

Porównanie instytucji ombudsmana w Polsce i Argentynie

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest porównanie instytucji ombudsmańskich: polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz argentyńskiego *Defensor del Pueblo*, na podstawie konstytucji i innych ustaw regulujących te instytucje w obu krajach. Podjęta zostanie próba zbadania zakresu kompetencji obu ombudsmanów. Analizie poddane zostaną także kwestie dotyczące powołania, wyboru, kadencji czy też wymaganych kwalifikacji od kandydatów na stanowisko ombudsmana instytucji obu porządkach prawnych. Przedstawione zostaną także różnice pomiędzy wymaganymi formalnościami związanymi z przedłożeniem skargi do ombudsmana polskiego i argentyńskiego.

Porównanie instytucji ombudsmańskich w obu porządkach prawnych pozwala na wyciągnięcie wielu wniosków, których uświadomienie może przyczynić się do dalszego rozwoju modelu tego urzędu – zarówno polskiego, jak i argentyńskiego – co w konsekwencji prowadzić będzie do polepszenia ochrony praw i wolności każdego obywatela.

Słowa kluczowe

Rzecznik Praw Obywatelskich, *Defensor del Pueblo*, ombudsman, Polska, Argentyna, prawo konstytucyjne

Abstract

This article will show how to compare the institution of polish Ombudsman and Ombudsman of Argentina, according to the Constitution and effective law. What is more, the paper will attempt to substantiate by analyzing some of specific features of specialized Ombudsman, both in Poland and Argentina. In addition, it will describe Ombudsman's abilities and responsibilities and will show how the Ombudsman is elected. Moreover, this paper will attempt to look at the differences between both institutions and will focus on the requirements of this position.

To sum up, this article will argue many aspects of the Ombudsman model in both countries, but will reflect on the common set of working.

Key words

Ombudsman, *Defensor del Pueblo*, Poland, Argentina, constitutional law

Wstęp

Instytucja ombudsmana wzięła swój początek w krajach skandynawskich. Choć pierwszy oficjalny urząd polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich ustanowiono 6 czerwca 1809 r.¹, powszechnie uznaje się, że jego pierwowzorem był Urząd Kanclerza

¹ L. Garlicki, [w:] L. Garlicki (red.), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, Warszawa 1989, s. 9.

Sprawiedliwości utworzony już 100 lat wcześniej, w 1709 r., przez króla Szwecji Karola XII². Zadaniem pierwszego ombudsmana była kontrola działalności królewskich urzędników poprzez parlament. Przeznaczona do tego była instytucja skargi, która mogła być wnoszona przez obywateli. Każda ze spraw, na którą skarga została wniesiona, musiała być zbadana pod kątem legalności i słuszności³. Współcześnie wyróżniającą rolę tej szczególnej instytucji powiązanej z parlamentem jest czuwanie nad prawidłowym przebiegiem postępowania administracji publicznej wobec jednostki⁴.

Rozpowszechnianie instytucji ombudsmana nastąpiło jednak dopiero po II wojnie światowej, co związane było z uświadomieniem zarówno władzy, jak i obywatelom konieczności utworzenia nowych instytucji kontrolnych w ustrojach demokratycznych państw, po doświadczeniach związanych z totalitaryzmem faszystowskim i komunistycznym. Obecnie urząd ombudsmana istnieje w ponad 110 krajach na całym świecie⁵. Współcześnie można spotkać się z różnymi nazwami tego urzędu: Parlamentarny Ombudsman w Szwecji⁶, Rzecznik Sprawiedliwości w Portugalii⁷, obrońca Ludu w Hiszpanii⁸ czy kontroler Sejmu na Litwie⁹. Jednak bez względu na dokładną nazwę urzędów ombudsmanskich w różnych krajach pod pojęciem „ombudsman” definiuje się odpowiednio upoważnioną osobę do działania w czyimś imieniu lub na czyjąś rzecz – przedstawiciela, delegata, agenta, prawnika – interweniującą w urzędach lub instytucjach w sprawach skarg obywateli¹⁰.

Powołanie urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹¹, natomiast *Defensor del Pueblo* został powołany na podstawie ustawy z dnia 1 grudnia 1993 r. o utworzeniu *Defensor del Pueblo*¹². Ponadto w obu wypadkach instytucje te są uregulowane w ustawach zasadniczych: w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹³ są to art. 80 oraz 208–212, a w Konstytucji Republiki Argentyny z dnia 1 maja 1853 r.¹⁴ to art. 86 i art. 43. Zarówno w Polsce, jak i Argentynie urząd ombudsmana jest instytucją cen-

² S. Sagan, *Organy i korporacje ochrony prawa*, Warszawa 2001, s. 110.

³ T. Bichta, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2003, s. 223.

⁴ J. Świątkiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2001, s. 13–35.

⁵ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/historia-ombudsmana-na-swiecie> [dostęp 02.10.2016].

⁶ <https://www.riksdagen.se/> [dostęp 02.10.2016].

⁷ http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/portugalia2011.html#_ftn2 [dostęp 02.10.2016].

⁸ *Konstytucja Hiszpanii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.

⁹ *Konstytucja Litwy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

¹⁰ J. Arcimowicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Aktor sceny publicznej*, Warszawa 2003, s. 35.

¹¹ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19870210123> [dostęp 02.10.2016].

¹² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/680/texact.htm> [dostęp 02.10.2016].

¹³ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁴ Konstytucja Argentyny, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm> [dostęp 02.10.2016].

tralną, niezależną od innych organów i niezawisłą w swej działalności. Ponadto w Polsce działa odrębny, centralny urząd ombudsmański – Rzecznik Praw Dziecka, powołany ustawą z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka. Na oba te urzędy ustawodawca nałożył obowiązek wzajemnej współpracy, choć Rzecznik Praw Obywatelskich jest organem o znacznie szerszych kompetencjach i zakresie działań.

Urząd ombudsmana zarówno w Polsce, jak i Argentynie jest naczelnym organem konstytucyjnym, oddzielonym strukturalnie i funkcjonalnie od organów władzy sądowniczej i organów samorządowych, którego nie można zakwalifikować w tradycyjnym modelu trójpodziału władzy¹⁵. Dlatego też w literaturze można spotkać się z ogólnym podziałem organów władzy publicznej, który wyodrębnia dwie grupy: organy, które mieszczą się w granicach monteskiuszowskiego podziału władzy, oraz te, które pozostają poza tym podziałem¹⁶. Z całą pewnością urząd Rzecznika Praw Obywatelskich czy też *Defensor del Pueblo* kwalifikuje się do tej drugiej grupy, często nazywany przez doktrynę jako „władza kontrolująca”¹⁷.

W dalszej części pracy zostanie przedstawione porównanie dwóch instytucji ombudsmańskich: polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i argentyńskiego *Defensor del Pueblo*. Taka komparatystyczna analiza ma na celu przyczynienie się do doskonalenia i modernizacji koncepcji tej instytucji, dzięki możliwości zapoznania się z rozwiązaniami funkcjonującymi w innym porządku prawnym.

1. Kwalifikacje i wybór

Kwalifikacje wymagane od kandydata na urząd Rzecznika Praw Obywatelskich zostały uregulowane dość szczegółowo: osoba taka musi posiadać polskie obywatelstwo, wykazywać się wyróżniającą wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem ze względu na swe walory moralne oraz wrażliwość społeczną¹⁸.

Tymczasem w przypadku kandydata na argentyński urząd *Defensor del Pueblo* ustawa prezentuje wymagania, które odnoszą się wyłącznie do kwestii formalnych, tj. wymóg posiadania obywatelstwa argentyńskiego oraz ukończenie 30 lat¹⁹. Sprawa ma się zupełnie inaczej w odniesieniu do kandydatów na zastępców obu urzędów. Wygląda wręcz paradoksalnie – o ile bowiem polskie ustawodawstwo nie precyzuje w tej kwestii

¹⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 346.

¹⁶ A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli a Konstytucja*, „Kontrola Państwa” 1998, nr 1, s. 44.

¹⁷ A. Kulig, B. Naleziński, [w:] P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2002, s. 390.

¹⁸ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1987 r. Nr 21, poz. 123), art. 2, dalej u.r.p.o.

¹⁹ Ley No. 24.284 Defensoria del Pueblo, artículo 4, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/680/texact.htm> [dostęp 02.10.2016], dalej Ley No. 24.284.

żadnych szczególnych wymagań, wykraczających poza te, które odnoszą się do wszystkich państwowych urzędów, o tyle w przypadku argentyńskiego pretendenta ustawa wymienia dość szczegółowe wymagania: kandydat taki, poza wcześniej przedstawionymi wymaganiami na urząd *Defensor del Pueblo*, powinien być prawnikiem mającym przynajmniej 8-letnią praktykę w sądownictwie, parlamencie lub administracji publicznej bądź też powinien być nauczycielem akademickim, a ponadto posiadać powszechnie uznaną wiedzę i umiejętności w zakresie prawa publicznego²⁰.

Wybór obu ombudsmanów następuje przez parlament kwalifikowaną większością głosów, przy czym w Polsce przez sejm za zgodą senatu większością bezwzględną, a w Argentynie – przez obie izby Kongresu Narodowego większością 2/3 członków każdej z izb. Czas trwania kadencji obu ombudsmanów wynosi 5 lat, istnieje także możliwość ich ponownego, jednokrotnego wyboru na kolejną kadencję zarówno w Polsce²¹, jak i Argentynie²². Przed przystąpieniem do sprawowania swoich obowiązków Rzecznik Praw Obywatelskich jest zobowiązany do złożenia uroczystego ślubowania przed sejmem, a *Defensor del Pueblo* przed obiema izbami Kongresu Narodowego. W przypadku przysięgi argentyńskiej nie ma konkretnie sprecyzowanych słów formuły ślubowania, a jedynie promesę do sprawowania swoich zadań w sposób prawidłowy²³. Natomiast w Polsce kandydat jest zobowiązany do wypowiedzenia określonych słów, w których zobowiązuje się do wykonywania powierzonych mu obowiązków poprzez dochowanie wierności Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ochrony wolności i praw człowieka i obywatela w sposób zgodny z przepisami prawa oraz zasadami współżycia społecznego i sprawiedliwości. Ślubuje także, że powierzone obowiązki będzie wypełniać w sposób bezstronny, z najwyższą sumiennością i starannością, że będzie strzegł godności powierzonego mu stanowiska oraz dochowa tajemnicy chronionej prawem. Taka formuła ślubowania może być uzupełniona poprzez dodanie zdania „Tak mi dopomóż Bóg”²⁴.

Po wygaśnięciu sprawowania urzędu ombudsmana, jeśli brak jest przeszkód prawnych, ma on prawo do powrotu na stanowisko poprzednio zajmowane. Gdy to nie jest możliwe, ustawodawca zagwarantował byłemu rzecznikowi otrzymanie stanowiska równorzędnego z poprzednio zajmowanym²⁵.

²⁰ Artículo 13 Ley No. 24.284

²¹ Art. 5 u.r.p.o.

²² Artículo 3 Ley No. 24.284

²³ Artículo 5 Ley No. 24.284

²⁴ Art. 4 u.r.p.o.

²⁵ Art. 6 u.r.p.o.

2. Zakres kompetencji

Rzecznik Praw Obywatelskich występuje w sprawach dotyczących ochrony wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych aktach normatywnych, a także stoi na straży urzeczywistniania zasady równego traktowania. Polski ombudsman upoważniony jest do badania, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, zobowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie doszło do naruszenia prawa oraz zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej²⁶. Monitoruje także wdrażanie konwencji ONZ dotyczącej praw osób niepełnosprawnych oraz analizuje, czy nie doszło do aktów dyskryminacji²⁷.

W zakresie ochrony wolności i praw jednostki przedmiotem kontroli jest przede wszystkim zgodność z prawem zachowań podejmowanych przez kontrolowane podmioty – zarówno ich działań, jak i bezczynności czy zaniechania działania. Chociaż Rzecznik Praw Obywatelskich nie może podejmować czynności należących do zakresu innych organów, uprawniony jest do badania, czy właściwe organy lub instytucje zareagowały na naruszenie prawa w sposób odpowiedni. A zatem fundamentalnym kryterium, którym posługuje się rzecznik, jest legalność podejmowanych zachowań i rozstrzygnięć publicznych organów, instytucji i innych organizacji. Ponadto powinien kierować się także względami sprawiedliwości oraz zasadami współżycia społecznego²⁸. Podejmowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich działania mają w przeważającej większości charakter perswazyjny i inicjujący – nie rozstrzyga on spraw samodzielnie ani w żaden sposób „nie wyręcza” w podejmowaniu decyzji organów publicznych czy innych instytucji właściwych dla sprawy i mających kompetencje do ich rozstrzygnięcia²⁹.

W zakresie badanych spraw ombudsman może przedstawiać oceny i wnioski właściwym organom, instytucjom i organizacjom, jeśli mają one na celu zapewnienie skutecznej ochrony realizacji wolności i praw człowieka i obywatela, a także jeśli służą usprawnieniu załatwiania ich spraw. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich może występować do właściwych organów z wnioskami inicjatywy ustawodawczej, brać udział w postępowaniu sądowym – w sprawach administracyjnych i cywilnych – jako uczestnik postępowania. Upoważniony jest także do występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach o stwierdzenie niezgodności ustaw z konstytucją i umowami międzynarodowymi, zgłaszania swego udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także do brania w nim udziału. Posiada uprawnienia do składania wniosków do Sądu Najwyższego o podjęciu uchwały mającej na celu wyjaśnienie prze-

²⁶ Art. 1 i 2 u.r.p.o.

²⁷ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/dzialalnosc-rzeczniaka-praw-obywatelskich> [dostęp 02.10.2016].

²⁸ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 369–370.

²⁹ A. Kubiak, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 12, s. 10.

pisów prawnych, które budzą wątpliwość w praktyce lub których stosowanie spowodowało rozbieżności w orzecznictwie³⁰.

Już na wstępie analizy zakresu kompetencji argentyńskiego *Defensor del Pueblo* warto zwrócić uwagę, że prawo argentyńskie poza ogólnym określeniem jego nadrzędnego zadania, jakim jest ochrona praw i interesów jednostek i społeczności przeciwko aktom, działaniom i beczynnościom krajowej administracji publicznej³¹, zwraca uwagę na szczegółowe określenia uchybień w działalności administracji publicznej, które podlegają kontroli ombudsmana. Ustawa zalicza do nich akty, działania i zaniechania krajowej administracji publicznej oraz ich przedstawicieli stanowiące nadużycie władzy, poprzez niezgodność z prawem, niekompletność czy też nieprawidłowość, a także poprzez arbitralne, opieszale, dyskryminujące oraz poważnie nieodpowiednie lub niewłaściwe wykonywanie ich funkcji³². Można zatem wnioskować, że doktryna argentyńska usankcjonowała model ombudsmana nie tyle o kompetencjach generalnych, ile ombudsmana do spraw złej administracji (*maladministracion*).

Spod jurysdykcji ombudsmana wyłączona jest działalność sądowicza, władzy ustawodawczej, magistratu Buenos Aires oraz organów do spraw obrony i bezpieczeństwa państwa. Jednak uprawnienia *Defensor del Pueblo* obejmują nie tylko organy administracji publicznej, ale także przedsiębiorstwa państwowe, spółki państwowe oraz podmioty, w których państwo ma swój udział³³. Ponadto wobec działalności niepaństwowych publicznych osób prawnych, posiadających prerogatywy publiczne oraz osób prywatnych, świadczących usługi z zakresu służb publicznych *Defensor del Pueblo* ma uprawnienia do zwracania się do odpowiednich organów administracyjnych³⁴.

Choć zakres kompetencji przedstawionych powyżej instytucji ombudsmanskich ma istotne różnice, warto podkreślić, że obydwa te urzędy pełnią rolę strażników ochrony wolności i praw jednostki, a ponadto przysługuje im prawo zgłaszania potrzeb dokonywania zmian przepisów prawnych.

Warto także nadmienić o podjętym 8 maja 1997 r. porozumieniu o współpracy międzyinstytucjonalnej i technicznej zawartym pomiędzy Rzecznikiem Praw Obywatelskich Polski i *Defensor del Pueblo* Argentyny. Głównym celem porozumienia było stworzenie warunków do rozwoju wymiany informacji i dokumentacji, bezpośrednich kontaktów pracowników, podejmowania rozmaitych form szkolenia, organizowania wspólnych konferencji, seminariów i sympozjów³⁵.

³⁰ Art. 16 u.r.p.o.

³¹ Artículo 1 ust. 2 Ley No. 24.284.

³² Art. 14 ust. 1 u.r.p.o.

³³ Artículo 16 Ley No. 24.284

³⁴ Artículo 17 Ley No. 24.284

³⁵ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/umowy-zawarte-pomi%C4%99dzy-polskim-rzecznikiem-praw-obywatelskich-ombudsmanami-z-innych-pa%C5%84stw> [dostęp 02.10.2016].

3. Skarga i postępowanie wyjaśniające

Charakterystyczną cechą omawianych instytucji jest łatwość dostępu osoby skarżącej do urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich lub *Defensor del Pueblo*, ponieważ wszelkie formalności związane z przedstawieniem skargi zostały ograniczone do minimum, a samo jej złożenie jest wolne od opłat. Przedłożenie wniosku w Polsce nie wymaga zachowania szczególnej formy, a jedynie oznaczenie wnioskodawcy i osoby, której wolności lub praw dotyczy sprawa oraz określenie przedmiotu sprawy³⁶. Wniosek taki może być złożony pisemnie lub ustnie w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich albo w punktach przyjęć interesantów w wielu miastach w Polsce. Natomiast w Argentynie wymaga się od skarżącego zachowania formy pisemnej³⁷.

Podjęcie czynności przez obu ombudsmanów może nastąpić na skutek zgłoszonej skargi lub z urzędu. W Polsce na podstawie wniosku przedłożonego przez obywateli lub ich organizacji, organów samorządów, Rzecznika Praw Dziecka lub też z jego własnej inicjatywy³⁸. W ustawie argentyńskiej przewidziano obowiązek względem organów władzy prawodawczej lokalnej i krajowej, który zobowiązuje te organy do przedstawienia kopii skierowanej do nich skargi do *Defensor del Pueblo*³⁹. Ustawodawstwo polskie natomiast przewiduje obowiązek zawiadomienia ombudsmana w przypadku wniesienia skargi konstytucyjnej, ponieważ ten posiada uprawnienie przystąpienia do prowadzonego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, którego wszczęcie nastąpiło w wyniku wniesienia skargi⁴⁰. Ponadto w prowadzonym postępowaniu administracyjnym lub cywilnym sąd może powiadomić Rzecznika Praw Obywatelskich o celowości jego przystąpienia do sprawy w charakterze uczestnika postępowania.

Sposób podjęcia i metody prowadzenia postępowania wyjaśniającego oraz obowiązek powiadamiania skarżącego o stanowisku ombudsmana w jego sprawie, zarówno przez *Defensor del Pueblo* i Rzecznika Praw Obywatelskich zostały uregulowane w sposób analogiczny. Jediną różnicę można zauważyć po zakończeniu postępowania wyjaśniającego. Choć obaj ombudsmani mają uprawnienia do udzielenia rekomendacji i zaprezentowania własnego stanowiska, to tylko Rzecznik Praw Obywatelskich – na co zwrócono już uwagę w artykule – może brać bezpośredni udział w postępowaniu jako jego uczestnik.

³⁶ Art. 10 u.r.p.o.

³⁷ Artículo 19 Ley No. 24.284

³⁸ Art. 9 u.r.p.o.

³⁹ Artículo 14 Ley No. 24.284

⁴⁰ Art. 16 ust. 2 pkt 3 u.r.p.o.

Zakończenie

Mimo że status prawny polskiego i argentyńskiego ombudsmana jest zróżnicowany, można wyodrębnić pewne cechy uniwersalne tych instytucji, tj. istnienie oparte na normach wywodzących się z ustaw zasadniczych obu państw; samodzielność organu oraz oddzielenie go od administracji i sądownictwa; powiązanie strukturalne i funkcjonalne z parlamentem; dwojakość zadań: przyjmowanie skarg obywateli i podejmowanie działań oraz informowanie parlamentu w związku z przestrzeganiem prawa poprzez działania administracji publicznej; a także łatwa dostępność organu dla skarżącego; odformalizowanie postępowania oraz jego bezpłatność⁴¹.

Dzięki takiej analizie można dojść do wniosku, że zarówno instytucja polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i argentyńskiego *Defensor del Pueblo* to organy tego samego rodzaju, a ich działanie ma na celu ochronę zbliżonych wolności i praw jednostki. Takie komparatystyczne spojrzenie na instytucje ombudsmańskie w obu porządkach prawnych stanowić może podstawę do wnikliwej refleksji, która poprzez uświadomienie podobieństw i różnic w zakresie sprawowania tych wyjątkowych urzędów przyczyni się do wyciągnięcia wielu wniosków, a one – miejmy nadzieję – do dalszego rozwoju i ulepszania obu przedstawionych instytucji, co z kolei sprzyjać będzie podniesieniu jakości ochrony newralgicznych praw i wolności obywatelskich.

⁴¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 409–410.