



Opracowanie przygotowane w ramach projektu:

OBYWATELU MASZ PRAWO!

Tytuł opracowania:

*O instytucjach ochrony na Węgrzech. Instytucja Rzecznika Praw Podstawowych
(ekspertyza specjalistyczna)*

Autor opracowania:

Dr Dominik Héjj



Spis treści

Wprowadzenie.....	3
Stan prawny do 31 grudnia 2011 r.	4
Stan prawny od roku 2012	9
Krytyka Rzecznika Praw Podstawowych.....	15
BIBLIOGRAFIA	19



Wprowadzenie

Z dniem 1 stycznia 2012 r. weszła w życie nowa ustawa dotycząca instytucji Rzecznika Praw Podstawowych¹ (tj. węgierskiego odpowiednika rzecznika praw obywatelskich). Zastąpił on Parlamentarnego Rzecznika Praw Obywatelskich. Zmiana ta korespondowała z uchwaloną w kwietniu 2011 r. nową ustawą zasadniczą, która w życie weszła również 1 stycznia 2012 r.² Nowym podmiotem, który od 2012 r. zajmuje się przestrzeganiem praw obywatelskich, stał się (dosłownie) Komisarz Praw Podstawowych (węg. *Alapvető Jogok Biztos*)³. Posiada on dwóch zastępców: pierwszym jest zastępca ds. praw żyjących na Węgrzech narodowości⁴ (*A Magyarországon Élő Nemzetiségek Jogainak Védelmét Ellátó Biztoshelyettes*), drugim zaś jest zastępca ds. ochrony interesów przyszłych pokoleń (*A Jövő Nemzedékek Érdekeinek Védelmét Ellátó Biztoshelyettes*).

Celem niniejszej ekspertyzy jest zwięzłe omówienie instytucji Rzecznika Praw Podstawowych na Węgrzech. Znalezienia odpowiedzi na pytanie o to, jak kształtowała się instytucja rzecznika praw obywatelskich na Węgrzech, czym się on zajmuje, jakim dysponuje zakresem kompetencji (zarówno Rzecznik, jak i jego zastępcy) oraz jakie warunki musi spełnić obywatel, by móc zwrócić się do Rzecznika oraz jego zastępców ze swoim problemem. Na końcu ekspertyzy omówiona zostanie krytyka kierowana pod adresem Rzecznika Praw Podstawowych ze strony podmiotów węgierskich i międzynarodowych.

¹ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról, dostępna na: <https://njt.hu/jogszabaly/2011-111-00-00> [15.06.2023].

² *Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)*, tekst aktualny dostępny pod adresem <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> [15.06.2023]. Istnieje także polskie tłumaczenie, jednakże z uwagi na częstotliwość nowelizacji ustawy zasadniczej – tych dokonano łącznie 11, jest to wydanie nieaktualne.

³ Dla ułatwienia odbioru niniejszej pracy zamiast terminu *komisarz* w całej pracy stosować będę termin *rzecznik*.

⁴ Na Węgrzech, od 2011 r. nie stosuje się określenia mniejszość narodowa z uwagi na jej dyskryminujące (w opinii ustawodawcy) zabarwienie. W miejsce tego terminu pojawiło się określenie *narodowość*. Warto jednak wskazać, że w angielskim tłumaczeniu ustawy termin *mniejszość* – *minority* obowiązuje, stąd też uzasadnionym wydaje się twierdzenie, że nie chodziło tutaj o element dyskryminacji, a powrotu do dziewiętnastowiecznego nazewnictwa.



Stan prawny do 31 grudnia 2011 r.

Na wstępie ważnym jest zarysowanie historii instytucji *ombudsmana* na Węgrzech. Sama instytucja rzecznika utworzona została dokładnie 23 października 1989 r. Była to data symboliczna, bowiem na ten dzień przypada rocznica antysowieckiego powstania węgierskiego z 1956 r. Był to moment, w którym przypieczętowany był pierwszy etap transformacji ustrojowej Węgier od ustroju komunistycznego do demokratycznego. Działo się to na kilka miesięcy przed wyborami parlamentarnymi, które odbyły się w marcu 1990 r.

Właśnie 23 października symbolicznie znowelizowano konstytucję. Pomimo faktu, że obowiązującym aktem prawnym wciąż był ten komunistyczny, uchwalony w sierpniu 1949 r. (tzw. ustawa nr XX⁵), to materia zmian ustawy zasadniczej była tak daleko idąca, iż można przyjąć, że z komunistycznego pierwowzoru pozostała jedynie nazwa. Należy wiedzieć, że chociaż instytucja rzecznika ustanowiona została w październiku 1989 r., o tyle ustawę o kompetencjach *ombudsmana* przyjęto dopiero w czerwcu 1993 r.⁶ Finalnie rzecznik działania rozpoczął w lipcu 1995 r. Dwanaście lat później, w grudniu 2007 r. znowelizowano ustawę o rzeczniku. W materii zmian znalazła się m.in. zmiana liczby Rzeczników (kwestia ta zostanie omówiona w dalszej części tekstu). Następnie w myśl ustawy z 2011 r. (obowiązującej od 1 stycznia 2012 r.), system ochrony praw obywatelskich uległ całkowitemu przekształceniu.

Uchwalenie ustawy o rzeczniku praw obywatelskich w roku 1993 r. wynikało z konieczności doprecyzowania kompetencji ujętych w Rozdziale V, artykule 32/B konstytucji. Warto w tym miejscu wskazać, że literalnie nazwa urzędu brzmiała wówczas Parlamentarny Rzecznik Praw Obywatelskich (*Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztos*). Zgodnie z konstytucją powoływano dwóch rzeczników: Parlamentarnego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Parlamentarnego Rzecznika Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Zgodnie z art. 32/B ust. 2 ustawy zasadniczej, zadaniem ostatniego rzecznika była *kontrola i badanie związanych z prawami mniejszości narodowych i etnicznych nieprawidłowości*,

⁵ Węg. 1949. évi XX. törvény. Ostatnia obowiązująca wersja tego aktu prawnego dostępna jest pod adresem: 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya, <https://njt.hu/jogszabaly/1949-20-00-00> [15.06.2023].

⁶ 1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról, dostępny na: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300059.TV> [15.06.2023].



o których powziął on wiedzę, jak również inicjowanie powszechnych i indywidualnych środków ich naprawy.

Zarówno Parlamentarnego Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i Parlamentarnego Rzecznika Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych wybierało Zgromadzenie Krajowe kwalifikowaną większością 2/3 posłów. Wybór odbywał się na wniosek prezydenta. Jednocześnie ustawodawca umożliwił powoływanie odrębnych rzeczników w przypadku konieczności ochrony konkretnych praw konstytucyjnych. W oparciu o ten artykuł w 1995 r. dokonano wyboru (poza Parlamentarnymi: Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz Rzecznikiem Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych), Parlamentarnego Rzecznika ds. Ochrony Danych. Przy czym należy pamiętać, że właśnie Rzecznik ds. Ochrony Danych był tym rzecznikiem, który został powołany w celu ochrony konkretnych praw konstytucyjnych i jako odrębny nie występował w konstytucji. Dla ciągłości zagadnienia warto wskazać, iż jego urząd istniał w latach 1995-2011 r. Od 1 stycznia kompetencje w tym zakresie przejął NAIH (*Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*) – Narodowy Organ ds. Ochrony Danych i Wolności Informacji.

Należy wskazać, że w wyniku nowelizacji ustawy o rzeczniku praw obywatelskich z 1 grudnia 2007 utworzono instytucję Parlamentarnego Rzecznika ds. Przyszłych Pokoleń, zlikwidowano z kolei funkcję zastępcy Parlamentarnego Rzecznika Praw Obywatelskich⁷.

Pomiędzy poszczególnymi rodzajami parlamentarnych rzeczników nie występowała hierarchia ani podległość służbowa. Każdy z nich działał niezależnie w zakresie swoich kompetencji. Każdy niezależnie odpowiadał wyłącznie przed Zgromadzeniem Krajowym. Każdy także był zobowiązany do przedłożenia parlamentowi stosownego rocznego sprawozdania z wykonanych prac. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich z 1993 r., Zgromadzenie Krajowe dokonywało wyboru rzecznika na sześcioletnią kadencję. Ustawodawca przewidział możliwość jednej reelekcji.

Zgodnie z obowiązującym wówczas prawem, tj. ustawą o Rzeczniku z 1993 r. do rzecznika mógł zwrócić się każdy obywatel, w przypadku, gdy uznał, że organ państwa bądź służba publiczna naruszyły jego prawa podstawowe swojej działalności. Jednakże, zanim petent mógł złożyć wniosek o interwencję

⁷ 2007. évi CXLV. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról, dostępny na: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700145.TV> [15.06.2023].



(1), musiał wyczerpać dostępne administracyjne środki odwoławcze, w tym również drogę sądową w zakresie decyzji administracyjnej, (2) nie mógł posiadać innego środka odwoławczego. Takie zastrzeżenie wprowadzone zostało z uwagi na fakt, iż Rzecznik nie mógł uzurpować sobie prawa do stania się pierwszą bądź drugą instancją w sprawach odwoławczych.

Do organów, od których decyzji odwołać można było się do Rzecznika, należały m.in. organy dochodzeniowe i śledcze, notariusze, komornicy, Zgromadzenie Krajowe, czy prezydent. Rzecznik mógł podejmować działania wobec spraw powstałych po 23 października 1989 r. (jak wskazano wcześniej, wówczas utworzono instytucję Rzecznika), a także w przypadku, w którym od wydania krzywdzącej w opinii obywatela decyzji nie minęło więcej niż 12 miesięcy.

W latach 1995-2011, to jest do momentu funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich, wniesiono łącznie 108 971 skarg⁸. W okresie tym Rzecznicy zgłosili łącznie 1643 wnioski do prawodawców dotyczących zmian w prawie, których materia naprawiałyby uchybienia będące przedmiotem kontroli Rzeczników. W ponad 70 proc. przypadków (1162) zmiany te zostały uwzględnione. Dotyczyły one zmian ustawodawczych tak na poziomie władz centralnych, jak i samorządowych.

W 2011 r. tj. ostatnim roku działalności Rzeczników, największa liczba spraw im przedkładanych dotyczyła kwestii związanych ze zdrowiem emeryturami i ubezpieczeniami zdrowotnymi (533), następnie kwestiami podatkowymi (491) oraz sprawami karnymi i związanymi z zagadnieniem pozbawienia wolności (453). Łącznie w 2011 r. zarejestrowano 5191 spraw⁹.

W okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2011 r. tj. po nowelizacji ustawy po rzeczniku praw obywatelskich przeprowadzonej w 2007 r. (w jej następstwie określono ostateczni rodzaj rzeczników), łączna liczba spraw przekazanych Rzecznikom wyniosła 29 906. 76,1 proc. spraw (22 765 spraw) pozostało do rozwiązania w gestii Parlamentarnego Rzecznika Praw Obywatelskich, 14,6 proc. (4357) przekazano do rozpatrzenia Rzecznikowi Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych, a 9,3 proc. (2 784) Rzecznikowi ds. Przyszłych Pokoleń. Ze statystyki w tym przypadku wykluczono wnioski przekazane Rzecznikowi ds.

⁸ *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2011*, dostępny na: <https://www.parlament.hu/irom40/00082/00082.pdf> [15.06.2023]. Jako ciekawostkę wskazać można, że rozliczenie zrealizowane zostało w 2012 r., kiedy funkcjonował już Urząd Rzecznika Praw Podstawowych.

⁹ Tamże



Ochrony Danych.

Parlamentarnym Rzecznikiem Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych przez cały okres sprawowania urzędu był Ernő Kállai. Przytoczenie jego nazwiska jest o tyle istotne, iż po zakończeniu służby z 31 grudnia 2011 r. pozostał on akademikiem. Kállai był przeciwnikiem likwidacji niezależnego urzędu zajmującego się kwestiami praw mniejszości narodowych i etnicznych. Sam, co symboliczne był z pochodzenia Romem. Tymczasem według statystyk przezeń przygotowywanych, największą liczbę skarg na organy państwa (różnego typu i różnego szczebla) kierowali przedstawiciele właśnie tej grupy etnicznej. Działając silnie na rzecz integracji Romów ze społeczeństwem węgierskim Ernő Kállai pozostawał osobiście zaangażowany w ten proces, co bez wątplenia dodawało mu wiarygodności¹⁰.

Z dniem 1 stycznia 2012 r. poza Parlamentarnym Rzecznikiem Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych działalności zaprzestał również Parlamentarny Rzecznik ds. Przyszłych Pokoleń. Z perspektywy czasów współczesnych, w których tak wiele uwagi poświęca się kwestiom związanym z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem, utworzone na Węgrzech w 2007 r. (sic!) stanowisko pozostawało wręcz awangardą. Literalnie bowiem do obowiązków Parlamentarnego Rzecznika ds. Przyszłych Pokoleń należała ochrona podstawowego prawa obywateli do zdrowego środowiska¹¹.

Powołanie do życia tego typu rzecznika było realizacją przepisów ustawy zasadniczej. Ta w art. 18 wskazywała, że *Republika Węgierska uznaje i realizuje prawo każdego człowieka do zdrowego środowiska*.¹² Ponownie do kwestii tej odwoływała się w art. 70/D ust. 1 i 2, które przyjęły brzmienie: *(1) Osoby zamieszkałe na terytorium Republiki Węgierskiej mają prawo do możliwie najwyższego poziomu zdrowia fizycznego i psychicznego. (2) Prawo to Republika Węgierska urzeczywistnia przez ochronę pracy, instytucje ochrony zdrowia i zorganizowaną pomoc lekarską, zapewnienie regularnej kultury fizycznej oraz ochronę środowiska naturalnego i wytworzonego przez człowieka*¹³.

Parlamentarny Rzecznik ds. Przyszłych Pokoleń monitorował, oceniał i kontrolował wdrażanie

¹⁰ Więcej nt. polityczki etnicznej Węgier przeczytać można: D. Héjj, B. Olszewski, *Polityka etniczna Węgier*, [w:] H. Chałupczak, R. Zenderowski, W. Baluk (red.) *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015.

¹¹ M.in. <https://www.jno.hu/hu/?&menu=magunkrol> [15.06.2023].

¹² *Konstytucja Republiki Węgierskiej*. Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. Halina Donath. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2002.

¹³ Tamże.



przepisów prawnych, które zapewniały zrównoważony rozwój i poprawę stanu środowiska i przyrody. Do jego głównych zadań należało monitorowanie, ocena i nadzór nad implementowaniem przepisów, których celem było zapewnienie zrównoważonego rozwoju i poprawy stanu środowiska i przyrody. Do jego kompetencji należało m.in. wzywianie każdej osoby lub każdego organu, który bezprawnie zagraża, zanieczyszcza lub niszczy środowisko, do zaprzestania takiej działalności, wydawanie opinii na temat projektów aktów prawnych i innych propozycji rządowych związanych z jego zakresem obowiązków. W swoich kompetencjach mógł w tym także proponować własne akty prawne. Mógł także badać i opiniować plany władz lokalnych dotyczące długofalowego rozwoju regionu, planowania przestrzennego oraz innych spraw mających bezpośredni wpływ na jakość życia przyszłych pokoleń.

W latach 2008-2011 do Rzecznika ds. Przyszłych Pokoleń zgłoszono 2784 spraw¹⁴. Z liczby tej 15,45 proc. dotyczyło *zintegrowanej ochrony środowiska*, 11,1 proc. wód, a 9,27 proc. kwestii związanych z hałasem. Co ciekawe, łączna liczba spraw, w których Rzecznik wszczął sprawę z urzędu, wyniosła zaledwie 6,12 proc. ogólnej puli – tj. 170. W części sprawozdania z działalności wyszczególniono rodzaje skarg przedkładanych do zbadania Rzecznikowi. Dotyczyły one m.in. skarg związanych z hałasem i zanieczyszczeniem powietrza przez ruch drogowy i lotniczy, kwestii dotyczących zagospodarowania terenu i urbanistyki (likwidowania terenów zielonych, intensywnej zabudowy, budowy dróg) oraz działalnością przemysłową. Szereg spraw dotyczył zagrożeń związanych z obszarami Natura 2000.

¹⁴ *BESZÁMOLÓ a jövő nemzedékek országgүйlési biztosának 2011. évi tevékenységéről*, dostępny na: http://beszamolo2011.jno.hu/JNO_beszamolo_2011.pdf [15.06.2023].



Stan prawny od roku 2012

Na stronie internetowej Krajowego Biura Sądownictwa (OBH), w zakładce dotyczącej nowelizacji ustawy o Rzeczniku praw obywatelskich przeczytać można, iż ta powzięta została z uwagi na chęć zapewnienia *bardziej skutecznej i jednolitej praktyki* w zakresie ochrony praw obywatelskich. Stąd też *ustawa o prawach podstawowych ustanowiła jedną organizację zajmującą się ochroną praw podstawowych, za którą odpowiada Rzecznik Praw Podstawowych*. W miejsce niezależnych od siebie Rzeczników powołano jednego, który pełni funkcję nadrzędną wobec pozostałych. Dzieli on swoje obowiązki ze swoimi zastępcami.

Ustawa¹⁵ dotycząca (literalnie) Komisarza Praw Podstawowych (*Alapvető Jogok Biztos*) uchwalona została 11 lipca 2011 r., a zaczęła obowiązywać 1 stycznia 2012 r. Jak wskazano wcześniej, data ta była tożsama z wejściem w życie nowej ustawy zasadniczej¹⁶. Już w artykule 1 ust. 2 ustawodawca zaznaczył, że *w ramach swojej działalności Rzecznik Praw Podstawowych zwraca szczególną uwagę, w szczególności poprzez prowadzenie postępowań z urzędu, w obszarze: praw dziecka, wartości określonych w art. P ustawy zasadniczej (zwanym dalej "interesami przyszłych pokoleń"), praw określonych w art. XXIX ustawy zasadniczej (zwanym dalej "prawami mniejszości narodowych mieszkających na Węgrzech") oraz ochrony praw najsłabszych grup społecznych*.

W art. P ustawy zasadniczej Węgier przyjęła brzmienie: *1. Zasoby naturalne, w szczególności ziemia uprawna, lasy i zasoby wodne, różnorodne bogactwa biologiczne, w szczególności rodzime gatunki flory i fauny, a także wartości kulturalne, tworzą wspólne, narodowe dziedzictwo, którego ochrona, utrzymywanie i zachowanie dla przyszłych pokoleń jest obowiązkiem państwa i każdego obywatela. 2. Ograniczenia i warunki nabywania prawa własności oraz użytkowania ziemi ornej i lasów, konieczne do osiągnięcia celów określonych w ust. 1, jak również zasady dotyczące organizacji zintegrowanej produkcji rolnej oraz gospodarstw rodzinnych i innych gospodarstw rolnych określa ustawa organiczna¹⁷*. Artykuł

¹⁵ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról...

¹⁶ Materia zmian konstytucyjnych w 2011 r. była tak daleko idąca, uchwalając nowy akt prawny zmieniono jego nazwę z *konstytucja* na *ustawa zasadnicza*.

¹⁷ *Ustawa Zasadnicza Węgier*, Wyd. drugie – stan prawny na dzień 1 lipca 2015 r., tłum. J. Snopek, dostępna pod adresem: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/12/Wegry_2016-popr.pdf [15.06.2023].



ten koresponduje, co do sensu, z przytoczonym wcześniej art. 70/D poprzedniej konstytucji. Wyżej wskazanymi zagadnieniami zajmuje się zastępca Rzecznika Praw Podstawowych ds. Interesów Przyszłych Pokoleń (*A Jövő Nemzedékek Érdekeinek*).

Z kolei zagadnienia związane z prawami mniejszości narodowych zamieszkujących Węgry przynależą do kompetencji zastępcy Rzecznika Praw Podstawowych ds. Praw Narodowości Żyjących Na Węgrzech (*A Magyarországon Élő Nemzetiségek Jogainak Védelmét Ellátó Biztoshelyettes*). Obejmują one art. XXIX ustawy zasadniczej, który przyjął brzmienie: *1. Narodowości żyjące na Węgrzech współtworzą państwo. Każdy obywatel węgierski, niezależnie od przynależności narodowościowej, ma prawo do swobodnego wyrażania i zachowania swej tożsamości. Narodowości żyjące na Węgrzech mają prawo do posługiwania się językiem ojczystym, do używania we własnym języku nazwisk oraz nazw indywidualnych i zbiorowych, do zachowania własnej kultury i do oświaty w języku ojczystym. (2) Narodowości żyjące na Węgrzech mogą tworzyć samorządy lokalne i krajowe. (3) Szczegółowe przepisy dotyczące praw narodowości żyjących na Węgrzech, narodowości oraz kryteria uznania za narodowość, jak również przepisy dotyczące wyborów ich samorządów lokalnych i krajowych określa ustawa organiczna. Ustawa organiczna może ustanowić, że uznanie za narodowość jest uwarunkowane pewnym okresem obecności oraz podjęciem inicjatywy przez pewną liczbę osób deklarujących swą przynależność do danej narodowości*¹⁸.

Od strony organizacyjnej pracami Rzecznika i jego zastępców zarządza biuro Rzecznika Praw Podstawowych. Tak Rzecznika, jak i jego zastępców Zgromadzenie Krajowe wybiera większością kwalifikowaną 2/3 głosów. Rozróżnienie polega jednak na tym, że o ile Rzecznik Praw Podstawowych wybierany jest na wniosek prezydenta Węgier, o tyle jego zastępcy (przy zachowaniu tej samej większości) wybierani są na wniosek *głównego* Rzecznika. Kadencja, podobnie jak miało to miejsce przed 2012 r., w każdym z przypadków trwa sześć lat. Ustawodawca dopuścił możliwość jednej reelekcji.

Kandydat na Rzecznika (bądź zastępcę) musi legitymować się wykształceniem prawniczym i co najmniej dziesięcioletnią praktyką zawodową. Cenzus wieku wynosi trzydzieści pięć lat. Mandatu Rzecznika nie można łączyć z żadną inną działalnością zarobkową. Wprowadzono także ograniczenie

¹⁸ *Ustawa Zasadnicza Węgier...*



polegające na tym, że pomiędzy pełnieniem przez kandydata m.in. urzędu posła (także do Parlamentu Europejskiego), prezydenta, członka rządu, funkcji przedstawicielskiej we władzach samorządowych (w tym samorządu mniejszości narodowych), przedstawiciela wojska, pracownika partii politycznej muszą minąć cztery lata.

Obecnie (od września 2019 r.) Rzecznikiem Praw Podstawowych jest Dr. Ákos Kozma. Jego zastępcami dr. Erzsébet Sándor Dr. Szalayné (ds. mniejszości narodowych) i dr Gyula Bándi (ds. Interesów Przyszłych Pokoleń).

Na podstawie art. 18 ustawy¹⁹ CXI z 2011 roku o Rzeczniku Praw Podstawowych, do Rzecznika Praw Podstawowych zwrócić się może każda osoba, w której poczuciu któryś z organów władzy swoim działaniem bądź zaniedbaniem narusza prawa podstawowe osoby składającej wniosek lub też stanowi dla tych praw bezpośrednie zagrożenie. Osoba wnioskująca musi wyczerpać dostępne administracyjne środki odwoławcze – z wyłączeniem kontroli sądowej decyzji administracyjnych. Do organów pozostających w obszarze możliwych działań Rzecznika znajdują się m.in. organy administracji publicznej, samorząd terytorialny, samorząd mniejszości narodowych, Węgierskie Siły Obronne, organy ochrony porządku, władze dochodzeniowe lub prowadzące dochodzenie organy prokuratury notariusze bądź inne organy świadczące usługi publiczne. Zgodnie z węgierskim prawem zalicza się do nich m.in.: (a) organy wykonujące zadania państwowe lub samorządowe, lub też współdziałające w wykonywaniu tych zadań, (b) usługodawców usług powszechnych, (c) organizacje współdziałające w pośredniczeniu lub świadczeniu wsparcia z funduszy państwowych, lub funduszy Unii Europejskiej, (d) organizacje określone w przepisach prawnych, jako prowadzące działalność pożytku publicznego. Rzecznik Praw Podstawowych, wyjątkowo, w przypadku ciężkiego naruszenia podstawowych praw dużej grupy osób fizycznych, może badać także działanie lub zaniedbanie organizacji, które nie kwalifikują się, jako organy władzy²⁰. Zgodnie z zasadą podziału władzy, uprawnienia Rzecznika Praw Obywatelskich nie obejmują działalności Zgromadzenia Krajowego, Prezydenta Republiki, Sądu Konstytucyjnego, Urzędu Kontroli Państwowej, sądów ani

¹⁹ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról...

²⁰ Por. *Információk Nemzetiségi Nyelven, Lengyel nyelvű tájékoztató*, dostępny na: https://nemzetisegijogok.hu/documents/2657648/2734267/lengyel_tajekoztato.pdf/3997fb9b-0e01-ec0-260b-d7e8009fe7cf [15.06.2023].



prokuratury (z wyjątkiem organu śledczego prokuratury). W tym miejscu nastąpiło istotne zawężenie kompetencyjne, bowiem do końca 2011 r. Parlamentarny Rzecznik Praw Obywatelskich (a także jego odpowiednik zajmujący się prawami mniejszości narodowych) podejmowali interwencje związane z działalnością m.in. parlamentu i prezydenta. Według statystyk takich spraw było istotnie wiele.

Wniosek i postępowanie Rzecznika oraz jego zastępców są dla petenta bezpłatne. Obywatele mogą swoje skargi wносить w formie pisemnej (listem tradycyjnym bądź drogą elektroniczną), osobiście bądź ustnie. Jak zapisano na stronie Biura Urzędu Rzecznika Praw Podstawowych, do wniosku należy dołączyć kopie dokumentów powstałych w związku ze sprawą i potrzebnych do jej rozpatrzenia. Państwo gwarantuje, że nikt nie może ponieść szkody z powodu zwrócenia się do Rzecznika Praw Podstawowych. Na wniosek osoby, która złożyła skargę, Rzecznik Praw Obywatelskich nie może ujawnić jej tożsamości, chyba że jest to niezbędne do prowadzenia dochodzenia.

Zgodnie z ustawą z 2011 r. Rzecznik nie może przeprowadzić postępowania: jeżeli od daty doręczenia prawomocnej decyzji administracyjnej podjętej w zaskarżonej sprawie upłynęło więcej czasu niż jeden rok; jeżeli postępowanie rozpoczęto przed dniem 23 października 1989 roku; jeżeli w celu rewizji decyzji administracyjnej wszczęto postępowanie sądowe lub wydany został prawomocny wyrok.

Rzecznik Praw Podstawowych posiada kilka narzędzi interwencyjnych, w przypadku, w którym uzna, że faktycznie doszło do naruszenia praw podstawowych. Jak przeczytać można na stronach OBH, najczęściej stosowanym instrumentem jest zalecenie. Stosuje się je, gdy Rzecznik albo nie stwierdził szczególnej woli naprawy sytuacji, której dotyczy jego interwencja po stronie danego organu, albo gdy charakter sprawy-np. waga stwierdzonej nieprawidłowości bądź występowanie podobnych nieprawidłowości w innych organach-uzasadnia podjęcie działań przez organ nadzorczy. Zalecenie jest propozycją usunięcia nieprawidłowości, która ma być rozstrzygnięta zgodnie z procedurą przewidzianą prawem. Po otrzymaniu zalecenia dany organ ma trzydzieści dni na odniesienie się do sprawy i poinformowanie Rzecznika o podjętych przez siebie działaniach. Jeżeli organ nadzorczy nie zgadza się z zaleceniem Rzecznika, ten może podtrzymać zalecenie bądź je zmienić lub też wycofać. W przypadku wycofania zalecenia sprawa zostanie zakończona. Podtrzymanie zalecenia przekazuje sprawę organowi nadzorującemu ten organ, któremu Rzecznik przekazał zalecenie.



W poważniejszych przypadkach Rzecznik może wszcząć postępowanie za pośrednictwem Prokuratora Generalnego. Prokurator w terminie sześćdziesięciu dni informuje Rzecznika Praw Obywatelskich o swoim stanowisku w przedmiocie zainicjowanej przez Rzecznika sprawy oraz o podjętych przez siebie działaniach. Istnieje także możliwość, że chociaż Rzecznik nie stwierdzi naruszenia praw podstawowych, to uzna on, że okoliczności wskazują na naruszenie prawa. W takim przypadku Rzecznik ma prawo przekazać sprawę właściwemu prokuratorowi za pośrednictwem Prokuratora Generalnego.

Każda sprawa prowadzona przez Rzecznika Praw Podstawowych kończy się opublikowaniem (dostępnego publicznie) sprawozdania, w którym ujmowane zostają powzięte ustalenia (fakty, okoliczności) oraz płynące zeń wnioski. W sprawozdaniu ujmuje się fakty i dane, na których Rzecznik Praw Podstawowych oparł swoje ustalenia i działania podjęte w wyniku postępowania wyjaśniającego. Fakty zawarte w raporcie obejmują opis skargi, a także wszystkie informacje uzyskane w toku postępowania. Sprawozdanie może być wykorzystane jako dowód w postępowaniu sądowym.

Według sprawozdania Rzecznika Praw Podstawowych z działalności w 2022 r.²¹ do biura Rzecznika Praw Podstawowych wpłynęło łącznie blisko 10 000 skarg. 5740 skarg skierowanych zostało bezpośrednio Rzecznika Praw Podstawowych (odrzucono z nich 3860), 3622 (odrzucono z nich 431) do Rzecznika Praw Podstawowych ds. Praw Narodowości Żyjących Na Węgrzech, a 1028 (odrzucono z nich 209) do Rzecznika Praw Podstawowych ds. Interesów Przyszłych Pokoleń. Z urzędu Rzecznicy wszczęli łącznie 420 spraw. Najwięcej spraw prowadziła Rzecznik odpowiedzialna za prawa narodowości (1111), co oznacza, że przedmiotem jej postępowania jest ponad 30 proc. wszystkich złożonych wniosków. W przypadku Rzecznika Praw Podstawowych odsetek ten jest istotnie niższy (844 sprawy), co stanowi 14,7 proc. spraw. W przypadku Rzecznika Interesu Przyszłych Pokoleń są to 43 sprawy, co stanowi 4,2 proc.

Największa liczba spraw wpływających do Rzecznika Praw Podstawowych dotyczyła Egzekwowania Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur (OPCAT). Na kolejnym miejscu znalazły się zagadnienia dotyczące interesu publicznego, spraw komunalny i dotyczący władz publicznych, spraw z zakresu prawa cywilnego, emerytur i ubezpieczeń zdrowotnych,

²¹ B/3378 *Beszámoló Az Alapvető Jogok Biztosának És Helyetteseinek Tevékenységéről 2022*, dostępny na: <https://www.ajbh.hu/documents/2657648/7632484/Éves+beszámoló+2022.pdf/bc5c99e1-cfb0-1c16-6a4b-034afe9a7a7f?version=1.0&t=1681298655503> [15.06.2023].



egzekucji (komorniczych), spraw socjalnych, pracowniczych, zdrowotnych i edukacyjnych oraz spraw dotyczących organów ds. równego traktowania.

Największa liczba spraw wpływających do Rzecznika interesów Przyszłych Pokoleń dotyczyła kwestii związanych z hałasem (16 proc.), jakością powietrza (15 proc.), ogólną ochroną środowiska (15 proc.). 11 proc. spraw dotyczyło kwestii związanych z wywozem odpadów. Interesujące jest, że chociaż literalnie najwyższa liczba spraw wpływa z Budapesztu, to przeliczając liczbę spraw na 100 tys. mieszkańców, najwyższa ich liczba pochodzi z komitatu Bács-Kiskun (południe Węgier) i Veszpém (nad jeziorem Balaton).

Autorami największej liczby skarg przekazanych Rzecznika Praw Podstawowych ds. Praw Narodowości Żyjących Na Węgrzech są przedstawiciele narodowości romskiej. Jest to stały trend, który występował również przed 2012 r. Na 315 spraw, w których dopatrzone się nieprawidłowości, 60 proc. pochodziła od przedstawicieli narodowości romskiej. Jak podkreślono w rocznym sprawozdaniu Rzecznika, fakt ten, jak również materia spraw, dowodzi tego, że *trudności, z którymi już wcześniej borykali się mieszkańcy Romów, stały się bardziej dotkliwe*²². Na sytuację tę wpływ miało szybkie i nieuniknione pogorszenie sytuacji społecznej, które dotknęło wszystkie warstwy społeczne. Zaliczyć do nich można było gwałtowne podwyżki cen energii, inflację i kryzys gospodarczy. *Wszystkie te czynniki mają obecnie negatywny wpływ na codzienne życie, zwłaszcza grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, przede wszystkim Romów. Oprócz kryzysów, wybory powszechne i spis powszechny miały duży wpływ na codzienne życie społeczności etnicznych*²³, zauważono w sprawozdaniu. Największa liczba spraw podjęta przez Rzecznik dotyczyła kwestii związanych z edukacją (32) oraz mieszkalnictwem (27). Przypadków związanych z dyskryminacją na tle narodowościowym było 17, a mową nienawiści 16. Problem interpretacyjny polega jednak na tym, że przypadku interwencji pozostają zbyt rozbite. Rzeczy zatem bliskie sobie gatunkowo nie są kategoryzowane w ten sam sposób, a oddzielnie.

²² Tamże.

²³ Tamże.



Krytyka Rzecznika Praw Podstawowych

Na przestrzeni lat Rzecznik Praw Podstawowych była wielokrotnie krytykowana za bierność w istotnych sprawach obyczajowych bądź kwestiach, które wizerunkowo szkodziły władzy. Organizacje wspierające prawa człowieka na Węgrzech, m.in. Węgierski Komitet Helsiński oraz Węgierska Unia Swobód Obywatelskich (TASZ) pozostają od lat w nieustającym konflikcie z władzami Fideszu, są przez tę formację polityczną traktowane jako przedstawiciele opozycji. W marcu 2022 r. przedstawiciele TASZ na swojej stronie informowali, że współpraca z Rzecznikiem Praw Podstawowych jest coraz trudniejsza, bowiem przestał on odpowiadać na korespondencję, w której ci zgłaszali mu zagadnienia, którymi w ich opinii powinien się zajmować.

Krytyka dotyczyła różnych materii. Jedną z nich był brak reakcji na ujawnienie afery związanej z wykorzystywaniem na Węgrzech oprogramowania szpiegowskiego typu Pegazus. Została ona ujawniona w 2021 r. przez konsorcjum dziennikarzy śledczych (łącznie 17 redakcji). Według ich ustaleń m.in. węgierskie władze wykorzystywały oprogramowanie NSO Group o nazwie Pegazus w celu śledzenia m.in. konkurentów politycznych. Kontrolą operacyjną objęto wówczas m.in. dziennikarzy portalu śledczego Direkt36 (Szabolcsa Panyi i Andrása Szabó). Kontrolą objęty był również właściciel największego opozycyjnego portalu 24.hu - Zoltán Varga. Łącznie w latach 2018-2021 podsłuchiowano 300 numerów telefonów²⁴.

Rzecznik Praw Podstawowych w sierpniu 2021 r. odmówił wszczęcia postępowania w tej sprawie. Jak tłumaczył opozycyjnej gazecie *Népszava*: *Nie widzę żadnej możliwości, abym jako Komisarz Praw Podstawowych mógł wszcząć niezależne dochodzenie w sprawie tego, czy na Węgrzech doszło do nielegalnego gromadzenia danych przy użyciu oprogramowania szpiegującego Pegasus*²⁵. Rzecznik tłumaczył, iż sprawą tą zająć się powinien odpowiednik polskiego Urzędu Ochrony Danych Osobowych (węgierski NAIH). Rzecznik nie podjął również postępowania w sprawie kontrowersyjnej ustawy uchwalonej latem 2021 r., tzw. ustawy o ochronie dzieci. Pierwotna wersja tego aktu prawnego zawierała

²⁴ *Nations in Transit 2022 – Hungary*, dostępny na: <https://www.ecoi.net/en/document/2088055.html> [15.06.2023].

²⁵ *Nem vizsgálja a Pegasus-ügyet az alapvető jogok biztosa*, dostępny na: https://nepszava.hu/3129064_nem-vizsgalja-a-pegasus-ugyet-az-alapveto-jogok-biztosa [15.06.2023].



przepisy podnoszące odpowiedzialność karną za czyny pedofilskie. Jednakże w ostatniej chwili w zagadnienia mające na celu ochronę dzieci wpleciono treści, które uderzały bezpośrednio w mniejszość LGBTIQ+ na Węgrzech. Finalnie akt prawny przyjęto, a Komisja Europejska wszczęła przeciwko Węgrom (wciąż trwające) postępowanie w tej sprawie w związku z naruszeniem prawa UE. W raporcie Freedom House z 2022 r.²⁶ zwracano także uwagę na fakt, że Rzecznik odmawiał również zbadania ograniczeń prawa do zgromadzeń, które zostały nałożone w obowiązującym stanie zagrożenia.

W raportach z 2021 r. GANHRI - *Global Alliance of National Human Rights Institutions*, to jest światowego zrzeszenia obecnie 110 rzeczników praw obywatelskich z całego świata, wskazywało na fakt, że w swojej działalności Rzecznik Praw Podstawowych nie jest wystarczająco niezależny, a sposób jego działania zagraża jego zgodności z Zasadami Paryskimi. Te powstały w 1991 r. i dotyczą minimalnych standardów dotyczących ochrony praw człowieka. Pośród nich wymienia się m.in. niezależność od rządu, określoną w ustawodawstwie lub Konstytucji, szeroki mandat, by rzecznicy mogli promować i chronić wszystkie prawa człowieka czy istotę współpracy rzecznika także z organizacjami pozarządowymi i grupami społeczeństwa obywatelskiego. Inne kwestie związane z zapewnieniem obsługi biura, kompetencji w zakresie działalności, czy stabilnego finansowania są na Węgrzech realizowane. W opinii przedstawicieli GANHRI Rzecznik niedostatecznie podejmował interwencje w zakresie ochrony praw człowieka najsłabszych grup społecznych, takich jak mniejszości etniczne, mniejszość LGBTIQ+, uchodźcy i migranci, a także spraw dotyczących m.in. pluralizmu mediów czy niezawisłości sądów²⁷.

W zgłaszanych nieprawidłowościach już w 2021 r. wskazywano, że Rzecznik *niechętnie kieruje skargi do Sądu Konstytucyjnego w sprawach, które uzna za polityczne lub instytucjonalne*²⁸. Wskazywano także na jego bierność w czasie uchwalania w 2017 r. tzw. lexNGO, to jest ustawy, na mocy której organizacje pozarządowe zobligowane zostały do ujawnienia się jako *wspierane z za granicy*. W oparciu o informacje przekazane przez organizacje NGO na Węgrzech wskazywano, że Rzecznik nie podjął działań wspierających ratyfikację Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet

²⁶ *Nations in Transit 2022...*

²⁷ *SCA Recommendation for Commissioner for Fundamental Rights of Hungary (CFR); June 2021*, dostępny na: <https://ganhri.org/snippets/sca-recommendation-for-commissioner-for-fundamental-rights-of-hungary-cfr-june-2021-copy/> [15.06.2023].

²⁸ *SCA Recommendation for Commissioner for Fundamental Rights of Hungary (CFR)...*



i przemocy domowej, znanej jako *Konwencja Stambulska*.²⁹ W czasie pierwszej fali pandemii (5 maja 2020 r.) Zgromadzenia Krajowe Węgier przyjęło uchwałę w sprawie nieratyfikowania Konwencji Stambulskiej. W tym samym czasie zakazano także metrycznej płci urodzenia. Rzecznik Praw Podstawowych w temacie tym nie podjął działań. Z kolei w marcu 2022 r. kiedy na Węgrzech strajkowali nauczyciele, za co zostali pociągnięci do odpowiedzialności służbowej, Rzecznik Praw Podstawowych uznał, że ograniczenie prawa do strajku nie godzi w Prawa Podstawowe, bowiem – ja wskazał: z jednej strony państwo musi chronić prawo uczestników do strajku, które wynika z ich prawa zawartego w ustawie o strajkach oraz ustawie zasadniczej, z drugiej zaś strony musi chronić interesy tych obywateli, którzy nie biorą czynnego udziału w strajku, ale *cierpią* z jego powodu. W tym bowiem przypadku korzystanie z prawa do strajku może nieuchronnie skutkować ograniczeniem ich podstawowych praw³⁰. Rzecznik odmówił złożenia wniosku do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o sprawdzenie konstytucyjności ograniczenia prawa do strajku.

Wszystkie te działania doprowadziły do decyzji, jaką w marcu 2022 r. podjęło Organizacjom członkowskim przyporządkowywane są litery A-C. W marcu 2022 r. obniżono klasyfikację Węgier z A do B³¹. O możliwych nieprawidłowościach mówiono już jednak wcześniej. W październiku 2019 r. odroczone jednak podjęcie decyzji. Formalne rekomendowanie obniżenie oceny miało miejsce w czerwcu 2021 r. (w 2020 r. nie było posiedzeń z uwagi na pandemię koronawirusa). Warto wskazać, że przyznanie kategorii A węgierskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich nastąpiło w październiku 2014 r. Należy przypomnieć, iż był to już rzecznik powołany w oparciu o ustawę z 2012 r. Ocena B jest informacją o braku niezależności organu rzecznika praw obywatelskich, może on uczestniczyć w posiedzeniach GANHRI, jednakże jedynie w charakterze obserwatora. Nie może aktywnie uczestniczyć w pracach Rady Praw Człowieka ONZ.

Obecnie pewnego rodzaju ograniczeniem w zakresie działalności Rzecznika Praw Podstawowych (i pozostałych rzeczników) jest konieczność kierowania się nie tylko częścią Ustawy Zasadniczej poświęconej prawom i wolnościom obywatelskim (Wolność i Odpowiedzialność), ale także Narodowego

²⁹ Tamże.

³⁰ Por. *AJB-1193/2022.*, dostępny na: <https://www.parlament.hu/irom41/18203/18203-0001.pdf>. [15.06.2023].

³¹ *Accreditation status as of 26 April 2023*, dostępny na: <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2023/05/StatusAccreditationChartNHRIs.pdf> [15.06.2023].



Wyznania Wiary i części Fundamenty. Te powyższe części w dużej mierze stanowią pewnego rodzaju polityczny i ideowy manifest parlamentarnej większości. Jednocześnie już na etapie uchwalania Ustawy Zasadniczej w 2011 r. prace nad tymi częściami budziły istotne wątpliwości.

Informacja dotycząca tego, czy i w jakim stopniu Rzecznik Praw Podstawowych podjął działania w zakresie wzmocnienia swojej niezależności pochodzić będzie z kolejnego posiedzenia GANHRI. Jednocześnie warto wskazać, iż o ile w Polsce Rzecznik Praw Obywatelski pozostaje aktywnym uczestnikiem życia politycznego i społecznego, o tyle taka aktywność jego węgierskiego odpowiednika na Węgrzech nie ma miejsca.



BIBLIOGRAFIA

1. *1949. évi XX. törvény*. Ostatnia obowiązująca wersja tego aktu prawnego dostępna jest pod adresem: *1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya*, <https://njt.hu/jogszabaly/1949-20-00-00> [15.06.2023].
2. *1993. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról*, dostępny na: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300059.TV> [15.06.2023].
3. *2007. évi CXLV. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról*, dostępny na: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700145.TV> [15.06.2023].
4. *2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról*, dostępna na: <https://njt.hu/jogszabaly/2011-111-00-00> [15.06.2023].
5. *Accreditation status as of 26 April 2023*, dostępny na: <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2023/05/StatusAccreditationChartNHRIs.pdf> [15.06.2023].
6. *AJB-1193/2022.*, dostępny na: <https://www.parlament.hu/irom41/18203/18203-0001.pdf> [15.06.2023].
7. *Accreditation status as of 26 April 2023*, dostępny na: <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2023/05/StatusAccreditationChartNHRIs.pdf> [15.06.2023].
8. *B/3378 Beszámoló Az Alapvető Jogok Biztosának És Helyetteseinek Tevékenységéről 2022*, dostępny na: <https://www.ajbh.hu/documents/2657648/7632484/Éves+beszámoló+2022.pdf/bc5c99e1-cfb0-1c16-6a4b-034afe9a7a7f?version=1.0&t=1681298655503> [15.06.2023].
9. *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2011*, dostępny na: <https://www.parlament.hu/irom40/00082/00082.pdf> [15.06.2023]
10. *BESZÁMOLÓ a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2011. évi tevékenységéről*, dostępny na: http://beszamolo2011.jno.hu/JNO_beszamolo_2011.pdf
11. Héjj D. Olszewski B., *Polityka etniczna Węgier*, [w:] H. Chałupczak, R. Zenderowski, W. Baluk (red.) *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2015.



12. *Információk Nemzetiségi Nyelven, Lengyel nyelvű tájékoztató*, dostępny na: https://nemzetisegijogok.hu/documents/2657648/2734267/lengyel_tajekoztato.pdf/3997fb9b-0e01-eec0-260b-d7e8009fe7cf [15.06.2023].
13. *Konstytucja Republiki Węgierskiej*. Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. Halina Donath. Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2002.
14. *Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)*, tekst aktualny dostępny pod adresem <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> [15.06.2023].
15. *Nations in Transit 2022 – Hungary*, dostępny na: <https://www.ecoi.net/en/document/2088055.html> [15.06.2023].
16. *Nem vizsgálja a Pegasus-ügyet az alapvető jogok biztosa*, dostępny na: https://nepszava.hu/3129064_nem-vizsgalja-a-pegasus-ugyet-az-alapveto-jogok-biztosa [15.06.2023].
17. *SCA Recommendation for Commissioner for Fundamental Rights of Hungary (CFR); June 2021*, dostępny na: <https://ganhri.org/snippets/sca-recommendation-for-commissioner-for-fundamental-rights-of-hungary-cfr-june-2021-copy/> [15.06.2023].
18. *Ustawa Zasadnicza Węgier*, Wyd drugie – stan prawny na dzień 1 lipca 2015 r., tłum. J. Snopek, dostępna pod adresem: http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/12/Wegry_2016-popr.pdf [15.06.2023].