

Krystian NOWAK

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0003-4853-1591

Andrzej POGLÓDEK

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0000-0001-5549-283X

Pełnomocnik Praw Małych Rdzennych Ludów Północy w Republice Sacha (Jakucja)

Streszczenie: W pracy dokonano analizy obowiązującego ustawodawstwa Republiki Sacha (Jakucja) w zakresie dotyczącym Pełnomocnika Praw Małych Rdzennych Ludów Północy. Egzegeza aktów prawnych pozwoliła wskazać ramy prawne statusu Pełnomocnika Praw Małych Rdzennych Ludów Północy jako jednego z mechanizmów polityki narodowościowej wobec małych rdzennych grup etnicznych w Republice Sacha (Jakucja). Przeprowadzona analiza uwzględniła podejście systemowe, porównawcze oraz dogmatyczne. Wskazano dobre rozwiązania, a także niedociągnięcia w mechanizmie prawnej ochrony małych rdzennych ludów Północy przez Pełnomocnika. We wnioskach wskazano na potrzebę dalszego udoskonalania ustawodawstwa Sachy (Jakucji) o Pełnomocniku Praw Małych Rdzennych Ludów Północy.

Słowa kluczowe: ludy rdzenne, ombudsman sektorowy, Pełnomocnik Praw Małych Rdzennych Ludów Północy, polityka narodowościowa, Republika Sacha (Jakucja), Federacja Rosyjska

Wstęp

W wielu krajach występuje instytucja ombudsmana, która obok innych organów państwowych prowadzi kontrolę działań administracji publicznej. Sprowadza się ona do objęcia jak najbardziej skuteczną, a łatwo dostępną dla obywatela kontrolą poczynań organów władzy publicznej, a zwłaszcza administracyjnej, w stosunku do jednostki będącej z natury rzeczą słabszą stroną konfliktów (Gawlik). Powszechnie uważa się, że archetypem instytucji powołanej do ochrony praw człowieka był Urząd Kanclerza Sprawiedliwości (*Justitekansler*) utworzony w 1709 roku przez króla Szwecji Karola XII (1682–1718) (Sagan, 2003,

s. 221). Kanclerz Sprawiedliwości sprawował nadzór nad przestrzeganiem prawa oraz Konstytucji przez urzędy publiczne i ich funkcjonariuszy. Środkiem ułatwiającym realizację jego kompetencji było przyznanie mu prawa prowadzenia dochodzeń, w przypadku zaś istotnych naruszeń prawa czy też dopuszczenia się zdrady stanu – prawo wszczynania postępowania sądowego (Grzybowski, 1989, s. 66). Kanclerz był powoływany przez króla i tylko przed nim odpowiadał.

W 1809 r. został utworzony urząd ombudsmana (*Justitieombudsman*), który był powoływany przez parlament. Czynnikiem decydującym o jego utworzeniu były przede wszystkim hasła rewolucji francuskiej oraz coraz silniejsze tendencje zmierzające do wzmocnienia roli szwedzkiego parlamentu (*Riksdag*). Zakres kompetencji oraz status prawny ombudsmana został określony w Konstytucji Szwecji z 1809 r. tzw. Akcie o Formie Rządów. Uchwalona Konstytucja wprowadzała w Szwecji ustrój monarchii konstytucyjnej, a także jako jedna z pierwszych na świecie, w sposób zdecydowany poszerzała prawa i wolności obywatelskie (zob. Trzczeński, 2006, s. 207 i n.). Ombudsman był podporządkowany Riksdagowi i niezależny od monarchii oraz innych organów państwowych. Odpowiadał wyłącznie przed parlamentem, ale Riksdag nie miał prawa do zlecenia mu dochodzeń. Głównym zadaniem ombudsmana było czuwanie nad poszanowaniem praw i wolności obywateli przez administrację państwową, a także zachęcanie do wprowadzania jednolitego prawa oraz wskazywanie na uchybienia legislacyjne. Przyjmował on skargi od obywateli na działalność urzędników królewskich, administracji oraz sądownictwa.

Modele instytucji ombudsmana

Ombudsman jest jednoosobową instytucją powoływaną do ochrony praw i wolności jednostki. Występuje w ponad 90 państwach i definiuje się pod pojęciem Parlamentarnego Ombudsmana (Szwecja, Dania, Finlandia), Rzecznika Praw Obywatelskich (Polska), Strażnika Praw Obywatelskich (Słowenia), Publicznego obrońcy Praw (Słowacja), obrońcy Obywatelskiego (Włochy, Grecja), Parlamentarnego Rzecznika Mniejszości Narodowych i Etnicznych (Węgry), Adwokata Ludu (Rumunia), Rzecznika Sprawiedliwości (Portugalia), Komisarza ds. Administracyjnych Dochodzeń (Malta), Mediatora Publicznego (Wielkie Księstwo Luksemburga) czy też obrońcy Ludu (Hiszpania) (zob. Banaszak, 2005, s. 357; Sagan, 2005, s. 220). Zazwyczaj na stanowisko ombudsmana po-

woływana jest osoba o wysokich kwalifikacjach merytorycznych, ciesząca się dużym autorytetem i nieposzlakowaną opinią. Co do zasady jest wybierany przez parlament (zob. Wójcik, Pertyńska, 2007, s. 41) lub głowę państwa (zob. Mendel, 1993, s. 57). Z reguły podlega kontroli parlamentu. Zadaniem ombudsmiana jest przede wszystkim ochrona obywateli przed naruszeniem prawa, nadużyciem władzy, niesprawiedliwymi decyzjami, a także złym zarządzaniem administracją publiczną. Sformułowanym tym świadomie nadano wieloznaczny zakres pojęciowy, gdzie obywatel czuje się skrzywdzony przez administrację, i to niezależnie od tego, czy krzywda ta dokonana się z naruszeniem prawa, czy w jego majestacie (Garlicki, 1998, s. 20). W gestii ombudsmiana leży także badanie skarg obywateli na działalność administracji publicznej oraz badanie działań zmierzających do zmiany decyzji niezgodnej z prawem lub niesprawiedliwej, wówczas może on podjąć środki w celu neutralizacji skutków takich decyzji. Najczęściej środki takie sprowadzają się do zgłoszenia rekomendacji w celu zlikwidowania nieprawidłowości. Działania te w końcowym efekcie mogą prowadzić do polepszenia funkcjonowania administracji publicznej.

Institucja ombudsmiana w zależności od regulacji prawnych istniejących w różnych państwach stanowi swoiste uzupełnienie wobec rozwiązań instytucjonalnych, jakimi są sądy i trybunały, które w połączeniu tworzą skuteczny system ochrony wolności oraz praw człowieka i obywatela. Należy zaznaczyć, że w ogromnej większości przypadków, nie ma on prawa do narzucania swojego stanowiska organowi kontrolowanemu, a także nie ma prawa do rozstrzygania sporów. W przypadku, gdy ombudsman stwierdzi naruszenie prawa informuje o tym parlament oraz przedkłada odpowiednim organom rekomendacje, że pewne sytuacje wymagają podjęcia działań w celu zlikwidowania nieprawidłowości lub naprawienia krzywdy.

Niemniej jednak, niektórzy ombudsmiani posiadają władzę do wydawania wiążących decyzji w stosunku do monitorowanych przez nich podmiotów i wnoszenia spraw do sądów. Przykładowo ombudsmiani uprawnieni są do wszczynania postępowania karnego przeciw urzędnikom państwowym, którzy nie przestrzegają prawa (zob. Gammeltoft-Hansen, 2005, s. 15). Sygnalizacje i rekomendacje przez nich dokonane nie mają charakteru wiążącego. Skuteczność podjętych przez ombudsmiana działań zależy od jego autorytetu, siły argumentacji i reakcji adresatów, do których kierowane są wnioski (rekomendacje) (Grabarczyk, s. 3). Należy też wspomnieć o istotnym fundamencie instytucji ombudsmiana, jakim

jest niezależność od innych organów, co stanowi swoistą gwarancję jego obiektywizmu. Znajduje to w szczególności wyraz w ograniczeniu możliwości usunięcia ombudsmana z urzędu przed upływem jego kadencji (Garlicki, 1989, s. 18).

Poza ombudsmanami na poziomie krajowym, istnieją także ombudsmeni lokalni, wyspecjalizowani, służący różnym środowiskom (zob. Sagan, 2005, s. 88 i n.), grupom społecznym (np. w Wielkiej Brytanii – Ombudsman ds. Więźniów) i zawodowym, działającym wewnątrz rozmaitych organizacji i instytucji (Vijn-Boska). Niektóre państwa zorganizowały możliwość równoczesnego funkcjonowania ombudsmanów zarówno na szczeblu krajowym, jak i na poziomie regionalnym (np. Meksyk, Argentyna, Australia, USA). Warto odnotować, że we Włoszech zrezygnowano z instytucji ombudsmana na szczeblu ogólnokrajowym i swoją działalność w każdym regionie prowadzą ombudsmeni lokalni tzw. obrońcy Obywatelscy (*difensore civico*). W związku z tym, obrońca Obywatelski jest powoływany na podstawie ustawy regionalnej i stanowi organ kontrolny właściwej rady regionu, prowincji albo gminy. Podstawowym jego zadaniem jest kontrolowanie poprawności działania administracji. Kontrole wszczyna na skutek skargi bądź z własnej inicjatywy. Nie należy natomiast do jego kompetencji ocena legalności i merytorycznej poprawności aktów administracyjnych pochodzących od organów i instytucji regionalnych. Ta pozostaje domeną organów administracyjnych wyższego stopnia i odpowiednich organów sądowych (Sarnecki, 2007, s. 412). Brak ombudsmana na szczeblu federalnym jest specyficzną cechą kanadyjskiego systemu instytucji ochrony praw obywatelskich. Dla przykładu można przedstawić urząd ombudsmana prowincji Ontario, który został powołany w 1975 roku. Ombudsman Ontario jest mianowany przez zastępcę gubernatora (*Lieutenant Governor*) na wniosek zgromadzenia ustawodawczego, a jego odwołanie może nastąpić wyłącznie z zastosowaniem tego samego trybu (Biszyga, 1993, s. 71). Kadencja wynosi 10 lat z możliwością sprawowania urzędu przez nieograniczoną liczbę kadencji. Ombudsman może rozpatrywać te skargi, których przedmiot stanowi działanie, zaniechanie, decyzja lub polecenie jednostki administracji prowincji; zakresem jego jest zatem objęta szeroka gama spraw administracyjnych na szczeblu prowincji, w tym m.in.: działanie służby zdrowia i służb socjalnych, wynagrodzenia pracownicze, odszkodowania i wywłaszczenia gruntów na cele ujęte w programach rozwoju prowincji, zasiłki i inne świadczenia rodzinne, podatki od sprzedaży detalicznej (Biszyga, 1993, s. 73). Natomiast spod jego kontroli wyłączono

badanie spraw podlegających właściwości federalnej, działalności sądów i sędziów oraz rady wykonawczej prowincji i jej komitetów. Skarga do ombudsmana może zostać wniesiona przez każdą osobę, która uważa się za pokrzywdzoną w wyniku działania administracji. Jeżeli skarżącym jest osoba znajdująca się w zakładzie poprawczym lub areszcie, bądź jest pacjentem zakładu psychiatrycznego, to na kierownictwie jednostki ciąży obowiązek przekazania skargi do ombudsmana. W prowincji Ontario działający ombudsman regionalny stanowi jeden z elementów kanadyjskiego systemu ochrony praw obywateli, pełniąc funkcję obywatelskiej edukacji i integracji mieszkańców.

Konstytucyjne prawa i wolności rdzennych małych ludów północy

Pełnomocnik Praw Małych Rdzennych Ludów Północy (dalej: Pełnomocnik) jest przykładem ombudsmana lokalnego, którego zadaniem jest zagwarantowanie praw i wolności przysługujących rdzennym ludom północy w Jakucji. Ombudsman ten sprawuje swoją funkcję obok Pełnomocnika Praw Człowieka Republiki Sacha, który jest niezależnym organem państwowym, powołanym w celu zagwarantowania praw i wolności, a także ich przestrzegania i poszanowania przez organy państwowe, samorządy oraz urzędników. Utworzenie tego urzędu stanowiło wyraz wzrostu znaczenia ochrony praw ludów rdzennych również w prawie międzynarodowym (Abaszydze, 2011; Garipow, 2012a).

Republika Sacha (Jakucja) jest jedną z dwudziestu dwóch republik wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej. Jakucja znajduje się w Dalekowschodnim Okręgu Federalnym położonym w północno-wschodniej części kontynentu euroazjatyckiego. Jest ona największym podmiotem wchodzącym w skład Federacji Rosyjskiej, a łączna powierzchnia Jakucji wynosi 3,1 mln km², co stanowi blisko 1/5 całej powierzchni federacji. Republiki wchodzące w skład federacji samodzielnie ustanawiają system organów władzy państwowej (republikańskiej), zgodnie z podstawami ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej i ogólnymi zasadami organizacji organów przedstawicielskich i wykonawczych władzy państwowej ustalonymi przez ustawodawstwo federalne. Republiki posiadają pewne elementy państwowości, takie jak: konstytucja, ustawodawstwo, język urzędowy, a także własne symbole państwowe.

Republika Sacha zamieszkiwana jest głównie przez Jakutów, którzy stanowią 49,9% ogółu mieszkańców oraz Rosjan (37,8%). Pozostałe gru-

py etniczne stanowią Ukraińcy – 2,2%, Ewenkowie – 2,2%, Eweni – 1,6% oraz Tatarzy – 0,9% (Poglódek, Nowak, 2015, s. 12). Zgodnie z rozporządzeniem Rządu Federacji Rosyjskiej z 17 kwietnia 2006 r. w sprawie zatwierdzenia wykazu ludności rdzennej Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu Federacji Rosyjskiej z 17 kwietnia 2006 roku do ludów północy zalicza się m.in. Ewenków, Ewenów, Dołganów, Jukagirów oraz Czukczów. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie federalnej z 30 kwietnia 1999 r. *O gwarancjach praw rdzennych małych ludów Federacji Rosyjskiej* małymi rdzennymi ludami Federacji Rosyjskiej są ludy żyjące na obszarach tradycyjnego osadnictwa swoich przodków, zachowujące tradycyjny sposób życia, prowadzenia gospodarki i rzemiosła, liczące mniej niż 50 000 osób oraz uznające siebie za odrębną grupę etniczną. W myśl art. 69 Konstytucji Federacji Rosyjskiej federacja gwarantuje prawa rdzennych niewielkich liczebnie narodowości, zgodnie z ogólnie uznanymi zasadami i normami prawa międzynarodowego oraz porozumieniami międzynarodowymi zawartymi przez Federację Rosyjską. Z kolei ustawa zasadnicza Jakucji rdzennym ludom północy przyznaje prawa, które mają umożliwić zachowanie, ochronę oraz rozwój własnej tożsamości. Republika gwarantuje zachowanie i odrodzenie rdzennych ludów północy. Ponadto Jakucja szanuje tradycje, kulturę, obyczaje rdzennych ludów Republiki Sacha (Jakucja) i rdzennych małych ludów północy, ochrania i zapewnia im niezbywalne prawa do: posiadania i korzystania w zgodzie z ustawodawstwem z ziemi i zasobów przyrodniczych, w tym także rodowymi ziemiami rolnymi, myśliwskimi, łowiskami rybnymi; organizacji programów społecznych i medycznych z uwzględnieniem ekologicznych właściwości środowiska życia, gospodarowania i etnicznej specyfiki organizmu człowieka; ochrony od każdej formy przymusowej asymilacji i etnicznego ludobójstwa, a także do ochrony od ataków na etniczną odrębność, historyczne i święte miejsca, a także pamiątki kultury duchowej i materialnej (Poglódek, Nowak, 2015, s. 48). Na terytoriach tradycyjnego bytowania ludów północy ich języki posiadają status języków oficjalnych. Przedstawicielom tych ludów zagwarantowano również prawo do otrzymania podstawowego wykształcenia ogólnego w języku ojczystym, a także wybór języka nauczania w ramach możliwości oferowanych przez system edukacji.

Konstytucja gwarantuje także przedstawicielom rdzennych małych ludów północy prawo do zamiany służby wojskowej na alternatywną służbę obywatelską. Republika Sacha tworzy również fundusz ochrony społecznej i rozwoju rdzennych małych ludów północy. Ponadto proce-

dura wykorzystania i wyłączenia obiektów kolektywnej własności rdzennych małych ludów republiki jest określona w ustawie Republiki Sacha (Jakucja) zgodnie z ustawodawstwem federalnym i normami prawa międzynarodowego. Na terytoriach tradycyjnego bytowania przez rdzenne małe ludy północy:

- mogą być tworzone narodowe jednostki administracyjno-terytorialne (możliwe jest to w sytuacji, gdy odsetek mieszkańców rdzennych ludów Północy wynosi co najmniej 30% wobec ogólnej liczby mieszkańców danego regionu oraz po wyrażeniu zgody przez obywateli w referendum lokalnym);
- mogą być tworzone okręgi wyborcze z mniejszą liczbą wyborców (niż przewiduje ustawodawstwo);
- samorząd lokalny sprawowany jest z uwzględnieniem odrębności narodowo-etnicznych (w trybie określonym w ustawodawstwie);
- korzystanie z zasobów naturalnych możliwe jest pod warunkiem kompensacji uszczerbku, poczynionemu środowisku naturalnemu i tradycyjnemu sposobowi życia tych ludów (Pogłódek, Nowak, 2015, s. 48–49).

Przyznane małym rdzennym ludom Północy prawa znalazły swoje umocowanie w szeregu aktów ustawodawczych zarówno Federacji Rosyjskiej¹, jak też Republiki Sacha (Jakucja)² (Garipow, 2012b; Małyj, Buchmin, Amirova i inni, 2017).

Pozycja ustrojowa Pełnomocnika

Jakuckiego pełnomocnika uznać należy za instytucję wyspecjalizowanego ombudsmána lokalnego. Instytucja pełnomocnika unormowana

¹ Przykładowo, są to ustawy z: 25 października 1991 r. *O językach ludów Federacji Rosyjskiej*; 17 czerwca 1996 r. *O autonomii narodowo-kulturowej*; 20 lipca 2000 r. *O wspólnych zasadach organizacji wspólnot małych rdzennych ludów Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu*; 25 czerwca 2002 r. *O obiektach dziedzictwa kulturowego (pamiątkach historii i kultury) ludów Federacji Rosyjskiej*.

² Przykładowo, są to ustawy z: 16 października 1992 r. *O językach w Republice Sacha (Jakucja)*; 20 lutego 2004 r. *O statusie języków małych rdzennych ludów Północy Republiki Sacha (Jakucja)*; z 16 czerwca 2004 r. *O obiektach dziedzictwa kulturowego ludów Republiki Sacha (Jakucja)*; 27 stycznia 2005 r. *O statusie narodowej jednostki podziału terytorialnego na obszarach stałego zamieszkiwania rdzennych małych ludów Północy Republiki Sacha (Jakucja)*; 1 marca 2011 r. *O ochronie naturalnego środowiska bytowania, tradycyjnego sposobu życia, gospodarowania i rzemiosła rdzennych małych ludów Północy Republiki Sacha (Jakucja)*.

jest przede wszystkim przez przepisy ustawodawstwa republikańskiego, a także ustawodawstwa federalnego. Podstawą działalności pełnomocnika pozostaje ustawa z 26 czerwca 2013 roku *O Pełnomocniku Praw Małych Rdzennych Ludów Północy*. Pełnomocnik Praw Małych Rdzennych Ludów Północy został powołany w celu zapewnienia ochrony praw przysługujących tym ludom. Do jego podstawowych zadań należy zaliczyć: zapewnianie ludom północy niezakłóconej realizacji przysługujących im praw, proponowanie rozwiązań legislacyjnych dotyczących praw i wolności przysługujących ludom północy, informowanie o stanie ich przestrzegania, a także uczestniczenie we współpracy międzynarodowej mającej na celu ochronę praw i wolności.

Jakucki ombudsman przy wykonywaniu swojej funkcji jest niezależny i nie podlega organom władzy państwowej, organom samorządu lokalnego czy też urzędnikom. Oznacza to, że organy te nie posiadają żadnych uprawnień, które pozwalałyby im na kierowanie działalnością pełnomocnika, co powoduje, że pełnomocnik zachowuje dystans wobec tych organów oraz posiada instrumentarium prawne oddziaływania na nie. Niezależność ombudsmiana przejawia się również w trybie jego powoływania, w którym udział biorą organy egzekutywy i legislatywy. Jakakolwiek ingerencja w działalność ombudsmiana jest niedopuszczalna. Innymi podstawowymi gwarantami niezależności pełnomocnika są także ograniczenia wynikające z ustawy federalnej o przeciwdziałaniu korupcji z 2008 roku. Chodzi tutaj głównie o niepołączalność urzędu ombudsmiana z innym stanowiskiem i prowadzeniem działalności publicznej. Pełnomocnika wiążą ograniczenia przewidziane w ustawie federalnej z 25 grudnia 2008 r. *O przeciwdziałaniu korupcji* oraz w innych ustawach federalnych.

Pełnomocnik jest ombudsmanem wyspecjalizowanym, dlatego też w razie naruszenia praw i wolności ludów północy bada działania lub zaniechania osób fizycznych. Jeśli naruszają one te prawa i wolności pełnomocnik może przedstawić wniosek o pociągnięcie ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej, administracyjnej oraz karnej. Ponadto o statusie ustrojowym pełnomocnika decydują kolejne elementy, takie jak: wymogi formalne stawiane kandydatom na ten urząd, tryb jego powoływania i odwoływania, a także usytuowanie względem innych organów Republiki Sacha. Pełnomocnikiem może być obywatel Federacji Rosyjskiej, który ukończył trzydzieści pięć lat, posiadający wyższe wykształcenie oraz doświadczenie w pracy w zakresie ochrony praw małolicebnych ludów. Wymogi te w praktyce mogą budzić wiele

wątpliwości, gdyż mają charakter bardzo ogólny. Ponadto kandydat nie musi legitymować się wiedzą prawniczą, ustawodawca jedynie wymaga posiadania wyższego wykształcenia. W naszej opinii posiadanie co najmniej wyższego wykształcenia prawniczego jest uzasadnione, gdyż ombudsman posługuje się środkami o charakterze postulatywnym oraz środkami procesowymi. Z drugiej strony, zgodnie z wymogami ustawy, kandydat na pełnomocnika, powinien charakteryzować się doświadczeniem zawodowym w zakresie ochrony praw małolicznych ludów. Wobec tego kandydat, który posiadałby doświadczenie w zakresie szeroko pojętych praw i wolności obywateli i innych podmiotów nie będzie już spełniał wymagań ustawodawcy.

W przeciwieństwie do większości ombudsmanów europejskich i pozaeuropejskich jakucki pełnomocnik nie jest powiązany z parlamentem oraz nie pozostaje jego organem kontrolnym. Pełnomocnik jest powoływany przez Głowę Republiki Sacha z uwzględnieniem opinii organizacji społecznych reprezentujących małe ludy i za zgodą parlamentu – Zgromadzenia Państwowego (Il Tumen). Udział organizacji reprezentujących małoliczne ludy sprowadza się do przedstawienia Głowie Republiki kandydatur, które przekazywane są do Rady ds. Małych Rdzennych Ludów Północy przez Głowę Republiki w celu ich zaopiniowania. W dalszej kolejności prezydent przedstawia parlamentowi wniosek w celu wyrażenia zgody na powołanie kandydata wskazanego we wniosku. Zgromadzenie Państwowe rozpatruje przedstawioną kandydaturę na posiedzeniu plenarnym. Wyrażenie zgody na powołanie na Pełnomocnika praw rdzennych ludów północy następuje zwykłą większością głosów. W razie niezyskania przez kandydata wymaganej większości, Głowa Republiki przedstawia nowego kandydata. Powołanie na urząd pełnomocnika następuje w drodze dekretu Głowy Republiki. Rola parlamentu w powoływaniu ombudsmana jest mniejsza od roli Głowy Republiki i ogranicza się do zaaprobowania kandydatury. Wynika to z tego, że Zgromadzenie Państwowe nie posiada inicjatywy zgłoszenia kandydatury na stanowisko pełnomocnika. Z kolei Głowa Republiki jest uprawniona do wyboru kandydata spośród kandydatur zgłoszonych przez organizacje reprezentujące małoliczne ludy.

Kadencja pełnomocnika wynosi pięć lat. Ta sama osoba nie może zostać wybrana więcej niż na dwie kadencje z rządu, co oznacza, że może być wybierana wielokrotnie, przy czym między każdymi dwiema kadencjami musi nastąpić przerwa. Kadencja jakuckiego ombudsmana może zostać skrócona w razie: 1) śmierci; 2) złożenia rezygnacji; 3) narusze-

nia ustawodawstwa federalnego dotyczącego przeciwdziałaniu korupcji; 4) uznania za zmarłego orzeczeniem sądowym; 5) uznania za ubezwłasnowolnionego całkowicie lub częściowo orzeczeniem sądowym; 6) skazania prawomocnym wyrokiem sądowym; 7) utraty obywatelstwa Federacji Rosyjskiej. Stwierdzenie skrócenia kadencji dokonuje Głowa Republiki w drodze dekretu. W procedurze skrócenia kadencji pełnomocnika nie bierze udziału parlament. W razie skrócenia kadencji, nowy pełnomocnik musi zostać wybrany w ciągu dwóch miesięcy.

Pełnomocnik działa przy pomocy Aparatu Pełnomocnika. Zadania i organizację Aparatu określa statut zatwierdzany przez Głowę Republiki. Działalność pełnomocnika finansowana jest z budżetu republiki. Od 5 lutego 2014 r. urząd Pełnomocnika pełni Konstantin Wasiliewicz Robbek³.

Zakres uprawnień kontrolnych

Pełnomocnik przyjmuje zarówno skargi indywidualne, jak również zbiorowe – od grupy uprawnionych, a więc od przedstawicieli małych ludów północy. Nie ma znaczenia, jaki jest ich status społeczny, zawodowy, rodzinny, czy są zatrzymani, aresztowani bądź pozbawieni wolności. Skarga nie musi być złożona w jakiejś szczególnej formie, co oznacza, że może być ona zgłoszona do ombudsmana w formie pisemnej, ustnej, czy też elektronicznej. Jakucki pełnomocnik ma prawo działania z własnej inicjatywy, jeżeli stwierdzi nagminne naruszenia praw albo w razie konieczności obrony interesów osób, które są niezdolne do samodzielnego korzystania ze środków ochrony prawnej. Należy podkreślić, iż ustawodawca nakłada na pełnomocnika termin rozpatrzenia przyjętej skargi. Skarga podlega obowiązkowi rejestracji w ciągu trzech dni od momentu jej wpłynięcia do pełnomocnika. Z kolei pełnomocnik obowiązany jest rozpatrzyć skargę w ciągu trzydziestu dni od dnia jej rejestracji. W wyjątkowych sytuacjach, pełnomocnik ma prawo wydłużyć termin na rozpatrzenie skargi, jednak nie dłużej niż o trzydzieści dni, a o przedłużeniu terminu rozpatrywania skargi obowiązany jest zawiadomić wnioskodawcę.

Analiza materiału normatywnego prowadzi do wniosku, iż kompetencje pełnomocnika podzielić można na dwie grupy. Pierwsza z nich to kompetencje w zakresie kontroli przestrzegania praw i wolności. Drugą

³ <https://iu-upkm.sakha.gov.ru/upolnomochennyj-po-pravam-korennyh-malochislennyh-narodov-severa-v-respublike-saha-jakutija>, 20.08.2018.

grupę stanowią kompetencje w zakresie tworzenia prawa. Do kompetencji w zakresie przestrzegania praw i wolności zaliczyć można: prawo do podjęcia skargi, udzielenie pomocy prawnej oraz sprawdzanie informacji o potencjalnych naruszeniach praw i wolności. Do kompetencji pełnomocnika, w zakresie kontroli przestrzegania praw i wolności, należy proponowanie odpowiednim organom wystąpienia z wnioskiem do sądu, w razie stwierdzenia naruszenia praw i wolności przysługujących rdzennym ludom północy. Ombudsman może zwrócić się do organów władzy państwowej, organów samorządu lokalnego, organizacji, przedsiębiorstw oraz urzędników, w których działalności stwierdził naruszenia praw lub wolności z rekomendacjami podjęcia odpowiednich działań lub z wnioskiem o zastosowanie właściwych środków. W razie stwierdzenia naruszenia praw i wolności przez federalne organy władzy, pełnomocnik zwraca się do Pełnomocnika Praw Człowieka Federacji Rosyjskiej lub innych organów federalnych. Ponadto pełnomocnik może zwrócić się do właściwych organów z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej, administracyjnej lub karnej osób, których działania lub zaniechania naruszały prawa i wolności rdzennych ludów północy. Po przeprowadzeniu sprawy pełnomocnik może również przekazać swoje konkluzje i rekomendacje do Głowy Republiki oraz Rządu Republiki.

Kompetencjami ombudsmána w zakresie tworzenia prawa są: udział w przygotowywaniu aktów prawnych dotyczących praw i wolności rdzennych ludów północy, występowanie do właściwych organów władzy państwowej Republiki Sacha o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów w sprawach dotyczących praw i wolności rdzennych ludów północy.

W celu realizacji swoich kompetencji pełnomocnik może wobec organów władzy państwowej Republiki Sacha, organów samorządu lokalnego, organizacji i przedsiębiorstw występować o niezbędne informacje, dokumenty, wyjaśnienia, a także je wizytować. Ombudsman może brać udział w posiedzeniach parlamentu i organów władzy wykonawczej, gdy dotyczą praw i wolności rdzennych ludów północy. Organy republiki oraz urzędnicy zobowiązani są do przekazywania pełnomocnikowi dokumentów i wyjaśnień w terminie piętnastodniowym od dnia otrzymania wniosku. Po przeprowadzeniu postępowania pełnomocnik przekazuje stosowne zalecenia i rekomendacje organom władzy państwowej, organizacjom, przedsiębiorcom i urzędnikom, którzy są zobowiązani poinformować go o podjętych środkach w formie pisemnej w dwutygodniowym terminie.

Podsumowanie

Pomimo zagwarantowania w konstytucji i ustawodawstwie republiki wielu praw i wolności rdzennych ludów północy oraz instytucji ombudsmiana, faktyczna sytuacja w Jakucji nie może być uznawana za sprzyjającą małym ludom północy (Żurawel, 2018, s. 76–92; Tumusowa, 2018, s. 66–69)⁴. Zgodnie z ustaleniami Grzegorza Bonusiaka wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, choć rosyjska (radziecka) dominacja przynajmniej częściowo została zastąpiona jakucką, wciąż pozostała dominacją, nawet jeżeli kulturowo i społecznie mniej obcą. Zatem mimo emancypacji Sachy, ludy północne pozostają w dalszym ciągu na marginesie życia społecznego, gospodarczego i politycznego Republiki. Po drugie owa marginalizacja wynika w dużej mierze z przyczyn demograficznych i kulturowych – przedstawiciele ludów arktycznych pozostało bardzo niewielu, a ci, którzy wciąż zachowują własną tożsamość, to w większości osoby kultywujące najbardziej tradycyjny styl życia na głębokich peryferiach Jakucji. Pozostali natomiast bardzo mocno odczuwają dominację, która dziś już ma nieco inny – mieszany charakter nadrzędności Rosjan, jak i Jakutów (Bonusiak, 2012, s. 183).

Konkludując, można wskazać kilka cech charakteryzujących rozwiązanie występujące w jakuckim systemie ustrojowym. Po pierwsze, pełnomocnik jest powoływany przez Głowę Republiki za zgodą parlamentu. Zaznacza się przy tym w zasadzie brak prawnego określenia cech osoby, która zostaje ombudsmanem (osoba musi jedynie posiadać wykształcenie wyższe oraz bliżej niedookreślone prawnie – doświadczenie w pracy w zakresie ochrony praw małoliczebnych ludów). Po drugie, podstawowym kryterium kontroli stosowanym w działalności ombudsmiana jest naruszenie praw małych ludów Północy przez organy objęte właściwością tej instytucji (organy federalne, republikańskie i samorządu lokalnego, organizacje i przedsiębiorstwa). Kryterium to jest na tyle nieostre, że w dużej mierze wypełnienie jego treści zależeć będzie od praktyki pełnomocnika. Po trzecie, procedura postępowania przed ombudsmanem ma charakter odformalizowany. Skargi mogą być wnoszone indywidualnie lub zbiorowo w formie pisemnej, ustnej, czy też elektronicznej. Ombudsman ma również prawo działania z własnej inicjatywy.

⁴ Pewien obraz takiego stanu rzeczy dają również sprawozdania przedstawiane przez samego Ombudsmiana od 2015 r.

Jakuckiego pełnomocnika praw rdzennych ludów północy należy zaliczyć do ombudsmanów o wyspecjalizowanym profilu działania, w tym wykonujących działania kontrolne w sektorze prywatnym. Niewątpliwie powołanie tej instytucji w Republice Sacha należy ocenić pozytywnie, jednakże poziom ochrony rdzennych ludów Północy nadal nie odpowiada standardom międzynarodowym. Ombudsman jest samodzielnym organem republikańskim, który przy wykonywaniu swojej funkcji jest niezależny i nie podlega organom władzy państwowej, samorządu terytorialnego oraz ich urzędnikom. Oznacza to, że organy te nie posiadają żadnych uprawnień, które pozwalałyby im na kierowanie działalnością ombudsmana, co powoduje, że Pełnomocnik zachowuje dystans wobec tych organów. Warto jednak pamiętać o braku immunitetu, który zapewniłby Pełnomocnikowi nietykalność. Powiązanie strukturalne polega przede wszystkim na obsadzaniu urzędu Pełnomocnika na mocy dekretu Głowy Republiki, przy czym kandydatów przedstawiają organizacje reprezentujące rdzenne małe ludy Północy.

W naszej ocenie do najistotniejszych cech instytucji jakuckiego ombudsmana należy zaliczyć: powoływanie przez Głowę Republiki za zgodą parlamentu; łatwą dostępność do tej instytucji, obowiązek rozpatrzenia skargi w terminie przewidzianym ustawą, prawo do podejmowania spraw z własnej inicjatywy.

Bibliografia

- Banaszak B. (2005), *System ochrony praw człowieka*, Kraków.
- Bisztyga A. (1993), *Ombudsman prowincji Ontario*, w: J. Iwanek, *Zagadnienia ochrony praw konstytucyjnych obywateli*, Katowice.
- Bonusiak G. (2012), *Ludy rdzenne w Republice Sacha – między tradycją a nowoczesnością*, w: *Wschód i Zachód w wymiarze globalnym: doświadczenia z przeszłości a perspektywy na przyszłość*, red. M. Miłek, G. Wilk-Jakubowski, R. S. Brzoza, Kielce.
- Federalna Ustawa Konstytucyjna z 30 kwietnia 1999 r. *O gwarancjach praw małych rdzennych ludów Federacji Rosyjskiej*, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102059473>, 20.11.2018.
- Gammeltoft-Hansen H. (2005), *Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman*, w: D. Diamandouros, *The European Ombudsman. Origins, establishment, evolution*, Luxemburg.
- Garlicki L. (1989), *Ewolucja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (Ombudsmana) w świecie współczesnym*, w: *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa.

- Gawlik M., *Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich*, <http://wydawnictwo.racjonalista.pl/kk.php/s,5136/q,Instytucja.Rzecznika.Praw.Obywatelskich>, 12.11.2018.
- Grabczak R., *Model Polskiego Ombudsmana*, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/1168596349.pdf>, 13.11.2018.
- Grzybowski M. (1989), *Ombudsman w państwach nordyckich. Geneza, ewolucja i współczesne oblicze instytucji*, w: L. Garlicki, *Rzecznik praw obywatelskich*, Warszawa.
- Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r., <http://www.constitution.ru/>, 20.11.2018.
- Lang J. (1993), *Porównanie instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce z podobnymi instytucjami w państwach europejskich*, „Biuletyn. Ekspertyzy i opinie prawne”, nr 3(6)/92.
- Łuszczuk M. (2000), *Rzecznik Praw Obywatelskich. Ombudsman UE*, Warszawa.
- Mendel Z. (1993), *Mediator we Francji*, w: J. Iwanek, *Zagadnienia ochrony praw konstytucyjnych obywateli*, Katowice.
- Poglódek A., Nowak K. (2015), *Konstytucja Republiki Sacha (Jakucja)*, Warszawa.
- Rozporządzenie Rządu Federacji Rosyjskiej z dnia 17 kwietnia 2006 r. w sprawie wykazu małych rdzennych ludów Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu Federacji Rosyjskiej, <http://docs.cntd.ru/document/901976648>, 20.11.2018.
- Sagan S. (2003), *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Sagan S. (2005), *Ustrój polityczny Republiki Islandii*, Rzeszów.
- Sarnecki P. (2007), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa.
- Sprawozdanie o przestrzeganiu praw rdzennych małych ludów Północy w Republice Sacha (Jakucja) oraz o działalności Pełnomocnika Praw Rdzennych Małych Ludów Północy w Republice Sacha (Jakucja)* (2014), <https://iu-upkm.sakha.gov.ru/files/front/download/id/1507705>, 20.11.2018.
- Sprawozdanie o przestrzeganiu praw rdzennych małych ludów Północy w Republice Sacha (Jakucja) oraz o działalności Pełnomocnika Praw Rdzennych Małych Ludów Północy w Republice Sacha (Jakucja)* (2015), <https://iu-upkm.sakha.gov.ru/files/front/download/id/1507707>, 20.11.2018.
- Sprawozdanie o przestrzeganiu praw rdzennych małych ludów Północy w Republice Sacha (Jakucja) oraz o działalności Pełnomocnika Praw Rdzennych Małych Ludów Północy w Republice Sacha (Jakucja)* (2016), <https://iu-upkm.sakha.gov.ru/files/front/download/id/1507708>, 20.11.2018.
- Sprawozdanie o przestrzeganiu praw rdzennych małych ludów Północy w Republice Sacha (Jakucja) oraz o działalności Pełnomocnika Praw Rdzennych Małych Ludów Północy w Republice Sacha (Jakucja)* (2017), <https://iu-upkm.sakha.gov.ru/files/front/download/id/1907448>, 20.11.2018.
- Strona Pełnomocnika Praw Małych Rdzennych Ludów Północy w Republice Sacha (Jakucja), <https://iu-upkm.sakha.gov.ru/upolnomochennyj-po-pravam-korenyh-malochislennyh-narodov-severa-v-respublike-saha-jakutija>, 20.11.2018.

- Trzcziński K. (2006), *Obywatelstwo w europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa.
- Ustawa z 25 października 1991 r. *O językach ludów Federacji Rosyjskiej*, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15524/, 20.11.2018.
- Ustawa Federalna z 17 czerwca 1996 r. *O autonomii narodowo-kulturowej*, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102041937>, 20.11.2018.
- Ustawa Federalna z 30 kwietnia 1999 r. *O gwarancjach praw małych rdzennych ludów Federacji Rosyjskiej*, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102059473>, 21.11.2018.
- Ustawa Federalna z 20 lipca 2000 r. *O wspólnych zasadach organizacji wspólnot małych rdzennych ludów Północy, Syberii i Dalekiego Wschodu*, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102066839&rdk=&backlink=1>, 20.11.2018.
- Ustawa Federalna z 25 czerwca 2002 r. *O obiektach dziedzictwa kulturowego (pamiątkach historii i kultury) ludów Federacji Rosyjskiej*, <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076756>, 20.08.2018.
- Ustawa Federalna z 25 grudnia 2008 r. *O przeciwdziałaniu korupcji*, <http://docs.cntd.ru/document/902135263>, 20.11.2018.
- Ustawa Republiki Sacha (Jakucja) z 16 października 1992 r. *O językach w Republice Sacha (Jakucja)*, <http://docs.cntd.ru/document/804911252>, 13.11.2018.
- Ustawa Republiki Sacha (Jakucja) z 20 lutego 2004 r. *O statusie języków małych rdzennych ludów Północy Republiki Sacha (Jakucja)*, <http://docs.cntd.ru/document/802009186>, 13.11.2018.
- Ustawa Republiki Sacha (Jakucja) z 16 czerwca 2004 r. *O obiektach dziedzictwa kulturowego ludów Republiki Sacha (Jakucja)*, <http://docs.cntd.ru/document/802012109>, 13.11.2018.
- Ustawa Republiki Sacha (Jakucja) z 27 stycznia 2005 r. *O statusie narodowej jednostki podziału terytorialnego na obszarach stałego zamieszkiwania rdzennych małych ludów Północy Republiki Sacha (Jakucja)*, <http://docs.cntd.ru/document/802024120>, 13.11.2018.
- Ustawa Republiki Sacha (Jakucja) z 1 marca 2011 r. *O ochronie naturalnego środowiska bytowania, tradycyjnego sposobu życia, gospodarowania i rzemiosła rdzennych małych ludów Północy Republiki Sacha (Jakucja)*, <http://docs.cntd.ru/document/422451271>, 13.11.2018.
- Ustawa Republiki Sacha (Jakucja) z 24 czerwca 2013 r. *O Pełnomocniku Praw Rdzennych Małych Ludów Północy w Republice Sacha (Jakucja)*, <http://docs.cntd.ru/document/423845462>, 13.11.2018.
- Status Aparatu Pełnomocnika Praw Rdzennych Małych Ludów Północy w Republice Sacha (Jakucja)*, <https://iu-upkm.sakha.gov.ru/Apparat>, 13.08.2018.
- Vijn-Boska I., *Europejscy ombudsmeni*, <http://wydawnictwo.racjonalista.pl/kk.php/q,pl/d,186/s,4633>, 15.11.2018.
- Wójcik T. M., Pertyńska M. (2007), *Konstytucja Republiki Chorwacji*, Warszawa.
- Абашидзе А. X., Ананидзе Ф. Р. (2011), *Международно-правовые основы защиты прав коренных народов*, Москва.

- Гарипов Р. Ш. (2012), *Защита коренных народов в международном праве*, Казань.
- Гарипов Р. Ш. (2012), *Защита прав коренных народов в России и США*, Казань.
- Малый А. Ф., Бухмин С. В., Амирова Р. Р. и др. (2017), *Правовые основы обеспечения прав коренных народов Канады и России*, Казань.
- Журавель В. П. (2018), *Права коренных народов российской Арктики: проблемы и решения*, „Арктика и Север”, Н 30, с. 76–95.
- Тумусова Т. Н. (2018), *Российский правовой дискурс в сфере защиты прав коренных малочисленных народов*, „Российское право: Образование. Практика. Наука”, Н 2, с. 66–70.

Representative for the Rights of Small Indigenous Peoples of the North in the Republic of Sakha (Yakutia)

Summary

The study analyzes the existing legislation of the Republic of Sakha (Yakutia) regarding the Representative for the Rights of Small Indigenous Peoples of the North. The analysis of legal acts makes it possible to indicate the legal framework for the status of the Representative of the Rights of Small Indigenous Peoples of the North as one of the mechanisms of nationality policy towards small indigenous ethnic groups in the Republic of Sakha (Yakutia). The analysis has been conducted considering systemic, comparative and dogmatic approaches. The study indicates good solutions, as well as the inadequacies of the mechanism for the legal protection of small indigenous ethnic groups of the North by the Representative. The author concludes that there is a need for further development of Sakha (Yakutia) legislation on the Representative for the Rights of Small Indigenous Peoples of the North.

Key words: indigenous peoples, sectorial ombudsman, Representative for the Rights of Small Indigenous Peoples of the North, nationality policy, Republic of Sakha (Yakutia), Russian Federation