



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-583174-I/08/MK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 21/10/2008r.

Pani
Agnieszka Chłoń-Domińczak
Podsekretarz Stanu w Ministerstwie
Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Wielce Szanowna Pani Minister

W odpowiedzi na pismo z dnia 15 października 2008 r. (ozn. DKR-U-071-27-GB/08), przedstawiam uprzejmie uwagi do przedłożonego projektu ustawy w sprawie wdrożenia niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (projekt z dnia 25 września 2008 r.).

Uprzejmie informuję, że w odniesieniu do uprzedniej wersji projektu (z dnia 3 lipca 2008 r.) przedstawiłem swoje uwagi na wniosek Pani Elżbiety Radziszewskiej, Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania. Przesyłam w załączeniu do uprzejmej wiadomości przedmiotowe wystąpienie z dnia 7 sierpnia 2008 r. Dodam, że zawarłem w nim także postulaty, które zgłosiłem w piśmie z dnia 7 marca 2008 r. skierowanym do Pani Jolanty Fedak, Minister Pracy i Polityki Społecznej. Jednocześnie pragnę zaznaczyć, że prezentowaną opinię dotyczącą zmienionego projektu - ustawy w sprawie wdrożenia niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania - przekazałem również na ręce Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania.

Z zadowoleniem odnotowuję, iż uwzględniono szereg moich - jako Rzecznika Praw Obywatelskich - zastrzeżeń odnośnie do konieczności zapewnienia zgodności projektowanych przepisów z obowiązującymi już normami, zwłaszcza Konstytucji, oraz skuteczności mechanizmów służących ochronie praw człowieka, w tym również przestrzegania zasady równego traktowania.

Przed wszystkim chciałbym podkreślić wagę zawartych w projekcie zmian w ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Według mojej oceny przyjęcie regulacji w tym kształcie czynić będzie zadość przyjętym przez Polskę zobowiązaniom międzynarodowym i wynikającym z członkostwa w Unii Europejskiej i Radzie Europy dotyczących zabezpieczenia podstawowych praw człowieka

i obywatela. Doprecyzowanie właściwości i zadań Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznika), poprzez dodanie w art. 1 ust. 2 i ust. 4 oraz uzupełnienie w art. 8, usunie stan dotychczasowej niepewności czy też nawet sygnalizowanego braku właściwego organu, komunikowanych m. in. w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, przez Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, a także tych, którzy w praktyce doświadczyli na sobie niedopuszczalnych praktyk dyskryminacyjnych bądź też innego rodzaju uchybień.

Należy przy tym ponownie podkreślić, że w świetle obowiązującego prawa Rzecznik jest organem, którego zasięg działania obejmuje ochronę wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji i innych aktach normatywnych. Rzecznik stoi zatem również na straży przestrzegania zasady równego traktowania oraz zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 Konstytucji). Niemniej jednak wprowadzenie projektowanych zmian stanowić będzie realizację zaleceń płynących z ogólnej zasady pewności prawnej.

Polska posiada swobodę w zakresie konstrukcji krajowego systemu ochrony praw człowieka i obywatela. Wymaga się jednak, aby ów system był skuteczny, czego gwarancją jest również niezależność właściwego w tych sprawach organu. Umocowanie konstytucyjne, a także obowiązujące podejście horyzontalne obejmujące wszelkie sfery wolności i praw, wyznaczające zakres działań Rzecznika, zapewnia efektywność i spójność działań organu ochrony prawa, w tym w zakresie przeciwdziałania dyskryminacji. Wydaje się, że ten kierunek należałoby wzmacniać.

W tym kontekście dostrzegam potrzebę ponownego rozważenia prezentowanej w projekcie koncepcji struktury instytucjonalnej. Dookreślając kompetencje Rzecznika, proponuje się jednocześnie powierzenie wykonywania zadań w zakresie równego traktowania wynikających z ustawy Generalnemu Inspektorowi do Spraw Równego Traktowania (dalej: Inspektor).

Inspektor miałby działać w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw rodziny i równego traktowania. Jego niezależność ma gwarantować wąskie określenie przesłanek uzasadniających odwołanie przed upływem kadencji. Innych rozwiązań, które miałyby ten postulat spełniać - nie dostrzegam. Nadto, brak uprawnienia do samodzielnego decydowania co do środków osobowych i finansowych niezbędnych do realizacji powierzonych zadań może istotnie rzutować na efektywność działań Inspektora, a także negatywnie wpływać na wyznaczane priorytety i obszary szczególnej aktywności.

Pragnę jednocześnie zauważyć, że wskazany w art. 9 projektu ustawy katalog zadań Inspektora pokrywa się z działaniami, do których uprawniony jest Rzecznik. Jedynym wyjątkiem jest „udzielanie pomocy, w tym prawnej”. W poprzedniej wersji projektu zawarte było analogiczne rozwiązanie, ale proponowano ponadto, aby Rzecznik udzielał

„pomocy merytorycznej, a w szczególności pomocy prawnej” osobom fizycznym. W obecnym projekcie brak podobnego przepisu. Przyjmuję zatem z zadowoleniem fakt, iż projektodawcy podzielili przedstawione przeze mnie w w/w piśmie z dnia 7 sierpnia 2008 r. zastrzeżenia. Jednakże aktualna propozycja przewiduje, że Inspektor „pomocy prawnej” będzie udzielał „osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną”, takiej pomocy ze strony wyspecjalizowanego organu zostały zaś pozbawione osoby fizyczne. Moje wątpliwości budzi jednak nie tyle brak konsekwencji, ile prawna i faktyczna możliwość przyjęcia takiego rozwiązania. Po pierwsze, ustawa nie określa struktury umożliwiającej działalność Inspektora w terenie, w tym warunków udzielania pomocy prawnej, pozwalającej na bliższy kontakt z obywatelem. Po drugie, bardzo interesujące jest, w jaki sposób w praktyce Inspektor będzie takiej pomocy prawnej udzielał - uwzględniając systemową rolę adwokatów i radców prawnych oraz zaawansowane prace nad koncepcją nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób ubogich. Będę wdzięczny za wyjaśnienie tej kwestii, w szczególności w kontekście nieuwzględnienia środków finansowych na ten cel w ocenie skutków regulacji tej ustawy.

Reasumując, przedstawione poprawki do ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich* zasługują na pełną aprobatę, jednakże pozwolę sobie poddać w wątpliwość, czy proponowany „model dualny” podmiotów stojących na straży przestrzegania zasady równego traktowania spełni oczekiwania. Jednocześnie pozwolę sobie zaoferować Pani Minister moją dalszą pomoc w toku prac nad przedmiotowym projektem.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski