu 28 grudnia 2018 r. — A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa; zob. również: RPO, *RPO do TSUE: kandydaci niezgłoszeni przez KRS do powołania na sędziów Sądu Najwyższego - z prawem do odwołania*, informacja prasowa z dn. 22.10.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-tsue-kandydaci-niezgloszeni-przez-krs-do-powo%C5%82ania-do-sn-z-prawem-odwolania>; RPO, *RPO przyłączył się do odwołania w NSA sędziego niepowołanego do SN. NSA zadał pytania prejudycjalne*, informacja prasowa z dn. 19.03.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-przylaczyl-sie-do-odwolania-w-nsa-sedziego-niepowolanego-do-sn>.

¹⁴¹ Połączone sprawy C-558/18 i C-563/18 *Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Wojewodzie Łódzkiemu (C-558/18)*, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Łodzi (Polska) i *Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (początkowo Prokuratura Okręgowa w Płocku) przeciwko VX, WW, XV (C-563/18)*, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy w Warszawie (Polska); zob. również: RPO, *Notatka dotycząca opinii Rzecznika Generalnego TSUE E. Tancheva w sprawach pytań prejudycjalnych w sprawach C-558/18 (Miasto Łowicz) i C-563/18 (Prokuratura Okręgowa w Płocku)* z dn. 11.10.2019, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Notatka%20dotycz%C4%85ca%20opinii%20Rzecznika%20Generalnego%20TSUE.pdf>; P. Marcisz, *Creating a Safe Venue of Judicial Review. AG Tanchev on the Admissibility of Preliminary*

na szczeblu krajowym, z tego tytułu stał się również uczestnikiem postępowania przed TSUE¹⁴².

Warto również odnotować, że jeden z zespołów w Biurze Rzecznika (Zespół Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego) zajmuje się w szczególności kwestiami związanymi z ochroną praw człowieka gwarantowaną w prawie międzynarodowym, w tym bezpośrednio w prawie unijnym. Jak wynika z Regulaminu organizacyjnego Biura Rzecznika, jednostka ta zajmuje się m.in. „zagadnieniami związanymi z ochroną praw jednostek wynikającą z międzynarodowych zobowiązań Polski, w szczególności określonych w prawie Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy oraz Unii Europejskiej, w tym ochroną praw podstawowych wynikających z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej”¹⁴³. Stosowanie prawa UE przez Rzecznika nie ogranicza się jednak do działalności tego Zespołu – inne jednostki, w tym Zespół Prawa Karnego, stosują je również we własnych obszarach tematycznych¹⁴⁴. Ponadto w maju 2019 r. Rzecznik powołał swego nowego Zastępcę, dr. Macieja Taborowskiego, powierzając mu m.in. kierowanie nową jednostką utworzoną w ramach struktury Biura w celu koordynowania działań Rzecznika związanych z prawem UE prowadzonych przez poszczególne zespoły Biura. Nowy zespół będzie również odpowiedzialny za monitorowanie wypełniania przez Polskę zobowiązań wobec UE w ważnych z punktu widzenia obywateli przypadkach¹⁴⁵.

References re Polish Disciplinary Proceedings, Verfassungsblog, 11.10.2019, <https://verfassungsblog.de/creating-a-safe-venue-of-judicial-review/>.

¹⁴² *Zastępca RPO dr Maciej Taborowski dla tv.rp.pl o postępowaniach w sprawie praworządności w Polsce*, 29.07. 2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zast%C4%99pca-rpo-dr-maciej-taborowski-dla-tvrppl-o-post%C4%99powaniach-w-sprawie-praworz%C4%85dno%C5%9Bci-w-polsce>.

¹⁴³ *Zespół Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zesp%C3%B3%C5%82-prawa-konstytucyjnego-mi%C4%99dzynarodowego-i-europejskiego>.

¹⁴⁴ Wywiad z przedstawicielem RPO.

¹⁴⁵ RPO, *Dr Maciej Taborowski nowym zastępcą Rzecznika Praw Obywatelskich*, informacja prasowa z dn. 06.05.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dr-maciej-taborowski-nowym-zast%C4%99pc%C4%85-rzecznika-praw-obywatelskich>; S. Cydzik, *Nowy zastępca rzecznika praw obywatelskich: Podjąłem już pierwsze interwencje* [wywiad z M. Taborowskim], „Dziennik Gazeta Prawna”, 18.06.2019, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1418017,maciej-taborowski-zastepca-rpo.html,komentarze-najnowsze,1>.

6 | **Współpraca Rzecznika z innymi interesariuszami**

6.1 **Współpraca z podmiotami na szczeblu krajowym**

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów i analizy działań Rzecznika, prowadzi on szeroko zakrojoną współpracę z wieloma interesariuszami. Intensywna współpraca pomiędzy Rzecznikiem i szeroko pojętym społeczeństwem obywatelskim została również odnotowana w literaturze przedmiotu, gdzie opisano ją jako „bardzo istotną część działalności Rzecznika”¹⁴⁶. Od czasu nowelizacji Ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z 2000 r. współpraca taka stanowi również prawny obowiązek Rzecznika: zgodnie z art. 17a URPO „Rzecznik współdziała ze stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, innymi dobrowolnymi zrzeszeniami i fundacjami (...) na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela”. Zauważono jednak, że Rzecznicy współpracowali ze społeczeństwem obywatelskim również przed wprowadzeniem tej nowelizacji, od samego początku istnienia urzędu RPO¹⁴⁷.

Współpraca ze środowiskiem akademickim odbywa się na dwóch ogólnych poziomach. Po pierwsze, działalność Rzecznika jest źródłem inspiracji: problemy poruszone w wystąpieniach Rzecznika są często analizowane przez środowisko naukowe – przedstawiciele nauki prawa monitorują działania Rzecznika i poddają dalszej analizie niektóre kwestie podnoszone przez Rzecznika¹⁴⁸. Działa to również w drugą stronę: Rzecznik często cytuje w swoich wypowiedziach stanowiska przedstawicieli doktryny¹⁴⁹. Po drugie, współpraca przebiega także w sposób bardziej bezpośredni: Rzecznik często organizuje lub współorganizuje konferencje, w których uczestniczą pracownicy naukowcy, a Rzecznik

¹⁴⁶ A. Domańska, *Pozycja ustrojowo-prawna Rzecznika Praw Obywatelskich*, Łódź 2012, s. 220; zob. również A. Gliszczyńska-Grabias i K. Sękowska-Kozłowska, *NHRI in Poland: As Good as it Gets?* (w:) K. Meuwissen i J. Wouters (red.), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Intersentia 2012, s. 78.

¹⁴⁷ A. Domańska, *Pozycja...* op. cit., s. 214.

¹⁴⁸ Wywiad z przedstawicielem RPO.

¹⁴⁹ Np. RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 26.07.2018, znak II.510.619.2018II.MM; RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 29.03.2018, znak IX.517.812.2018.MM.

i jego przedstawiciele wielokrotnie uczestniczą w konferencjach organizowanych przez środowisko naukowe¹⁵⁰. Ponadto Rzecznik prowadzi program praktyk studenckich¹⁵¹.

Zróżnicowane formy przybiera również współpraca RPO z izbami adwokackimi i radcowskimi. Po pierwsze, podczas wspólnych konferencji, seminariów i innego rodzaju wydarzeń odbywa się wymiana wiedzy, doświadczeń i pomysłów¹⁵². Ponadto, Rzecznik zwraca się czasem do samorządów prawniczych z prośbą o udzielenie informacji dotyczących ich doświadczeń (jak również występuje o udostępnienie danych statystycznych), m.in. w zakresie praktyki stosowania określonych przepisów prawa¹⁵³. Rzecznik oraz izby adwokackie i radcowskie współorganizują również inicjatywy edukacyjne¹⁵⁴.

Zdaniem przedstawiciela organizacji pozarządowych, współpraca Rzecznika ze społeczeństwem obywatelskim przebiega „bardzo dobrze” i polega m.in. na dostarczaniu sobie „wzajemnej inspiracji”. Zarówno organizacje pozarządowe, jak i Rzecznik wzajemnie powołują się w swojej działalności na swoje ustalenia, wnioski i opinie, wzmacniając w ten sposób siłę społecznego oddziaływania swoich inicjatyw¹⁵⁵.

W kontekście współpracy ze społeczeństwem obywatelskim warto wspomnieć, że obecny Rzecznik jest pierwszym, którego kandydatura została zgłoszona przez samo środowisko organizacji społecznych. Ponad 70 organizacji pozarządowych i lokalnych niezależnych mediów oraz ponad 1000 obywateli poparło jego kandydaturę w 2015 r. i skutecznie przekonało do jej zatwierdzenia większość parlamentarną¹⁵⁶. W przeszłości brak przejrzystości procedury mianowania Rzecznika był krytykowany przez

¹⁵⁰ Wywiad z przedstawicielem RPO.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² Wywiad z przedstawicielem RPO; Wywiad z przedstawicielem adwokatury.

¹⁵³ *Ibidem.*; zob. również np.: RPO, Wystąpienie do Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka z dn. 29.04.2016, znak II.5150.9.2014.MK czy RPO, *Porozumienie RPO z Okręgową Izbą Radców Prawnych w Warszawie*, informacja prasowa z dn. 18.06.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/porozumienie-rpo-z-okregowa-izba-radcow-prawnych>.

¹⁵⁴ Wywiad z przedstawicielem adwokatury.

¹⁵⁵ Wywiad z przedstawicielem organizacji pozarządowej.

¹⁵⁶ Kampania rzecz wyboru aktualnego Rzecznika prowadzona była przez organizację pozarządową Sieć Obywatelska Watchdog Polska – zob. E. Wojciechowska, *Adam Bodnar Citizens Ombudsman – An Example Of Successful Advocacy Campaign* (w:) *The Copernicus Journal of Political Studies* 2/2016, s. 19–31; K. Batko-Tołuć, *Nasz Rzecznik Praw Obywatelskich!*, 26.07.2015, <https://siecobywatelska.pl/nasz-rzecznik-praw-obywatelskich/>.

przedstawiciele nauki i organizacji pozarządowych, którzy wskazywali, że wybór kandydatów pozostawał wewnętrzną decyzją partii politycznych, a społeczeństwo miało niewielkie możliwości wzięcia istotnego udziału w tym procesie¹⁵⁷.

Obecny Rzecznik wprowadził również nową formę interakcji ze społeczeństwem obywatelskim: regularne spotkania regionalne. Co miesiąc Rzecznik (osobiście wraz z towarzyszącymi mu pracownikami) wyjeżdża na 3-5 dni do jednego z województw i organizuje otwarte spotkania w kilku miastach, podczas których każdy uczestnik może wskazać problemy, które Rzecznik powinien zbadać (możliwe jest również uzyskanie porady prawnej w indywidualnych sprawach od towarzyszących Rzecznikowi prawników). Do kwietnia 2019 r. Rzecznik odwiedził 158 miejscowości (niektóre z nich więcej niż jeden raz). Zgodnie z opisem zamieszczonym na stronie internetowej Rzecznika spotkania takie mają dwojaki cel – chodzi zarówno o informowanie Rzecznika o różnych problemach, które mogą okazać się trudne do dostrzeżenia z perspektywy stolicy, jak i o przekazania informacji o różnych możliwościach działania lokalnym aktywistom i innym osobom uczestniczącym w spotkaniach¹⁵⁸.

Forma bezpośrednich spotkań realizowana jest również poprzez uczestnictwo Rzecznika w festiwalach muzycznych, praktykę zapoczątkowaną już w 2009 r. Na specjalnym stanowisku Rzecznika, zwanym „Namiotem Praw Człowieka”, odbywają się debaty, rozmowy, warsztaty lub gry poświęcone różnym zagadnieniom związanym z prawami człowieka, których współorganizatorami są często organizacje pozarządowe, Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie czy stowarzyszenia sędziów¹⁵⁹.

W wielu przypadkach Rzecznik współpracuje jednocześnie z więcej niż jednym typem interesariuszy – na przykład podejmując wspólną inicjatywę z Naczelną Radą Adwokacką, Krajową Izbą Radców Prawnych, Instytutem Nauk Prawnych PAN i kancelariami

¹⁵⁷ A. Gliszczyńska-Grabias and K. Sękowska-Kozłowska, *NHRI in Poland...* op. cit., s. 68.

¹⁵⁸ *Spotkania regionalne RPO*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/kategoria-prawna/spotkania-regionalne-rpo>.

¹⁵⁹ RPO, *Adam Bodnar gościem Akademii Sztuk Przepięknych na Przystanku Woodstock*, informacja prasowa z dn. 04.08.2017, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/adam-bodnar-gosciem-akademii-sztuk-przepieknych-na-przystanku-woodstock>; RPO, *Rzecznik praw obywatelskich na festiwalu Open'er*, informacja prasowa z dn. 06.07.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rzecznik-praw-obywatelskich-na-festiwalu-open> %E2%80%99er; RPO, *Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2017*, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20roczna%20RPO%20za%20rok%202017.pdf>, s. 83.

prawnymi mającą na celu przetłumaczenie większej liczby orzeczeń ETPC na język polski¹⁶⁰. Wśród wielu przykładów takiej wielosektorowej współpracy, w kontekście wzmacniania praw osób podejrzanych i oskarżonych, warto wspomnieć szczególnie o trzech inicjatywach.

Pierwszą z nich jest wspólny projekt Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, którego celem jest rozpowszechnianie na wszystkich posterunkach policji w Polsce ulotek przygotowanych przez prof. Talejko-Kwiatkowską z Akademii Sztuk Pięknych w Poznaniu, informujących o gwarancjach procesowych przysługujących dzieciom podejrzany lub oskarżony i zobowiązanie funkcjonariuszy policji do przekazywania ich wraz z oficjalnym pouczeniem¹⁶¹. Ulotka została również wcześniej dołączona do wystąpienia Rzecznika skierowanego do Ministra Sprawiedliwości, które zawierało zalecenia wprowadzenia zmian niezbędnych do implementowania Dyrektywy 2016/800 w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzany lub oskarżony w postępowaniu karnym¹⁶². Została ona także zaprezentowana na konferencji na temat praw dziecka w postępowaniu karnym zorganizowanej przez HFPC i Komisję Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej, która odbyła się pod auspicjami Rzecznika¹⁶³.

Po drugie, w grudniu 2018 r. Rzecznik działający w charakterze KMPT wraz z Naczelną Radą Adwokacką, Krajową Izbą Radców Prawnych, Radą Europy, Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR), Stowarzyszeniem na rzecz Zapobiegania Torturom (APT- *Association for the Prevention of Torture*) oraz firmą badawczą Kantar Millward Brown zainicjował kampanię informacyjną pod nazwą „Państwo bez tortur”. Głównym celem kampanii jest podniesienie świadomości społecznej na temat problemu tortur w Polsce. Obejmuje ona publikację opracowań na temat tortur i krótkich filmów, wysyłaniu plakatów informacyjnych do miejsc pozbawienia wolności (więzień, ośrodków dla

¹⁶⁰ RPO, *W siedzibie RPO podpisano porozumienie w sprawie tłumaczeń wyroków ETPCz*, informacja prasowa z dn. 27.03.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/inicjatywa-tlumaczenia-wyrokow-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka>.

¹⁶¹ Seminarium Krajowe w Warszawie, maj 2019.

¹⁶² Wystąpienie RPO do Ministerstwa Sprawiedliwości z dn. 11.03.2019, znak II.510.820.2018.MM.

¹⁶³ HFHR, *Wymiar sprawiedliwości dla dzieci – konferencja podsumowująca projekt „Mój prawnik, moje prawa”*, informacja prasowa z dn. 22.05.2018, <https://www.hfhr.pl/en/justice-system-for-children-my-lawyer-my-rights-final-conference/>.

nieletnich, posterunków policji itd.), prowadzeniu badań społecznych nad postrzeganiem problemu tortur, a także organizowaniu szkoleń dla funkcjonariuszy policji i prawników.¹⁶⁴

Wreszcie, w latach 2016-2018 Rzecznik w ramach mandatu KMPT zorganizował cykl 16 debat regionalnych, skierowanych w szczególności do dyrekcji miejsc pozbawienia wolności, prokuratorów, sędziów, przedstawicieli władz lokalnych i środowiska akademickiego. Celem debat było „zapewnienie platformy wymiany doświadczeń w zakresie współpracy pomiędzy kierownictwem ośrodków detencyjnych a KMPT, mającej na celu ochronę praw osób zatrzymanych”, a także „uwidocznienie problemów systemowych zidentyfikowanych w trakcie wizytacji prewencyjnych w miejscach pozbawienia wolności oraz podkreślenie roli KMPT jako partnera kierownictwa odwiedzanych ośrodków w budowaniu kultury braku tolerancji dla tortur oraz okrutnego, nieludzkiego i poniżającego traktowania lub karania”¹⁶⁵.

Szczególnie godnym uwagi przykładem wielosektorowej współpracy wykraczającej poza kontekst praw osób podejrzanych i oskarżonych jest Ogólnopolski Kongres Praw Obywatelskich, organizowany przez Rzecznika co roku w grudniu. Pierwszy Kongres został zorganizowany w 2017 roku z okazji 30. rocznicy ustanowienia niezależnego urzędu ombudsmńskiego w Polsce. Każdy z dotychczasowych kongresów zgromadził ponad 1500 uczestników (podobna liczba osób śledziła internetową transmisję wydarzenia) oraz ponad 150 prelegentów reprezentujących różne grupy zawodowe (m.in. pracowników naukowych, prawników, działaczy organizacji pozarządowych, sędziów, dziennikarzy, artystów¹⁶⁶).

Ponadto, Rzecznik współpracuje z różnymi kategoriami interesariuszy (społeczeństwem obywatelskim, środowiskiem akademickim, przedstawicielami samorządów prawniczych) również za pośrednictwem komisji ekspertów, które wspierają go w wykonywaniu zadań

¹⁶⁴ RPO, *Państwo bez tortur – kampania społeczna Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur*, informacja prasowa z dn. 1.01.2019, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panstwo-bez-tortur-kampania>; P. Rojek-Sochecka, „Nie dla tortur” – rusza ogólnopolska kampania informacyjna, *prawo.pl*, 14.12.2018, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/nie-dla-tortur-rusza-ogolnopolska-kampania-informacyjna-rpo,344221.html>.

¹⁶⁵ RPO, *Alternative report...* op. cit., s. 18.

¹⁶⁶ RPO, *Pierwszy Ogólnopolski Kongres Praw Obywatelskich 8-9 grudnia 2017 r.*, informacja prasowa z dn. 04.12.2017, <https://www.rpo.gov.pl/en/content/first-congress-civil-rights-8-9-december-2017-warsaw>; RPO, *Second National Congress on Human Rights*; program kongresu w jęz. angielskim, 15.11.2018, <https://www.rpo.gov.pl/en/content/second-national-congress-human-rights>.

ustawowych, takich jak Komisja Ekspertów ds. Osób z Niepełnosprawnościami, Komisja Ekspertów KMPT czy Rada Społeczna RPO¹⁶⁷.

Wreszcie, współpraca z interesariuszami przejawia się również w poparciu dla RPO wyrażanym w reakcji na różne formy nacisku nań wywieranego, przykłady których podano w części 4 niniejszego raportu.

6.2 Współpraca z podmiotami na szczeblu regionalnym i międzynarodowym

Rzecznik od wielu lat bardzo aktywnie angażuje się we współpracę międzynarodową z różnymi podmiotami¹⁶⁸. Od 2011 roku współpraca międzynarodowa stanowi jego ustawowy obowiązek (art. 17a URPO stanowi, że „Rzecznik współdziała (...) z zagranicznymi i międzynarodowymi organami i organizacjami na rzecz ochrony wolności i praw człowieka i obywatela”), ale podejmowana była również w poprzedzającym okresie, a międzynarodowe kontakty nawiązała już pierwsza Rzecznik¹⁶⁹. Rzecznik współpracuje z organizacjami parasolowymi, takimi jak Globalny Sojusz Krajowych Instytucji Ochrony Praw Człowieka¹⁷⁰ czy Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka¹⁷¹, Europejska Sieć Organów ds. Równego Traktowania (Equinet)¹⁷², a także z Europejską Siecią Ombudsmánów (European Network of Ombudsmen), Międzynarodowym Instytutem Ombudsmana, Stowarzyszeniem Rzeczników Praw Obywatelskich i Mediatorów Frankofonii, Stowarzyszeniem Śródziemnomorskich Rzeczników Praw Obywatelskich czy Stowarzyszeniem

¹⁶⁷ RPO, informacje w dziale *Rzecznik i Biuro* oficjalnej strony www, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dr-adam-bodnar-rpo-vii-kadencji>; Wywiad z przedstawicielem organizacji pozarządowej.

¹⁶⁸ RPO, informacje na angielskiej wersji oficjalnej strony www w dziale *International Cooperation*, <https://www.rpo.gov.pl/en/content/international-cooperation>; Wywiad z przedstawicielem RPO.

¹⁶⁹ A. Domańska, *Pozycja...* op. cit., s. 244.

¹⁷⁰ Wywiad z przedstawicielem RPO, zob. też np. RPO, *Zastępczyni RPO Hanna Machińska z wizytą w Genewie*, informacja prasowa z dn. 23.02.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/zastepczyni-rpo-hanna-machinska-z-wizyta-w-genewie>.

¹⁷¹ Wywiad z przedstawicielem RPO, zob. też np. RPO, *Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka wspiera polskiego RPO*, informacja prasowa z dn. 28.10.2016, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/europejska-sie%C4%87-krajowych-instytucji-praw-cz%C5%82owieka-wspiera-polskiego-rpo>.

¹⁷² Wywiad z przedstawicielem RPO; zob. również RPO, *Equinet rozmawia w Warszawie o standardach dla organów ds. równego traktowania*, informacja prasowa z dn.16.03.2017, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/equinet-rozmawia-w-warszawie-o-standardach-dla-organow-ds-rownego-traktowania>.

Ombudsmanów (Ombudsman Association)¹⁷³. Ponadto Rzecznik współpracuje z ombudsmanami z krajów Partnerstwa Wschodniego¹⁷⁴ i Grupy Wyszehradzkiej¹⁷⁵. RPO nawiązał również współpracę z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE (ODIHR)¹⁷⁶.

Ponadto Rzecznik współpracuje z wieloma instytucjami ONZ i Rady Europy zajmującymi się prawami człowieka, a także z Agencją Praw Podstawowych UE, m.in. spotykając się z ich przedstawicielami oraz przedstawiając sprawozdania dotyczące działań podjętych przez Polskę w celu realizacji wiążących ją traktatów w ramach systemów Rady Europy i ONZ¹⁷⁷. W przeszłości RPO był krytykowany za niewystarczającą aktywność w tej dziedzinie: w swoim sprawozdaniu z 2007 r. Podkomitet ds. Akredytacji zalecił ponowne przyznanie Rzecznikowi statusu „A” („pełna zgodność z Zasadami paryskimi”), zachęcając jednocześnie do większego „uczestniczenia w regionalnym i międzynarodowym systemie praw człowieka, a w szczególności w pracach Rady Praw Człowieka, organów traktatowych i GANHRI”¹⁷⁸. W 2012 r. w doktrynie wciąż zauważano „odczuwalny brak dostatecznej obecności Biura Rzecznika Praw Obywatelskich na etapie międzynarodowych procedur monitorowania ochrony praw człowieka” i odnotowano, że zalecenie Podkomitetu ds. Akredytacji GANHRI z 2007 r. „nie zostało wdrożone w zadowalającym stopniu”¹⁷⁹.

¹⁷³ RPO, *International cooperation*, <https://www.rpo.gov.pl/en/content/important-links>.

¹⁷⁴ RPO, informacje na angielskiej wersji oficjalnej strony www w dziale *Eastern Partnership*, <https://www.rpo.gov.pl/en/content/eastern-partnership>.

¹⁷⁵ RPO, informacje na angielskiej wersji oficjalnej strony www w dziale *The Visegrad Group Summit of Ombudsmen of the Visegrad Group countries*, <https://www.rpo.gov.pl/en/content/visegrad-group>.

¹⁷⁶ Np. RPO, *Państwo bez tortur jest możliwe, potrzeba jednak jeszcze wiele zmian. Relacja z konferencji „Okrążył Stół: Państwo bez tortur?”*, informacja prasowa z dn. 22.05.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panstwo-bez-tortur>.; OBWE, *Torture prevention and work of Poland's national preventive mechanism focus of roundtable event organized by Polish Commissioner for Human Rights and OSCE/ODIHR*, informacja prasowa z dn. 22.05.2018, <https://www.osce.org/odihr/382231>.

¹⁷⁷ Kilka przykładów licznych działań tego rodzaju opisanych zostało w: RPO, *Przestrzeganie praw człowieka w Polsce: przedstawiciele RPO na spotkaniu Komitetu Praw Człowieka ONZ*, informacja prasowa z dn. 17.10.2016, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/przestrzeganie-praw-czlowieka-w-polsce-przedstawiciele-rpo-na-spotkaniu-komitetu-praw-czlowieka-onz>; RPO, *Sekretarz generalny Rady Europy rozmawia o sytuacji w Polsce z rzecznikiem Adamem Bodnarem*, informacja prasowa z dn.05.04. 2016, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sekretarz-generalny-rady-europy-rozmawia-o-sytuacji-w-polsce-z-rzecznikiem-adamem-bodnarem>; RPO, *Spotkanie z dyrektorem Agencji Praw Podstawowych*, informacja prasowa z dn. 01.12.2017, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/spotkanie-z-dyrektorem-agencji-praw-podstawowych>.

¹⁷⁸ GANHRI, *Report and Recommendations of the Sub-Committee on Accreditation*, October 2007, https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/2007_October%20SCA%20Report.pdf.

¹⁷⁹ A. Gliszczyńska-Grabias and K. Sękowska-Kozłowska, *NHRI in Poland...* op. cit., s. 76.

Jednak w ostatnich latach sytuacja uległa znaczącej zmianie i Rzecznik przedłożył raporty w ostatnich cyklach sprawozdawczych przed wszystkimi właściwymi organami traktatowymi ONZ¹⁸⁰. Rzecznik składał również opinie przyjaciela sądu przed ETPC¹⁸¹, a także wystosowywał stanowiska do Komitetu Ministrów RE w zakresie wykonywania wyroków Trybunału¹⁸².

W kontekście praw podejrzanych i oskarżonych warto szczególnie zauważyć, że w sierpniu 2019 r. Rzecznik przedłożył Komitetowi ONZ przeciwko Torturom (CAT) alternatywny raport dotyczący polskiego sprawozdania okresowego na temat wdrażania Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania. Raport ten nie tylko wskazywał na problemy z zagwarantowaniem zatrzymanym skutecznego i szybkiego dostępu do obrońcy przed pierwszym przesłuchaniem, lecz również zwrócił uwagę na niedostosowanie polskiego prawa do Dyrektywy 2013/48/UE w tym zakresie¹⁸³. Kwestia ta następnie pojawiła się w Uwagach końcowych CAT, w których wezwano Polskę m.in. do „podjęcia skutecznych kroków w celu zapewnienia, aby wszystkie zatrzymane osoby mogły niezwłocznie uzyskać dostęp do pomocy prawnej, w tym świadczonej przez dyżurnych adwokatów i radców prawnych finansowanych z państwowego funduszu pomocy prawnej, przed przesłuchaniem wstępnym” oraz do „podjęcia skutecznych działań w celu dostosowania prawa krajowego i praktyki krajowej do aktów prawa międzynarodowego, których Polska jest stroną, w tym Konwencji oraz, między innymi, Dyrektywy 2013/48/UE Parlamentu Europejskiego

¹⁸⁰ OHCHR, *Reporting status for Poland*, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=POL&Lang=EN (stan na czerwiec 2019);

¹⁸¹ Np. RPO, *Pismenne uwagi w sprawie Bartosz Sypioła p. Polsce i w 17 powiązanych sprawach [Bartosz Sypioła against Poland and 17 related cases (Application No. 783/16 and 17 related cases), Written observations by Polish Commissioner for Human Rights]*, VII.7031.3.2018.KD, 26.06.2019, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Opinia%20Rzecznika%20Praw%20Obywatelskich%20%20dla%20Europejskiego%20Trybuna%C5%82u%20Praw%20Cz%C5%82owieka%20%28j%C4%99z.%20angielski%29.pdf> (sprawa zakomunikowana 16 lutego 2018, wyrok w przygotowaniu), zob. też RPO, *RPO wspiera maturzystów z Ostrowca Św. przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, informacja prasowa z dn. 20.08.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-wspiera-maturzystow-z-ostrowca-przed-europejskim-trybunalem-praw-czlowieka>.

¹⁸² Np. RPO, *Wystąpienie złożone przez Rzecznika występującego jako NHRI do Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie P. i S. p. Polsce* (nr 57375/08) z dn. 15.03.2019, znak DH-DD(2019)283. Szerzej w: A. Bodnar, *Wykonywanie... op. cit.*, s. 545-551.

¹⁸³ RPO, *Alternative report of the Commissioner for Human Rights on the seventh periodic report of the Republic of Poland on its implementation of the provisions of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment for the period from 15 October 2011 to 15 September 2017*, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/POL/INT_CAT_INP_POL_35300_E.docx.

i Rady”¹⁸⁴. W związku z zaleceniami CAT, RPO ponownie wystąpił do Ministerstwa Sprawiedliwości, podkreślając potrzebę wdrożenia Dyrektywy 2013/48/UE¹⁸⁵.

¹⁸⁴ CAT, Uwagi końcowe dotyczące siódmego okresowego sprawozdania Polski [*Concluding observations on the seventh periodic report of Poland*] z dn. 29.08.2019, CAT/C/POL/CO/7, pkt. 16a i 16f.

¹⁸⁵ RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 17.10.2019, znak II.5150.9.2014.MM.

7 | **Działania Rzecznika w obszarze praw podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym**

7.1 **Prawo do informacji**

RPO od wielu lat wskazuje na problemy z wykonywaniem prawa do informacji w postępowaniu karnym¹⁸⁶. W szczególności Rzecznik częstokroć zwracał uwagę na niezrozumiałą formę pisemnych pouczeń o prawach i obowiązkach uczestników postępowania karnego¹⁸⁷.

W ostatnich latach Rzecznik wielokrotnie składał wystąpienia dotyczące prawa do informacji w postępowaniu karnym. Część z nich dotyczyła prawa dostępu podejrzanego do akt w postępowaniu przygotowawczym¹⁸⁸. Podkreślając potrzebę zmiany obowiązującego prawa i praktyki, RPO powoływał się również na Dyrektywę 2012/2013/UE¹⁸⁹. Rzecznik formułował również wystąpienia w zakresie pouczeń: przykładowo, wystąpienie przesłane do Ministra Sprawiedliwości z 26 kwietnia 2016 r. poświęcone było przede wszystkim treści wzorów pouczeń i zawierało szczegółowe odniesienia do przepisów Dyrektywy 2012/2013/UE, wskazując, w jakim zakresie i z jakich powodów istniejące funkcjonujące wzory pouczeń nie spełniają wymogów Dyrektywy¹⁹⁰.

Ponadto w 2017 roku Rzecznik wraz z Helsińską Fundacją Praw Człowieka przygotował alternatywny, zrozumiały wzór pouczeń przeznaczonych m.in. dla osób

¹⁸⁶ Wywiad z przedstawicielem RPO.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 20.12.2016, znak II.511.773.2016.MM 20; RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 7.06.2017, znak II.511.773.2016.MM.

¹⁸⁹ *Ibidem*. Minister Sprawiedliwości nie odpowiedział jeszcze na wspomniane wystąpienia, w związku z czym 22 listopada 2018 r. Rzecznik wystosował kolejne wystąpienia w tej sprawie, tym razem kierując je do Premiera (znak II.511.773.2016II.511.773.2016.MM).

¹⁹⁰ RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 26.04.2016, znak II.510.363.2016.VV.

podejrzanych i oskarżonych¹⁹¹. Treść pouczeń przeznaczonych dla uczestników postępowania karnego pozostaje jednak bez zmian.¹⁹²

Kwestia prawa do informacji została również podniesiona w skargach kasacyjnych składanych przez Rzecznika.¹⁹³

Prawo do informacji zostało również uwzględnione w trakcie wizytacji realizowanych w ramach Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur. Przykładowo, w treści raportu z wizytacji na posterunku policji wskazano, że z rozmowy przeprowadzonej z zatrzymanym cudzoziemcem wynika, iż otrzymał on pouczenie tylko w języku polskim, mimo że nie potrafił czytać w tym języku. Z raportu wynika również, że analiza losowo wybranego protokołu zatrzymania cudzoziemca wykazała, iż w treści dokumentu brak jest informacji o tym, w jakim języku zatrzymany został pouczony o przysługujących mu prawach, a także brak jest informacji o tym, czy w chwili podpisywania protokołu przez zatrzymanego towarzyszył mu tłumacz.¹⁹⁴ Obok innych standardów międzynarodowych, raport z wizytacji przywoływał również Dyrektywę 2012/13/UE (art. 4 dotyczący języka, w którym sporządzone powinno być pouczenie).

7.2 Prawo do tłumaczenia pisemnego i ustnego

Jak stwierdził przedstawiciel RPO, problemy z prawem do tłumaczenia pisemnego i ustnego nie pojawiają się zbyt często w skargach wpływających do Rzecznika.¹⁹⁵ Kwestia ta nie jest również tematem licznych wystąpień – ale nie jest zupełnie nieobecna. Tytułem przykładu, Rzecznik wezwał Ministerstwo Sprawiedliwości do rozpoczęcia prac nad

¹⁹¹ RPO, HFPC, *Jesteś świadkiem, podejrzanym lub pokrzywdzonym? Poznaj swoje prawa! Wzory pouczeń ludzkim językiem przygotowane przez RPO i Helsińską Fundację Praw Człowieka*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wzory-pouczen-dla-swiadka-podejrzanego-pokrzywdzonego-zatrzymanego-obwinionego-tymczasowo-aresztowanego>.

¹⁹² Wywiad z przedstawicielem RPO.

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ KMP, *Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Pomieszczenia dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia Komendy Powiatowej Policji w Gnieźnie (wyciąg)* z dn. 6.08.2019, znak KMP.570.7.2019.MZ; zob. również KMP, *Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Pomieszczenia dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia Komisariatu Policji Poznań-Nowe Miasto (wyciąg)* z dn. 23.03.2018, znak KMP.570.4.2018.RK.

¹⁹⁵ Wywiad z przedstawicielem RPO.

nowelizacją przepisów w celu wzmocnienia gwarancji tajemnicy w postępowaniu karnym, wskazując, między innymi, na brak wyraźnego zakazu przesłuchiwania tłumacza na okoliczności objęte tajemnicą obrończą (np. treści rozmów podejrzanego z jego obrońcą).¹⁹⁶

Kwestia prawo do tłumaczenia w postępowaniu karnym została również podniesiona w złożonej przez Rzecznika skardze kasacyjnej.¹⁹⁷

7.3 Prawo dostępu do obrońcy

Rzecznik od lat zajmuje się tematyką prawa dostępu do obrońcy – również przed przyjęciem Dyrektywy 2013/48/UE, powołując się wówczas na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.¹⁹⁸ W trakcie wywiadów, przedstawiciel RPO i reprezentant adwokatury zgodnie stwierdzili, że kwestia ta od dłuższego czasu stanowi jeden z priorytetów działalności Rzecznika.¹⁹⁹ Również przedstawiciel organizacji pozarządowej zauważył wysoką aktywność RPO w tej dziedzinie, przejawiającą się m.in. dużą liczbą wystąpień, organizowanych konferencji, intensywną współpracą z adwokatami i określił ten obszar działań Rzecznika „jednym z filarów jego działalności”.²⁰⁰ Przedstawiciel organizacji pozarządowej podkreślił również, że Rzecznik odwołuje się do prawa dostępu do obrońcy także w swoich działaniach związanych z zapobieganiem torturom. Dla przykładu, gdy w maju 2017 r. media ujawniły szokującą sprawę tortur i śmierci Igora Stachowiaka na posterunku policji, RPO ponowił apel o odpowiednie gwarancje dostępu do obrońcy już od początku zatrzymania, organizując konferencję prasową z udziałem przedstawicieli adwokatury i pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, w tym Zespołu KMPT.²⁰¹

¹⁹⁶ RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 6.09.2019, II.519.1184.2018II.519.1184.2018. MH. Choć wystąpienie nie odwołuje się wprost do Dyrektywy 2010/64/UE, to wspomina o wynikach badania „Inside Police Custody 2” poświęconego wykonywaniu przysługujących osobom podejrzanym i oskarżonym praw procesowych zagwarantowanych w prawie unijnym, które objęło dziewięć państw członkowskich – Ed Lloyd-Cape, *Inside Police Custody 2. An empirical study of suspects' rights at the investigative stage of criminal proceedings in nine EU countries*, Fair Trials, 12.2018.

¹⁹⁷ Wywiad z przedstawicielem RPO.

¹⁹⁸ Wywiad z przedstawicielem RPO.

¹⁹⁹ Wywiad z przedstawicielem adwokatury; Wywiad z przedstawicielem RPO.

²⁰⁰ Wywiad z przedstawicielem organizacji pozarządowej.

²⁰¹ *Ibidem.*; RPO, *Tortury na policji – Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje, jak im zapobiegać* (tekst dostępny tylko w jęz. angielskim: *Torture by the police: the Commissioner for Human Rights explains how*

Wnioski z wywiadów potwierdza również analiza wystąpień Rzecznika, w których tematyka prawa dostępu do obrońcy pojawia wielokrotnie, w tym często z odniesieniami do Dyrektywy 2013/48/UE.²⁰² Niektóre z wystąpień RPO koncentrowały się na niedociągnięciach związanych z transpozycją tej dyrektywy, takich jak zbyt wąski zakres podmiotowy (prawo do obrońcy powinno przysługiwać m.in. również świadkowi, który w toku przesłuchania zaczyna dostarczać informacji obciążających siebie), brak wyraźnych gwarancji dostępu do obrońcy przed przesłuchaniem podejrzanego (związany z obowiązkiem przesłuchania podejrzanego niezwłocznie po przedstawieniu mu zarzutów), czy brak kontroli sądowej w niektórych przypadkach wyłączenia prawa do kontaktu z obrońcą.²⁰³ W innych wystąpieniach RPO wskazywał na problemy wynikające z obowiązujących przepisów lub praktyki stosowania prawa, wskazując np. na potrzebę zapewnienia realnego i szybkiego dostępu do obrońcy dla osób zatrzymanych, i powoływał się na Dyrektywę 2013/48/UE argumentując konieczność wprowadzenia odpowiednich zmian.²⁰⁴

Warto również zauważyć, że wystąpienie RPO z 18 kwietnia 2017 r., w którym Rzecznik wezwał Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą mającą na celu wprowadzenie gwarancji dostępu do obrońcy od początku zatrzymania, bazowało na kompleksowej analizie prawomocnych wyroków sądów dotyczących tortur,

to prevent it. Adam Bodnar's press conference on 19 April), informacja prasowa z dn. 19.04.2017, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/torture-police-commissioner-human-rights-explains-how-prevent-it-adam-bodnar%E2%80%99s-press-conference-19>; RPO, „*Death at a police station*” – a shocking case of torture, informacja prasowa z dn. 20.05.2017 (tekst dostępny tylko w jęz. angielskim), <https://www.rpo.gov.pl/en/content/%E2%80%9Edeath-police-station%E2%80%9D-%E2%80%93-shocking-case-torture>.

²⁰² RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 29.04.16, znak II.5150.9.2014.MK; RPO, Wystąpienie do Ministra Spraw Zagranicznych z dn. 07.02.2017, znak II.510.1297.2016.MH; RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 18.04.17, znak KMP.570.3.2017.RK; RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 5.06.2017, znak II.5150.9.2014; RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 14.11.2017, znak IX.517.1268.2017.MM; RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 29.03.2018, znak IX.517.812.2018.MM; RPO, Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z dn. 4.07.2018, znak II.5150.9.2014.MM. Ponadto RPO podniósł kwestię prawa dostępu do obrońcy (bez bezpośredniego odwoływania się do prawa unijnego) w wielu innych wystąpieniach takich jak: RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 14.03.2016, znak IX.517.801.2015.EB/ED; RPO, Wystąpienie do Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dn. 6.06.2017, znak IX.517.1268.2017.MM; RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 14.05.2018, znak II.510.35.2018; RPO, Pismo do Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych z dn. 21.12.2017, znak KMP.573.30.2017.RKM.in.

²⁰³ RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 05.06.2017, znak II.5150.9.2014; RPO, Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów z dn. 4.07.2018, znak II.5150.9.2014.MM; Seminarium Krajowe w Warszawie, maj 2019.

²⁰⁴ RPO, Wystąpienie do Pełnomocnika Komendanta Głównego Policji ds. Ochrony Praw Człowieka z dn. 29.04.2016, znak II.5150.9.2014.MK.

zapadłych w latach 2008-2015 wobec funkcjonariuszy Policji za przestępstwa określone w art. 246 Kodeksu karnego, przeprowadzonej przez Zespół KMPT.²⁰⁵ W wystąpieniu tym przywołano Dyrektywę 2013/48/UE (i inne standardy wypracowane przez CPT, SPT, CAT i ETPC), jak również odwołano się do wyników globalnego badania dotyczącego zapobiegania torturom przeprowadzonego na zlecenie Stowarzyszenia na rzecz Zapobiegania Torturom (*Association for the Prevention of Torture, APT*).²⁰⁶ Wystąpienie to było zaprezentowane podczas wspomnianej wyżej konferencji prasowej z udziałem przedstawicieli adwokatury.²⁰⁷ W kolejnym wystąpieniu związanym z tą tematyką RPO wyraził ubolewanie z powodu braku reakcji ze strony Ministra i, przedstawiając dodatkowe argumenty za zagwarantowaniem dostępu do obrońcy w kontekście zapobiegania torturom, objaśnił pełnioną przez siebie w omawianej sprawie rolę Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur:

RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 27.09.2018²⁰⁸

„Zgodnie z polskim prawem Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje zadania krajowego mechanizmu prewencji tortur. Obowiązki te staram się realizować zgodnie z wytycznymi Podkomitetu ONZ ds. Prewencji Tortur (SPT), a więc diagnozować potencjalne ryzyko wystąpienia tortur i innych form złego traktowania, eksponować luki w systemie ochrony praw człowieka i rekomendować rozwiązania o charakterze praktycznym, które pozwolą na zapobieganie w przyszłości takim sytuacjom²⁰⁹. Działalność krajowego mechanizmu prewencji tortur nie może bowiem ograniczać się tylko do wizytowania miejsc detencji, ale powinien być on zdolny do realizacji całego pakietu prewencyjnego, w tym edukacji publicznej, współpracy z organami państwowymi oraz wyrażania opinii w zakresie przepisów prawnych²¹⁰. (...) Zapobieganie torturom jest procesem złożonym, wymagającym działań na wielu płaszczyznach. Ponieważ dostęp zatrzymanego do obrońcy od początku zatrzymania uważany jest za podstawową gwarancję prewencji tortur, na co wskazują międzynarodowe standardy, instytucje monitorujące i środowiska eksperckie, widzę pilną potrzebę wprowadzenia takiego rozwiązania w polskim systemie prawnym”.

²⁰⁵ RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 18.04.17, znak KMP.570.3.2017.RK. Polskie prawo nie przewiduje odrębnego przestępstwa tortur, dlatego analiza RPO odnosiła się do przestępstwa określonego w art. 246 k.k. (wymuszanie zeznań), które odnosi się do części zachowań określanych jako tortury w Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karności, przyjętej dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 63, poz. 379).

²⁰⁶ Richard Carver i Dr.Lisa Handley, “Yes, Torture Prevention Works”, *Insights from a global research study on 30 years of torture prevention*, September 2016 r., APT, s. 6-7, 17-19;

²⁰⁷ RPO, *Tortury na policji... op.cit.*

²⁰⁸ KMP.570.3.2017.RK. Niektóre przypisy do aktów prawnych zostały pominięte.

²⁰⁹ Zob. Jedenasty raport roczny SPT, 26 marzec 2018 r., CAT/C/63/4, § 52.

²¹⁰ Tamże, § 54.

Pomimo ponawianych apeli ze strony Rzecznika, Minister Sprawiedliwości nie udzielił jak do tej pory odpowiedzi²¹¹ (podobnie jak w wielu innych sprawach²¹²).

Oprócz wystąpień generalnych, Rzecznik wydał również opinię w sprawie nowelizacji Kodeksu postępowania karnego, w której między innymi poruszył kwestię prawa dostępu do obrońcy²¹³, a także wniósł skargi kasacyjne odnoszące się do naruszenia tego prawa²¹⁴. Ponadto w rozpatrywanym okresie Rzecznik (w związku z wykonywaniem funkcji KMPT) skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu bezwzględnie wyłączonego możliwość telefonicznego porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą, wskazując, że jest to nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnego prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji). We wniosku do TK RPO wskazał orzecznictwo ETPC i standardy CPT, jak również powołał się na praktykę zaobserwowaną podczas wizytacji prowadzonych przez KMPT²¹⁵. Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd wyrażony przez Rzecznika, uznając, że kwestionowany przepis jest niezgodny z Konstytucją.²¹⁶ W związku z orzeczeniem Trybunału, w 2015 r. znowelizowano Kodeks karny²¹⁷.

Ponadto, zdaniem wszystkich uczestników wywiadów, prawo dostępu do obrońcy jest tematem, w którym RPO wykazuje się szczególną aktywnością przejawiającą się w organizowaniu spotkań czy konferencji prasowych i naukowych.²¹⁸ Dodatkowo, w omawia-

²¹¹ RPO, *Tortury. RPO upomina się u premiera o odpowiedź ministra sprawiedliwości na wystąpienie generalne ws. prawa do obrońcy*, informacja prasowa z dn. 7.05.2018, , <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-upomina-sie-o-premiera-o-odpowiedz-ministra-sprawiedliwosci-na-swe-wystapienie-generalne-ws-zapobiegania-torturom>; Seminarium Krajowe w Warszawie, maj 2019.

²¹² Omówienie niektórych z bieżących wystąpień do Ministra Sprawiedliwości dotyczących wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych znaleźć można w wystąpieniu RPO do Ministra Sprawiedliwości z dn. 9.09.2019 znak II.514.4.2019II.514.4.2019.MH.

²¹³ RPO, *Opinia o nowelizacji Kodeksu postępowania karnego* z dn. 21.10.2016, znak II.510.31.2016.

²¹⁴ Wywiad z przedstawicielem RPO.

²¹⁵ RPO, *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich* z dn. 15.01.2013, znak RPO-742891-VII-720/13/MMa.

²¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 25 listopada 2014 r., sygn. akt K 54/13; zob. również Trybunał Konstytucyjny, *Areszt tymczasowy; wyłączenie możliwości telefonicznego porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą*, komunikat po rozprawie, <http://trybunal.gov.pl/en/news/press-releases/after-the-hearing/art/7251-areszt-tymczasowy-wylaczenie-mozliwosci-telefonicznego-porozumiewania-sie-tymczasowo-aresztowa/>.

²¹⁷ RPO, *Alternative report... op. cit.*, s. 18.

²¹⁸ Wywiad z przedstawicielem RPO; Wywiad z przedstawicielem organizacji pozarządowej; Wywiad z przedstawicielem adwokatury; zob. np. RPO, *Konferencja naukowa Uniwersytetu Wrocławskiego „Doktryna*

nym okresie Biuro Rzecznika opublikowało monografię „Konstytucyjne prawo do obrony w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich”, która odnosiła się do wybranych aspektów prawa dostępu do obrońcy,²¹⁹ a także obszerną pracę zbiorową zatytułowaną „Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty”, która również poruszała kwestię prawa dostępu do obrońcy (w tym Dyrektywy 2013/48/UE).²²⁰

Możliwość realizacji prawa dostępu do obrońcy była ponadto badana podczas wizytacji przeprowadzanych przez KMPT, a raporty z wizytacji wspominają w tym zakresie również o Dyrektywie 2013/48/UE.²²¹ W raportach pojawiają się m.in. zalecenia, by w komisariatach policji znajdowały się listy adwokatów i radców prawnych wpisanych na listy miejscowych Okręgowych Rad Adwokackich oraz Okręgowych Izb Radców Prawnych oraz by osoby zatrzymane były informowane o takich listach i mogły uzyskać do nich wgląd.²²² KMPT badał również, czy osoby zatrzymane mogą komunikować się z obrońcą w warunkach gwarantujących poufność, a także czy mogą skorzystać z przysługującego im prawa do powiadomienia osoby trzeciej o pozbawieniu wolności oraz do komunikowania się z osobami trzecimi.²²³

7.4 Prawo do pomocy prawnej

RPO wielokrotnie wskazywał na problemy związane ze skutecznym korzystaniem z prawa do pomocy prawnej z urzędu przysługującego podejrzanim i oskarżonym

Salduz i Miranda. Gwarancje praw jednostki na wstępnym etapie postępowania karnego” pod Honorowym Patronatem RPO, informacja prasowa z dn. 09.04.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/konferencja-naukowa-universytetu-wroc%C5%82awskiego-doktryna-salduz-i-miranda-gwarancje-praw-jednostki-na-rpo,-Państwo-bez-tortur...-op.-cit.>

²¹⁹ M. Kolendowska-Matejczuk, *Konstytucyjne prawo do obrony w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, 2013. Praca ta została wydana przed przyjęciem Dyrektywy 2013/48/UE, więc nie zawiera odniesień do tego aktu.

²²⁰ M. Kolendowska-Matejczuk, K. Szwarz (red.), *Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty*, 2014.

²²¹ Np. KMPT, *Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Komisariatu Policji w Markach* (wyciąg) z dn. 10.10.2019, znak KMP.570.1.2019.JZ.

²²² Np. *Ibidem.*, pkt 5.3; KMP, *Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji IV Komisariatu Policji w Łodzi* (wyciąg) z dn. 30.09.2019, znak KMP.570.19.2019.AN, pkt. 5.1.; KMP, *Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Komisariatu Policji Warszawa-Żoliborz* (wyciąg) z dn. 7.01.2019, znak KMP. 570.17.2018.JJ, pkt. 4.3.

²²³ KMP, *Raport z wizytacji Komisariatu w Markach... op. cit.*, pkt 5.3.

w postępowaniu karnym, wskazując na niedostatki obowiązującego ustawodawstwa krajowego i praktyki jego stosowania.²²⁴ Rzecznik zwrócił się m.in. do Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Izby Radców Prawnych z prośbą o informacje na temat praktycznych doświadczeń prawników w tym kontekście i odwołał się do tych danych w wystąpieniu do Ministra Sprawiedliwości.²²⁵ Niektóre ze stanowisk Rzecznika przywoływało również wprost Dyrektywę 2016/1919.²²⁶ Prawo do pomocy prawnej zostało również omówione w publikacji Rzecznika pt. „Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty”.²²⁷ Ponadto kwestia ta została poruszona w ramach wizytacji przeprowadzanych przez KMPT.²²⁸

7.5 Prawa osób wymagających szczególnego traktowania w postępowaniu karnym

Działanie na rzecz ochrony osób z różnego rodzaju niepełnosprawnościami jest jednym z priorytetów w bieżącej kadencji Rzecznika.²²⁹ Z tego względu w latach 2015-2017 RPO przeprowadził szczegółowe badanie dotyczące sytuacji osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną przebywających w zakładzie karnym bądź areszcie śledczym. Wyniki badań opublikowano w 2017 r. w monografii pt. „Osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną osadzone w jednostkach penitencjarnych”. W publikacji wspomina się o Dyrektywie 2016/800/UE i Dyrektywie 2013/48/UE, a także o Zaleceniu Komisji z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie gwarancji procesowych dla osób wymagających szczególnego traktowania podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym (2013/C 378/02) (Zalecenie Komisji)²³⁰. Jedną z kwestii analizowanych w badaniu było

²²⁴ Wywiad z przedstawicielem RPO; RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 15.01.2013, znak RPO-543260-II/06/PTa/MK.

²²⁵ Wywiad z przedstawicielem RPO.

²²⁶ RPO, *Sprawa Tomasza Komendy nie powinna być się zdarzyć. RPO wskazuje 9 przyczyn skazywania osób niewinnych w Polsce*, informacja prasowa z dn. 30.03.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawa-tomasza-komendy-rpo-wskazuje-9-przyczyn-skazywania-niewinnych>; KMP, *Oświadczenie... op. cit.*

²²⁷ M. Kolendowska-Matejczuk, K. Szwarz (red.), *Prawo... op. cit.*

²²⁸ KMP, *Raport z wizytacji Komisariatu w Markach... op. cit.*, pkt 4.2.

²²⁹ RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 29.03.2018, znak IX.517.812.2018.MM. (takie same spostrzeżenia poczynił przedstawiciel organizacji pozarządowej – Wywiad z przedstawicielem organizacji pozarządowej.

²³⁰ E. Dawdziuk, M. Mazur (red.), *Osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną osadzone w jednostkach penitencjarnych*, 2017, zob. również debatę poświęconą tej tematyce RPO, *Sytuacja osób*

skuteczne korzystanie z prawa do obrony w postępowaniu karnym przez osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, co doprowadziło do skierowania do Ministra Sprawiedliwości wystąpienia w tej sprawie.²³¹

Rzecznik podejmował wiele różnorodnych działań w zakresie osób wymagających szczególnego traktowania w postępowaniu karnym również w okresie poprzedzającym wspomniane badanie i w jego trakcie. Złożył on szereg wystąpień dotyczących osób z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną oraz dzieci; wiele z nich zawiera odniesienia do Dyrektywy 2016/800/UE lub Zalecenia Komisji.²³² Na przykład w marcu 2019 r. Rzecznik zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości, przypominając, że państwa członkowskie są zobowiązane wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania Dyrektywy 2016/800/UE do dnia 11 czerwca 2019 r. oraz przedstawiając konkretne obszary wymagające zmian w celu wdrożenia tej dyrektywy.²³³ Ponadto Rzecznik złożył kilka skarg kasacyjnych do Sądu Najwyższego, które dotyczyły omawianej tematyki.²³⁴

Innym aspektem praw osób wymagających szczególnego traktowania w postępowaniu karnym, którym zajmuje się Rzecznik, jest badaniem ogólnej dostępności wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnością, w tym sytuacji oskarżonych lub podejrzanych będącymi osobami z niepełnosprawnością. Rzecznik zlecił przeprowadzenie

z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w jednostkach penitencjarnych, informacja prasowa z dn. 9.12.2017, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kpo/panel/panel-sytuacja-osob-z-niepelnosprawnoscia-intelektualna-lub-psychiczna-w-jednostkach-penitencjarnych>.

²³¹ RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 29.03.2018, znak IX.517.812.2018.MM. W wystąpieniu znajdują się odwołania do Dyrektywy 2016/800/UE oraz Dyrektywy 2013/48/UE.

²³² RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 22.02.2016, znak IX.517.2.2015.JN; RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 18.04.17, znak KMP.570.3.2017.RK; RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 29.03.2018, znak IX.517.812.2018.MM.; RPO, Wystąpienie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 30.11.2015, znak KMP.573.20.2015; RPO, Wystąpienie do Komendanta Głównego Policji z dn. 11.01.2016, znak IX.517.2.2015.JN; RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 9.07.2016, znak IX.517.2.2015.JN.

²³³ Wystąpienie RPO do Ministerstwa Sprawiedliwości z dn. 11.03.2019, znak II.510.820.2018.MM.

²³⁴ Wywiad z przedstawicielem RPO.

badania empirycznego w tym zakresie, którego efekty przedstawiono w sprawozdaniu²³⁵, a także zorganizował seminarium eksperckie poświęcone omawianej tematyce.²³⁶

W ramach wizytacji przeprowadzanych przez KMPT Rzecznik zbadał również, czy możliwość audiowizualnej rejestracji przebiegu przesłuchań jest wykorzystywana w praktyce. Raporty z wizytacji nie odnoszą tej kwestii do sytuacji osób wymagających szczególnego traktowania, omawiając ją w bardziej ogólnym kontekście zapobiegania torturom.²³⁷

7.6 Domniemanie niewinności

Rzecznik podjął szereg działań związanych z prawami objętymi zakresem Dyrektywy 2016/343/UE, m.in. sformułował wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości²³⁸, w tym dotyczące bezpośrednio potrzeby transpozycji Dyrektywy 2016/343/UE i wskazania niezbędnych zmian, które należy wprowadzić dla zapewnienia pełnej implementacji tej dyrektywy,²³⁹ wnioskował do Trybunału Konstytucyjnego o dokonanie kontroli konstytucyjnej²⁴⁰; kierował wystąpienia do organu, którego działania doprowadziły do powstania

²³⁵ A. Błaszczak-Banasiak, K. Majdzińska, M. Zima-Parjaszewska, *Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości – analiza i zalecenia*, 2016.

²³⁶ RPO, *Seminarium eksperckie na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób z niepełnosprawnościami*, informacja prasowa z dn. 04.09.2017, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/seminarium-eksperckie-na-temat-dost%C4%99pu-do-wymiaru-sprawiedliwo%C5%9Bci-dla-os%C3%B3b-z-niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bciami>.

²³⁷ KMP, *Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Pomieszczenia dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia na Komisariacie Policji w Tarnowie (wyciąg)* z dn. 31.03.2019, znak KMP.570.25.2018.TG, pkt 6.1; KMP, *Raport Krajowego Mechanizmu Prewencji Tortur z wizytacji Komisariatu Policji Metra Warszawskiego (wyciąg)* z dn. 5.04.2019, znak KMP. 570.32.2018.AO.

²³⁸ RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 14.05.2018, znak II.510.35.2018.MM.

²³⁹ RPO, Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości z dn. 26.07.2018, znak II.510.619.2018II.510.619.2018.MM.

²⁴⁰ RPO, *Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich* z dn. 17.05.2013, znak RPO-731 092-II/13/MWa. Rzecznik stwierdził, że brak prawa osoby zatrzymanej do odmowy złożenia wyjaśnień (do milczenia) oraz brak obowiązku poinformowania jej o takim uprawnieniu jest nie do pogodzenia z konstytucyjnym prawem do obrony i zasadą domniemanie niewinności. Po złożeniu przez Rzecznika wniosku do TK przepisy zostały zmienione, w związku z czym Rzecznik wycofał wniosek i sprawa została umorzona postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. akt K 19/13.

naruszenia²⁴¹; składał skargi kasacyjne w Sądzie Najwyższym²⁴² oraz opublikował opinię w sprawie nowelizacji prawa (która zawierała odniesienie do Dyrektywy 2016/343/UE).²⁴³

²⁴¹ RPO, Wystąpienie Dyrektora Zespołu Prawa Karnego w Biurze Rzecznika do Komendanta Stołecznego Policji z dn. 19.01.17 znak II.519.61.2017.

²⁴² RPO, *Sąd skazał, a nie zawiadomił o rozprawie – kasacja RPO*, informacja prasowa z dn. 06.09.2016, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sad-skazal-nie-zawiadomil-o-rozprawie-kasacja-rpo;>; RPO, *Sprawa pocztowego awizo. Kasacja RPO w sprawie, w której osoba skazana nie była w stanie odebrać powiadomienia o rozprawie apelacyjnej*, informacja prasowa z dn. 04.04.2016, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/sprawa-pocztowego-awizo-kasacja-rpo-w-sprawie-w-ktorej-osoba-skazana-nie-byla-w-stanie-odebrac>.

²⁴³ RPO, *Opinia o nowelizacji Kodeksu karnego* z dn. 14.03.2017, znak II.517.3.2016.MH.

8 | **Wnioski**

Przegląd praktyki Rzecznika wskazuje na wysoki poziom aktywności w dziedzinie praw osób podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym. Rzecznik stosuje szeroki wachlarz instrumentów w tym obszarze: kieruje zarówno wystąpienia generalne do organów rządowych (np. do Ministra Sprawiedliwości), w których wskazuje na potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych i do innych organów publicznych, wzywając do zmiany praktyki systemowej (np. wystąpienia do Komendanta Głównego Policji czy Dyrektora Generalnego Służby Więziennej), jak również indywidualne wystąpienia do organów, których działalność budzi zastrzeżenia; składa kasacje w Sądzie Najwyższym i kieruje do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o dokonanie kontroli konstytucyjności prawa, jak również bada możliwość realizacji gwarancji procesowych podczas wizytacji przeprowadzanych przez KMPT. Kwestia praw podejrzanych i oskarżonych jest ponadto podnoszona przez Rzecznika przed międzynarodowymi organami monitorującymi ochronę prawa człowieka (takimi jak Komitet ONZ przeciwko Torturom) oraz w ramach projektów współorganizowanych z samorządami adwokackimi i radcowskimi oraz organizacjami pozarządowymi. Tematyka ta była również omawiana w publikacjach naukowych wydawanych przez RPO i podczas różnych wydarzeń takich jak debaty, konferencje czy konferencje prasowe organizowane przez Rzecznika, a także w stanowiskach stanowiących komentarz do istotnych wydarzeń omawianych w debacie publicznej. Rzecznik podejmuje temat gwarancji procesowych w różnych kontekstach i z różnych perspektyw, postrzegając je jako środki zapobiegania torturom i pozostałym formom złego traktowania, element prawa do rzetelnego procesu sądowego (prawa do obrony) lub metodę zapobiegania pomyłkom sądowym. Wykorzystuje także zróżnicowane źródła informacji, m.in. własne analizy prawne (w tym badanie orzecznictwa), informacje uzyskane z otrzymanych skarg i obserwacje dokonywane w trakcie wizyt monitoringowych KMPT (również podczas przeglądu dokumentacji), a także dane pozyskane od innych podmiotów (np. Naczelnej Rady Adwokackiej, policji), literaturę naukową i doniesienia medialne.

W swojej działalności dotyczącej praw osób podejrzanych i oskarżonych Rzecznik szeroko odwołuje się do instrumentów prawa unijnego. Jest to szczególnie widoczne w wystąpieniach generalnych Rzecznika, w których wzywa m.in. do skutecznej implementacji dyrektyw, wskazując na braki w ustawodawstwie krajowym lub nawiązuje do prawa UE jako części międzynarodowych standardów, z których wynika konieczność przeprowadzenia zalecanych zmian praktyki. Odniesienia do instrumentów UE są również obecne

w sprawozdaniach z wizytacji przeprowadzanych przez KMPT, w publicznych oświadczeniach Rzecznika i w jego działaniach przed organami międzynarodowymi.

Znaczące wykorzystywanie przez Rzecznika instrumentów unijnych w odniesieniu do praw osób podejrzanych i oskarżonych, jak również jego aktywna współpraca z innymi interesariuszami w tym zakresie, wiążą się również z kontekstem dłuższej tradycji stosowania prawa UE jako takiego oraz szerszej współpracy ze społeczeństwem obywatelskim. Działalność w obu tych obszarach była kontynuowana, pogłębiana i rozwijana w ostatnich latach.

W ogólnym opisie aktywności Rzecznika w tej dziedzinie nie można pominąć kwestii trudnych warunków, w których przyszło mu działać w ostatnich latach. Systemowy problem braku reakcji na liczne wystąpienia kierowane do Ministra Sprawiedliwości, niedostateczny budżet Rzecznika i zmiany w funkcjonowaniu Trybunału Konstytucyjnego mają bardzo bezpośredni wpływ na działania RPO. Nie bez znaczenia są również ataki mediów publicznych i polityków partii rządzącej oraz przypadki nękania za pomocą środków prawnych. Działania takie przyczyniają się do powstawania atmosfery będącej zaprzeczeniem „klimatu przyjaznego ombudsmanowi”, o stworzenie którego apelowało Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy.²⁴⁴

²⁴⁴ Zgromadzenie Parlamentarne RE, *Rezolucja 2301(2019) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy... op. cit.*, pkt 9.5.


HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA



@hfhrpl



@hfhrpl



@The HFHR

Helsińska Fundacja
Praw Człowieka
ul. Zgoda 11
00-018 Warszawa

tel.: (22) 556-44-40
fax: (22) 556-44-50
hfhr@hfhr.pl
www.hfhr.pl