

# SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b> .....	<b>4</b>
<b>Rozdział I Instytucja Rzecznika Praw Obywateli</b> .....	<b>9</b>
1. Instytucja rzecznika krajowego .....	9
1.1. Geneza instytucji rzecznika krajowego .....	9
1.2. Model instytucji rzecznika krajowego .....	10
1.3. Instytucja rzecznika krajowego na świecie .....	12
2. Instytucja Rzecznika Praw Obywateli Unii Europejskiej .....	14
2.1. Uwagi terminologiczne .....	15
2.2. Geneza .....	16
2.3. Podstawy prawne instytucji Rzecznika Praw Obywateli UE .....	25
2.4. Tryb powoływania i odwoływania Rzecznika Praw Obywateli UE .....	27
2.5. Wybór Rzecznika Praw Obywateli UE w latach 1995 i 1999 .....	30
<b>Rozdział II Kompetencje Rzecznika Praw Obywateli UE</b> .....	<b>33</b>
1. Zakres podmiotowy .....	33
2. Zakres przedmiotowy .....	37
2.1. Instytucje i organy UE sprawdzane przez rzecznika .....	37
2.2. Przedmiot skargi .....	39
3. Procedura postępowania .....	42
<b>Rozdział III Funkcjonowanie Rzecznika Praw Obywateli Unii Europejskiej w latach 1995-2000</b> .....	<b>53</b>
1. Zakres podmiotowy – źródła skarg .....	54
2. Zakres przedmiotowy działań Rzecznika Praw Obywateli UE .....	57
3. Analiza raportów specjalnych .....	68
1. Raport specjalny rzecznika w sprawie postępowania dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów .....	69
2. Raport specjalny rzecznika w sprawie procedury rekrutacyjnej Komisji Europejskiej .....	70
3. Raport specjalny rzecznika w sprawie prowadzenia i publicznego dostępu do Kodeksu właściwego postępowania administracyjnego w instytucjach i organach Wspólnoty .....	72
<b>Podsumowanie</b> .....	<b>75</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>79</b>
<b>Aneks</b> .....	<b>86</b>

## Wstęp

Niniejsze opracowanie jest próbą prezentacji instytucji Ombudsmana Unii Europejskiej oraz oceny jego dotychczasowej działalności. Jej celem jest ukazanie roli oraz znaczenia tego urzędu w kontekście zagwarantowania przestrzegania praw związanych z obywatelstwem Unii Europejskiej oraz polepszenia jakości funkcjonowania instytucji i organów wspólnotowych.

We wszystkich krajach tworzących Unię Europejską (UE), krajach mających stabilne i dojrzałe systemy demokratyczne oraz przywiązujących dużą wagę do kwestii przestrzegania praw człowieka, oprócz administracyjnych i konstytucyjnych organów sądowych znajdują się również instytucje pozasądowej, politycznej kontroli działania administracji publicznej. Najczęściej spotykanymi ich formami, zazwyczaj działającymi równolegle, są specjalne komisje parlamentarne oraz rzecznicy praw obywateli, zwani też ombudsmanami.

Państwa członkowskie zachodnioeuropejskie, między innymi pod wpływem efektu określanego mianem *spill-over effect*, który towarzyszył ich ponadtrzydziestoletniej integracji gospodarczej, podejmując na początku lat 90. decyzje o podjęciu działań służących utworzeniu unii politycznej, postanowiły w miarę możliwości przenieść na poziom supranarodowy funkcjonujące w nich, sprawdzone rozwiązania instytucjonalne i proceduralne, należące do wspólnej, ogólnoeuropejskiej tradycji prawnopolitycznej.

Na mocy Traktatu z Maastricht wprowadzono, oprócz innych, instytucję Ombudsmana UE oraz Komisję Petycji Parlamentu Europejskiego (PE). Obie te instytucje są ściśle związane z koncepcją obywatelstwa UE, gdyż stanowią, obok organów sądowniczych, system gwarantujący przestrzeganie katalogu praw przyznanego wszystkim obywatelom państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej (WE). Nie analizując w tym miejscu zakresu czy też znaczenia obywatelstwa UE, należy jednak zaznaczyć, iż jedną z jego właściwości jest szczególna elastyczność wynikająca, między innymi, z możliwości przyjęcia przez Radę UE dodatkowych przepisów, które mogą wzmocnić rangę lub też rozszerzyć zakres praw obywatelskich (wykluczone jednak jest ich ograniczanie). Stworzony w ten sposób mechanizm sprawia, iż obywatelstwo UE nabiera wyraźnej dynamiki, która w pewnym stopniu może także zależeć od rezultatów funkcjonowania Rzecznika Praw Obywateli UE.

Najnowszym osiągnięciem w procesie ewolucji systemu ochrony praw obywateli w krajach członkowskich UE jest projekt Karty Praw Podstawowych (zwłaszcza rozdział 5), którego przygotowanie było jednym z głównych elementów prac Konferencji Międzyrządowej w sprawie reformy instytucjonalnej UE<sup>1</sup>. Dokument ten, według zapowiedzi, ma wzmocnić konstytucyjny charakter traktatów, poszerzyć, a jednocześnie skonsolidować podstawowe prawa, do tej pory umieszczone

w różnych dokumentach o niejednolitej randze oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Warto w tym miejscu przypomnieć, iż Karta Praw Podstawowych jest postrzegana jako składowa wydzielonej w tzw. Raporcie Mędrców ważniejszej części tekstów traktatowych, dotyczących fundamentów funkcjonowania UE, oprócz takich kwestii jak cele UE czy procedury podejmowania decyzji. Ostateczne znaczenie i rola Karty, a przede wszystkim rozstrzygnięcie, czy będzie ona tylko deklaracją polityczną, czy też dokumentem prawnowiązącym (np. częścią ewentualnego traktatu nicejskiego, a w przyszłości może i Konstytucji UE) dokładnie znane będą po szczycie UE, jaki zwołano na grudzień 2000 roku w Nicei.

Zadaniem instytucji ombudsmana jest ochrona obywateli przed naruszeniem prawa, nadużyciem władzy, błędami, niesprawiedliwymi decyzjami oraz złym zarządzaniem, w celu polepszenia administracji publicznej oraz sprawienie, by działania władzy były bardziej otwarte, a także by jej funkcjonariusze byli bardziej odpowiedzialni wobec członków społeczeństwa. W sytuacji Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej tego typu zadania mają swoją specjalną rangę i wymiar. Jak zauważył P. Dyrberg, jeden z prawników Sekretariatu Ombudsmana UE, utworzenie tej instytucji było wyrazem dążeń do zmiany niekorzystnego w ocenie opinii publicznej wizerunku struktur wspólnotowych poprzez podjęcie konkretnych starań służących zdecydowanej poprawie przejrzystości oraz przewidywalności działań administracji WE<sup>2</sup>.

Instytucja Ombudsmana UE funkcjonuje już prawie pięć lat, ale rezultaty jego pracy – jak na razie – trudno jednoznacznie ocenić. Z jednej strony stale wzrasta liczba zażaleń kierowanych do niego, jednak aż ponad 70 proc. z nich, z różnych przyczyn, nie może być przez rzecznika zbadane. Rzecznik podejmuje rozmaite działania służące poprawie sytuacji obywateli UE w ich relacjach z instytucjami i organami wspólnotowymi, jednak poziom wiedzy obywateli o tych inicjatywach jest dość niski, podobnie jak i poziom wiedzy na temat samego rzecznika. Z badań Eurobarometer, przeprowadzanych wśród obywateli UE w 1999 roku, wynika, iż 31proc. respondentów słyszało o instytucji rzecznika UE, natomiast aż dla 61 proc.

---

<sup>1</sup> Inicjatywa opracowania tego dokumentu została podjęta podczas szczytu UE w Kolonii 3-4 czerwca 1999 r., a podczas spotkania w Tampere 15-16 listopada 1999 r. powołano tzw. Konwencję – organ mający na celu przygotowanie projektu Kart. W skład tego gremium weszło 62 członków – przedstawiciele głów państw i rządów państw członkowskich Unii, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych oraz obserwatorów z Trybunału Sprawiedliwości i Rady Europy. Projekt Kart został wstępnie zaakceptowany na nieformalnym spotkaniu przywódców Unii w Biarritz w listopadzie 2000 r., zaś jego oficjalne przyjęcie ma mieć miejsce podczas kolejnego szczytu UE w Nicei w grudniu 2000 r. Zob. *Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union*, [www.europarl.eu.int/charter/activities/docs/pdf/convent50\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/charter/activities/docs/pdf/convent50_en.pdf) (Dalej: Projekt Karty); Szerzej nt. projektu: *The EU Charter of Fundamental Rights. Press Service*, [www.europarl.eu.int/charter/press/index\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/charter/press/index_en.htm) oraz *Parliament resolution on the drafting of a European Union Charter of Fundamental Rights*, „Bulletin of the European Communities”, 2000, No 3, s. 23.

<sup>2</sup> P. Dyrberg, *The European Ombudsman and the Community Agencies*, [w:] A. Kreher (ed.), *The EC Agencies between Community Institutions and Constituents: Autonomy, Control and Accountability*, Florence 1998, s. 25.

badanych była ona obca. Interesujące są także opinie badanych dotyczące znaczenia poszczególnych instytucji w funkcjonowaniu UE. W ocenie 29 proc. rola rzecznika jest ważna, przeciwnego zdania jest zaś 17 proc.<sup>3</sup>

Analiza tych danych stanowi jedną z przyczyn, dla których uznałem, iż warto przyjrzeć się dokładniej rzecznikowi oraz jego działalności. Czy przesłanki leżące u podstaw wprowadzenia tej instytucji choćby częściowo się sprawdziły i jaka jest faktyczna rola rzecznika w ramach Wspólnoty – te oto kwestie to podstawowe problemy, które, mam nadzieję, niniejsza praca pomoże, choć w części, wyjaśnić.

Opracowanie dotyczące instytucji ponadnarodowego ombudsmana w tak specyficznym układzie, jakim jest Unia Europejska, jak się wydaje, musi starać się połączyć w sobie dwa podejścia.

Pierwszym jest analiza stosowana zazwyczaj przez badaczy stosunków międzynarodowych, kładąca nacisk na rolę państw w procesie integracyjnym, przy uznaniu, że uczestnicy tego procesu nie będący państwami mają w nim rolę ograniczoną. Podejście to jest szczególnie pomocne w wyjaśnieniu genezy oraz przebiegu ostatecznych negocjacji w sprawie utworzenia urzędu rzecznika, a zwłaszcza zakresu jego kompetencji.

Drugim podejściem jest ujęcie stosowane przez badaczy systemów politycznych, polegające w tym przypadku na analizie działalności Rzecznika Praw Obywateli UE z punktu widzenia rozwiązań przyjętych w typowym systemie narodowym. Mimo iż w pracy tej zrezygnowano z próby jakichkolwiek porównań między instytucją rzecznika na poziomie wspólnotowym a jego odpowiednikami krajowymi, to jednak, jak się wydaje, podejście to ma nadal swoje uzasadnienie. Staram się bowiem wskazać na rolę, jaką rzecznik może pełnić w ramach specyficznego systemu polityczno-administracyjnego, jakim są Wspólnoty Europejskie/Unia Europejska. Specyficznego, gdyż jak twierdzi W. Wessels, Unia Europejska to nieustannie podlegająca procesowi powstawania przestrzeni polityczna<sup>4</sup>. Akcentując ponadnarodowy charakter specyfiki tego systemu, odwołuję się poniekąd w ograniczonym zakresie do internacjologicznego podejścia neofunkcjonalistycznego, zaproponowanego, między innymi, przez E. Hassa<sup>5</sup>. Jest ono często wykorzystywane przez badaczy stosunków międzynarodowych w stosunku do UE, podkreśla bowiem zasadniczą rolę aktorów niepaństwowych w międzynarodowych procesach politycznych oraz w organizacjach międzynarodowych.

Praca została podzielona na trzy rozdziały. W rozdziale I omówiono, niejako celem wprowadzenia, model instytucji rzecznika krajowego, którego poznanie stanowi

---

<sup>3</sup> Eurobarometer. Public Opinion in the European Union. Report No 51, July 1999, [www.europa.eu.it/comm/dg10/epo/eb.html](http://www.europa.eu.it/comm/dg10/epo/eb.html).

<sup>4</sup> W. Wessels, *The Growth and Differentiation of Multi-Level Networks: A Corporatist Mega Bureaucracy or an Open City?*, [w:] H. Wallace, A.R. Young, *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford 1997, s. 17.

<sup>5</sup> Zob. szerzej M. Griffiths, *Fifty Key Thinkers in International Relations*, London 1999, s. 181-185.

ważny warunek zrozumienia specyfiki rozwiązań przyjętych przez WE. Oprócz krótkiej genezy oraz charakterystyki właściwości modelu rzecznika krajowego przedstawiono także zakres popularności tego typu instytucji zaadaptowanej w wielu systemach politycznych na świecie. Następnie przedstawiono podstawowe dane dotyczące instytucji Rzecznika Praw Obywateli UE – genezę, podstawy prawne, a także tryb jego powoływania i odwoływania. Ponadto dokonano krótkiej jego charakterystyki w kontekście stopnia systemowej niezależności rzecznika. Rozdział kończą informacje dotyczące przebiegu wyborów ombudsmána UE w latach 1995 i 1999.

Rozdział II jest analizą zakresu podmiotowego i przedmiotowego kompetencji rzecznika oraz zasad jego funkcjonowania, przeprowadzoną na podstawie odpowiednich regulacji prawnych określających normy i reguły pracy rzecznika, począwszy od przepisów traktatowych, kończąc zaś na przepisach wewnętrznych sekretariatu rzecznika. Przedstawione regulacje zostały poddane analizie na podstawie interpretacji dokonanych przez innych autorów, jak i własnej oceny.

W rozdziale III dokonano analizy statystycznej wyników pracy rzecznika na podstawie danych pochodzących z lat 1996-1999, a publikowanych przez rzecznika w jego corocznych raportach, które jest on zobowiązany przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu. W celu zachowania przejrzystości pracy dane zostały przedstawione w dwóch oddzielnych zakresach: podmiotowym i przedmiotowym. Podział taki ma także inne uzasadnienia, związane z wykazaniem dualnym charakterem roli rzecznika. Rozdział zakończony jest dokładną analizą trzech raportów specjalnych opublikowanych przez rzecznika, dotyczących najważniejszych kwestii, jakie rzecznik napotkał w trakcie swojej działalności. Analiza tychże raportów jest podstawą sformułowania wstępnych ocen dotyczących roli i znaczenia rzecznika w ramach systemu wspólnotowego/unijnego.

Struktura opracowania w swym głównym układzie została zbudowana na wzór kryterium systemowego, charakteryzującego problem w ujęciu strukturalno-funkcyjnym. W rozdziale I przedstawiono tło instytucji rzecznika oraz jego zaistnienia w ramach Wspólnoty Europejskiej. Rozdziały II i III stanowią zaś właściwą analizę problemu pracy. Omówiono w nich bowiem zakresy teoretyczny i praktyczny funkcjonowania badanej instytucji.

Warto podkreślić, że niniejsza praca dotyczy zagadnienia, które nie jest często podejmowane w literaturze polskiej. Przyznać także należy, iż nie natrafiono na żadną większą publikację naukową, która dokładnie prezentowałaby zasady funkcjonowania oraz wyniki działalności rzecznika praw obywateli UE w literaturze zagranicznej, zwłaszcza angielskojęzycznej.

Badania nad prezentowaną w tym miejscu problematyką, dzięki stypendium Fundacji Stefana Batorego z Warszawy, Stefan Batory Trust z Oxfordu oraz Commonwealth Office z Londynu były prowadzone również w Oxfordzie (styczeń-marzec 2000 r.). Szczególnie pozytywne w pracy okazały się publikacje

oraz materiały pochodzące z zasobów The European Documentation Centre przy The Law Faculty Library, wchodzącej w skład The Bodleian Library w Oxfordzie, przy których opracowywaniu i analizie bardzo pomocne były uwagi prof. J. Richardsona z Nuffield College, Oxford, któremu jestem wdzięczny za okazaną pomoc i życzliwość. Wiele z prezentowanych zagadnień zostało wskazanych przez prof. Roya G. Gregora oraz dr Philipa Giddingsa, kierujących Reading Centre for Ombudsman Studies działającym przy Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu w Reading.

Na zakończenie pragnę podziękować Profesorowi Z. J. Pietrasiowi za cenne i wielce inspirujące uwagi przedstawiane podczas powstawania pracy.

Mając świadomość, że mimo dołożonych starań, nie udało mi się wyeliminować wszystkich usterek i niedociągnięć w tym opracowaniu, to jednak pozwalam sobie wyrazić nadzieję, iż będzie ono istotnym uzupełnieniem polskiej literatury poświęconej problematyce funkcjonowania Unii Europejskiej, zwłaszcza w kontekście mechanizmów przestrzegania praw człowieka.

# Rozdział I

## Instytucja Rzecznika Praw Obywateli

### 1. Instytucja rzecznika krajowego

W większości współczesnych państw oprócz administracyjnych lub konstytucyjnych organów sądowych występują instytucje politycznej kontroli działania administracji publicznej, a zarazem ochrony praw obywateli. Przyjmują one różne formy, jednakże najczęściej spotykanymi, często funkcjonującymi równolegle, są specjalne komisje parlamentarne oraz rzecznicy praw obywateli (ombudsmeni).

#### 1.1. Geneza instytucji rzecznika krajowego

Powszechnie przyjęty jest pogląd<sup>6</sup>, iż pierwowzorów współczesnego ombudsmana należy się dopatrywać w XVIII-wiecznych rozwiązaniach szwedzkich służących kontroli działalności publicznej, które na przestrzeni lat podlegały różnym przemianom. Urząd ombudsmana, czuwającego nad przestrzeganiem prawa przez administrację w stosunku do obywateli, po raz pierwszy powstał w Szwecji w 1713 roku<sup>7</sup>. W roku 1719 został on przemianowany na urząd kanclerza sprawiedliwości („Justitiekanslern”), który należąc do Rady Królewskiej, dbał o to, by władca nie naruszał konstytucji i prawa<sup>8</sup>. W 1766 roku dodatkowo został ustanowiony system pociągania funkcjonariuszy do odpowiedzialności karnej za przekroczenie kompetencji. Wzmocniony też został nadzór instancyjny nad organami administracji oraz środki zapobiegające niewłaściwej rekrutacji kadr administracyjnych<sup>9</sup>. W 1809 roku, po zniesieniu w Szwecji absolutyzmu, w Akcie o Formie Rządu dodatkowo utworzono urząd ombudsmana („Justitieombudsman”), który był podporządkowany parlamentowi – Riksdagowi. Odtąd stanowił on swoistą przeciwwagę dla kanclerza sprawiedliwości, gdyż był całkowicie niezależny od monarchy, a także od administracji.

W 1947 roku, aby uniknąć konfliktów kompetencyjnych, precyzyjnie określono wzajemne relacje obu urzędów. Kanclerz sprawiedliwości zachował następujące

---

<sup>6</sup> W literaturze można jednak spotkać i inne opinie wskazujące, iż instytucje o podobnym charakterze istniały już w starożytnym Rzymie (*tribuni plebis, censores, praetor*), w Chinach w okresie panowania dynastii Ts'in czy też w świecie islamskim w VII w. n.e. (urząd *Quadi al Quadat*). Zob. szerzej I. Al-Wahab, *The Swedish Institution of Ombudsman*, Stockholm 1979; U. Lundvik, *A Brief Survey of the History of the Ombudsman*, „The Ombudsman Journal”, 1982, Number 2, s. 85-94; V. Pickl, *Islamic Roots of Ombudsman System*, „The Ombudsman Journal”, 1997, Number 6, s. 101-108.

<sup>7</sup> Zob. o tureckim pochodzeniu tzw. modelu szwedzkiego U. Lundvik, op. cit., s. 86.

<sup>8</sup> Urząd Kanclerza Sprawiedliwości w XVIII w został zaadaptowany w Rosji, gdzie nosił nazwę Prokurator Generalny, zob. tamże, s. 86.

<sup>9</sup> Marian Grzybowski, *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998, s. 125.

funkcje ustrojowe: (1) głównego doradcy prawnego i strażnika przestrzegania prawa przez „króla w Radzie” (rząd), (2) reprezentanta korony – w roli prokuratora generalnego w sprawach o ochronę interesu państwa, (3) nadzorowania urzędników administracji co do przestrzegania przez nich granic ich uprawnień. W sprawach dotyczących ochrony wolności i praw obywateli kompetencje i działania kanclerza sprawiedliwości pokrywają się z funkcjami i działaniami ombudsmana<sup>10</sup>. W trakcie prac konstytucyjnych nad ustawą zasadniczą, prowadzonych w Szwecji w latach 1954-1974, dokonano kolejnych zmian w systemie kontroli praw obywateli. W 1968 roku urząd ombudsmana został zreorganizowany: powołano trzech równorzędnych ombudsmanów, z równymi kompetencjami, oraz dwóch zastępców. Następnie w 1976 roku, ze względu na znaczny wzrost liczby skarg, powołano czterech równorzędnych ombudsmanów, zwanych „Riksdagens Ombudsmän” lub „Justitieombudsmannen”<sup>11</sup>. Oprócz ombudsmanów powoływanych przez parlament istnieją w Szwecji ombudsmani wyznaczani przez rząd. Należą do nich: Ombudsman Konsumentów (od 1971 roku), Ombudsman do spraw Równości Szans (od 1980 roku), Ombudsman do spraw Dyskryminacji Etnicznej (od 1986 roku), Ombudsman do spraw Dzieci oraz Urząd Ombudsmana Osób Niepełnosprawnych. Od 1969 roku istnieje również Urząd Ombudsmana do spraw Wolności Prasy<sup>12</sup>.

## 1.2 Model instytucji rzecznika krajowego

Występujący obecnie w wielu krajach na świecie urząd rzecznika praw obywateli zajmuje się skargami od społeczeństwa dotyczącymi decyzji, działań lub zaniechań administracji publicznej<sup>13</sup>. Osoba pełniąca ten urząd jest wybierana przez parlament bądź też wyznaczana przez głowę państwa lub rządu na drodze konsultacji z parlamentem lub po nich.

Ombudsman to osoba o szczególnym autorytecie, która pozostaje niezależna od innych organów państwowych, podlegająca z reguły parlamentowi, której przysługują ustawowe uprawnienia do bezstronnego badania skarg obywateli na krzywdy doznane ze strony urzędników administracji publicznej lub funkcjonariuszy służb publicznych i mogąca spowodować zmianę decyzji niesprawiedliwej bądź niezgodnej z prawem oraz podejmować środki zmierzające do usunięcia przyczyn decyzji wywołującej skargę i ukaranie urzędnika lub funkcjonariusza odpowiedzialnego za złą administrację<sup>14</sup>. Zadaniem ombudsmana

---

<sup>10</sup> Tamże, s. 125

<sup>11</sup> Zob. szerzej G. Sawyer, *Ombudsmen*, Melbourne 1968, s. 9.

<sup>12</sup> *The Swedish Ombudsman. Fact Sheets on Sweden*, Stockholm 1998, s. 1-4.

<sup>13</sup> Zob. szerzej na temat możliwości wprowadzenia instytucji ombudsmana do systemów politycznych różnych państw: D.C. Rowat (ed.), *The Ombudsman – Citizen's Defender*, London 1965; D.C. Rowat, *The Ombudsman Plan. The Worldwide Spread of an Idea*, London 1985; F. Stacy, *Ombudsman Compared*, Oxford 1978; G. E. Caiden (ed.), *International Handbook of the Ombudsman. Evolution and Present Function*, London 1983

<sup>14</sup> M. Podolak, *Ombudsman*, [w:] *Polityka – ustrój – idee. Leksykon Politologiczny*, pod red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin 1999, s. 235.



jest ochrona obywateli przed naruszeniem prawa, nadużyciem władzy, błędami, niesprawiedliwymi decyzjami oraz złym zarządzaniem, w celu polepszenia administracji publicznej oraz sprawienie, by działania władzy były bardziej otwarte, a także by jej funkcjonariusze byli bardziej odpowiedzialni wobec członków społeczeństwa. Instytucja rzecznika może być uwzględniona w krajowych konstytucjach lub wspierana przez ustawodawstwo lub akt utworzony na podstawie innego aktu legislatury.

Ombudsman ma zazwyczaj kompetencje do podejmowania przedmiotowych badań w zakresie skarg od społeczeństwa wobec administracji rządowej, często jednak ma również prawo wszczęcia dochodzenia z własnej inicjatywy, nawet jeżeli skarga nie została zgłoszona lub przyjęta. By chronić prawa obywateli, rzecznik dysponuje różnymi możliwościami, między innymi:

- może badać, czy administracja rządowa postępuje wbrew prawu lub niesprawiedliwie;
- jeżeli przedmiotowe dochodzenie wykazuje niewłaściwość działania administracji, wówczas może zgłaszać rekomendacje w celu zlikwidowania niewłaściwych działań administracji; oraz
- może zgłosić swoje działania w szczególnych przypadkach do rządu oraz przedstawić skargi lub też, o ile rekomendacje dotyczące konkretnych spraw nie zostaną przez rząd uwzględnione, przedłożyć sprawę ustawodawcy; większość rzeczników przedstawia również coroczne sprawozdania ze swojej działalności przed parlamentem oraz opinią publiczną<sup>15</sup>.

Ombudsman zazwyczaj nie ma prawa do podejmowania decyzji, które wiązałyby rząd; raczej przedstawia rekomendacje zmian, będące wynikiem dokładnego zbadania sprawy. Fundamentalną podstawą instytucji rzecznika jest niezależność jego urzędu od wpływów władz wykonawczych oraz administracji. W celu zapewnienia wiarygodności dochodzeń oraz rekomendacji podejmowanych przez ombudsmiana powinien on utrzymywać i chronić bezstronność oraz integralność swojego urzędu.

Ombudsman w sferze ogólnopublicznej ma ogólną jurysdykcję wobec szerokiego grona instytucji rządowych<sup>16</sup>. W niektórych przypadkach zasięg ten może się rozszerzać nawet na sądownictwo, rząd, policję i armię, a w innych krajach niektóre z tych obszarów są wykluczone spod kompetencji ombudsmiana. Wiele państw stworzyło także ombudsmanów, którzy zajmują się jedynie

---

<sup>15</sup> *The Ombudsman Concept*. International Ombudsman Institute: <http://www.law.ualberta.ca/centres/oi/brochure.htm>.

<sup>16</sup> Na potrzeby opisu wysokiego stopnia rozwoju różnego typu instytucji o charakterze ombudsmiana w Wielkiej Brytanii pojawił się termin „ombudsmania”. Zob. The Rt. Hon., the Lord Woolf, Master of the Rolls, *Foreword*, [w:] *A-Z of Ombudsman. A guide to ombudsman schemes in Britain and Ireland*, London 1997, s. iii.; P. Giddings, *The ombudsman in a changing world*, „Consumer Policy Review”, 1998, vol. 8 Number 6, s. 202-208.

wybranymi aspektami działalności rządu, takimi jak: dostęp do informacji, działalność służb policyjnych i służb zbrojnych lub postępowanie urzędników pod względem etyki. W innych sytuacjach ombudsman ma stosowny mandat do ochrony środowiska, zajmowania się sprawami kultury lub języka czy też badania korupcji w rządzie.

W ostatnich latach wiele krajów przechodzi transformację ku demokratycznym rządów. W ramach tych przeobrażeń często są tworzone urzędy ombudsmana służące polepszeniu jakości i efektywności pracy administracji rządowej. Niektóre z tych nowo utworzonych instytucji są bezpośrednio zobowiązane do badania skarg obywateli dotyczących przypadków pogwałcenia praw obywateli przez rząd. Ponadto instytucje te czasem otrzymują dodatkowe kompetencje, takie jak zdolność do wszczynania spraw przed sądem w sprawach ochrony praw człowieka gwarantowanych w konstytucji lub też zadań w sferze promowania wiedzy o prawach człowieka. Wiele państw ustanowiło komisje praw człowieka, które korzystają ze wzoru instytucji ombudsmana jako środka służącego poprawieniu ochrony praw człowieka. W państwach tych komisje praw człowieka działają jak ombudsman, badając skargi od obywateli, ponadto aktywnie realizują programy służące stworzeniu „kultury praw człowieka”.

Należy wspomnieć, iż model instytucji ombudsmana został również zaadoptowany przez sektor prywatny, jako forma wewnętrznego rozwiązywania sporów lub też w celu załatwiania skarg wnoszonych przez klientów przeciwko prywatnym firmom. Mogą zatem istnieć koncepcje ombudsmana na uniwersytetach, w sektorze opieki zdrowotnej, w korporacjach i bankach; są one szczególnie popularne w krajach Ameryki Północnej<sup>17</sup>.

### 1.3. Instytucja rzecznika krajowego na świecie

Szwedzki model instytucji ombudsmana najpierw rozpowszechnił się kolejno we wszystkich krajach skandynawskich. W 1919 roku powołano ombudsmana w Finlandii<sup>18</sup>; w 1953 roku w Norwegii ombudsmana do spraw wojskowych, a w 1962 roku do innych spraw cywilnych; w 1953 roku powołano ombudsmana w Danii. Należy jednak zaznaczyć, iż przyjęte rozwiązania ustrojowe i proceduralne w tych poszczególnych krajach są odmienne, najważniejszą zaś różnicą jest to, że w Szwecji i Finlandii ombudsman nie sprawuje kontroli nad ministrami, a w Norwegii i Danii nad sądami. Jednakże badacze tej problematyki zgodni są

---

<sup>17</sup> Zob. na temat niewłaściwych zastosowań terminu „ombudsman” oraz związanych z tym nadużyć: D. C. Rowat, *The Ombudsman Plan ...*, s. 182; G. E. Caiden, N. MacDermont, A. Sandler, *The Institution of Ombudsman*, [w:] G. E. Caiden (ed.), *International Handbook ...*, s. 3.

<sup>18</sup> Zob. szerzej P. Kastari, *Delegat parlamentu (ombudsman) i kanclerz sprawiedliwości w Finlandii*, „Państwo i Prawo”, 1963, nr 3, s.448-453.

co do tego, że można mówić o pewnym „skandynawskim „czy raczej „nordyckim” modelu instytucji ombudsmana<sup>19</sup>.

Popularność instytucji ombudsmana znacznie wzrosła w latach 60.<sup>20</sup>, mimo istotnych przeszkód, to jest daleko posuniętej politycznej i kulturowej izolacji państw skandynawskich oraz bariery językowej. W 1957 roku w RFN wprowadzono instytucję ombudsmana do spraw wojskowych (*Wehrbeauftragter*) i do chwili obecnej jest to jedyny tego typu urząd na poziomie narodowym w Niemczech. W następnych latach kolejne państwa, zwłaszcza należące do Commonwealthu, wpisały urząd rzecznika w swoje systemy państwowe: Nowa Zelandia w 1962 roku, Wielka Brytania w 1967 roku<sup>21</sup>, większość prowincji kanadyjskich od 1967 roku, Tanzania w 1968 roku, Izrael w 1971 roku, Puerto Rico w 1977 roku, Australia na szczeblu federalnym w 1977 roku<sup>22</sup>, w latach 1972-1979 na szczeblu krajowym, Francja w 1973 roku, Portugalia w 1975 roku, Hiszpania w 1981 roku, Holandia w 1982 roku. W Japonii od ponad dwudziestu lat funkcje zbliżone do funkcji ombudsmana pełni lokalni „doradcy administracyjni”. Do połowy 1983 roku urząd ombudsmana funkcjonował na szczeblu krajowym w ponad 20 krajach i na szczeblu regionów lub prowincji w 6 innych państwach<sup>23</sup>.

W ciągu dwóch ostatnich dekad, głównie za sprawą procesu demokratyzacji następującego w wielu państwach, liczba ustanawianych urzędów ombudsmana znacznie wzrosła. Te przemiany demokratyczne i związane z nimi przekształcenia w systemach rządzenia, a zwłaszcza kształtowanie się instytucji mających na celu ochronę praw człowieka, występowały głównie w krajach Ameryki Łacińskiej, w Europie Środkowej i Wschodniej oraz w niektórych częściach Afryki oraz regionu Azji i Pacyfiku. Do tego typu krajów można zaliczyć: Argentynę, Kostarykę, Kolumbię, Gwatemalę, Peru, Namibię, Republikę Południowej Afryki, Polskę, niektóre państwa frankofońskie, Węgry, Litwę, Słowenię, Filipiny. Na koniec 1995 roku instytucja ombudsmana funkcjonowała w 75 krajach, w tej liczbie w 27 europejskich. Obecnie istnieje ona w około 90 państwach na świecie, i to w zasadzie we wszystkich

---

<sup>19</sup> Zob. szerzej E. Hansen, *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*, „*Studia Prawnicze*”, 1972, z. 32, s. 199-233; C. Eklund, *The Scandinavian Model*, [w:] E. Marias (ed.), *The European Ombudsman*, Maastricht 1994, s. 11. Według Eklunda skandynawski model ombudsmana charakteryzuje się następującymi cechami: ma walor bezstronnego sędziego; jest całkowicie niezależny od władzy wykonawczej i w dużym stopniu od władzy ustawodawczej; jego rozstrzygnięcia nie są prawnie wiążące; jest całkowicie swobodny w uznaniu, którą skargę podjąć, a którą odrzucić; może podjąć kontrolę z własnej inicjatywy; ma niemal nieograniczony dostęp do informacji; ma prawo inicjatywy ustawodawczej.

<sup>20</sup> Por. D. C. Rowat, *The Ombudsman Plan ...*, s. 131.

<sup>21</sup> Zob. szerzej U. Lundvik, *op.cit.*, s. 81.

<sup>22</sup> Był to pierwszy urząd ombudsmana utworzony na szczeblu narodowym w państwie federalnym. Zob. szerzej tamże, s. 93.

<sup>23</sup> *The Ombudsman Concept...*, *op.cit.*, <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/brochure.htm>.

jego regionach<sup>24</sup>. Choć zazwyczaj jest to rzecznik na poziomie krajowym, to w kilku państwach występują ombudsmeni jedynie na poziomie subnarodowym, tj. na szczeblu regionów, prowincji oraz miast. Sytuacja taka ma miejsce np. w Kanadzie, USA, Indiach i we Włoszech.

W tym kontekście należy również wspomnieć o państwach takich jak: Australia, Argentyna, Meksyk, Hiszpania, które stworzyły warunki dla funkcjonowania rzeczników praw obywateli równocześnie na kilku poziomach, tj. poziomie krajowym oraz subnarodowym.

Na 15 krajów – członków Unii Europejskiej tylko w dwóch nie funkcjonuje ombudsman na szczeblu krajowym i o szerokim zakresie kompetencji: w Niemczech, jak wspomniano, działa rzecznik do spraw wojskowych, w Belgii istnieją rzecznicy regionalni.

## 2. Instytucja rzecznika praw obywateli Unii Europejskiej

We wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej, krajach które charakteryzują się stabilnymi systemami demokratycznymi oraz przestrzeganiem praw człowieka<sup>25</sup>, oprócz administracyjnych oraz konstytucyjnych organów sądowych funkcjonują również instytucje politycznej kontroli działania administracji publicznej<sup>26</sup>. Występują one w różnym kształcie, jednakże najczęściej spotykanymi ich formami, i to działającymi równolegle, są parlamentarne komisje skarg, wniosków, petycji oraz ombudsmeni. Również na szczeblu europejskim wprowadzono na mocy Traktatu z Maastricht<sup>27</sup> tego typu instytucje: Rzecznika Praw Obywateli Unii Europejskiej oraz Komisję Petycji

<sup>24</sup> Termin „ombudsman”, wywodzący się z języka szwedzkiego (oznacza „przedstawiciela”), został zaadoptowany w wielu krajach, gdzie obecnie występują narodowe określenia dla oznaczenia tejże instytucji. Na przykład: „Defensor del Pueblo” – w Hiszpanii i państwach hiszpańskojęzycznych (Argentyna, Peru czy Kolumbia); „Parliamentary Commissioner for Administration” – w Wielkiej Brytanii oraz w Sri Lance; „Médiateur de la République” – we Francji, Gabonie, Mauretanii i Senegal; „Public Protector” w Republice Południowej Afryki; „Protecteur du Citoyen” – w kanadyjskiej prowincji Québec; „Volksanwaltschaft” – w Austrii; „Public Complaints Commission” – w Nigerii; „Provedor de Justiça” w Portugalii; „Difensore Civico” – Włoszech; „Investigator-General” w Zambii; „Wafaqi Mohtasib” w Pakistanie; „Lok Ayukta” – w Indiach. W niektórych państwach, gdzie ochrona praw człowieka jest głównym zadaniem ombudsmana, znajduje to wyraz w nazwie tej instytucji. Jako przykład można tu wskazać: Meksyk – Mexico’s Comisión Nacional de Derechos Humanos, Gwatemala – Guatemala Procurador de los Derechos Humanos, El Salvador – the Procurador Para la Defensa de los Derechos Humanos, Ghana – the Commission on Human Rights and Administrative Justice of Ghana, Polska – Rzecznik Praw Obywateli.

<sup>25</sup> A. Ambroziak, *Konferencja międzyrządowa: Unia bliżej swoich obywateli*, „Wspólnoty Europejskie”, 1996, nr 3(55), s. 4; por. artykuł 6 *Traktatu o Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), [w:] A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (oprac.), *Dokumenty europejskiej*, t. III, Lublin 1999, s. 51.

<sup>26</sup> W języku angielskim funkcję spełnianą przez tego typu instytucje określa się często mianem *non judicial protection*.

<sup>27</sup> Por. art. 195 i 194 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* [w:] A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska (oprac.), *Dokumenty europejskie*, t. III, Lublin 1999, s. 257 (Dalek TWE).

Parlamentu Europejskiego<sup>28</sup>. Przedmiotem niniejszej części pracy jest przedstawienie instytucji Rzecznika Praw Obywateli Unii Europejskiej, który jest pierwszym tego typu organem na poziomie ponadnarodowym.

## 2.1. Uwagi terminologiczne

Nie ma w Polsce obowiązującej, urzędowej wersji traktatów założycielskich, która w przyszłości ostatecznie rozstrzygnie o przyjętej terminologii i nomenklaturze instytucji, co skazuje zarówno badaczy, polityków, jak i obywateli na używanie często kilku tożsamyh określeń w odniesieniu do tych samych instytucji czy organów. W polskiej literaturze przedmiotu oraz w tłumaczeniach pozycji obcojęzycznych pojawiają się zazwyczaj dwie wersje nazwy omawianej instytucji: ombudsman europejski<sup>29</sup> lub Rzecznik Praw Obywatelskich<sup>30</sup>. Spotyka się też obydwie terminy stosowane wymiennie<sup>31</sup>. Sporadycznie występują też inne polskie określenia: pełnomocnik praw obywatelskich, pełnomocnik obywateli<sup>32</sup>, rzecznik praw obywateli<sup>33</sup>, rzecznik obywateli Unii Europejskiej<sup>34</sup> oraz mediator<sup>35</sup>. Jednocześnie należy wspomnieć, iż w poszczególnych wersjach językowych Traktatu UE używane są terminy analogiczne do nazw instytucji krajowych. Słuszne jednak wydają się obawy, iż rozwiązanie to jest dość ryzykowne – identyczność brzmienia nazwy instytucji Unii Europejskiej

<sup>28</sup> E. Marias określa to mianem „modelu podwójnego zabezpieczenia” (*model of dual protection*). Zob. E. Marias, *European Citizenship in Action: from Maastricht to the Intergovernmental Conference*, [w:] M. La Torre (ed.), *European Citizenship: An Institutional Challenge*, London 1998, s. 302. Dodatkowo na mocy art. 193 Traktatu Europejskiego może ustanowić Tymczasowy Komitet Dochodzeniowy. Por. art. 193 TWE, *Dokumenty europejskie...*, op. cit., s. 257.

<sup>29</sup> Por. m.in.: J. Galster, *Konstytucjonalno-prawne zapożyczenia w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego”, 1996, nr 1, s. 15-16; A. Evans, *Prawo integracji europejskiej*, Część I, Warszawa 1996, s. 34-35; M. Kruk, *Parlament Europejski: traktaty i praktyka. Współpraca Sejmu i Senatu z Parlamentem Europejskim*, Kancelaria Sejmu, Biuro Stosunków Międzyparlamentarnych, „Biuletyn Informacyjny”, 1997, zeszyt I, s. 42-43.

<sup>30</sup> Por. m.in. J. Kolasa, *Traktat z Maastricht – zarys podstawowych zagadnień konstytucyjnych*, [w:] red. J. Kolasa, *Wspólnoty Europejskie (Unia). Wybrane problemy prawne*, Część II, Wrocław 1995, s. 39; D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s. 76; *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, wybór i red. W. Czapliński, A. Wyrozumska, Warszawa 1996, s. 89-90; F. Jacobs, R. Corbett, M. Shackleton, *Parlament Europejski*, Rzeszów 1996, s. 447-48; Z. Czachór, *101 trudnych pytań o Unię Europejską*, Warszawa 1997, s. 33; J. A. Wojciechowski, *Instytucje Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1995, s. 34.

<sup>31</sup> Por. m.in. Z.M. Doliwa-Klepacki, *Wspólnoty Europejskie. Analiza oraz wybrane dokumenty*, Białystok 1993, s. 154.

<sup>32</sup> Por. W. Weinfeld, W. Weissels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 1995, s. 75, 115.

<sup>33</sup> Por. F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa-Wrocław 1999, s. 71.

<sup>34</sup> Por. N. Banaszak, *Rzecznik obywateli Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 1998, nr 41, s. 65-82.

<sup>35</sup> Por. C. Mik, *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju”, 1993, nr 2, s. 63-94.

i instytucji krajowej nasuwa fałszywy wniosek o jednakowym zakresie ich kompetencji. Dotychczasowa praktyka wskazuje, iż zakorzeniona lepiej w świadomości prawnej obywateli UE znajomość zakresu i zasad działania ombudsmanów krajowych i przekonanie o takim samym statusie ombudsmana europejskiego przyczyniają się do napływu do jego biura ogromnej liczby skarg wykraczających poza jego kompetencje wyznaczone w traktacie<sup>36</sup>.

Zgłaszane przez niektórych<sup>37</sup> troski o uniknięcie mylnego utożsamienia przez obywateli – przyszłych beneficjentów prawa do skargi – instytucji obydwu rzeczników (krajowego i europejskiego) czy też rozpowszechnienie błędnego przekonania o prostym przeniesieniu krajowych rozwiązań na grunt wspólnotowy, wydają się zasadne o tyle, o ile w użyciu mogą się pojawić terminy nieprecyzyjne, pozbawione dookreślenia „Unii Europejskiej”. W niniejszej pracy korzystamy z określeń: rzecznik praw obywateli UE oraz ombudsman UE<sup>38</sup>.

## 2.2. Geneza

Koncepcja funkcjonowania rzecznika praw obywateli na poziomie wspólnotowym była i nadal jest ściśle związana z ideą obywatelstwa europejskiego, będącą jednym z głównych elementów, stopniowo realizowanej od początku lat 70. wizji unii politycznej państw zachodnioeuropejskich. Przedstawiając w tej części naszej pracy genezę instytucji ombudsmana UE, zechcemy zatem najpierw odnieść się pokrótce do tych właśnie inicjatyw podejmowanych przez Wspólnoty na rzecz utworzenia „Europy Obywateli” – Europy opartej na tradycji poszanowania zasad demokracji oraz praw człowieka. Następnie zostaną omówione kolejne projekty oraz etapy działań zmierzających na przestrzeni około 20 lat do utworzenia instytucji rzecznika praw obywateli Unii Europejskiej.

Podczas paryskiej konferencji na szczycie szefów państw i rządów, która odbyła się w dniach 19-20 października 1972 r., przedstawiciele Belgii i Włoch zaproponowali po raz pierwszy przyznanie biernego i czynnego prawa wyborczego na płaszczyźnie wspólnotowej wszystkim obywatelom państw członkowskich WE. Następny szczyt paryski (9-10 grudnia 1974 r.) w komunikacie końcowym zalecił utworzenie grupy roboczej, której zadaniem było określenie, przy spełnieniu jakich przesłanek i w jakim terminie obywatele dziewięciu państw członkowskich mogliby uzyskać szczególnie prawa wynikające z tego członkostwa. Rezultaty pracy tejże grupy znalazły odzwierciedlenie w sprawozdaniu Komisji Europejskiej dotyczącym koncepcji Europy obywateli z 3 lipca 1975 r.<sup>39</sup> Sprawozdanie to zawierało dwie

<sup>36</sup> Por. *Mediateur national et mediateur europeen*, „Tribune pour l'Europe”, październik 1996, za: E. Popławska, *Instytucja ombudsmana europejskiego*, „Studia Europejskie”, 1997, nr 4, s. 28.

<sup>37</sup> E. Popławska, *Instytucja ...*, *op.cit.*, s. 29.

<sup>38</sup> W rozdziałach II i III, z uwagi na bardzo częste użycie tych nazw, przyjąłem skróconą wersję, tj. rzecznik lub ombudsman.

<sup>39</sup> European Commission, *Towards a „Europe for citizens”*, „Bulletin of the European Communities”, 1975, No 7/8, s. 12-14.

istotne konkluzje. Po pierwsze, szczególne prawa obywatelskie i polityczne, przysługujące obywatelom jednego kraju członkowskiego, muszą być przyznane obywatelom innych państw członkowskich, i ma to się odbywać na zasadach przyjętych w traktatach wspólnotowych dla dziedzin gospodarczych. Po drugie, charakteryzując szczególne prawa polityczne, sprawozdanie z naciskiem wspominało o czynnym i biernym prawie wyborczym oraz prawie dostępu do urzędów publicznych.

Kolejna inicjatywa dotycząca omawianych kwestii wyszła od Parlamentu Europejskiego, który w swej rezolucji dotyczącej utworzenia Unii Europejskiej (10 lipca 1975 r.) przedstawił postulat wypracowania „Karty Praw Obywatelskich Wspólnot Europejskich”<sup>40</sup>. W założeniu miał to być dokument, który wzmacniałby poczucie jedności i przyczyniał się do kreowania „europejskiej świadomości obywateli”. Następnie 29 grudnia 1975 r. swój raport przedstawił L. Tindemans, belgijski premier, a zarazem sprawozdawca grupy roboczej utworzonej rok wcześniej w czasie szczytu paryskiego. W opracowaniu tym, koncentrującym się na możliwościach utworzenia Unii Europejskiej, w rozdziale dotyczącym „Europy obywateli” uwypuklono znaczenie ochrony praw Europejczyków, jak również potrzebę konkretyzacji oznak ich tożsamości i solidarności<sup>41</sup>. Mimo iż raport ten nie został ostatecznie przyjęty, to jest słusznie wymieniany jako istotny element wypracowywania kształtu współczesnej Europy<sup>42</sup>.

W latach 70. największą inicjatywą w kreowaniu nowego wymiaru integracji wykazywał się Parlament Europejski. Realizując postanowienia uchwały wspomnianej wyżej konferencji paryskiej, opracował on rezolucję, w której zawarł wiele cennych propozycji rozszerzających dotychczasowy katalog praw szczególnych<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> European Parliament, *Resolution on European Union*, „Official Journal of the European Communities”, No C 179, 6.08.1975, s. 30.

<sup>41</sup> *European Union. Report by L. Tindemans to the European Council*, „Bulletin of the European Communities. Supplement”, 1976, No 1, s. 29.

<sup>42</sup> Por. M. Lis, *Podstawowe instytucje prawa europejskiego - zarys problematyki*, [w:] J. Kolasa (red.), *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy*, t. I, Wrocław 1994, s. 45 i n.

<sup>43</sup> European Parliament, *Resolution on the granting of special rights to be citizens of the European Community in implementation of the decision of the Paris Summit of December 1974*, „Official Journal of the European Communities”, No C 299, 12.12.1977, s. 26 i n. Do głównych postulatów zgłoszonych w tym zakresie należy zaliczyć: rozszerzenie zapisanych w traktatach wspólnotowych instrumentów ochrony praw gospodarczych także na prawa obywatelskie i polityczne; prawo do skargi indywidualnej do Trybunału Europejskiego; prawo dostępu do urzędów publicznych; bierno i czynne prawo wyborcze oraz dostęp do urzędów publicznych na szczeblu komunalnym; bierno i czynne prawo wyborcze oraz dostęp do urzędów publicznych w gminnych i państwowych, pośrednich związkach terytorialnych (departamentach, prowincjach, hrabstwach, regionach itp.) dla obywateli co najmniej dziesięć lat zamieszkałych w kraju członkowskim Wspólnoty; inne prawa, które z przyznaniem praw wyborczych się wiążą, w szczególności prawo do zgromadzeń i stowarzyszeń; zrównanie z obywatelami kraju członkowskiego innych zainteresowanych obywateli Wspólnoty, mających miejsce zamieszkania na terenie tego kraju w ochronie ich praw, dostępie do urzędów i funkcji na płaszczyźnie zawodowej, socjalnej i gospodarczej, w razie potrzeby odpowiednio do czasu trwania pobytu; prawo do członkostwa w dowolnie wybranych związkach zawodowych; prawo do wyboru miejsca pobytu dla wszystkich obywateli Wspólnoty; prawo do używania języka ojczystego i wolny wybór obroncy w sprawach karnych w każdym kraju członkowskim; swobodę obywateli Wspólnoty do tworzenia instytucji oświatowych na zasadach właściwych dla danego kraju, swobodę nauczania i pobierania nauki.

Dokonując analizy tych propozycji, należy zauważyć, iż w zdecydowanej większości przypadków adresatem tych norm jest obywatel, co upodabnia tenże katalog norm do zapisów konstytucyjnych tworzących krajowe porządki praw i wolności. Równocześnie taka postać zapisu odróżnia te normy od przyjmowanych w międzynarodowych konwencjach praw jednostki, konwencjach, które zazwyczaj bywają zbiorem jedynie zaleceń czy propozycji skierowanych do państw-sygnatariuszy. Dzieje się tak w związku z faktem, iż realizacja ochrony praw obywateli Wspólnoty odbywa się na poziomie ponadnarodowym. Można także zauważyć, iż same prawa mają charakter praw, które mogłyby dotyczyć obywateli pojedynczego państwa; w myśl propozycji realizacja np. praw wyborczych do samorządów powinna przebiegać na podstawie jednakowych zasad, jednak w różnych przeciwstrukturalnie, na podstawie rozmaitych ordynacji. Realizacja tego zadania wymaga pokonania wielu barier systemowych, kulturowych czy też mentalnych. Dodatkową cechą propozycji Parlamentu jest występujący i łatwy do zauważenia w ramach „szczególnych praw” obywateli Wspólnot pewien brak spójności oraz, w konsekwencji, ich rozproszenie w aktach o różnej mocy wiążącej<sup>44</sup>. Znając występujące tego typu ograniczenia, z pewnością łatwiej jest obecnie zrozumieć fakt, dlaczego twórcy „Europy obywateli” pracowali nad swą koncepcją ponad dwadzieścia lat.

W związku z tym, iż przedstawiona wyżej inicjatywa Parlamentu nie spotkała się z żadnym odzewem ze strony ani Rady, ani Komisji Wspólnot, Parlament Europejski wezwał Komisję do zakończenia prac nad prawami szczególnymi obywateli do lipca 1978 r. Dodatkowo zdecydował on także zwołać jesienią 1978 r. do Florencji konferencję, na której miałyby być omówione wszystkie zagadnienia związane z tą materią.

W trakcie tegoż spotkania przedstawiciele organów Wspólnot wraz z przedstawicielami parlamentów krajów członkowskich mieli opracować „Kartę Praw Obywatelskich Wspólnot Europejskich”. Jednakże, ponieważ niemal w tym samym czasie konferencja szefów państw i rządów w swoim wyjaśnieniu dotyczącym zasad demokracji powołała się na osiągnięte rok wcześniej wspólne stanowisko Parlamentu, Rady i Komisji dotyczące praw zasadniczych, powstała konieczność rozróżnienia praw zasadniczych i praw szczególnych. Stanowisko naczelnych organów Wspólnot dotyczyło akceptacji i deklaracji przestrzegania praw wynikających z zapisów konstytucyjnych państw członkowskich, jak również zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W zaistniałej sytuacji i przy osiągniętym dotychczas porozumieniu poszukiwanie nowych gwarancji dla postępującej demokratyzacji w działalności Wspólnot wydawało się niecelowe.

Dopiero dziesięć lat po konferencji na szczycie w 1974 roku, utworzony wówczas pozastatutowy organ konsultacyjny – Rada Europejska powołała na posiedzeniu w Fontainebleau w dniach 25-26 czerwca 1984 roku komisję do spraw „Europy obywateli”. W skład tej tak zwanej „Komisji *ad hoc*” lub „Komisji Adonnino” – od

<sup>44</sup> Por. szerzej na temat praw jednostki B. Banaszak, *Prawa jednostki i system ich ochrony*, Wrocław 1995.



nazwiska włoskiego polityka i jej sprawozdawcy P. Adonnino – wchodzili przedstawiciele szefów państw i rządów. Celem prac tej komisji, podobnie jak i innej, równoległe działającej komisji, tym razem pod przewodnictwem irlandzkiego senatora J. Dooge'a, było udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób można stworzyć Unię Europejską. Wyniki prac obu tych komisji zostały przedstawione na specjalnej konferencji międzyrządowej w Mediolanie. Powstały tam wówczas podstawy przyszłej współpracy politycznej krajów członkowskich Wspólnot, a także nowe stanowiska dotyczące możliwości urzeczywistnienia koncepcji „Europy obywateli”. Przedstawiony w dniach 28-29 czerwca 1985 r. raport „Komisji *ad hoc*” został przyjęty przez Radę Europejską i skierowany do dalszych prac w Radzie Wspólnot<sup>45</sup>. W raporcie tym wnioskowano dokonanie przemian mających doprowadzić do tego, by struktury i działania administracji Wspólnot stały się bardziej przejrzyste. Między innymi zaproponowano, aby Rada Europejska wspierała inicjatywy i działania Parlamentu zmierzające do ułatwienia stosowania prawa do petycji służącego obywatelom. Postulowano również, by Parlament zbadał, czy zasadne będzie stworzenie instytucji ombudsmana przez niego powoływanego i przy nim działającego. Urząd ten miałby kontrolować całą administrację wykonującą zadania Wspólnot.

Parlament, według tych założeń, powinien tak umocować ombudsmana, aby mógł on badać skargi obywateli oraz dysponował odpowiednimi środkami prawnymi do prowadzenia badania zasadności skarg, natomiast ewentualne konkluzje i zalecenia przekazywać w formie sprawozdań. Zastrzeżono jednak, iż wypracowane w przyszłości regulacje nie mogą naruszać osiągniętego już układu relacji między poszczególnymi instytucjami Wspólnoty. W trakcie dalszych prac okazało się, iż właśnie ta ostatnia kwestia wzbudziła najwięcej emocji i dyskusji na forum Parlamentu. Następstwem tej sytuacji stało bowiem przyjęcie przez Parlament w czerwcu 1985 roku rezolucji dotyczącej wzmocnienia instytucji petycji wnoszonych przez obywateli do Parlamentu, w której stwierdzono, że są one dostatecznym środkiem służącym do kontrolowania administracji, a różnice w porządkach prawnych Wspólnot i krajów członkowskich nie pozwalają na przeniesienie instytucji ombudsmana na płaszczyznę Wspólnot<sup>46</sup>.

To zahamowanie działań zmierzających do stworzenia instytucji Rzecznika Praw Obywateli bardzo wyraźnie zostało wyrażone w kolejnej rezolucji Parlamentu Europejskiego z 13 października 1985 roku traktującej o „Europie obywateli”, gdzie zabrakło jakichkolwiek wskazówek na temat kształtu instytucji ombudsmana<sup>47</sup>. Nieco później, w 1988 roku, podobne podejście zaprezentowała Komisja w swym

<sup>45</sup> *Convening of the intergovernmental conference*, „Bulletin of the European Communities”, 1985, No 7/8, s. 7- 11.

<sup>46</sup> European Parliament, *Resolution on strengthening the citizen's right to petition the European Parliament*, „Official Journal of the European Communities”, No C 175, 14.07.1985, s. 274.

<sup>47</sup> European Parliament, *Resolution on a people's Europe*, „Official Journal of the European Communities”, No C 345, 13.11.1985, s. 27 i n.

komunikacie pt. „Europa obywateli” (24 czerwca 1988 r.), gdzie całkowicie pominięto rozważania na temat stworzenia instytucji ombudsmána. Aczkolwiek raport „Komisji *ad hoc*” w zakresie utworzenia instytucji ombudsmána początkowo nie przyniósł żadnych efektów, to jednak zawarte w nim propozycje i sugestie były w postaci konkretnych zapisów stopniowo umieszczane w kolejnych projektach zmian traktatów wprowadzonych ostatecznie przez Traktat z Maastricht.

Jak już zaznaczono, pomysł wprowadzenia instytucji ombudsmána UE został wpisany w ramy wspólnotowej agendy dopiero w 1984 roku, jednakże sama kwestia była przedmiotem trwającej już wówczas ponad 10 lat dyskusji. O rzeczniku praw obywateli na poziomie Wspólnot Europejskich zaczęto bowiem dość głośno mówić w drugiej połowie lat 70. Sir Q. Walker-Smith, przewodniczący Komisji Prawnej Parlamentu Europejskiego, był jednym z pierwszych, którzy dostrzegli potrzebę utworzenia instytucji wspólnotowego ombudsmána. W 1978 roku wskazując na istotę ówczesnych artykułów: 189 oraz 100 Traktatu EWG, stwierdził, iż ponieważ działania Wspólnot potencjalnie dotyczą pojedynczych obywateli, zatem konieczne jest stworzenie „w nieodległej przyszłości” mechanizmu zabezpieczającego ich prawa przed naruszeniami ze strony instytucji EWG. Nie precyzując zakresu przyszłej działalności wspólnotowego ombudsmána, Q. Walker-Smith zaznaczył, iż szczególną uwagę trzeba będzie poświęcić kwestii ułożenia wzajemnych relacji między nim a ombudsmánami krajowymi z poszczególnych państw członkowskich<sup>48</sup>. Propozycja Walker-Smith, a stanowiła zapewne podstawę przyjęcia przez Parlament Europejski w czerwcu 1979 roku rezolucji, w której stwierdzono, iż jest pożądane utworzenie urzędu ombudsmána wspólnotowego<sup>49</sup>. Przez następnych kilkanaście lat, jak już wspomniano, idea wprowadzenia do wspólnotowego systemu instytucji rzecznika praw obywateli nie mogła się doczekać konkretnych rozstrzygnięć. Także w powoli nabierających tempa pracach nad utworzeniem Unii Europejskiej – podczas Konferencji Międzyrządowej, w kontekście rozważań nad kształtem współpracy politycznej oraz koncepcją „Europcy obywateli” – sprawa ombudsmána wciąż powracała.

Pomysł wprowadzenia zapisów dotyczących obywatelstwa europejskiego do opracowywanego projektu TUE został podjęty w ramach Konferencji Międzyrządowej poświęconej Unii Politycznej (IGC) przez F. Gonzales’a<sup>50</sup>. W maju 1990 roku w swym liście skierowanym do członków Rady Europejskiej wystąpił on z pewnymi propozycjami, postulując, między innymi, wypracowanie mechanizmów ochrony „praw szczególnych”. Jednym z nich miałyby być właśnie rzecznik obywateli, działający na szczeblu europejskim lub na szczeblu krajowym.

<sup>48</sup> Por. D. Walker-Smith, *The Case for a European Ombudsman*, London 1978.

<sup>49</sup> *Resolution on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament*, „Official Journal of the European Community”, 1979, No C 140, s. 153.

<sup>50</sup> Por. D. O’Keeffe, *Union Citizenship*, [w:] D. O’Keeffe, P. M. Twomey (eds), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London 1994, s. 88.

Z kolei szczegółowe rozwiązania dotyczące kwestii obywatelstwa, w tym także ustanowienia ombudsmana europejskiego, zostały zawarte w opublikowanym w sierpniu 1990 roku hiszpańskim memorandum zatytułowanym „Towards a European Citizenship”<sup>51</sup>. Według tej propozycji, przyjęciu katalogu szczególnych praw obywateli Unii Europejskiej powinno towarzyszyć utworzenie specjalnych gremiów odpowiedzialnych za ochronę oraz przestrzeganie tych praw. Delegacja hiszpańska zaproponowała zatem, aby obywatele UE w ramach Unii mieli zagwarantowaną większą ochronę swoich praw poprzez realizację prawa do składania petycji oraz składania skarg do ombudsmana europejskiego, którego funkcjami miałyby być: po pierwsze: przestrzeganie praw szczególnych przyznanych obywatelom UE, po drugie: egzekwowanie ich konsekwencji w przypadku ich naruszenia. Dodatkowo zaproponowano, aby ombudsman obywateli europejskich działał zarówno poprzez akcje podejmowane przez pojedynczych europejskich ombudsmanów, jak i odpowiedników poszczególnych krajach członkowskich.

Konkretną propozycję utworzenia instytucji rzecznika europejskiego przedstawił także rząd Danii w projektach zaprezentowanych w drugiej połowie 1990 roku, podczas dalszych prac Konferencji Międzyrządowej. Zaproponowano w nich przeniesienie duńskiego modelu instytucji ombudsmana na poziom wspólnotowy, podkreślając, że funkcjonuje on skutecznie i zapewnia obywatelom bezpieczeństwo prawne względem działań administracji. Miałby on zwłaszcza przyczyniać się do zwiększenia przejrzystości działania aparatu administracyjnego, między innymi dzięki rozpowszechnianiu wyników jego działań, na przykład przez szerszą publikację dokumentów oficjalnych. W memorandum opublikowanym przez rząd duński 4 października 1990 roku stwierdzono, iż w celu wzmocnienia demokratycznych zasad współpracy w ramach Wspólnoty, system ombudsmana powinien zostać wprowadzony pod egidą Parlamentu Europejskiego. Za rozbudowaną koncepcją obywatelstwa UE, jako środkiem przewyciężenia deficytu demokratycznego oraz źródłem legitymizacji działań wspólnotowych, opowiedziała się też Komisja Europejska w opinii wydanej 21 października 1990 roku<sup>52</sup>.

Ustanowienie instytucji ombudsmana europejskiego zostało wstępnie zaaprobowane podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Rzymie<sup>53</sup>. Na spotkaniu 14 i 15 grudnia 1990 roku szefowie rządów oraz państw „Dwunastki” stwierdzili, iż w trakcie dalszych prac IGC należy rozważyć możliwości ustanowienia mechanizmu ochrony praw obywateli w zakresie funkcjonowania Wspólnot (ombudsmana europejskiego). Ponadto podkreślili, iż należy zwrócić szczególną uwagę na problemy, jakie mogą powstać w niektórych krajach członkowskich w trakcie tworzenia

<sup>51</sup> Por. szerzej „*Agence Europe*”, No 5337, 1990, September 27, s. 3.

<sup>52</sup> Por. „*Bulletin of European Community. Supplement*”, 1991, No 2, s. 23; O’Keeffe, *Union Citizenship...*, *op. cit.*, s. 89.

<sup>53</sup> D. O’Keeffe, *Union Citizenship*, [w:] D.O’Keeffe, P. M. Twomey (eds), *Legal issues of the Maastricht Treaty*, London 1994, s. 89.

takiego systemu<sup>54</sup>. Inicjatywę tę wsparły rządy Hiszpanii i Holandii<sup>55</sup>. Delegacja hiszpańska złożyła w lutym 1991 roku kolejną, zmodyfikowaną propozycję, która zakładała ustanowienie ombudsmánów chroniących prawa obywateli Unii na poziomie krajowym oraz ściśle związanego z Parlamentem unijnego ombudsmána mającego realizować jedynie uzupełniające zadania.

Projekt ten uznawał obywatelstwo europejskie za jeden z trzech filarów Unii Europejskiej i za fundament jej demokratycznej legitymizacji. Propozycja składała się z 10 artykułów. Artykuły 1-8 dotyczyły treści konkretnych praw obywatelskich, natomiast artykuł 9 odnosił się do mechanizmów ochrony tychże praw. Proponował on wyznaczenie w każdym z państw członkowskich specjalnego urzędnika, tzw. mediatora, który wspierałby obywateli w obronie ich unijnych praw w kontaktach z administracją UE lub państw członkowskich, a także bronił tych praw przed organami sądowymi z własnej inicjatywy lub też na rzecz konkretnych, poszkodowanych osób<sup>56</sup>. Dodatkowym zadaniem owego mediatora byłoby wspieranie działań mających na celu udostępnienie obywatelom jasnej oraz pełnej informacji dotyczącej zakresu ich praw oraz środków umożliwiających ich egzekwowanie. Jednocześnie delegacja hiszpańska wskazywała, iż w tym kontekście należy zwrócić uwagę na dwie kolejne sprawy: powierzenie powyższych funkcji ombudsmánowi europejskiemu jako niezależnemu organowi Unii lub odpowiedzialnemu jedynie przed Parlamentem Europejskim; wzmocnienie działań narodowych ombudsmánów poprzez akcje podejmowane przez ombudsmána na poziomie europejskim. W podobnym duchu sformułowana była propozycja Komisji z maja 1990 roku. W trakcie dyskusji nad tymi propozycjami okazało się jednak, iż obie nie zawierały rozwiązań dotyczących kwestii zasadniczej, to jest tego, jak krajowi ombudsmáni mają realizować swoje kompetencje na płaszczyźnie Unii i w jaki sposób mogą ewentualnie współdziałać.

Podczas dalszej debaty nad dotychczasowymi projektami okazało się, iż duński plan stworzenia instytucji ombudsmána przy Parlamencie Europejskim, przy jednoczesnym zniesieniu Komisji Petycji PE, został bardzo niechętnie przyjęty przez Parlament, który w maju 1991 roku wyraził swoje zastrzeżenia<sup>57</sup>. W uchwale podjętej w związku z debatą na temat działalności Komisji Petycji w latach 1990-1991

---

<sup>54</sup> The Conclusion of the Rome European Council, December 14-15, 1990, „Bulletin European Community”, 1990, No 12, s. 10.

<sup>55</sup> Wydaje się, iż w pewnym momencie także Wielka Brytania zdecydowanie popierała utworzenie rzecznika praw obywateli UE, jako organu mogącego w pewnym stopniu ograniczyć rolę Komisji. Zob. szerzej M. Anderson, N. den Boer, G. Miller, *European citizenship and cooperation in justice and home affairs*, [w:] A. Duff, J. Pinder, C. Pryce, *Maastricht and Beyond*, London 1994, s. 111; M.J. Baun, *An Imperfect Union: The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, Oxford 1996, s. 79-101.

<sup>56</sup> Por. J. Parry, *European Citizenship*, London 1991, s. 20.

<sup>57</sup> Por. J. Lodge, *EC Policymaking: institutional dynamics*, [w:] J. Lodge (ed), *The European Community and the Challenge of the Future*, London 1995, s. 27.

Parlament Europejski stwierdził, iż utworzenie instytucji ombudsmána europejskiego mogłoby naruszyć kompetencje Parlamentu oraz jego komisji do nadzorowania Komisji Europejskiej i jej departamentów. Nowa struktura, wyposażona w obowiązki pokrywające się z zakresem działań Parlamentu Europejskiego, mogłaby w efekcie doprowadzić do umniejszenia znaczenia politycznej roli Parlamentu, a zwłaszcza Komisji Petycji<sup>58</sup>. Sprzeciwianie się pomysłowi utworzenia instytucji ombudsmána europejskiego nie było czymś nowym dla Parlamentu. W 1985 roku, o czym już wspomniano, Parlament Europejski wyraził pogląd, iż istniejące różnice między narodowymi systemami prawnymi a systemem prawnym Wspólnoty uniemożliwiają przeniesienie instytucji ombudsmána do systemu wspólnotowego<sup>59</sup>. Jednocześnie przedstawiono opinię, iż to Komisja Petycji może w przyszłości stopniowo przyjąć kompetencje, jakie zazwyczaj są w gestii ombudsmána. Co więcej, podobne zastrzeżenia formułowali również narodowi ombudsmáni oraz przewodniczący parlamentarnych komisji do spraw petycji, którzy zebrali się 19 marca 1991 roku na spotkaniu, podczas którego Komisja Europejska przedstawiła projekt powołania ombudsmána europejskiego<sup>60</sup>.

Ówczesna przewodnicząca parlamentarnej Komisji Petycji V. Reding w liście do przewodniczącego Komisji Europejskiej J. Santera oficjalnie wyraziła wątpliwość co do celowości powołania instytucji ombudsmána i zwróciła uwagę na ryzyko zagubienia się beneficjentów-obywateli Unii wśród zbyt wielu oddanych im do dyspozycji środków. Mimo tych wszystkich wątpliwości, propozycja duńska została jednak zaakceptowana i na jej podstawie negocjowano brzmienie artykułu 195 TWE (dawny artykuł 138 e), natomiast w trakcie dalszych prac Konferencji Międzyrządowej przeważał pogląd, aby w Traktacie zapisać obydwie instytucje kontrolne.

Projektami, które nadały finalny, traktatowy kształt instytucji Rzecznika Praw Obywateli UE w ramach koncepcji obywatelstwa UE, były kompromisowe rozwiązania zgłoszone przez delegacje Luksemburga i Holandii w trakcie spotkania przedstawicieli szefów rządów i państw w Luksemburgu<sup>61</sup>. Przede wszystkim, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom Parlamentu Europejskiego, w pełni sformalizowano oraz uściślono prawo obywateli do składania petycji, którego realizacja była dotychczas oparta jedynie na zwyczaju. Z drugiej zaś strony propozycje projektu TUE w znacznym stopniu ograniczyły zakres kompetencji ombudsmána UE jedynie do badania przykładów złego zarządzania w działalności instytucji oraz organów Wspólnoty. Ponadto oba projekty wyznaczały PE decydującą rolę: to on mianuje ombudsmána,

<sup>58</sup> Por. *Report of the Committee on Petitions on the deliberations of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1990-1991*, Doc. A3-0122/91, PE 150.218/fin.

<sup>59</sup> Por. *Report of Mr Chanterie on behalf of the Committee on the Rules of Procedure and Petitions*, Doc. A2-41/81, rezolucja przyjęta 14.06.1985, zob. „Official Journal of European Communities”, 1985, C 175, s. 273.

<sup>60</sup> Por. *The V. Reading Report on the deliberations of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1990-1991*, Doc. A3-0122/91, PE 150.218/fin.

<sup>61</sup> Zob. D. O’Keefe, *Union citizenship...*, *op. cit.*, s. 89.

w określonym trybie ustala przepisy i ogólne zasady regulujące wykonywanie przez niego obowiązków, jest odbiorcą jego sprawozdań oraz składa do Trybunału Sprawiedliwości wnioski o jego dymisję.

Oba wnioski całkowicie zrywały z koncepcją ustanowienia europejskiego rzecznika jako jedynie uzupełniającego działania ombudsmatów krajowych. Co więcej, miał on nie tylko chronić obywateli Unii, ale także wszystkie osoby fizyczne i prawne mające swoje miejsce zamieszkania lub siedziby w państwach członkowskich. W tak sformułowanym rozwiązaniu łatwo można dostrzec, iż powołanie instytucji ombudsmána nie osłabia pozycji Parlamentu, wiążącej się z rozpatrywaniem petycji. Co więcej, stwarza mu możliwość odegrania jeszcze bardziej aktywnej roli w dziedzinie ochrony praw obywateli, chociażby dzięki temu, że raporty ombudsmána mogą inspirować inicjatywy parlamentarne. Model instytucji ombudsmána europejskiego przedstawiony w luksemburskim projekcie został ostatecznie wpisany do przyjętej wersji TUE. W ocenie E. Mariasa osiągnięty kompromis uwzględniał przede wszystkim interesy poszczególnych instytucji wspólnotowych oraz państw członkowskich, w niewielkim zaś stopniu zwracał uwagę na interes obywateli, dla których przecież tworzono tę instytucję<sup>62</sup>.

Jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht (1 listopada 1993 r.) opublikowano tak zwany Raport Bindi. Jego nazwa pochodziła od nazwiska sprawozdawczyni Komisji Organizacyjnej Parlamentu Europejskiego, która go opracowała – R. Bindi. Raport ten, opublikowany 13 października 1992 roku, zawierał wiele cennych wskazówek na temat usytuowania i warunków sprawowania urzędu przez rzecznika obywateli. Jako zasadniczy cel powołania tego organu wymieniono tu pochodzącą z tradycji i praktyki skandynawskiej ochronę obywateli przed przewagą administracji. Zwrócono również uwagę na konieczność ścisłego rozgraniczenia kompetencji rzecznika, Komisji Petycji Parlamentu oraz tymczasowego Komitetu Dochodzeniowego Parlamentu, gdyż to te organy ostatecznie tworzą system ochrony obywateli oraz innych podmiotów, jakim dysponuje Parlament Europejski (oczywiście odrębnym podmiotem ochrony obywateli jest Trybunał Europejski).

Jak to już zostało wspomniane, instytucja ombudsmána europejskiego jest ściśle związana z koncepcją obywatelstwa UE, jednakże sam urząd jest podporządkowany Parlamentowi Europejskiemu, który ma prawo jego mianowania oraz przyjęcia (po konsultacji z Komisją Europejską i za zgodą Rady Europejskiej wyrażoną w głosowaniu większościowym) wymaganych zasad i regulacji do potrzeb wykonywania jego obowiązków. Komisja do spraw Instytucjonalnych Parlamentu Europejskiego przedstawiła w październiku 1992 roku projekt przepisów wykonawczych, co pozwoliło posłom na przyjęcie Rezolucji o ombudsmanie europejskim, do której dołączono projekt decyzji określającej zasady i regulacje jego działania<sup>63</sup>. Następnie 28 kwietnia 1993 roku Komisja Europejska przedstawiła swoją opinię

---

<sup>62</sup> Por. E. A. Marias, *Mechanisms of Protection of Union Citizens' Rights*, [w:] A. Rosas, E. Antola (eds), *A Citizen's Europe. In search of a New Order*, London 1995, s. 216.

<sup>63</sup> Por. „Official Journal of the European Communities”, 1993, C 21, s. 141.

na temat decyzji podjętych przez Parlament. Jedyne uwagi, jakie zgłosiła, dotyczyły wzmocnienia zapisów gwarantujących niezależność ombudsmana oraz kwestii zgodności zasad dostępu ombudsmana do wspólnotowych dokumentów z ogólnymi regułami dotyczącymi dostępu do tajnych danych znajdujących się w posiadaniu Wspólnot. Gdy pod koniec października w Luksemburgu odbyła się międzyinstytucjonalna konferencja dotycząca wejścia w życie TUE, Parlament Europejski, Rada EU i Komisja zaaprobowaly projekt decyzji określającej zasady i regulacje działania ombudsmana europejskiego<sup>64</sup>.

Kiedy 17 listopada 1993 roku Parlament Europejski przyjął ostateczny projekt tekstu określającego zasady i regulacje, a następnie 7 lutego 1994 roku zaaprobowala go Rada UE, przepisy mogły w końcu zostać podpisane przez przewodniczącego Parlamentu i opublikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot<sup>65</sup> 9 marca 1994 roku<sup>66</sup>.

### 2.3. Podstawy prawne instytucji Rzecznika Praw Obywateli UE

Instytucja Rzecznika Praw Obywateli UE jest dość precyzyjnie określona w prawie Wspólnot Europejskich. Swoją działalność ombudsman UE prowadzi zgodnie z postanowieniami artykułów 21 (dawny artykuł 8d) oraz 195 TWE (dawny artykuł 138 e)<sup>67</sup>. Postanowienia analogiczne do artykułu 195 TWE zostały także włączone do Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (art. 20d) oraz do Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (art. 107 d). W art. 21 TWE (dawny artykuł 8d), należącym do Części II Traktatu zatytułowanej „Obywatelstwo Unii”, zostały wymienione pozasądowe środki ochrony kontroli przestrzegania praw obywatelskich<sup>68</sup> – prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego oraz prawo zwracania się do ombudsmana UE. W ustępie 3 tegoż artykułu stwierdza się, iż każdy obywatel Unii może skierować pismo do każdej instytucji lub organu określonego w tym artykule i w art. 7 TWE oraz uzyskać na nie odpowiedź w jednym z języków urzędowych Wspólnoty. Bardziej szczegółowe regulacje dotyczące ombudsmana UE zawarto w art. 195 (dawny artykuł 138 e), w części V TWE pt. „Instytucje Wspólnoty” w sekcji 1 rozdziału I poświęconej Parlamentowi Europejskiemu<sup>69</sup>.

<sup>64</sup> Zob. szerzej R. Corbett, *The European Parliament's role in closer EU integration*, London 1988, s. 343-340; E. Marias, *Mechanisms of protection...*, *op. cit.*, s. 217.

<sup>65</sup> „Official Journal”, L 54 25-2-1994, s. 25.

<sup>66</sup> Por. K. Magliveras, *Best intentions but empty words: The European Ombudsman*, „European Law Review”, 1995, Vol. 20, No 4, s. 401-402.

<sup>67</sup> Por. art. 21 i 195 TWE, *op. cit.*, s. 115 i 257-259.

<sup>68</sup> Katalog praw obywatelskich zapisanych w TWE obejmuje: prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na obszarze państw członkowskich (art. 18), prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych w każdym z państw członkowskich oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 19), prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej ze strony każdego państwa członkowskiego (art. 20). Zob. TWE, tamże, s. 113-115.

<sup>69</sup> W tym miejscu należy zaznaczyć, iż prawo zwracania się do ombudsmana UE przewiduje także artykuł 43 projektu Karty Praw Podstawowych. Zob. artykuł 43, *Projekt Karty ...*, *op. cit.*, s.19.

Na mocy art. 195 ustęp 4 TWE (dawny art. 138 e), Parlament Europejski, po otrzymaniu opinii Komisji oraz za zgodą Rady<sup>70</sup>, głosując kwalifikowaną większością głosów, ustalił przepisy i ogólne zasady działalności instytucji ombudsmana<sup>71</sup>. Ten podstawowy akt prawny, określany jako Statut Rzecznika Praw Obywateli UE, został przyjęty 9 marca 1994 roku decyzją Parlamentu Europejskiego dotyczącą Statutu i ogólnych warunków wykonywania funkcji ombudsmana<sup>72</sup>.

Artykuł 14 Statutu stanowi, iż sam ombudsman wyda przepisy wykonawcze dla realizacji powyższej decyzji Parlamentu<sup>73</sup>. Z uwagi na swoje jeszcze niewielkie wówczas doświadczenie, pierwszy ombudsman zdecydował się wydać 4 września 1996 roku tymczasowe i przejściowe przepisy wykonawcze, regulujące funkcjonowanie wewnętrzne swego biura, a także zawierające pewne elementy rozwiązań dotyczących niektórych instytucji przewidzianych w Statucie. Następnie w odpowiedniej informacji przekazanej Komisji Petycji oraz Komisji Regulaminowej Parlamentu Europejskiego ombudsman zapowiedział przyjęcie definitywnych przepisów wykonawczych na przełomie lat 1997 i 1998.

Decyzja Rzecznika Praw Obywateli UE z 14 października 1997 roku o przyjęciu przepisów wykonawczych weszła w życie 1 stycznia 1998 roku<sup>74</sup>. Utraciły wówczas moc przepisy tymczasowe z 4 września 1996 roku, a także Decyzja Rzecznika z 24 marca 1997 roku o powszechnym dostępie do dokumentów nie związanych ze skargami znajdującymi się w posiadaniu rzecznika.

Za jedną z podstaw prawnych określających działalność ombudsmana UE uznaje się również Regulamin Parlamentu, zawierający zasady powoływania, odwoływania oraz niektóre reguły działania tego organu<sup>75</sup>. Rozdział XXIV Regulaminu Parlamentu Europejskiego zawiera kilka norm dotyczących relacji Parlamentu z rzecznikiem: zasady 177 i 178 określają odpowiednio reguły dotyczące wyboru oraz odwołania ombudsmana UE. W zasadzie 179 w ustępie 1 stwierdza się, iż decyzja dotycząca

---

<sup>70</sup> *Council Decision approving the Decision of the European parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties*, 07.02.1994, „Official Journal of the European Communities”, 1994, No L 54, s. 25.

<sup>71</sup> Procedura ta w opinii niektórych umożliwiła PE większą swobodę w określeniu przepisów dotyczących kontrolowania Komisji Europejskiej przez rzecznika, a także określiła bliskie, choć niezależne relacje między rzecznikiem a PE. Zob. K. Bradley, *Better Rusty than Missin'?: the Institutional Reforms of the Maastricht Treaty and the European Parliament*, [w:] D.O'Keffe, M. Twomey (eds.), *Legal Issues ...*, op. cit., s. 208; S. O'Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship*, London 1996, s. 279.

<sup>72</sup> *Decision of the European Parliament on regulation and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties*, 03.09.1994, „Official Journal of the European Communities”, 1994, No L 113, s. 15-18 (dalej: Statut).

<sup>73</sup> Tamże, s. 18.

<sup>74</sup> Jacob Söderman, *Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions*, 16.10.1997, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/Lbasis/En/provis.htm>. Dalej: rozporządzenia wykonawcze.

<sup>75</sup> *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, „Biuletyn Informacyjny Biura Stosunków Międzyparlamentarnych Kancelarii Sejmu RP”, 1997, nr 3.



przepisów i ogólnych zasady działalności instytucji ombudsmana oraz decyzja ombudsmana UE o przyjęciu przepisów wykonawczych stanowią aneks do Regulaminu Parlamentu Europejskiego. Następnie w ustępie 2 zasady 179 wyznacza się obowiązek rzecznika do zawiadamiania o wykrytych przypadkach „złego zarządzania” oraz składania corocznych raportów z działalności. Ombudsman może również, na wezwania właściwej komisji lub też z własnej inicjatywy, przedstawiać wszelki inne informacje na forum tej komisji. W lipcu 1998 roku Parlament przyjął zmiany w zasadzie 179, które zostały przedstawione przez parlamentarny Komitet do spraw Regulaminu (raport B. Crowleya).

Wstępny szkic raportu proponującego dalsze poprawki dotyczące zasady 179 jest obecnie rozważany przez Komitet do spraw Regulaminu (raport J. Voggenhubera). Proponowana poprawka ma na celu precyzyjne określenie, iż Roczne Sprawozdania Rzecznika oraz jego Specjalne Raporty znajdują się w gestii jednego komitetu parlamentu – w praktyce miałyby to być Komitet Petycji<sup>76</sup>.

Warto w tym kontekście zaznaczyć, iż rzecznik ma prawo do formułowania wniosków i propozycji dotyczących zasad swojej działalności, które po przedstawieniu Parlamentowi i uzyskaniu jego akceptacji stają się częścią regulaminu wewnętrznego Parlamentu<sup>77</sup>.

Elementem, o którym należy wspomnieć w tej części pracy, związanym z funkcjonowaniem rzecznika, są decyzje rzecznika w sprawie powołania inspektora ds. ochrony danych, działającego w ramach sekretariatu rzecznika. Wyznaczenie inspektora jest odpowiedzią rzecznika na zapis artykułu 286 TWE oraz Dyrektywy 95/46/EC Parlamentu Europejskiego oraz Rady UE z 23 października 1995 roku, które dotyczą kwestii ochrony danych osobowych, ich przetwarzania oraz przekazywania<sup>78</sup>. Do podstawowych zadań inspektora należą m. in.: prowadzenie rejestru danych przetwarzanych w sekretariacie rzecznika<sup>79</sup>, kontrola obiegu danych w ramach urzędu oraz opracowywanie corocznych raportów z działalności.

## 2.4. Tryb powoływania i odwoływania Rzecznika Praw Obywateli UE

Akty prawne określające status ombudsmana, kształtując jego pozycję ustrojową, jednocześnie starają się zagwarantować mu realizację zasady pełnej niezależności w wykonywaniu powierzonych funkcji. Zasadę niezależności ustanawia Traktat WE, stwierdzając w art. 195 (dawny art. 138 e) ustęp 3: „Ombudsman jest całkowicie niezależny w wykonywaniu swoich obowiązków. Wykonując te obowiązki, nie

---

<sup>76</sup> 1998 Annual Ombudsman Report, s. 5. Dostępny w Internecie: [www.euro-ombudsman.eu.int/repo/rt98/pdf/en/Rap98\\_en.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/repo/rt98/pdf/en/Rap98_en.pdf).

<sup>77</sup> Banaszak, *op. cit.*, s. 74.

<sup>78</sup> Decision of the European Ombudsman concerning the designation of a data protection officer, 30.11.1999, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/LBASIS/EN/Dataprot.htm>

<sup>79</sup> Rejestr taki powinien być utworzony do 1 lipca 2000 r.

zwraca się o instrukcje, ani nie przyjmuje obowiązków od nikogo”. Postanowienia te rozwija art. 9 ustęp 1 Statutu ombudsmána, który stanowi, że ombudsman wykonuje swe funkcje całkowicie niezależnie, w interesie ogólnym Wspólnot i obywateli Unii. Podczas wykonywania swych obowiązków ani nie zwraca się o instrukcje, ani nie przyjmuje instrukcji od żadnego rządu, ani żadnego organu. Powstrzymuje się od wszelkich czynności nie dających się pogodzić z charakterem jego funkcji.

Jak stwierdzono w art. 195 ustęp 1 TWE (dawny art. 138 e) Rzecznik Praw Obywateli UE jest mianowany przez Parlament Europejski, po każdych wyborach do Parlamentu na jego pięcioletnią kadencję. Zgodnie z ustępem 2 tegoż artykułu istnieje jednorazowa możliwość ponownego wyboru. Przy powoływaniu ombudsmána UE obowiązuje określona procedura omówiona szczegółowo w zasadzie 177 Regulaminu Parlamentu Europejskiego. Na początku każdej kadencji przewodniczący, gdy tylko zostanie sam wybrany (ewentualnie w przypadku śmierci ombudsmána lub jego odwołania z urzędu), wzywa do przedstawiania kandydatur na ten urząd i wyznacza termin ich zgłoszenia. Wezwanie to jest publikowane w „Official Journal of European Communities”.

Rzecznik Obywateli UE wybierany jest spośród osób mających obywatelstwo Unii Europejskiej, korzystających z pełni praw cywilnych i politycznych, dających całkowitą gwarancję niezależności i spełniających w swym państwie warunki wymagane do powołania na najwyższe stanowiska w sądownictwie lub o powszechnie uznanym doświadczeniu i kwalifikacjach koniecznych do wykonywania funkcji ombudsmána. Wyznaczenie tych dodatkowych wymogów w pewnym stopniu ogranicza swobodę wyboru Parlamentu Europejskiego.

Kandydatury muszą zostać poparte przez co najmniej trzydziestu dwóch członków Parlamentu Europejskiego, reprezentujących co najmniej dwa państwa członkowskie. Każdy deputowany może popierać tylko jedną kandydaturę. *Dossier* zgłoszonych kandydatów powinno zawierać komplet dokumentów wykazujących w sposób niewątpliwy spełnianie wszystkich wymaganych warunków. Kandydatury zgłasza się do Komisji Petycji Parlamentu, która może sobie zażyczyć przesłuchania kandydatów. Takie przesłuchania są otwarte dla wszystkich deputowanych (zasada 177 ustęp 2 i 3 Regulaminu PE).

Lista dopuszczonych kandydatur w porządku alfabetycznym zostaje poddana pod głosowanie Parlamentu. Tajnego wyboru ombudsmána dokonuje się większością oddanych głosów, przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby deputowanych. Jeżeli wybór nie nastąpił podczas dwóch pierwszych tur, do następnego etapu przechodzą tylko dwaj kandydaci, którzy uzyskali największą liczbę głosów w drugiej turze. W razie równej liczby głosów zwycięża kandydat starszy wiekiem (zasada 177 ustęp 5 i 6 Regulaminu PE). Wybrana osoba przed objęciem urzędu jest niezwłocznie wezwana do złożenia przysięgi przed Trybunałem Sprawiedliwości WE (zasada 177 ustęp 7 Regulaminu PE). Zgodnie z zapisem w artykule 10 ustęp 2 Statutu, pozycja zawodowa oraz finansowa Rzecznika Praw Obywateli UE jest równa sędziom Trybunału Europejskiego.

Obejmując swoje obowiązki, rzecznik uroczystie zobowiązuje się przed Trybunałem Sprawiedliwości, że będzie sprawował swoją funkcję w sposób niezależny i bezstronny oraz że będzie respektował, zarówno w trakcie swojej kadencji, jak i po jej zakończeniu, wynikające z niej zobowiązania, zwłaszcza obowiązek uczciwego i rozważnego przyjmowania po upływie kadencji pewnych funkcji i korzyści (artykuł 9, ustęp 2 Statutu). Traktat WE precyzuje również, iż ombudsman nie może, w trakcie swojej kadencji, podejmować żadnej innej działalności zawodowej, odpłatnej lub nieodpłatnej (art. 195 ustęp 3). Natomiast Statut w art. 10 ustęp I wymienia wśród niedozwolonych rodzajów działalności także sprawowanie innych funkcji politycznych i administracyjnych. Należy w tym miejscu zauważyć, iż formuła użyta do ustanowienia zasady niezależności ombudsmana jest wzorowana na traktatowym określeniu statusu członków Komisji Europejskiej.

Materialną niezależność zapewnia ombudsmanowi zrównanie w uposażeniu i innych świadczeniach z sędziami Trybunału Sprawiedliwości. Przysługują mu także immunitety i przywileje funkcjonariusza międzynarodowego, przewidziane w Protokole o przywilejach i immunitetach Wspólnot Europejskich (art. 10, ustępy 2 i 3 Statutu)<sup>80</sup>.

Ważny jest także fakt, że urzędnicy sekretariatu rzecznika mają status funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich, a zatem podlegają odpowiednim regulaminom i innym przepisom prawnym (art. 11 Statutu). Taka organizacja sekretariatu świadczy o zdecydowanym dążeniu do zapewnienia temu urzędowi warunków do niezależnego wykonywania obowiązków. Co ciekawsze, stało się tak wręcz wbrew pierwotnym projektom zakładających nadanie Parlamentowi kompetencji do określenia schematu organizacyjnego sekretariatu, podczas gdy sam ombudsman miałby zgłaszać jedynie odpowiednie propozycje. Ostatecznie parlamentarzyści uznali sugestię Komisji, aby nie umieszczać tego przepisu w Statucie i pozostawić tę decyzję samemu rzecznikowi.

Innym zagrożeniem dla niezależności ombudsmana, o którym podczas prac nad określeniem statusu i zasad działania instytucji wspomniano, było ryzyko biurokratycznego rozrostu aparatu pomocniczego i w związku z tym potencjalne zjawisko wywierania nań nadmiernego wpływu przez administrację UE. Niebezpieczeństwu temu przeciwdziałano, ustanawiając w Statucie regułę, iż liczba i charakter zadań pracowników sekretariatu mają być ustalane corocznie w ramach procedury budżetowej, przy uwzględnieniu bieżących potrzeb zgłaszanych przez ombudsmana (artykuł 11, ustęp 2, zdanie 2). Takie rozwiązanie jest zgodne z pierwotnym założeniem, aby ombudsman pozostał instytucją jednoosobową o szczególnej odpowiedzialności i osobistym prestiżu. Podstawową gwarancją niezależności ombudsmana jest stabilność pełnionych przez niego funkcji.

Zgodnie z zapisami Statutu, obowiązki rzecznika wygasają z chwilą upływu kadencji, w wyniku rezygnacji lub dymisji z urzędu (art. 7 ustęp I). Z wyjątkiem tej ostatniej okoliczności pełni on swoją funkcję aż do chwili przejścia jego obowiązków

---

<sup>80</sup> Szerzej: J. Sutor, *Przywileje i immunitety Rady Europy i Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2000.

przez następcę (art. 7 ustęp 2). W przypadku zakończenia pełnienia funkcji przed upływem kadencji jego następcą powinien zostać mianowany w ciągu trzech miesięcy od dnia powstania wakatu, na czas do końca kadencji Parlamentu (art. 7 ustęp 3).

Traktat WE określa w art. 195 ustęp 2 (dawny art. 138 e) warunki, jakie muszą zostać spełnione, by móc odwołać ombudsmána: „Ombudsman może zostać odwołany przez Trybunał Sprawiedliwości na wniosek Parlamentu Europejskiego, jeżeli przestał spełniać warunki konieczne do wypełniania swoich obowiązków lub jeżeli dopuścił się poważnego uchybienia”<sup>81</sup>. Podobny zapis umieszczono w art. 8 Statutu. Tryb odwołania ombudsmána określa natomiast zasada 178 Regulaminu Parlamentu Europejskiego. W przypadku gdy zaistnieją przetoczone powyżej warunki, jedna dziesiąta ogólnej liczby członków Parlamentu może zażądać jego odwołania. Wniosek o odwołanie przedstawia się ombudsmanowi oraz właściwej komisji. Jeśli komisja większością głosów zadecyduje, że powody odwołania są uzasadnione, przedkłada sprawozdanie Parlamentowi. Przed głosowaniem nad sprawozdaniem ombudsman może wystąpić z wnioskiem o jego wysłuchanie. Parlament po debacie nad sprawozdaniem podejmuje decyzję w głosowaniu tajnym, przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Parlamentu. Jeśli głosujący wypowiedzą się za odwołaniem, a sam zainteresowany nie poda się do dymisji, przewodniczący najpóźniej na sesji następującej miesiąc po głosowaniu zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o niezwłoczne odwołanie ombudsmána. Jego podanie się do dymisji kończy postępowanie.

## 2.5. Wybór Rzecznika Praw Obywateli UE w latach 1995 i 1999

Początek działalności instytucji ombudsmána przyćmiły spory między grupami politycznymi Parlamentu Europejskiego dotyczące wyboru osoby, która miała objąć urząd, co – być może – wynikało z braku wystarczająco precyzyjnych regulacji w tym zakresie<sup>82</sup>. W sierpniu 1994 roku, zgodnie z art. 177 (3) Regulaminu Parlamentu Europejskiego, Komitet Petycji otrzymał od przewodniczącego PE sześć zgłoszeń kandydatów na stanowisko ombudsmána. Na zamkniętych posiedzeniach w dniach 3, 4 i 9 listopada 1994 roku doszło do zawieszenia procedury wyboru, gdyż ostatecznie dwóch kandydatów: niemiecki poseł Parlamentu Europejskiego S. Alber i były hiszpański ombudsman G. Robles otrzymało po 12 głosów<sup>83</sup> i Komisja Petycji nie była w stanie wywiązać się z obowiązku zaproponowania Parlamentowi wybranego przez siebie kandydata. W celu wyjścia z tego impasu potrzebna była zmiana w ówczesnym art. 159 Regulaminu PE, co znacznie opóźniło ostateczny wybór ombudsmána<sup>84</sup>. Po tym długim opóźnieniu – blisko dwóch latach, co było

<sup>81</sup> Należy przypuszczać, iż chodzi tu o wykroczenia takie jak np. korupcja.

<sup>82</sup> Zob. D. Dinnan, *Ever closer Union. An Introduction to European Integration*, Basingstoke 1999, s. 289; S. O’Leary, *European Citizenship...*, *op. cit.*, s. 68.

<sup>83</sup> K. Magliveras, *Best intentions ...*, *op. cit.*, s. 408.

<sup>84</sup> E. Marias, *European Citizenship in ...*, *op. cit.*, s. 315.

także związane z przyjęciem do UE pięciu nowych państw – w lipcu 1995 r. Parlament wybrał w końcu na to stanowisko fińskiego ombudsmána Jacoba Södermana<sup>85</sup>, który objął swoją funkcję 27 września 1995 roku<sup>86</sup>. Według niektórych tak długotrwały proces wyznaczenia ombudsmána był kolejną formą wyrażenia przez Parlament Europejski niechęci wobec nowo utworzonej instytucji, zdaniem innych zaś wynikał z wyłączenie politycznych różnic zachodzących między poszczególnymi grupami parlamentarnymi<sup>87</sup>. W efekcie gdy rozpoczęły się już prace nad kolejną Konferencją Międzyrządową (IGC) w 1996 roku, podczas której, między innymi, miało dokonać zmian w kwestii obywatelstwa UE, obywatele UE wciąż nie mogli w pełni skorzystać z jednego ze swoich praw zagwarantowanych jeszcze w 1992 roku, które, co więcej, miało służyć przecież przestrzeganiu całego katalogu norm<sup>88</sup>.

Wybory w 1999 roku, będące konsekwencją rozpoczęcia nowej kadencji Parlamentu Europejskiego<sup>89</sup>, miały mniej burzliwy przebieg. W odpowiedzi na wezwanie przewodniczącego Parlamentu Europejskiego z 31 lipca 1999 roku, opublikowane w „Official Journal of European Communities”<sup>90</sup>, do wyborów na urząd Rzecznika Praw Obywateli UE stanęło dwóch kandydatów: były wieloletni wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego G. Anastassopoulos oraz dotychczasowy ombudsman UE J. Söderman<sup>91</sup>. Na specjalnym posiedzeniu Komitetu Petycji PE, pod przewodnictwem V. Gemelli, 19 października 1999 roku, odbyły się przesłuchania obu kandydatów. Pytany przez parlamentarzystów, G. Anastassopoulos opowiedział się za ściślejszą współpracą ombudsmána UE z Parlamentem; podkreślił również konieczność polepszenia efektywności działań tej instytucji, między innymi poprzez reorganizację urzędu, a nie zwiększanie jego liczebności. Z kolei J. Söderman zdecydowanie zaakcentował konieczność utrzymania znacznej niezależności instytucji oraz jego wiarygodności wobec obywateli UE. Stwierdził także, iż podstawowymi zadaniami ombudsmána powinny być: rekrutacja odpowiedniego personelu, sprawne zarządzanie pracą swego urzędu, kompetentne załatwianie skarg, które są do niego kierowane, oraz dostarczanie opinii publicznej wymaganych informacji<sup>92</sup>.

<sup>85</sup> European Parliament, *Decision appointing the Ombudsman of the European Union*, „Official Journal of the European Communities”, No L. 225, 12.07.1995, s. 17.

<sup>86</sup> D. Dinan, *Ever closer Union. A Introduction to European Integration*, London 1999, s. 289.

<sup>87</sup> S. O’Leary, *European Union Citizenship. The options for reform*, London 1996, s. 68.

<sup>88</sup> S. O’Leary, *The Evolving concept... op. cit.*, s. 284.

<sup>89</sup> Zob. Art. 195 ustę 2 TWE oraz Zasada 177 Regulaminu PE.

<sup>90</sup> „Official Journal of European Communities”, 31.07.1999, C 220, s. 29.

<sup>91</sup> Jeszcze w 1998 r. odpowiadając na pytanie, czy będzie się ubiegał ponownie o urząd ombudsmána UE, Söderman deklarował: „Myślę, iż sprawowanie pierwszej kadencji przez kogoś pochodzącego ze Skandynawii było dobrym pomysłem. Teraz należy dać szansę komuś innemu. Zob. Z. Venkova, „My biggest ambition is to help people” (wywiad z J. Södermanem), [www.europomag.com/Numerohors serie 1998/Perspectives/perspective soderman.htm](http://www.europomag.com/Numerohors serie 1998/Perspectives/perspective soderman.htm).

<sup>92</sup> Zob. szerzej *European Parliament News Report*, 20.10.1999, [www.europarl.eu.int/dg3/sdp/newsrp/en/1999/n991020.htm](http://www.europarl.eu.int/dg3/sdp/newsrp/en/1999/n991020.htm).

W głosowaniu, które odbyło się 27 października 1999 roku, wzięło udział 557 parlamentarzystów, 32 było nieobecnych. Na G. Anastassopoulou oddano 256 głosów, a na J. Södermana 269. Wynik uzyskany przez J. Södermana, ledwo przekraczający poziom wymaganej większości absolutnej, tj. 263, oraz lepszy jedynie o 15 głosów od rezultatu uzyskanego przez greckiego kontrkandydata, wskazuje, iż nadal istnieją wśród członków Parlamentu Europejskiego rozbieżne zdania co do znaczenia oraz roli instytucji Rzecznika Praw Obywateli UE.

\* \* \*

W większości współczesnych państw oprócz administracyjnych lub konstytucyjnych organów sądowych działają instytucje politycznej kontroli administracji publicznej, a zarazem ochrony praw obywateli. Powszechnie uważa się, iż pierwowzorem instytucji współczesnego rzecznika praw obywateli jest tzw. skandynawski model ombudsmana, który wywodzi się ze Szwecji. Instytucja ombudsmana na przestrzeni ostatnich czterdziestu lat rozwinęła się we wszystkich regionach świata i według szacunków Międzynarodowego Instytutu Ombudsmana funkcjonuje obecnie w blisko 100 krajach. Zadaniem ombudsmana jest ochrona obywateli przed naruszeniem prawa, nadużyciem władzy, błędami, niesprawiedliwymi decyzjami oraz złym zarządzaniem, w celu polepszenia administracji publicznej oraz sprawienie, by działania władzy były bardziej otwarte, a także by jej funkcjonariusze byli bardziej odpowiedzialni wobec członków społeczeństwa. Instytucja rzecznika może być uwzględniona w krajowych konstytucjach lub wspierana przez ustawodawstwo lub akt utworzony na podstawie innego aktu legislatury.

Traktat ustanawiający Unię Europejską wprowadzając „obywatelstwo UE”, utworzył – między innymi – instytucję Rzecznika Praw Obywateli UE, stojącego na straży ich pozycji w relacjach z urzędami wspólnotowymi; jest on pierwszym tego typu organem na poziomie ponadnarodowym. Dyskusja nad utworzeniem instytucji ombudsmana europejskiego toczyła się, ze zmienną intensywnością, blisko 20 lat, szczególnie zaś była ważna w kontekście wypracowywanej w tym czasie pozycji Parlamentu Europejskiego, który ostatecznie zgodził się na powołanie ombudsmana, pod warunkiem bliskiej współpracy obu instytucji, a ze strony Parlamentu zwłaszcza z Komisją Petycji. Istnienie, funkcjonowanie oraz niezależność Rzecznika Praw Obywateli UE są precyzyjnie określone w TWE, Statucie Rzecznika oraz Regulaminie PE. Pierwsze, dość opóźnione wybory na urząd ombudsmana europejskiego odbyły się w roku 1995, a na pierwszą kadencję wybrano wówczas fińskiego ombudsmana J. Södermana. W związku z rozpoczęciem nowej kadencji Parlamentu Europejskiego w 1999 roku odbyły się kolejne wybory, w wyniku których urząd powierzono dotychczasowemu ombudsmanowi. W następnym rozdziale zostaną zaprezentowane kompetencje Rzecznika Praw Obywateli UE w zakresie podmiotowym oraz przedmiotowym; przedmiotem analizy będzie także procedura postępowania tej instytucji.

## Rozdział II

# Kompetencje Rzecznika Praw Obywateli Unii Europejskiej

Kompetencje oraz ogólne zasady funkcjonowania instytucji Rzecznika Praw Obywateli UE zostały określone w dokumentach stanowiących podstawy prawne funkcjonowania tejże instytucji: Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, w Statucie Rzecznika oraz w Decyzji Rzecznika o rozporządzeniach wykonawczych z 16 października 1997 roku. W niniejszym rozdziale, na podstawie tych dokumentów, a także ich dotychczasowych interpretacji dokonanych głównie przez zagranicznych autorów, zostaną przedstawione i przeanalizowane zakresy podmiotowy oraz przedmiotowy działalności rzecznika. Ponadto będzie rozpatrzony także tryb przyjmowania i rozpatrywania skarg przez rzecznika oraz zostaną wskazane podstawowe zagadnienia dotyczące jego funkcjonowania, zwłaszcza jego relacje z innymi podmiotami Wspólnoty Europejskiej. Uzupełnieniem tych rozważań jest przedstawiony w Aneksie wzór formularza skargi (w języku angielskim), który po wypełnieniu może być przesłany (listownie) do sekretariatu rzecznika.

### 1. Zakres podmiotowy

Zgodnie z art. 21 TWE (dawny art. 8d) prawo składania skarg do rzecznika jest publicznym prawem podmiotowym przysługującym wszystkim obywatelom Unii Europejskiej. Jednakże art. 195 TWE (dawny art. 138 e) oraz art. 2 ustęp 2 Statutu znacznie rozszerzają to prawo na wszystkie osoby fizyczne i prawne mające miejsce zamieszkania lub zarejestrowaną siedzibę na terytorium któregośkolwiek państwa członkowskiego UE. Jak stwierdza E. Popławska, podmioty korzystające z prawa do kierowania do rzecznika skarg na złe zarządzanie przez organy i instytucje Wspólnoty, to, logicznie rzecz biorąc, podmioty „zarządzane”<sup>93</sup>. Określenie takie wydaje się nam jednak niewystarczająco precyzyjne i dlatego uważamy, iż warto poczynić w tym miejscu kilka uwag oraz wyjaśnień.

Przed wszystkim wymaga sprecyzowania pojęcie „obywatelstwa Unii Europejskiej”. Koncepcja obywatelstwa została przedstawiona dość klarownie, choć nierozstrzygnięto w Traktacie z Maastricht<sup>94</sup>. Wedle art. 17 TWE, każda osoba mająca obywatelstwo (*nationality*) państwa członkowskiego staje się obywatelem Unii. Zgodnie z „Deklaracją dotyczącą obywatelstwa państwa członkowskiego”, stanowiącą aneks do Traktatu z Maastricht, w każdym miejscu TWE, w którym wspomina się

<sup>93</sup> Zob. E. Popławska, *Ombudsman Unii ...*, *op. cit.*, s. 274.

<sup>94</sup> Zob. szerzej, np.: R. Kosłowski, *EU Citizenship: implications for identity and legitimacy*, [w:] T. Banchoff, M.P. Smith (eds), *Legitimacy and the European Union. The contested polity*, London 1999, s. 155-179.

o obywatelstwie państwa członkowskiego, kwestia, czy dana jednostka ma obywatelstwo danego państwa członkowskiego, powinna być rozstrzygana na podstawie prawa krajowego danego państwa członkowskiego<sup>95</sup>. Należy stwierdzić, iż rzecznik bez jakichkolwiek uwag uznał za obowiązujące go przedstawione powyżej rozumienie pojęcia „obywatelstwa UE”<sup>96</sup>.

Należy zauważyć, iż w przeciwieństwie do koncepcji obywatelstwa Unii koncepcja „zamieszkiwania” (rezydencji) na obszarze UE w Traktacie z Maastricht nie została dokładnie wyjaśniona<sup>97</sup>. Brak szczegółowych, jednolitych i niedyskryminujących rozwiązań w tym zakresie budzi spore wątpliwości i zaniepokojenie, choćby dlatego, iż liczbę osób, które można zaliczyć do tej kategorii mieszkańców Unii, szacuje się na około 10 milionów<sup>98</sup>. W związku z tym, iż praktyka wymagała jednak rozstrzygnięć w tym względzie, jedynie w kontekście prawa do składania skargi, rzecznik przyjął na swoje potrzeby rozszerzającą interpretację terminu „osoba mieszkająca na obszarze Unii” i objął nim również osoby fizyczne przebywające w państwie członkowskim, nawet jeżeli nie mają one prawa do legalnego pobytu<sup>99</sup>. Natomiast należy także zaznaczyć, iż rzecznik nie jest upoważniony do otrzymywania skarg od osób lub przedsiębiorstw, które znajdują się poza obszarem Unii, nawet jeżeli mogą one również znajdować się zasięgu prawa wspólnotowego<sup>100</sup>.

Jak wspomniano, prawo skargi do rzecznika, podobnie jak i prawo petycji, jest przyznane zarówno obywatelom Unii, jak i obywatelom państw trzecich zamieszkującym terytorium państw członkowskich. Oznacza to, w ocenie niektórych, odejście od przyznawania „specjalnych praw” jedynie obywatelom Wspólnoty, co było podstawą wcześniejszych debat dotyczących obywatelstwa, poczynając od szczytu

---

<sup>95</sup> Zob. D. O’Keeffe, *Legal issues...*, *op.cit.*, s. 91 i n.

<sup>96</sup> Uważa się, iż obywatelstwo Unii jest niejako uzupełniające czy też dodatkowe wobec obywatelstwa krajowego, że w żadnym stopniu nie tworzy ono narodowości unijnej. Co więcej, pojawia się także, choć dość wątpliwe, stwierdzenie, iż traktatowe zapisy dotyczące obywatelstwa unijnego w żaden sposób nie wpływają na bycie obywatelem danego państwa członkowskiego czy też – szerzej ujmując – na obywatelstwo krajowe. Dość ciekawą definicję obywatelstwa Unii, na podstawie dokumentów opracowanych w trakcie IGC, przedstawił P. Daranowski. W myśl tej definicji „obywatelstwo Unii to osobisty i niezwywalny status obywateli państw członkowskich, którzy z racji ich przynależności do Unii mają specjalne prawa i zadania do spełnienia w ramach Unii, a które są wykonywane i chronione w obrębie granic Unii”. Z kolei D. O’Keeffe i P. Maro uważają, iż instytucja obywatelstwa Unii jest obywatelstwem międzynarodowej organizacji, nie mającej zresztą podmiotowości prawnej. Zob. szerzej E. Best, *The Treaty...*, *op. cit.*, s. 26; D. O’Keeffe, *Legal issues...*, *op. cit.*, s. 90-91; P. Daranowski, *Kilka uwag o prawach jednostki w Unii Europejskiej/Wspólnocie Europejskiej*, [w:] *Studia prawno-europejskie*, pod red. M. Seweryńskiego, Łódź 1996, s. 93; D. O’Keeffe, P. Maro, *Wprowadzenie ...*, *op. cit.*, s. 88.

<sup>97</sup> E. Marias, *European Citizenship in Action ...*, *op. cit.*, s. 297.

<sup>98</sup> D. O’Keeffe, *Legal Issues ...*, *op. cit.*, s. 104.

<sup>99</sup> K. Heede, *Enhancing the Accountability of Community Institutions and Bodies: The Role of the European Ombudsman*, „European Public Law”, 1997, vol. 3, Issue 4, s. 589.

<sup>100</sup> K. Magliveras, *Best intentions ...*, *op. cit.*, s.403.



w Paryżu w 1974 roku i raportu L. Tindemansa. W ocenie D. O'Keefe'ego w ten sposób wyjątkowa natura praw wynikających z obywatelstwa Unii zostaje „rozcieńczona”, gdyż są one przyznane także obywatelom państw trzecich, co w konsekwencji może podważyć dość częste, jak dotychczas, odmawianie tymże osobom przyznania statusu obywateli UE<sup>101</sup>.

D. O'Keefe porusza również i inne, jak się nam wydaje – nieco mniej istotne, a wręcz przy bliższej analizie problemu pozorne kwestie. Mianowicie wskazuje on, że podczas gdy obywatele państw trzecich muszą być mieszkańcami Unii, by móc przedłożyć petycję lub złożyć skargę do rzecznika, to nie jest równie oczywiste, czy tenże warunek zamieszkania dotyczy także obywateli UE, a więc czy mogą oni korzystać ze wspomnianych praw przez całe swoje życie, mieszkając także poza granicami Unii?<sup>102</sup>

Poprawną z początku próbę odpowiedzi na te wątpliwości przedstawiła S. O'Leary, dla której jedyne rozróżnienie w tym kontekście między obywatelem Unii a obywatelem kraju trzeciego jest właśnie takie, iż ten pierwszy może składać skargę do rzecznika niezależnie od tego, czy mieszka na obszarze UE, czy też poza nim, gdyż obywatelstwo unijne przysługuje mu z racji jego narodowości, nie zaś miejsca zamieszkania. Odwrotnie jest w sytuacji obywatela kraju trzeciego, który może korzystać z usług ombudsmána jedynie pod warunkiem zamieszkania w państwie członkowskim.

Następnie S. O'Leary błędnie zauważa, jakoby artykuł 2 ustęp 2 Statutu wskazywał, iż obywatele Unii również muszą być mieszkańcami Unii, by móc korzystać z prawa do skarżenia się do rzecznika. Kontynuując tę interpretację, S. O'Leary stwierdziła (co prawda nie bezpośrednio) istnienie niezgodności między treścią zapisu w art. 195 TWE (dawny art. 138 e) a treścią art. 2 ustęp 2 Statutu i ostatecznie postulowała, iż skoro obywatelstwo Unii ma na celu wzmocnienie praw i interesów obywateli Unii, to tekst traktatu powinien mieć wyższość, tak aby osoby nie mieszkające na obszarze Unii (a będące jej obywatelami) również mogły korzystać z prawa ustanowionego w artykułach 21 (dawny art. 8d) i 195 TWE (dawny art. 138 e)<sup>103</sup>.

Dokonana dodatkowa analiza treści zapisów art. 195 TWE (dawny art. 138 e) oraz art. 2 ustęp 2 Statutu wykazała, iż w obu przepisach identycznie określono, iż do składania skargi do rzecznika są upoważnieni „wszyscy obywatele Unii lub osoby fizyczne i prawne zamieszkujące lub mające swoją statutową siedzibę w państwie członkowskim”. Rozstrzygając zaś kwestię, czy obywatel Unii zamieszkujący poza jej obszarem jest upoważniony do składania skarg do rzecznika, przychylamy się do wstępnej opinii S. O'Leary, iż skoro obywatelstwo unijne przysługuje mu z racji

---

<sup>101</sup> D. O'Keefe, *Legal issues...*, *op. cit.*, s. 100-101.

<sup>102</sup> Tamże, s. 101.

<sup>103</sup> S. O'Leary, *The Evolving...*, *op. cit.*, s. 281-284.

jego narodowości, a nie miejsca zamieszkania, to tym samym może on (przy spełnieniu wszystkich innych wymogów) kierować skargę do rzecznika niezależnie od tego, czy mieszka na obszarze UE, czy też poza nim.

Kolejnym, wartym wyjaśnienia zagadnieniem dotyczącym zakresu podmiotów uprawnionych do korzystania z pomocy rzecznika jest brak konieczności spełniania przez nie dodatkowych warunków wymaganych do złożenia skargi, jak i sposobu jej zgłaszania. Choć krąg beneficjentów omawianego prawa został określony identycznie jak w przypadku przewidzianego w art. 194 TWE prawa do zgłaszania petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty i dotyczących ich bezpośrednio, to, odmiennie niż w przypadku petycji, nie określono jednak sposobu zgłaszania skarg do rzecznika (art. 194 głosi, że petycje mogą być zgłaszane „pojedynczo lub razem z innymi obywatelami lub osobami”<sup>104</sup>), ani nie zaznaczono, że przedmiotem skargi muszą być sprawy dotyczące osobiście skarżącego.

Według E. Popławskiej, wyjaśnienia tej różnicy należy szukać w samej istocie skargi na „złe zarządzanie” podczas działań administracji wspólnotowej, która zakłada zaistnienie krzywdy, której ofiarą jest osoba skarżąca<sup>105</sup>. Brak odpowiedniego, wyraźnie sformułowanego postanowienia w art. 195 TWE (dawny art. 138 e) zdaniem tej autorki nie oznacza zatem, że wystąpienie do ombudsmana dopuszcza *actio popularis*<sup>106</sup>. Ponadto autorka – według nas całkowicie błędnie – stwierdza, iż złożenie do rzecznika zażalenia konieczne jest zaistnienie u składającego skargę uszczerbku w wyniku bezprawnego działania administracji wspólnotowej<sup>107</sup>.

Odmiennie tę kwestię zinterpretowała K. Heede, według której brak w treści Traktatu oraz Statutu jakiegokolwiek wyraźnego wymogu, aby skarżący musiał spełniać jakieś dodatkowe wymagania, jak na przykład posiadanie prawnego interesu lub doznanie niedogodności czy też niesprawiedliwości w związku z przedstawianą w skardze sprawą, pozwolił rzecznikowi zinterpretowanie prawo do skargi jako prawo dopuszczające także właśnie skargę „*actio popularis*”. Sam J. Söderman swoją decyzję w tym zakresie uzasadniał również i tym, iż skarga do ombudsmana w swojej klasycznej, skandynawskiej wersji zawsze miała charakter skargi „*actio popularis*”<sup>108</sup>. Zbiorowe skargi są zatem możliwe i dość często

---

<sup>104</sup> Zob. art. 194 TWE, *Dokumenty europejskie ...*, op. cit., s. 257.

<sup>105</sup> Interpretację instytucji skargi do ombudsmana jako środka naprawczego w sytuacji, gdy „złe zarządzanie” przez administrację wspólnotową powoduje naruszenie uprawnień skarżącego, potwierdza artykuł 5 Statutu odwołujący się do celu powołania tej instytucji: „W zakresie, w jakim to może przyczynić się do poprawy skuteczności prowadzonych kontroli oraz do lepszej ochrony praw osób kierujących skargi do ombudsmana, może on współpracować z instytucjami o tym samym charakterze w państwach członkowskich, z poszanowaniem odpowiednich przepisów ustawodawstwa krajowego”.

<sup>106</sup> E. Popławska, *Ombudsman Unii ...*, op. cit., s. 274.

<sup>107</sup> E. Popławska, *Instytucja Ombudsmana...*, op. cit., s. 39.

<sup>108</sup> J. Söderman, *A Thousand and One Complaints: The European Ombudsman en Route*, „European Public Law”, 1997, Volume 3, No 3, s. 352.

są one przedkładane, zwłaszcza przez obywateli brytyjskich w kwestiach dotyczących ochrony środowiska<sup>109</sup>. Kwestia wszczynania postępowania przez rzecznika z jego własnej inicjatywy przedstawiona zostanie w trzeciej części niniejszego rozdziału.

## 2. Zakres przedmiotowy

### 2.1. Instytucje i organy UE sprawdzane przez rzecznika

Artykuł 195 ustęp 1 TWE (dawny art. 138 e) oraz art. 2 ustęp 2 Statutu określają, iż rzecznik jest „wyposażony w prawo przyjmowania skarg (...), które dotyczą (...) działań instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji działających w swojej roli sądowej”. W tym kontekście przyjmuje się, iż główne instytucje Wspólnoty wymienione są w artykule 7 TWE i są to: Parlament Europejski, Rada Unii, Komisja Europejska, Trybunał Europejski i Trybunał Obrachunkowy. Do instytucji pomocniczych (organów) należą natomiast: Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Centralny i Komitet Regionów, a także organy ustanowione na mocy aktów prawnych Wspólnot (tzw. prawa wtórnego), np. Europejska Agencja Ochrony Środowiska czy Urząd ds. Harmonizacji Wspólnego Rynku<sup>110</sup> lub utworzone na podstawie Konwencji, np. Europol<sup>111</sup>.

E. Marias na podstawie art. 195 TWE (dawny art. 138 e) dzieli podmioty podlegające kontroli rzecznika w następujący sposób: wśród głównych instytucji wymienionych w art. 7 TWE wskazuje na instytucje, których działalność może być przez rzecznika badana<sup>112</sup>, oraz instytucje, których niektóre obszary działalności zostały wyłączone spod kompetencji rzecznika<sup>113</sup>. Drugą grupę stanowią inne organy nie wymienione w art. 7 TWE i których działalność w pełni może stanowić przedmiot badań rzecznika.

Jak wspomniano, skarga musi dotyczyć instytucji lub organu Wspólnoty, jednak, jak zauważa K. Heede, brak jest definicji lub jednoznacznego wykazu tychże ciał. Autorka w związku z tym stwierdza, iż dość często rzecznik podejmując decyzje na podstawie konkretnych przypadków skarg, samodzielnie ustala, czy dana instytucja lub organ kwalifikuje się do jego badań, czy też nie, np. rzecznik wykluczył z zakresu swoich kompetencji przypadki międzynarodowych organizacji takich jak Eurcontrol (zajmującej się kontrolą ruchu powietrznego) czy Szkołę Europejską w Brukseli<sup>114</sup>.

---

<sup>109</sup> K. Heede, *Enhancing the Accountability ...*, *op. cit.*, s. 589.

<sup>110</sup> N. Banaszak, *Rzecznik obywateli ...*, *op. cit.*, s. 78.

<sup>111</sup> K. Magliveras, *Best intentions ...*, *op. cit.*, s. 403.

<sup>112</sup> Są to: Parlament Europejski, Rada Unii, Komisja Europejska, Trybunał Obrachunkowy.

<sup>113</sup> Są to: Trybunał Europejski i Sąd Pierwszej Instancji działające w swej roli sądowej. Podkreślić należy, że zakaz ten nie dotyczy innych dziedzin działalności obydwu instancji sądownictwa europejskiego.

<sup>114</sup> K. Heede, *Enhancing the Accountability ...*, *op. cit.*, s. 590.

Sporo miejsca w literaturze dotyczącej instytucji rzecznika praw obywateli UE poświęcono rozważaniom nad istniejącym ograniczeniem kompetencji rzecznika w zakresie podmiotowym wyłącznie do działalności instytucji i organów Wspólnoty. Ograniczenie to jest przede wszystkim bardzo zdecydowanie wyrażone w art. 2 ustęp 2 Statutu, w którym stwierdza się, iż „działania żadnych innych władz czy osób (poza wspólnotowymi – przyp. autora) nie mogą być przedmiotem skargi do rzecznika”. W tym kontekście rodzą się wątpliwości, mniej lub bardziej uzasadnione, jak na przykład ta, czy do „instytucji lub organów Wspólnoty” zaliczyć można organy administracji centralnej i lokalnej lub nawet osoby prywatne w krajach członkowskich<sup>115</sup>. Według opinii przedstawionej przez Komitet Petycji PE, traktaty zabraniają rzecznikowi badania działalności jakichkolwiek instytucji krajowych, nawet w przypadkach gdy są one odpowiedzialne za realizację prawa wspólnotowego<sup>116</sup>. Wśród autorów panuje jednakże powszechne przekonanie, iż kwestia nadzoru organów krajowych ze strony rzecznika byłaby bardzo istotna, gdyż wiele ze wspólnotowych kompetencji w praktyce jest wykonywanych przez władze krajowe<sup>117</sup>, a tym samym działalność rzecznika w tym obszarze sprzyjałaby bardziej efektywnemu wykonywaniu przez niego obowiązków<sup>118</sup>.

Inną nie mniej ważną kwestią jest problem kompetencji rzecznika w obszarze działalności Unii Europejskiej. Artykuł 195 TWE (dawny art. 138 e) określając ramy działań rzecznika nie wspomina bezpośrednio o obszarze działalności Unii, zatem należy ów obszar z zakresu kompetencji rzecznika wykluczyć. Istniejące w literaturze przedmiotu debaty dotyczące tego problemu zostały rozstrzygnięte postanowieniami Traktatu Amsterdamskiego<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> Popławska, *Instytucja ombudsmana ...*, op. cit., s. 39.

<sup>116</sup> E. Marias, *European Citizenship...*, op. cit., s. 309; *Opinion of the Committee on Petition for the Committee on Institutional Affairs on the results of the Intergovernmental Conference and the Treaty on European Union*, Doc. A3-123/92 Part II, PE 155.444 fin 125.

<sup>117</sup> E. Marias, *European Citizenship...*, op. cit., s. 309.

<sup>118</sup> Za takim zakresem kompetencji rzecznika opowiadała się m.in. Komisja Europejska podczas negocjacji w ramach IGC. Według interpretacji przedstawionej przez D. O'Keefe, logika stojąca za twórcami Traktatu wskazywałaby, iż art. 195 należy rozumieć w kontekście treści art. 194, który dopuszcza zgłoszenie petycji do PE w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty. Takie sformułowanie zakresu podmiotowego petycji jest szersze od zakresu skargi, o którym mówi się w art. 195. Interpretacja art. 195 dokonywana w kontekście zapisu art. 194 dopuszczałaby zatem także skargę do rzecznika w związku z działalnością krajowych organów działających w obrębie prawa wspólnotowego lub też je naruszających. Jednakże, jak w końcu stwierdza D. O'Keefe, zapis w art. 195 jest konkretny i jasny, więc jedynie można wyrazić żal, iż zakres działań rzecznika jest, jak na razie, zawężony. Zob. D. O'Keefe, *Legal issues...*, op. cit., s. 101.

<sup>119</sup> Zob. D. O'Keefe, *Legal issues...*, op. cit., s. 101; S. O'Leary, *The Evolving...*, op. cit., s. 281-284; K. Heede, *Enhancing the Accountability ...*, op. cit., s. 590; D. O'Keefe, P. Maro, *Wprowadzenie do prawa ...*, op. cit., s. 45 i 57; E. Best, *The Treaty on European ...*, op. cit., s. 28; H.J. D'Oliveira, *European Citizenship: Its Meaning, Its Potential*, [in:] J. Monar, W. Ungerer, W. Wessels (eds) *The Maastricht Treaty on European Union: Legal Complexity and Political Dynamic*, Brussels 1993, s. 99.

W ocenie samego rzecznika, zagadnienie to jest ważne i wymaga odpowiedniego rozwiązania. Rzecznik zdecydowanie stoi na stanowisku, iż tak długo jak instytucje i organy wspólnotowe nie zostaną upoważnione do zajmowania się problematyką z obszaru trzeciego filaru, tak długo on sam nie będzie miał wystarczających podstaw do przyjmowania zażaleń w tym zakresie. Ponadto rzecznik uznał, w kontekście postępowań, jakie miały miejsce z związku z utrudnionym dostępem obywateli do dokumentów dotyczących trzeciego filaru, iż może on stać na straży przestrzegania przez instytucje, w tym przy padku Radę UE, przyjętych przez nią samą zobowiązań w zakresie administracyjnych relacji z obywatelami, nie zajmując się przy tym w żaden sposób z treścią decyzji Rady UE<sup>120</sup>.

## 2.2. Przedmiot skargi

Według art. 195 TWE (dawny art. 138 e) skargi otrzymywane przez rzecznika muszą „dotyczyć przypadków złego zarządzania w działalności instytucji i organów Wspólnoty (...)”. Podobne brzmienie ma także art. 2 ustęp 2 Statutu rzecznika. Jak trafnie zauważa E. Popławska, treść przedmiotu skargi, a więc zakres znaczenia terminu „złe zarządzanie”, choć znany prawu francuskiemu i anglosaskiemu, stwarza pewne niejasności w prawie wspólnotowym<sup>121</sup>.

W pierwszym okresie istnienia instytucji, ale jeszcze przed objęciem urzędu przez pierwszego rzecznika, K. Magliveras przekonywał, iż ponieważ brak jest zarówno w treści Traktatu, jak i w Statucie jakichkolwiek wskazówek w zakresie definicji terminu „złe zarządzanie”, należy przyjąć, iż w swym minimalnym zakresie obejmuje ono podstawowe zarzuty, które służą określeniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości w zakresie kontroli zgodności z prawem aktów instytucji wspólnotowych. Są to wymienione w art. 230 TWE: (1) brak kompetencji danej instytucji; (2) naruszenie istotnego wymogu proceduralnego; (3) naruszenie TWE oraz jakiegokolwiek postanowienia prawnego dotyczącego jego stosowania; (4) na podstawie naruszenia władzy<sup>122</sup>.

Z kolei w ocenie M. Hedemanna-Robinsona brak precyzyjnego określenia terminu „złe zarządzanie” jest zamierzony, gdyż w zamyśle autorów Traktatu było pozostawienie rzecznikowi możliwości wskazania sposobu rozumienia terminu na podstawie analizy dostarczanych skarg. Autor ten zauważając, iż podobna sytuacja ma miejsce w przypadku ombudsmana brytyjskiego, proces dookreślenia znaczenia terminu traktuje jako „polityczny” osąd czy też interpretację<sup>123</sup>.

<sup>120</sup> Zob. szerzej J. Söderman, *A Thousand ...*, *op. cit.*, s. 360-361.

<sup>121</sup> E. Popławska, *Instytucja Ombudsmana ...*, *op. cit.*, s. 39; szerzej na temat tego zagadnienia A.J. Callaghan, *Maladministration*, „The Ombudsman Journal”, 1988, No 7, s. 1-33.

<sup>122</sup> K. Magliveras, *Best intentions ...*, *op. cit.*, s. 402.

<sup>123</sup> M. Hedemann-Robinson, *The individual and the EC Ombudsman*, „New Law Journal”, 1994, May 6, s. 609.

Z kolei E. Marias twierdzi, iż wskazówką w określeniu zakresu znaczenia terminu „przypadki złego zarządzania” powinny być odpowiednie doświadczenia w tym względzie państw członkowskich<sup>124</sup>. Nie lekceważąc trudności, z jakimi związane jest proponowane podejście, choćby z uwagi na rozbieżności istniejące między państwami członkowskimi w interesującym nas zakresie, E. Marias ustalił listę „potknięć”, które można by uznać za wchodzące w skład terminu „przypadki złego zarządzania”. Są to:

1. Działania podjęte przez administrację wspólnotową bez właściwego upoważnienia, na podstawie niewłaściwej podstawy prawnej lub fałszywych informacji;
2. Administracyjne naruszenia przepisów;
3. Nadużycia władzy przez administrację wspólnotową lub jej urzędników;
4. Administracyjne działania lub praktyki oparte na nielegalnych procedurach;
5. Praktyki administracyjne o charakterze dyskryminującym lub naruszające zasadę bezstronności i rzetelności w działalności administracji;
6. Procesy administracyjne podjęte w wyniku zaniedbania lub opieszałości;
7. Zaniedbania administracyjne;
8. Nieprawidłowe działania, brak kompetencji, opóźnienia lub brak jakiegokolwiek odpowiedzi na pytania ze strony obywateli Unii;
9. Działania administracyjne oparte na nielegalnych procedurach, działania godzące w pojęcie sprawiedliwości.

Z drugiej strony E. Marias, wskazując na sytuacje, które w zasadzie nie powinny się znaleźć w kręgu zainteresowań rzecznika, wymienia tu: (1) decyzje o charakterze politycznym podejmowane przez instytucje Wspólnoty; (2) akty prawne wydane w ramach procedury określonej w art. 249 TWE. Akty prawne podlegałyby badaniu przez rzecznika, o ile ich implementacja prowadziłaby do niesprawiedliwych konsekwencji wobec obywateli UE. W takim przypadku rzecznik może jedynie zaproponować odpowiednie poprawki w momencie przedkładania Parlamentowi Europejskiemu swojego corocznego sprawozdania<sup>125</sup>. Ponadto E. Marias słusznie wskazuje, iż interpretacja terminu „przypadki złego zarządzania” powinna uwzględniać także odpowiednie kompetencje, przynależne Komitetowi Petycji PE. W tym kontekście ważne jest ustalenie granicy między kompetencjami Komitetu oraz rzecznika.

Ponieważ zazwyczaj określenie wyraźnych granic między politycznymi i administracyjnymi funkcjami instytucji Wspólnot jest dość trudne, E. Marias podejmuje się poczynić jedynie kilka ogólnych, choć – jak uważamy – trafnych uwag. Po pierwsze,

---

<sup>124</sup> E. Marias, *European Citizenship .....*, op. cit., s. 307.

<sup>125</sup> Tamże, s. 308.

rozszerzająca interpretacja terminu „przypadki złego zarządzania” mogłaby prowadzić do częściowego pokrywania się kompetencji rzecznika oraz Komitetu Petycji PE. Po drugie, rozpatrując dopuszczalność otrzymanego zażalenia, rzecznik powinien zwrócić baczną uwagę na jego treść, a nie formę, co w rezultacie może sprawić, iż niektóre zażalenia, choć nazwane skargą i przesłane do rzecznika, w praktyce okażą się petycjami. W takim przypadku rzecznik powinien doradzić osobie skarżącej przedstawienie swojej sprawy raczej do Komitetu Petycji. Po trzecie, Komitet Petycji PE jest w zasadzie organem politycznym. Może zatem i powinien utrzymać swoją quasi-sądową rolę w odniesieniu do petycji otrzymywanych od obywateli UE, tak długo jak nie dotyczą one ewidentnych przykładów „złego zarządzania”. W takich przypadkach powinny one być jednak skierowane do rzecznika. Po czwarte, rzecznik powinien powstrzymać się od rozpatrywania skarg, które dotyczą *stricto* politycznych kwestii lub też politycznej kontroli w zakresie funkcjonowania instytucji wspólnotowych<sup>126</sup>.

E. Popławska zwraca też uwagę na nieco inny aspekt zakresu kompetencji rzecznika, mianowicie: w jakim stopniu obejmuje on działalność prawotwórczą. Jej zdaniem brak wyraźnej hierarchii wspólnotowych aktów prawnych nie pomaga w rozwikłaniu tego problemu, a przy odpowiedzi na to pytanie należy pamiętać, że rzecznik nie ma kompetencji decyzyjnych, lecz jedynie poddaje krytyce niewłaściwe zjawiska i wysuwa stosowne propozycje. Skuteczność jego działań zależy zatem w istocie od czynników politycznych, czyli opiera się na zdobytym przez niego prestiżu i uznaniu jego starań.

Następny problem w tym kontekście dotyczy rozstrzygnięcia, czy przedmiotem interwencji ombudsmána mogą być zarówno akty prawne w ich ostatecznym kształcie, jak też każdy etap procedury zmierzającej do ich przyjęcia. Za dopuszczalnością tej drugiej możliwości przemawia potrzeba szybkiego i skutecznego reagowania na zaistniałe nieprawidłowości w pracy instytucji Wspólnot, ale niewłaściwe byłoby także hamowanie przez zbyt gorliwego rzecznika normalnego toku działalności administracji<sup>127</sup>.

Wracając do problematyki analizy pojęcia „przypadki złego zarządzania”, należy na zakończenie zaprezentować jego interpretację, którą przedstawił sam rzecznik w pierwszym raporcie dla Parlamentu Europejskiego z 22 kwietnia 1996 roku<sup>128</sup>. Mianowicie, zdaniem J. Södermana, termin ten obejmuje działanie instytucji lub organów Wspólnoty sprzeczne z postanowieniami traktatów i innych obowiązujących aktów prawnych Wspólnoty, a także łamanie zasad prawa ustalonych przez Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji. W swej ocenie rzecznik wziął także pod uwagę wymóg postawiony w art. 6 TUE, w myśl którego instytucje

<sup>126</sup> J. w.

<sup>127</sup> E. Popławska, *Instytucja ombudsmána ...*, *op. cit.*, s. 39-40.

<sup>128</sup> J. Söderman, *The European Ombudsman - Annual Report for 1996*, s. 11, [www.euro-ombudsman.eu.int/report96/en/96\\_def.htm](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report96/en/96_def.htm) (dalej jako Raport 1996).

i organy Wspólnoty zobowiązane są respektować prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich. Według Ombudsmána UE, zastrzegającego, iż lepiej nie podawać kategorycznej i zamkniętej definicji<sup>129</sup>, pojęcie „złe zarządzanie” obejmować może takie wykroczenia lub „potknięcia” w działalności instytucji, jak m. in.:

1. Administracyjne nieprawidłowości proceduralne,
2. Nadużycie władzy;
3. Zaniedbania w pracy administracji;
4. Krzywdzące postępowanie;
5. Niekompetencja;
6. Dyskryminacja;
7. Nieuzasadniona przewlekłość postępowania;
8. Niezdolność bądź odmowę udzielenia informacji<sup>130</sup>.

W jednym ze swoich artykułów J. Söderman wskazuje także na problem, przed jakim stoi rzecznik, starając się dokładnie rozróżnić, które z działań podejmowanych np. przez Komisję należą do administracyjnego zakresu jej kompetencji, a które należy uznać za działania o charakterze prawodawczym i tym samym wyłączyć spod kontroli rzecznika. Podobnie niejednoznaczna sytuacja ma miejsce w przypadku kontroli działalności Parlamentu Europejskiego. Pewną wskazówkę w wyjaśnieniu tych wątpliwości zawiera art. 195 ustęp I TWE (dawny art. 138 e), który, jak sugeruje Popławska, należy interpretować w taki sposób, że przedmiotem skargi do ombudsmána nie jest treść decyzji, ale niewłaściwe działanie podjęte przez instytucję czy organ podejmujący decyzję<sup>131</sup>.

Na zakończenie tej części naszych rozważań jesteśmy zobowiązani stwierdzić, iż – niestety – zdarzają się w literaturze poświęconej zasadom funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej zupełnie błędne interpretacje zapisów w Traktatach oraz w Statucie w kontekście określenia zakresu przedmiotowego kompetencji rzecznika<sup>132</sup>.

### 3. Procedura postępowania

Ponieważ Traktat WE nie określa formalnych warunków, jakim powinna odpowiadać skarga do rzecznika, obowiązek ich określenia przypadł Parlamentowi Europejskiemu przy tworzeniu Statutu tej instytucji. Mając na uwadze cel powołania rzecznika,

<sup>129</sup> J. Söderman, *A Thousand and One ...*, *op. cit.*, s. 354.

<sup>130</sup> Raport 1996, *op. cit.*, s. 12.

<sup>131</sup> E. Popławska, *Instytucja Ombudsmána ...*, *op. cit.*, s. 39.

<sup>132</sup> Zob. P. Taylor, *The European Union in the 1990's*, Oxford 1996, s. 65.



parlamentarna Komisja Instytucjonalna pracująca nad tym zagadnieniem, kierowała się, jak się wydaje, wymogiem prostoty postępowania i ułatwienia dostępu do niego. Miało się to odbywać z pominięciem warunków i formalności na ogół obcych naturze tej instytucji, dalekiej od biurokratyzmu i powołanej do poszukiwania właściwych rozwiązań w konkretnych przypadkach „złego zarządzania” oraz ujawniania ich Parlamentowi Europejskiemu. Jak to ujął S. Tierney, droga obywatela do rzecznika nie powinna prowadzić poprzez rozmaite techniczne pułapki i utrudnienia, tak by tylko wykwalifikowany prawnik był w stanie ją przebyć i przedstawić skargę<sup>133</sup>.

W ustępie 1 art. 195 (dawny art. 138 e) zapisano, iż „rzecznik przeprowadza kontrole (*inquires*), które uważa za uzasadnione, z własnej inicjatywy lub na podstawie skarg przedstawionych mu bezpośrednio<sup>134</sup> lub przez posła Parlamentu Europejskiego, z wyjątkiem przypadków, gdy domniemane fakty są lub były przedmiotem postępowania sądowego”<sup>135</sup>. Tryb przekazywania skargi za pośrednictwem parlamentarzysty jest, jak się wydaje, efektem usytuowania tej instytucji jako pomocniczej wobec Parlamentu. Odbiegając od wzorów skandynawskich, rozwiązanie to jest inspirowane wzorami brytyjskimi i francuskimi. Wobec jednoczesnego dopuszczenia bezpośredniego trybu składania skargi nie wydaje się jednak logiczna teza, że pośrednictwo parlamentarzysty miało zapobiec nadmiernemu napływowi skarg, co czasami było sugerowane<sup>136</sup>. Jak stwierdza art. 2 rozporządzeń wykonawczych, petycja za zgodą skarżącego może być przekazana przez Parlament Europejski do rzecznika i jest wówczas traktowana jak regularna skarga. Ten sam artykuł przewiduje również, iż w uzasadnionych przypadkach rzecznik może przekazać za zgodą skarżących otrzymane zażalenia innym, bardziej właściwym do ich rozpatrzenia instytucjom, np. Komitetowi Petycji PE.

Ponadto rzecznik został upoważniony do przeprowadzania, jeśli uzna to za uzasadnione, kontroli z własnej inicjatywy, a więc nie opierając się na złożonej skardze<sup>137</sup>. To uprawnienie do samodzielnego inicjowania działań kontrolnych jest, jak uważa E. Popławska, niezmiernie ważne, i stanowi o jego pozycji względem innych instytucji Unii, a także kształtuje jego prestiż<sup>138</sup>. Ombudsman może zatem podjąć kontrolę,

---

<sup>133</sup> S. Tierney, *European Citizenship in Practice? The First Annual Report of the European Ombudsman*, „European Public Law”, 1996, vol. 3, Issue 1, s. 525.

<sup>134</sup> Dopuszczalne jest również przesłanie skargi poprzez stronę internetową rzecznika, na której znajduje się wzór formularza skargi (zob. Aneks).

<sup>135</sup> W art. 2 ustęp 6 Statutu zastrzeżono, iż złożenie skargi do ombudsmana nie pociąga za sobą wstrzymania biegu terminów w postępowaniu sądowym i administracyjnym. Dodatkowo, jak stwierdza art.10 rozporządzeń wykonawczych, jeżeli w trakcie dochodzenia prowadzonego przez rzecznika w danej sprawie zostanie podjęte postępowanie sądowe, wówczas rzecznik zobowiązany jest do zamknięcia swojego dochodzenia.

<sup>136</sup> E. Popławska, *Instytucja ombudsmana...*, *op. cit.*, s. 39.

<sup>137</sup> Jak stwierdza art. 9 rozporządzeń wykonawczych, dochodzenia przeprowadzane na podstawie własnej inicjatywy mają taki sam przebieg jak dochodzenia oparte na skardze właściwych podmiotów.

<sup>138</sup> E. Popławska, *Instytucja ombudsmana...*, *op. cit.*, s. 37.

gdy tylko stwierdzi możliwość zaistnienia ewidentnych aktów „złego zarządzania”, a także gdy zostanie o nich powiadomiony przez podmiot pozostający poza kręgiem beneficjentów prawa do skargi przewidzianym w art. 195 Traktatu WE (dawny art. 138 e). Jest to bardzo ważny czynnik „uelastycznienia” ochrony praw osób fizycznych i prawnych przed nadużyciami ze strony administracji wspólnotowej, a zwłaszcza tych, które – nie zamieszkując na terytorium Unii, ani nie mając na nim swojej siedziby – pozostają w stosunkach prawnych z tą administracją, z uwzględnieniem zastrzeżeń przytoczonych w poprzedniej części rozdziału. W miejscu tym należy także zaznaczyć, iż art. 195 TWE (dawny art. 138 e) upoważniając rzecznika do wszczęcia dochodzenia z własnej inicjatywy, dopuszcza zatem sytuację, kiedy skarga nie uznana za dopuszczalną, może *de facto* być podstawą dochodzenia, tyle że podjętego przez rzecznika. Na początku swej działalności J. Söderman skłaniał się ku pojmowaniu możliwości do podejmowania dochodzenia z własnej inicjatywy właśnie tylko wtedy, gdy było to podyktowane wpływaniem do niego dużej liczby skarg od różnych osób, ale dotyczących tej samej sprawy. Rzecznik uznał także, iż dochodzenie podjęte z jego inicjatywy może się czasem przyczynić do łatwiejszego osiągnięcia korzystnego, bardziej efektywnego i spójnego rozwiązania, niż gdyby za daną skargą stał konkretny obywatel<sup>139</sup>.

Uprawnienie do samodzielnej inicjatywy kontrolnej pozwala rzecznikowi na nawiązanie szczególnego rodzaju współpracy z rzecznikami krajowymi, którzy mogą mu sygnalizować nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji tam, gdzie trudno jest wyznaczyć wyraźną granicę między kompetencją instytucji krajowych i wspólnotowych. Współpraca rzecznika z odpowiadającymi mu instytucjami krajowymi w państwach członkowskich jest przewidziana w art. 5 Statutu i, jak się to tam określa, „ma na celu sprawienie, iż postępowania prowadzone przez rzecznika będą bardziej efektywne i przyczyni się do jeszcze lepszej ochrony praw skarżących”<sup>140</sup>. Jednocześnie czyni się zastrzeżenie, iż rzecznik nie może wykorzystywać tej płaszczyzny kontaktów do pozyskiwania dokumentów lub też informacji, do których dostęp określa art. 3 Statutu. Interesujące jest jeszcze jedno zastrzeżenie, dość niezrozumiałe, mianowicie to, iż ombudsmeni krajowi nie mogą przedkładać rzecznikowi skarg, które otrzymali bezpośrednio od obywateli swego kraju.

Każde zażalenie, które wpływa do sekretariatu rzecznika, jest rejestrowane i otrzymuje swój numer ewidencyjny, a potwierdzenie z tymi danymi jest wysyłane do nadawcy skargi. Jednocześnie informuje się go, który z pracowników sekretariatu jest za sprawę bezpośrednio odpowiedzialny. Rzecznik Praw Obywateli UE jest upoważniony do rozpoczęcia dochodzenia w zakresie wskazanym w skierowanej do niego skardze pod warunkiem, że spełnia ona w jego ocenie następujące warunki:

---

<sup>139</sup> J. Söderman, *A Thousand ...*, *op. cit.*, s. 354.

<sup>139</sup> Artykuł 5 Statutu.

- wchodzi w zakres jego kompetencji,
- jest dopuszczalna,
- muszą być przedstawione wystarczające podstawy do wszczęcia sprawy.

Różnica między „zakresem kompetencji” rzecznika a „dopuszczalnością” skargi nie jest wprost wyrażona ani w odpowiednich artykułach TWE, ani w Statucie. Rozróżnienie to wprowadził sam rzecznik, zdobywszy doświadczenia w pierwszym roku swej pracy, które przedstawił w Raporcie za rok 1996, zostało zaś ono usankcjonowane w rozporządzeniach wykonawczych w artykule 3. Pod terminem „zakres kompetencji” (lub też mandat) rzecznika należy rozumieć przedstawione i omówione wyżej zakresy podmiotowy i przedmiotowy jego działalności, a więc to, kto może się skarżyć, na jaką instytucję lub organ oraz na jakie domniemane przewinienie. Kwestia „dopuszczalności” jest z kolei przedstawiona w art. 2 Statutu oraz artykułach 3 i 4 rozporządzeń wykonawczych, w których formuluje się następujące warunki zezwalające na rozpatrzenie przez rzecznika sprawy, która znajduje się w obszarze jego kompetencji:

Przedmiot skargi powinien być wyraźnie określony oraz zawierać informacje dotyczące tożsamości skarżącego, co tym samym wyklucza możliwość składania skarg anonimowo; skarżący może jednak zażądać, aby jego skarga pozostała poufna<sup>141</sup>.

Skarga powinna być wniesiona przed upływem dwóch lat od chwili zapoznania się skarżącego z faktami, na podstawie których składa on zażalenie.

Skarżący przed wniesieniem zażalenia do rzecznika musi wcześniej wyczerpać wszelkie środki administracyjne w stosunku do instytucji i organów, których działalności skarga dotyczy.

Żadna skarga, dotycząca relacji pracowniczych między instytucjami i organami wspólnotowymi i ich funkcjonariuszami lub innymi pracownikami, nie może zostać skierowana do rzecznika, o ile nie zostaną wyczerpane wpierv przez zainteresowaną osobę wszystkie administracyjne możliwości przedstawienia sprawy lub złożenia skargi, zwłaszcza zgodnie z procedurami określonymi w art. 90 ustęp 1 i 2 Regulaminu Pracowników oraz nie upłyną terminy zagwarantowane danym instytucjom na udzielenie odpowiedzi w danym zakresie.

Jeżeli rzecznik uzna, iż skarga nie mieści się w ramach jego kompetencji lub też jest niedopuszczalna, zamyka sprawę, przedstawiając skarżącemu uzasadnioną odpowiedź; rzecznik może też wskazać inną instytucję właściwą do zajęcia się zgłoszonym problemem. Ponadto, zgodnie z zasadami określonymi w TWE, rzecznik nie rozpatruje również skarg, których przedmiotem jest toczące się postępowanie sądowe; nie może też podważyć zasadności orzeczenia sądowego. Jak uważa K. Heede, ponieważ brak jest dokładnych informacji, o jakiego typu postępowania

<sup>141</sup> Dopuszczalne jest utajnienie przez rzecznika danych osoby skarżącej lub osób trzecich, ale nie dotyczy to jednak instytucji lub organu oskarżanego, któremu przysługuje prawo do obrony.

sądowe chodzi, powyższy zapis powinien również dotyczyć, poza sądami wspólnotowymi, postępowań toczących się przed sądami krajowymi<sup>142</sup>. Precyzując tę zasadę, rzecznik uznał też, iż zakaz obowiązuje go tylko w sytuacji, gdy postępowanie sądowe obejmuje dokładanie te same strony oraz dokładnie te same fakty jak te, które zawiera skierowana do niego skarga<sup>143</sup>.

Jeżeli przedstawiona rzecznikowi skarga znajduje się w obrębie jego kompetencji oraz jest dopuszczalna, to nie oznacza to jeszcze, iż rzecznik się nią zajmie. Zgodnie z art. 195 TWE ustęp 1 (dawny art. 138 e) oraz odpowiednimi zapisami w art. 4 rozporządzeń wykonawczych, „rzecznik przeprowadza kontrole, które uważa za uzasadnione”, a więc do wszczęcia dochodzenia wymagane jest uznanie przez rzecznika, iż skarga jest odpowiednio uargumentowana<sup>144</sup>. Na przykład, rzecznik bardzo często nie akceptuje zażaleń, które wcześniej były skierowane jako petycje i rozpatrywane przez Komitet Petycji PE, mimo iż znajdują się w zakresie jego kompetencji i można je uznać za dopuszczalne.

W tym miejscu warto podkreślić, iż kwestia relacji między rzecznikiem a Komitetem Petycji PE należy do bardzo ważnych, ale zarazem delikatnych problemów w działalności rzecznika, choćby dlatego, o czym już wspomniano w poprzedniej części rozdziału, iż Komitet w zakresie swoich kompetencji jest upoważniony do zajmowania się także przypadkami złego zarządzania w działalności instytucji i organów wspólnotowych. Problem pokrywania się kompetencji obu instytucji ujawnił się dość szybko, i to w dość ciekawym kontekście – mianowicie rzecznik stanął przed zadaniem określenia, czy jego instytucja może być traktowana jako instancja odwoławcza dla decyzji podjętych przez Parlament Europejski. Rzecznik ostatecznie zdecydował, iż nie stanowi on organu odwoławczego, i ogłosił, iż skargi związane z decyzjami podjętymi w związku z wcześniej zgłoszonymi petycjami są niedopuszczalne, gdyż nie dotyczą one domniemanego przypadku złego zarządzania. Jednakże rzecznik dodatkowo podjął decyzję, iż fakt zgłoszenia w danej sprawie petycji do Parlamentu nie wyklucza możliwości zgłoszenia skargi do rzecznika w tej samej sprawie, ale przez inną osobę. Decyzje podjęte przez rzecznika jednoznacznie wskazują, iż nie postrzega on swojej instytucji jako nadrzędnej wobec Parlamentu, lecz jedynie jako autonomiczny organ, który nie ma na celu utrudniania funkcjonowania Komitetu Petycji, nawet jeżeli gremia te prowadzą dochodzenia dotyczącej tej samej kwestii, co w praktyce ma czasami miejsce<sup>145</sup>.

Zgodnie z Traktatem oraz Statutem, gdy rzecznik podejmie decyzję o rozpoczęciu dochodzenia, zobowiązany jest on do poinformowania o tym fakcie, tak szybko jak to możliwe, osobę wnoszącą skargę oraz instytucję, której skarga dotyczy,

---

<sup>142</sup> K. Heede, *Enhancing Accountability ...*, *op. cit.*, s. 591.

<sup>143</sup> Raport 1996, *op. cit.*, s. 16.

<sup>144</sup> W ocenie niektórych ombudsmen UE ma dość duży zakres swobody w podejmowaniu decyzji, którymi skargami się zajmie, a którymi nie. Zob. M Hedemann-Robinson, *The individual ...*, *op. cit.*, 609-610.

<sup>145</sup> Zob. K. Heede, *Enhancing Accountability...*, *op. cit.*, s. 591-592.

przesyłając kopię skargi wraz ze swoimi wskazówkami lub dodatkowymi wyjaśnieniami. Zgodnie z art. 3 ustęp 5, rzecznik w miarę możliwości poszukuje wraz z instytucją lub organem, której działanie jest kwestionowane, rozwiązania polegającego na wyeliminowaniu przypadków „złego zarządzania” oraz na zadośćuczynieniu skardze. W sytuacji gdy rzecznik stwierdza przypadek złego zarządzania, wówczas przedstawia sprawę właściwej instytucji, która w ciągu trzech miesięcy informuje go o swoim stanowisku. Następnie rzecznik przedstawia sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i właściwej instytucji. Osoba zgłaszająca skargę jest informowana o wyniku powyższego dochodzenia (art. 195 TWE) Statutu. Jako uszczegółowienie powyższych zapisów określa w art. 14, iż to sam rzecznik opracuje i przedstawi rozporządzenia wykonawcze<sup>146</sup>.

Dochodzenia trwa zazwyczaj około 6-12 miesięcy, kiedy to rzecznik decyduje, wliczając w to 3 miesiące na ustosunkowanie się instytucji w sprawie skargi oraz miesiąc przeznaczony dla osoby skarżącej na poczynienie własnych obserwacji w odpowiedzi na dotychczasowe wyniki dochodzenia. Po wypełnieniu tych działań lub odpowiednio wcześniej rzecznik podejmuje ostateczną decyzję i zamyka dochodzenia, przyjmując jako podstawę jedną z pięciu poniżej opisanych sytuacji lub, w przypadku bardziej złożonych spraw, jakieś ich pośrednie kombinacje.

W przypadku gdy problem zgłoszony przez rzecznika do wskazanej w skardze instytucji zostanie szybko i pomyślnie rozwiązany, wówczas rzecznik może zamknąć sprawę przed rozpoczęciem dochodzenia. Tego typu rozwiązanie ma zazwyczaj miejsce w sprawach dotyczących opóźnień w odpowiedzi na pisma lub opóźnień w regulacji zobowiązań finansowych instytucji wspólnotowych. Przyznając się do błędu, instytucja naprawia go, a rzecznik uznając sprawę za załatwioną, nie podejmuje dalszych czynności dochodzeniowych. Podobna sytuacja może mieć miejsce, gdy zaskarżona instytucja, przyznając się do błędu, przeprosza poszkodowaną osobę, a rzecznik stwierdza, iż jest to właściwe i wystarczające rozwiązanie sporu.

W wielu przypadkach rzecznik po przeprowadzeniu dokładnego dochodzenia stwierdza w swoich konkluzjach, iż nie dopatrył się w działalności zaskarżonej instytucji przypadków złego zarządzania wskazanych w skardze. Nie wyklucza to jednak możliwości poczynienia przez rzecznika „dodatkowych wskazówek” wobec badanej instytucji, w celu uniknięcia nieporozumień, które mogłyby stanowić podstawę przyszłych skarg czy zażaleń. W ramach tych „dodatkowych wskazówek” rzecznik może także zapowiedzieć podjęcie szerszych badań, tym razem z własnej inicjatywy, które będą miały na celu poprawę skuteczności działalności danej instytucji w określonym zakresie.

W przypadku gdy dochodzenie przeprowadzone przez rzecznika ujawni, iż skarga na wskazany przypadek złego zarządzania w działalności danej instytucji była

---

<sup>146</sup> Tymczasowe rozporządzenia wykonawcze obowiązywały od 4.09.1996 r. do 12.12.1997 r. zaś od 1.10.1998 r. obowiązuje Decyzja Rzecznika o rozporządzeniach wykonawczych z 16.10.1997 r.

uzasadniona, rzecznik może doprowadzić do tzw. przyjacielskiego rozwiązania. W takiej sytuacji obie strony starają się poprzez negocjacje (czy też raczej mediacje) doprowadzić do obopólnie satysfakcjonującego rozwiązania, jak gdyby sprawę jednoznacznie określania winy pomijając<sup>147</sup>. Z punktu widzenia szerszych celów działalności rzecznika, a więc poprawy ogólnego stanu funkcjonowania administracji wspólnotowej, tego typu rozwiązanie jest najmniej wartościowe i w praktyce nie jest zbyt często stosowane.

Natomiast najczęściej stosowanym przez rzecznika postępowaniem w przypadku potwierdzenia w działalności danej instytucji przypadków złego zarządzania jest przedstawienie tzw. uwag krytycznych lub też formalnego ogłoszenia przypadku złego zarządzania wraz towarzyszącymi temu rekomendacjami<sup>148</sup>. Uwagi krytyczne są przez rzecznika wydawane w sytuacjach, gdy przypadki złego zarządzania nie mają szerszych konsekwencji, a ponieważ w danej sprawie trudno byłoby osiągnąć rozstrzygające rozwiązanie (np. nie jest możliwe zmieniennie obiektywnie zaistniałej sytuacji), instytucji należy jedynie zwrócić uwagę na popełnione przez nią błędy. W tego typu sytuacji, z uwagi na ogólnikowość rozwiązania i jego niezobowiązujący charakter, rzecznik może zamknąć postępowanie bez konieczności trzymiesięcznego oczekiwania na odpowiedź zawierającą uwagi danej instytucji, przedstawiając jednak odpowiednie informacje skarżącemu.

Najbardziej surowym zakończeniem dochodzenia, w wyniku którego ustalono przypadki złego zarządzania, jest formalne tego ogłoszenie wraz z przedstawionymi dodatkowo instytucji rekomendacjami w tym zakresie. Ma to miejsce wówczas, gdy rzecznik uzna, iż możliwe jest skuteczne wyeliminowanie przypadków złego zarządzania w działalności danej instytucji, a ujawnione przypadki mogą mieć szersze konsekwencje. W takiej sytuacji rzecznik nie może zamknąć postępowania, dopóki w ciągu trzech miesięcy nie otrzyma od danej instytucji zobowiązania do wypełnienia postulatów wskazanych w rekomendacji oraz nie przedstawi środków służących usunięciu nieprawidłowości. Jeżeli jednak dana instytucja poinformuje rzecznika, iż nie zamierza stosować się do jego rekomendacji lub on sam uzna, iż działania podjęte przez instytucję są zdecydowanie niewystarczające, wówczas jest zobowiązany do przedłożenia całej sprawy Parlamentowi. Zasada 179 Regulaminu Parlamentu Europejskiego poświęcona tej sytuacji stwierdza w ustępie 2, iż rzecznik zobowiązany jest do informowania Parlamentu Europejskiego o przypadkach złego zarządzania, na temat których właściwa komisja Parlamentu może sporządzić sprawozdanie dla obrad plenarnych.

W tym kontekście należy zaznaczyć, iż prawo do wydawania rekomendacji jest bardzo ściśle związane z zakresem kompetencji rzecznika, co oznacza, iż rekomendacje mogą jedynie dotyczyć działalności instytucji i organów wspólnotowych,

---

<sup>147</sup> W tym kontekście znajduje uzasadnienie ocena, wedle której rzecznik bardziej jest mediatorem niż arbitrem. Zob. K. Magliveras, *Best intentions...*, *op. cit.*, s. 407.

<sup>148</sup> Szczegółowe regulacje w tym zakresie są zawarte w artykułach 7 i 8 rozporządzeń wykonawczych.

i tylko przypadków złego zarządzania wykrytych w ich działalności. Zastrzeżenie to ma uzasadnienie w kontekście wątpliwości związanych z wykryciem przez rzecznika podczas badania działalności Komisji Europejskiej przypadków złego zarządzania w działalności władz krajowych państw członkowskich, do czego jest w zakresie prowadzonego postępowania upoważniony. Jak wskazano wyżej, choć rzecznik nie ma prawa do wydawania w tym zakresie żadnych rekomendacji, jednakże nie oznacza to, iż nie może on poprzez tzw. uwagi dodatkowe informować organów władz krajowych o nieprawidłowościach wykrytych w ich działalności. Możliwość taka jest wywiedziona z podobnego postępowania Komitetu Petycji PE, który w przypadku gdy petycja może być załatwiona na poziomie krajowym, informuje o zaistniałej sprawie odpowiednie instytucje krajowe<sup>149</sup>.

Zgodnie z postanowieniami art. 195 ustęp I Traktatu WE (dawny art. 138 e), ombudsman „przeprowadza kontrole, które uważa za uzasadnione”, mające na celu wyjaśnienie każdego ewentualnego przypadku „złego zarządzania”<sup>150</sup>. Informuje o kontroli zainteresowaną instytucję, która ma przekazać mu wszelkie istotne informacje. Upoważnienie rzecznika do dostępu do wymaganych przez niego dokumentów było przedmiotem sporu między Parlamentem Europejskim a Radą UE. Problem ten został rozwiązany 25 października 1993 roku wraz z podpisaniem wspomnianego już Porozumienia Międzyinstytucjonalnego w zakresie określenia obowiązków rzecznika. Ostatecznie, na mocy art. 3 Statutu, instytucje i organy wspólnotowe są zobowiązane dostarczyć informacji, o które rzecznik się do nich zwraca oraz udostępnić mu dokumentację badanej sprawy. Mogą się uchylić od tego obowiązku jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach konieczności zachowania tajemnicy. Instytucje i organy Wspólnoty nie udostępniają ombudsmanowi dokumentów pochodzących od państw członkowskich, o ile ich tajny charakter regulują przepisy o randze ustawy lub rozporządzenia, chyba że uzyskają na to uprzednią zgodę zainteresowanego państwa. Udostępnienie ombudsmanowi innych dokumentów państw członkowskich poprzedza odpowiednia informacja, przekazana przez instytucję temu państwu.

Na żądanie ombudsmana funkcjonariusze i inni pracownicy instytucji wspólnotowych są zobowiązani do świadczenia (składania wyjaśnień), przy czym występują w imieniu i zgodnie z instrukcjami swoich służb. Są oni zobowiązani do zachowania tajemnicy służbowej (art. 3, ustępy I i 2 Statutu Ombudsmana).

Podobnie władze państw członkowskich powinny dostarczyć na żądanie ombudsmana, za pośrednictwem stałych przedstawicielstw przy Wspólnotach Europejskich, wszystkich informacji, które mogą się przyczynić do wyjaśnienia przypadków „złego

---

<sup>149</sup> Zob szerzej K. Heede, *Enhancing Accountability...*, *op. cit.*, s. 598-599.

<sup>150</sup> D. Curtin, *Between and Between: Democracy and Transparency in the governance of the European Union*, [w:] J.A. Winter, D. Curtin, A. Kellermann, B. de Witte (eds), *Reforming the Treaty on European Union. The Legal Debate*, The Hague 1996, s. 98-128.

zarządzania” przez instytucje i organy Wspólnot. Mogą się uchylić od tego obowiązku, jeżeli informacje te mają charakter tajny, na mocy przepisów ustaw lub rozporządzeń, lub jeżeli przepisy prawa zabraniają ich przekazania. Państwo członkowskie może jednak udostępnić powyższe informacje ombudsmanowi pod warunkiem zobowiązania się przez niego do ich nierozpowszechniania (art. 3, ustęp 3 Statutu)<sup>151</sup>.

W przypadku nieudzielenia rzecznikowi przez daną instytucję wspólnotową lub państwo członkowskie żądanej pomocy w przeprowadzeniu kontroli, informuje on o tym fakcie Parlament Europejski, który podejmuje stosowne środki<sup>152</sup>. Ponieważ brak jest w odpowiednich dokumentach precyzyjnego określenia, o jakie środki może w tym względzie chodzić, zatem należy jedynie przypuszczać, iż Parlament Europejski może na początku upomnieć państwo członkowskie, jeżeli zaś to nie skutkuje, może nawet uciec się do uchwalenia rezolucji, jako ostatecznego środka politycznego oddziaływania. E. Marias wskazuje jednak, iż niewykluczone są także odpowiednie kroki sądowe, np. Parlament Europejski może na podstawie art. 232 TWE zwrócić się do Komisji Europejskiej o wszczęcie, zgodnie z art. 226, postępowania wobec państwa członkowskiego o niewywiązywanie się ze zobowiązań traktatowych. W przypadku braku współpracy ze strony Komisji lub Rady UE Parlament może podjąć stosowne kroki na podstawie art. 230, wykazując, iż naruszanie uprawnień rzecznika jest równoważne naruszaniu prerogatyw Parlamentu. Jeszcze prostszym sposobem zareagowania w analizowanym przypadku byłoby dla Parlamentu oparcie się na art. 232 i złożenie skargi na instytucje nie wywiązujące się z obowiązku współpracy z rzecznikiem<sup>153</sup>.

W swojej działalności rzecznika wspiera sekretariat, którego pracownicy na podstawie Statutu są traktowani jako funkcjonariusze Wspólnoty. Sekretariat Rzecznika, podobnie jak Sekretariat PE, znajduje się w Strasburgu. Na ombudsmanie oraz członkach jego sekretariatu ciąży szczególnie obowiązek zachowania dyskrecji na temat wszelkich okoliczności spraw przez nich badanych. On sam i jego współpracownicy, do których ma zastosowanie art. 214 Traktatu WE, są zobowiązani nie rozpowszechniać informacji i dowodów, z którymi zapoznali się w toku prowadzonych kontroli. Zastrzeżone jest też rozpowszechnianie wszelkich informacji, które mogłyby wyrządzić szkodę osobie skarżącej lub każdej innej osobie zainteresowanej.

---

<sup>151</sup> Powyższe zapisy są wynikiem długotrwałych negocjacji między Radą Ministrów (wyrażającą opinie państw członkowskich) a Parlamentem Europejskim dążącym do maksymalnego wzmocnienia instytucji rzecznika.

<sup>152</sup> W ocenie K. Magliverasa brak konkretnych sankcji, jakie mógłby nałożyć rzecznik na instytucję wspólnotową lub państwo członkowskie nie podejmujące wymaganej przez niego współpracy, wskazuje, iż rola i władza, jakie rzecznik ma spełniać, mogą być łatwo podważone. Zob. K. Magliveras, *Best intensions...*, *op. cit.*, s. 405.

<sup>153</sup> Szerzej zob. E. Marias, *European Citizenship .....*, *op. cit.*, s. 312-313.



W tym kontekście ważnym problemem jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy rzecznik sam nie jest w stanie dochodzić konieczności realizowania swoich rekomendacji lub też egzekwowania bardziej kooperacyjnej postawy instytucji wspólnotowych czy państw członkowskich? W świetle rozstrzygnięć Trybunału w zakresie przestrzegania i egzekwowania praw Parlamentu Europejskiego<sup>154</sup> nie można wykluczyć, iż w przyszłości również i rzecznik będzie w stanie, na podstawie art. 230, bezpośrednio dbać o zabezpieczenie efektywności swoich działań przed Trybunałem. Pewne jest natomiast wykluczenie możliwości dochodzenia przez rzecznika swoich kompetencji zgodnie z art. 232, który dotyczy tylko państw członkowskich oraz wymienionych w art. 7 TWE instytucji, wśród których nie ma rzecznika. Legalny wymiar tychże debat może jednak zostać ukrócony przez stwierdzenie, iż z politycznego punktu widzenia instytucja rzecznika, wbrew pozorom, wcale by na tym nie zyskała<sup>155</sup>.

W kontekście dotychczasowych rozważań należy również zastanowić się, czy rzecznik może zostać pozwany do Trybunału Sprawiedliwości? Wydaje się, iż art. 235 TWE (dawny art. 178)<sup>156</sup> może taką sytuację dopuszczać; tym bardziej i rzecznik, i pracownicy jego sekretariatu zobowiązani są przepisami określonymi w art. 287 TWE (dawny art. 214) do zachowania tajemnicy zawodowej. Założenie to ma swoje także pozatraktatowe uzasadnienie wynikające z faktu, iż instytucja broniąca zasad właściwego administrowania czy też – szerzej – zasady przestrzegania przepisów w relacjach między Wspólnotą a jej obywatelami, nie może znajdować się poza zasięgiem kontroli sądowej<sup>157</sup>.

Jeżeli w ramach prowadzonej kontroli ombudsman zdobędzie informacje o faktach, które – jego zdaniem – podlegają przepisom prawa karnego, niezwłocznie zawiadomia o nich właściwe władze krajowe lub instytucję wspólnotową, którą reprezentuje funkcjonariusz lub pracownik podejrzany o tego rodzaju naruszenie prawa. Ombudsman może także powiadomić instytucję Wspólnoty o faktach, które świadczą o naruszeniu przepisów dyscyplinarnych przez jej funkcjonariuszy i pracowników (art. 4, ustępy I i 2 Statutu).

Na mocy art. 195 TWE (dawny art. 138 e) rzecznik jest zobowiązany do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu corocznego sprawozdania z efektów przeprowadzonych kontroli. Analiza tychże dokumentów zostanie przeprowadzona w następnym rozdziale tej pracy.

---

<sup>154</sup> Sprawa 70/88, Parlament Europejski v. Rada [1990] 1 ECR 2041.

<sup>155</sup> Szerzej zob. E. Marias, *European Citizenship .....*, op. cit., s. 313.

<sup>156</sup> Artykuł 235 TWE: Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do rozpoznawania spraw dotyczących wynagrodzenia szkód wymienionych w art. 288 akapit 2.

<sup>157</sup> Zob. szerzej E. Marias, *European Citizenship .....*, op. cit., s. 314.

Zgodnie z art. 195 TWE (dawny art. 138 e), rzecznik praw obywateli UE jest upoważniony do otrzymywania skarg od wszystkich obywateli UE lub osób fizycznych i prawnych zamieszkujących lub mających swoją statutową siedzibę w państwie członkowskim. W swojej działalności rzecznik uznaje regulacje traktatowe w zakresie wyznaczenia, kto jest obywatelem UE, natomiast za osobę mieszkającą na obszarze Unii uznał także osoby znajdujące się w obrębie Unii, nawet nielegalnie. Ponadto rzecznik jest upoważniony do przeprowadzania kontroli, które uważa za uzasadnione, z własnej inicjatywy.

Skarga musi dotyczyć działań instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji działających w swojej roli sądowej. Z zakresu tego wyłączono instytucje krajowe, nawet jeżeli realizują one postanowienia prawa wspólnotowego. Rzecznik nie jest również upoważniony do badania działalności Unii Europejskiej, tj. II oraz III filaru. Przedmiotem skargi składanej do rzecznika może być wyłącznie domniemany przypadek złego zarządzania, pod którym to pojęciem rozumie się różnorodne wykroczenia czy też przypadki niesprawiedliwego postępowania władz wspólnotowych.

W swojej działalności rzecznik, z jednej strony, powinien korzystać ze wskázówek zawartych w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości (szczególnie dotyczących łamania prawa wspólnotowego przez instytucje i organy WE), z drugiej zaś może on czerpać z szeroko rozumianej zasady właściwego postępowania administracyjnego, której interpretację i egzekwowanie można uznać za jedno z zadań rzecznika<sup>158</sup>.

Istota funkcji rzecznika polega na poszukiwaniu – wraz z instytucją lub organem, której działanie jest kwestionowane – rozwiązania polegającego na wyeliminowaniu przypadków „złego zarządzania” oraz na zadośćuczynieniu skardze. Kiedy ombudsman stwierdzi zaistnienie przypadku „złego zarządzania”, zwraca się do zainteresowanej instytucji, przedkładając jej propozycje zaleceń. Ta zaś przekazuje mu swoje umotywowane stanowisko w ciągu trzech miesięcy. W przypadku gdy zostaną wykryte przypadki złego zarządzania, rzecznik przesyła swoje sprawozdanie (raport) Parlamentowi Europejskiemu oraz zainteresowanej instytucji, w którym mogą być zawarte proponowane zalecenia. Osoba będąca autorem skargi jest informowana przez ombudsmiana o efekcie kontroli, stanowisku instytucji oraz ewentualnych zaleceniach przez niego sformułowanych. Rzecznik przedstawia Parlamentowi Europejskiemu roczne sprawozdanie z efektów przeprowadzonych kontroli; zostaną one przeanalizowane w następnym rozdziale.

---

<sup>158</sup> K. Heede, *Enhancing Accountability ...*, *op. cit.*, s. 595.

## Rozdział III

### Funkcjonowanie Rzecznika Praw Obywateli Unii Europejskiej w latach 1995-2000

Rezultaty działalności rzecznika praw obywateli UE oraz podstawowe związane z nim zagadnienia przedstawimy w niniejszym rozdziale na podstawie corocznych raportów z działalności rzecznika oraz tzw. raportów specjalnych, do jakich składania Parlamentowi Europejskiemu jest on zobowiązany na mocy art. 195 TWE (dawny art. 138 e) oraz art. 3 ustęp 7 i 8 Statutu<sup>159</sup>. Rozważane raporty pochodzą z lat 1995-2000<sup>160</sup>. Jak słusznie zwrócił uwagę I. Douglas, to właśnie raporty muszą stanowić podstawowe źródło dla jakichkolwiek badań naukowych związanych z działalnością rzecznika<sup>161</sup>. Pomocne w naszej analizie będą również wyjaśnienia samego rzecznika – J. Södermana, przedstawione przez niego w różnych wystąpieniach, wywiadach oraz artykułach<sup>162</sup>, a także oceny i opinie innych autorów.

Ocena działalności rzecznika zostanie przeanalizowana w trzech częściach. Część pierwsza będzie dotyczyła zakresu podmiotowego funkcjonowania rzecznika, część druga zaś odnosić się będzie do zakresu przedmiotowego. Argumentem przemawiającym za przyjęciem takiego podziału jest, między innymi, teza K. Heede, według której rolę rzecznika należy pojmować w dwóch wymiarach: po pierwsze, kładąc nacisk na fakt, iż instytucja rzecznika stanowi łatwo osiągalny i otwarty mechanizm służący przede wszystkim obronie praw obywateli UE (akcentuje się tu zatem wymiar podmiotowy działalności rzecznika). Po drugie, Ombudsman UE jest ważnym elementem

---

<sup>159</sup> J. Söderman, *The European Ombudsman – Annual Report for 1995*, [www.euro-ombudsman.eu.int/report95/en/default.htm](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report95/en/default.htm), (dalej jako Raport 1995); J. Söderman, *Annual Report for 1996*, *op., cit.*; J. Söderman, *The European Ombudsman – Annual Report for 1997*, [www.euro-ombudsman.eu.int/report97/pdf/enRap97\\_en.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report97/pdf/enRap97_en.pdf), (dalej jako Raport 1997); J. Söderman, *The European Ombudsman – Annual Report for 1998*, [www.euro-ombudsman.eu.int/report98/pdf/enRap98\\_en.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report98/pdf/enRap98_en.pdf), (dalej jako Raport 1998); J. Söderman, *The European Ombudsman – Annual Report for 1999*, [www.euro-ombudsman.eu.int/report99/pdf/enRap99\\_en.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report99/pdf/enRap99_en.pdf), (dalej jako Raport 1999).

<sup>160</sup> Rzecznik praw obywateli UE formalnie został wybrany przez PE 12 lipca 1995 r. (Zob. „Official Journal of European Communities”, 1995, L 225, s. 17), a swoje urzędowanie rozpoczął w dniu złożenia przysięgi przed Trybunałem Sprawiedliwości, tj. 27 września 1995 r. Raport z 1995 r. obejmuje zatem *de facto* niespełna 4 miesiące funkcjonowania. W naszym opracowaniu wykorzystaliśmy również najnowszy raport specjalny rzecznika wydany w kwietniu 2000 r. oraz dane z raportu za rok 1999 uzyskane bezpośrednio z Sekretariatu Rzecznika.

<sup>161</sup> I. Douglas, *The European Ombudsman: the citizen's protector*, „European Information. The Journal of the European Information Association”, 1999, Issue 7, s. 7.

<sup>162</sup> J. Söderman w swoim pierwszym Raporcie z 1995 r. stwierdził, iż jest bardzo ważne, aby rzecznik działał tak otwarcie i przejrzysto, jak to tylko możliwe, tak aby jego praca była dostępna dla wszystkich zainteresowanych, a zarazem stanowiła dobry przykład dla innych instytucji wspólnotowych. Zob. Raport z 1995, s. 9.

systemu samokontroli Wspólnoty Europejskiej w zakresie głównie administracyjnej działalności instytucji i organów wspólnotowych (akcent jest tu położony na wymiar przedmiotowy efektów pracy rzecznika)<sup>163</sup>. W ostatniej części rozdziału przedstawimy zaś najważniejsze – także w naszej ocenie – sprawy, które stały się przedmiotem szczególnego zainteresowania rzecznika, a zarazem tematem jego raportów specjalnych kierowanych do Parlamentu Europejskiego.

Wszystkie wykresy umieszczone w niniejszym rozdziale zostały opracowane na podstawie raportów rzecznika z działalności w latach 1995-1999, dostępnych na stronach www serwisu internetowego rzecznika.

## 1. Zakres podmiotowy-źródła skarg

Analiza danych przedstawionych w kolejnych raportach rzecznika jednoznacznie wskazuje, iż otrzymuje on coraz więcej zażaleń. Do końca 1995 roku zarejestrowano 289 zażaleń<sup>164</sup>, natomiast liczba wszystkich skarg<sup>165</sup>, którymi rzecznik zajmował się w latach 1996-1999, przedstawia się następująco: 1996-1041, 1997-1412, 1998-1617, a w 1999-1860.

Analiza zakresu podmiotowego skarg wskazuje, iż najwięcej z nich jest corocznie składanych bezpośrednio przez obywateli i mieszkańców UE – blisko 90 proc. skarg wpływających w danym roku kalendarzowym. Utrzymuje się tendencja wzrostowa liczby zażaleń składanych przez osoby prawne, odpowiednio: 1995-1, 1996-86, 1997-95, 1998-123, zaś w 1999-113. Stopniowo natomiast maleje liczba skarg otrzymywanych przez rzecznika za pośrednictwem członków Parlamentu Europejskiego lub też przekazywanych mu przez Komitet Petycji PE. Zjawisko to można zinterpretować jako wyraz rosnącej świadomości obywateli co do tego, w jakiej sytuacji i w jaki sposób można się bezpośrednio skontaktować z rzecznikiem.

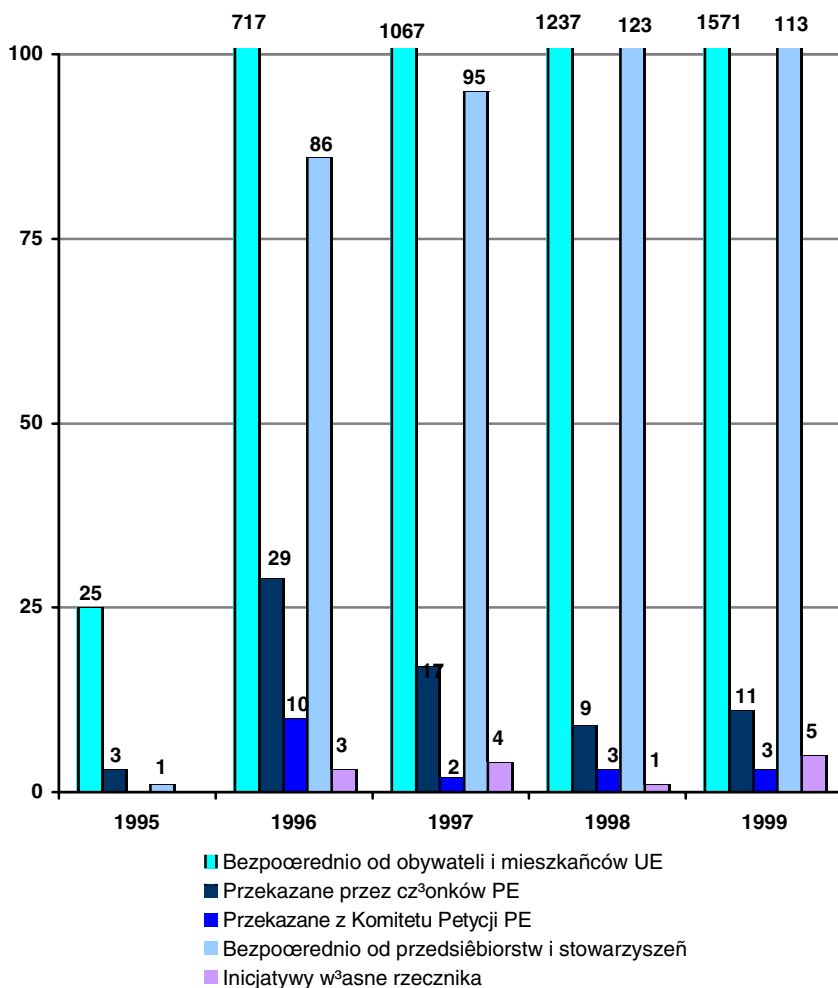
Środkiem łatwiejszego dostępu stał się także działający od trzech lat serwis internetowy, zawierający m. in. formularz skargi opracowany we wszystkich oficjalnych językach Wspólnoty, gotowy do wypełnienia i przesłania go pocztą elektroniczną. Z informacji uzyskanych od B. Hagarda, pracownika sekretariatu odpowiedzialnego za opracowywanie tego serwisu, wynika, iż około 20 proc. skarg kierowanych do rzecznika przekazywanych jest za pośrednictwem poczty elektronicznej, i wskaźnik ten sukcesywnie rośnie<sup>166</sup>. Pamiętać jednak należy, iż zanikające zjawisko pośrednictwa w składaniu skarg do rzecznika nie oznacza, iż wszystkie kierowane skargi rzeczywiście znajdują się w zakresie jego kompetencji, o czym wspomniemy w dalszej części tego rozdziału. Liczbę skarg otrzymywanych przez rzecznika z uwzględnieniem poszczególnych typów źródeł ilustruje wykres nr 1.

<sup>163</sup> Zob. K. Heede, *Enhancing the Accountability...*, *op. cit.*, s. 588.

<sup>164</sup> Do 12 lipca 1995 r., tj. dnia wyboru rzecznika przez PE, wpłynęły 53 skargi.

<sup>165</sup> W ramach tej liczby są: skargi, których badaniem rzecznik zajął się w roku poprzednim, skargi, które wpłynęły w danym roku oraz sprawy zainicjowane w danym roku przez samego rzecznika.

<sup>166</sup> Korespondencja z B. Hogardem z 28 marca 2000 r.

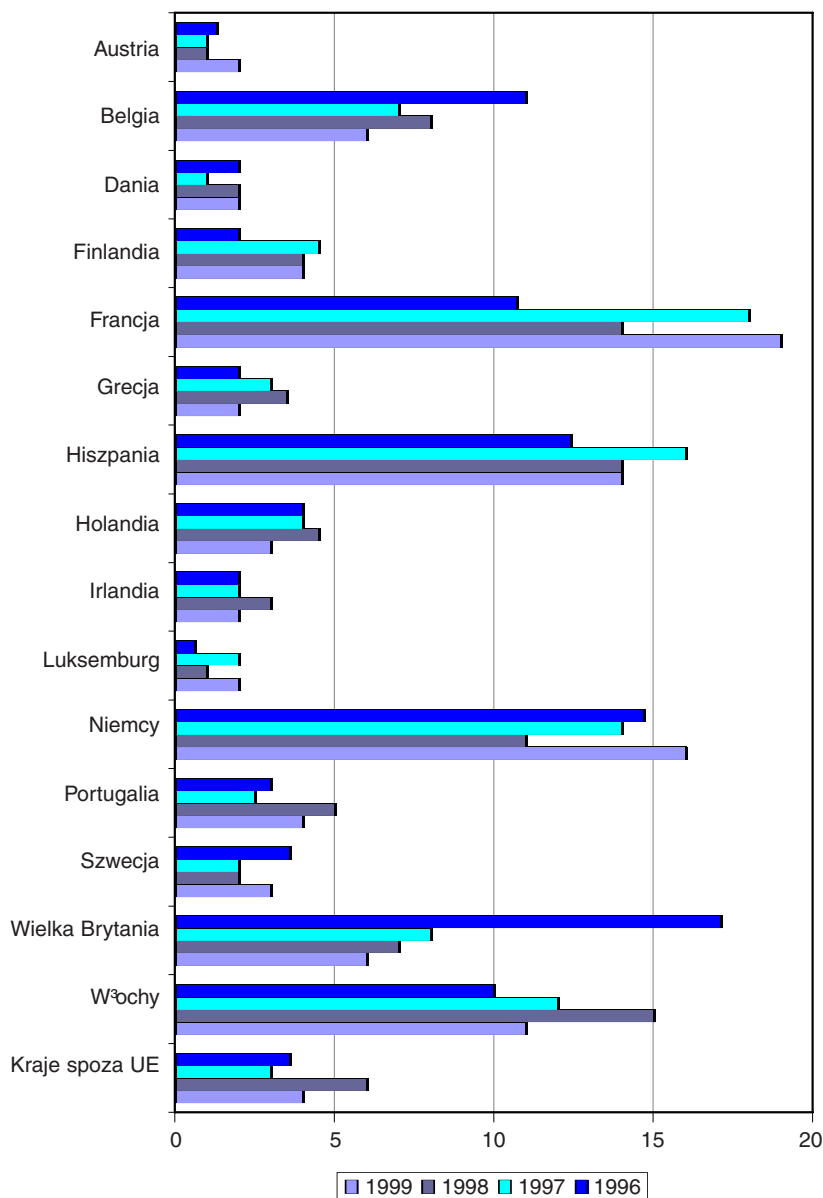


**Wykres nr 1:** Liczba skarg składanych przez podmioty upoważnione bezpośrednio oraz za pośrednictwem członków PE i Komitetu Petycji, a także inicjatywy własne rzecznika w latach 1995-1999 (oprac. własne).

Dane opublikowane w raportach rzecznika pozwalają na dokonanie również analizy stopnia zainteresowania instytucją rzecznika oraz chęci korzystania z jej kompetencji przez obywateli UE w poszczególnych krajach członkowskich. Ponadto pozwalają one na stwierdzenie, jaka część składanych skarg pochodzi od osób jedynie zamieszkujących na obszarze UE, a będących obywatelami państw trzecich. Najwięcej skarg wpływa od obywateli Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. W sumie stanowią one ok. 65 proc. wszystkich zarejestrowanych zażaleń. Najmniej skarg wpływa od obywateli takich państw jak: Luksemburg, Austria, Szwecja, Dania.

Rozpatrywane dane wskazują, iż stopniowo wzrasta liczba skarg kierowanych do rzecznika przez obywateli państw trzecich zamieszkujących na obszarze UE. W pierwszym okresie funkcjonowania rzecznika, tj. do końca 1995 roku jedynie

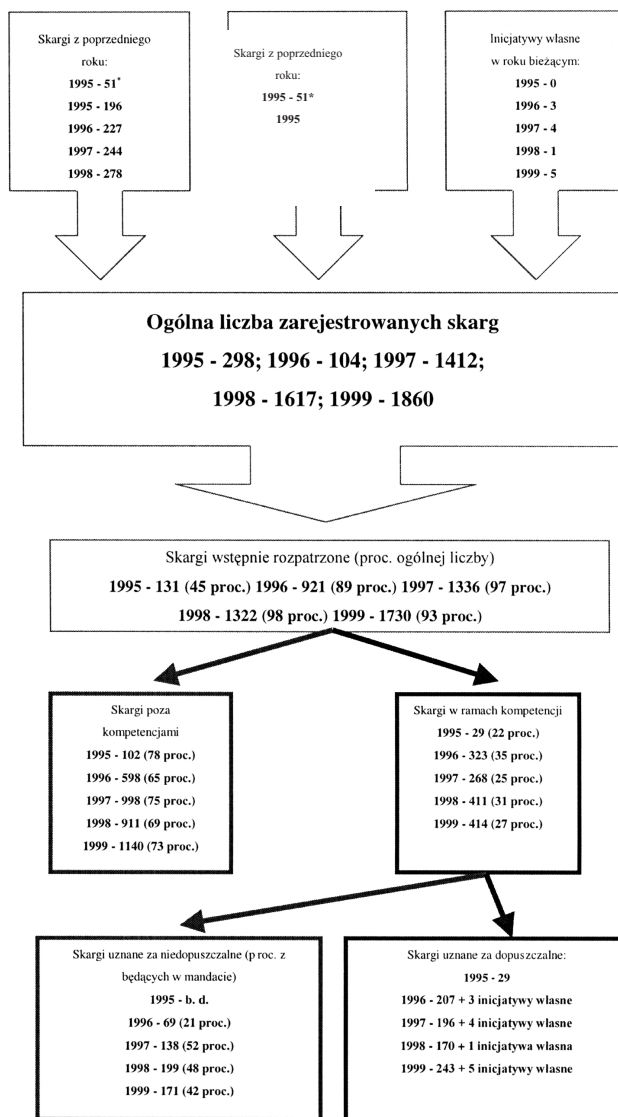
3,6 proc. nadesłanych skarg pochodziło od tej kategorii upoważnionych osób. Dane z roku 1996 są niedostępne, natomiast o ile w 1997 roku skarżyło się tylko 3 proc., to już w 1998 roku wskaźnik ten wyniósł 6 proc. Według informacji z 1999 roku liczba skarg zmniejszyła się i wyniosła 4 proc. Opisane informacje ilustruje wykres nr 2.



**Wykres 2:** Procentowy wskaźnik liczby skarg obywateli poszczególnych państw członkowskich UE oraz osób mieszkających na obszarze UE przesłanych do Rzecznika Praw Obywateli UE (brak danych z roku 1996, oprac. własne).

## 2. Zakres przedmiotowy działań Rzecznika Praw Obywatelskich UE

Szczegółową analizę wyników działalności pracy rzecznika praw obywateli UE w wymiarze przedmiotowym należy poprzedzić informacjami dotyczącymi stopnia, w jakim skargi przesyłane do rzecznika mieszczą się w zakresie jego kompetencji oraz w jakiej mierze są uznawane za dopuszczalne i ile z nich ostatecznie staje się podstawą postępowań prowadzonych przez rzecznika. Informacje te, przedstawione w porządku chronologicznym, podane są poniżej. Zostały dodatkowo one także, w nieco skróconej postaci, zilustrowane wykresem nr 3.



Wykres nr 3: Tryb rozpatrywania skarg wpływających do rzecznika wraz z odpowiednimi danymi z lat 1995-1999 (oprac. własne)

Ogólna liczba skarg zarejestrowanych przez rzecznika w 1995 roku wyniosła 298, z czego wstępnej kwalifikacji do końca roku poddano jedynie 45 proc., tj. 131 zażaleń. Spośród tych 131 skarg aż 102 ocenione zostały, bez podania konkretnych przyczyn, jako nie mieszczące się w zakresie kompetencji rzecznika lub niedopuszczalne. W niektórych z oddalonych spraw rzecznik sugerował zwrócenie się skarżącego do bardziej kompetentnych instytucji, np. rzeczników krajowych (9 przypadków), Komisji Petycji PE (10 przypadków). W związku z powyższym rzecznik ostatecznie rozpoczął postępowania tylko w 29 przypadkach, co stanowi niespełna 10 proc. przesłanych skarg<sup>167</sup>.

Ogólna liczba skarg, jakimi zajmował się rzecznik w 1996 roku wyniosła 1041, z czego: 196 były to sprawy rozpoczęte jeszcze w 1995 roku, 842 to skargi otrzymane w 1996 roku, a dodatkowo rzecznik podjął 3 postępowania z własnej inicjatywy. Wstępnemu rozpatrzeniu poddano 89 proc. zarejestrowanych skarg, tj. 921, w wyniku czego za wchodzące w zakres kompetencji rzecznika uznano 323 sprawy (35 proc.), pozostałe zaś 598 (65 proc.) rzecznik był zobligowany zwrócić lub przekazać innym właściwym instytucjom. Do podstawowych przyczyn, dla których sprawy zostały przez rzecznika oddalone, można zaliczyć następujące: (a) skarżący nie należał do upoważnionych podmiotów (5 przypadków); (b) sprawa nie dotyczyła instytucji lub organu wspólnotowego (542 przypadki); (c) sprawa dotyczyła TS lub SPI w ich sądowej roli (3 przypadki); (d) sprawa nie odnosiła się do przypadków złego zarządzania (57 przypadków). Rzecznik, zgodnie ze swoimi uprawnieniami, przekazał za zgodą skarżących 5 spraw do Parlamentu Europejskiego, a w 234 przypadkach wskazał skarżącym inne właściwe instytucje (krajowi rzecznicy 130, Komisja Petycji 42, Komisja Europejska 43, TS 1, Trybunał Obrachunkowy 1, inne 26). Wśród 323 spraw mieszczących się w zakresie kompetencji rzecznika selekcja pod względem spełniania warunków dopuszczalności wykazała, iż do dalszego postępowania nadawały się 254 sprawy, z których z powodu braku podstaw do wszczęcia postępowania oddalono 47. Przyczyny, dla których za niedopuszczalne uznano 69 sprawy, to głównie: (a) autor zażalenia pozostawał anonimowy (30 spraw); (b) przekroczony został warunek dwuletniego limitu na skierowanie skargi (12 spraw); (c) przed złożeniem skargi nie zostały wyczerpane wszystkie inne dostępne środki administracyjne (16); (d) przed złożeniem skargi nie zostały wyczerpane dostępne środki wewnętrzne w sprawach dotyczących kwestii pracowniczych (4 sprawy); (e) sprawa okazała się być rozpatrywana lub już rozpatrzona przez TS (9 spraw)<sup>168</sup>. Ostatecznie rzecznik przeprowadził lub rozpoczął w 1996 roku 210 spraw, w tym 3 były jego własnymi inicjatywami<sup>169</sup>.

Ogólna liczba skarg, jakimi zajmował się rzecznik w 1997 roku wyniosła 1412, z czego: 227 były to sprawy rozpoczęte jeszcze w 1996 roku, 1181 to skargi otrzymane

---

<sup>167</sup> Por. Raport z 1995 r.

<sup>168</sup> W niektórych sprawach dwie lub więcej przyczyn zaistniało jednocześnie.

<sup>169</sup> Zob. Raport z 1996 r.



w 1996 roku, a 4 sprawy to inicjatywy własne rzecznika. Wstępnemu rozpatrzeniu poddano 97 proc. skarg, tj. 1336, w wyniku czego za wchodzące w zakres kompetencji uznano 368 spraw (27 proc.), natomiast pozostałe 998 (73 proc.) rzecznik był zobligowany zwrócić lub przekazać innym właściwym instytucjom. Do podstawowych przyczyn, dla których sprawy zostały przez rzecznika oddalone, można zaliczyć następujące: (a) skarżący nie należał do upoważnionych podmiotów (10 przypadków); (b) sprawa nie dotyczyła instytucji lub organu wspólnotowego (926 przypadki); (c) sprawa nie odnosiła się do przypadków złego zarządzania (42 przypadki). Rzecznik, zgodnie ze swoimi uprawnieniami, przekazał za zgodą skarżących 13 spraw do Parlamentu Europejskiego, a w 490 przypadkach wskazał inne właściwe instytucje (krajowi rzecznicy 254, Komisja Petycji 86, Komisja Europejska 76, TS 1, inne 73). Wśród 368 spraw mieszczących się w zakresie kompetencji rzecznika selekcja dokonana pod względem spełniania warunków dopuszczalności wykazała, iż do dalszego postępowania nadawało się 230 spraw, z których z powodu braku podstaw do wszczęcia postępowania oddalono następnie 34. Wśród przyczyn, dla których za niedopuszczalne uznano 138 sprawy, należy wskazać: (a) autor lub podmiot sprawy były anonimowe (48 spraw); (b) przekroczony został warunek dwuletniego limitu na skierowanie spraw (4 spraw); (c) przed złożeniem skargi nie zostały wyczerpane wszystkie dostępne środki administracyjne (64); (d) przed złożeniem skargi nie zostały wyczerpane dostępne środki wewnętrzne w sprawach dotyczących kwestii pracowniczych (5 spraw); (e) sprawa okazała się być rozpatrywana lub już rozpatrzona przez TS (17 spraw)<sup>170</sup>. W efekcie końcowym rzecznik przeprowadził lub rozpoczął w 1997 r. 200 spraw, z czego 4 były jego własnymi inicjatywami<sup>171</sup>.

Ogólna liczba skarg, jakimi zajmował się rzecznik w 1998 roku, wyniosła 1617, z czego: 244 to sprawy rozpoczęte jeszcze w 1997 roku, 1372 to skargi otrzymane w 1998 roku, a jedna to inicjatywa własna rzecznika z tego roku. Wstępnemu rozpatrzeniu poddano 93 proc. skarg, tj. 1322, w wyniku czego za wchodzące w zakres kompetencji uznano 411 sprawy (31 proc.), pozostałe 911 zaś (69 proc.) rzecznik był zobligowany zwrócić lub przekazać innym właściwym instytucjom. Do podstawowych przyczyn dla których sprawy zostały przez rzecznika oddalone, można zaliczyć następujące: (a) skarżący nie należał do upoważnionych podmiotów (18 przypadków); (b) sprawa nie dotyczyła instytucji lub organu wspólnotowego (844 przypadki); (c) sprawa dotyczyła TS lub SPI w ich sądowej roli (3 przypadki); (d) sprawa nie odnosiła się do przypadków złego zarządzania (46 przypadków). Rzecznik, zgodnie ze swoimi uprawnieniami, przekazał za zgodą skarżących 10 spraw do Parlamentu Europejskiego, a w 600 przypadkach wskazał inne właściwe instytucje (krajowi rzecznicy 259, Komisja Petycji 80, Komisja Europejska 154, TS 1, inne 106). Wśród 411 spraw mieszczących się w zakresie kompetencji rzecznika

---

<sup>170</sup> W niektórych sprawach dwie lub więcej przyczyn zaistniało jednocześnie.

<sup>171</sup> Zob. Raport z 1998 r.

dokonana selekcja pod względem spełniania warunków dopuszczalności wykazała, iż do dalszego postępowania nadawało się 212 spraw, z których z powodu braku podstaw do wszczęcia postępowania oddalono następnie 42. Wśród przyczyn, dla których za niedopuszczalne uznano 199 spraw, należy wskazać: (a) autor lub podmiot sprawy były anonimowe (67 spraw); (b) przekroczony został warunek dwuletniego limitu na skierowanie spraw (6 spraw); (c) przed złożeniem nie skargi nie zostały wyczerpane wszystkie możliwe środki administracyjne (97 spraw); (d) przed złożeniem skargi nie zostały wyczerpane dostępne środki wewnętrzne w sprawach dotyczących kwestii pracowniczych (12 spraw); (e) sprawa okazała się być rozpatrywana lub już rozpatrzona przez TS (17 spraw)<sup>172</sup>. W efekcie końcowym rzecznik przeprowadził lub rozpoczął w 1998 roku 171 spraw, w tym jedna była jego własną inicjatywą<sup>173</sup>.

Ogólna liczba skarg, jakimi zajmował się rzecznik w 1999 roku, wyniosła 1860, z czego: 278 to sprawy rozpoczęte jeszcze w 1998 roku, 1577 to skargi otrzymane w 1999 roku, a 5 to inicjatywy własne rzecznika z tego roku. Wstępnemu rozpatrzeniu poddano 93 proc. skarg, z czego za wchodzące w zakres kompetencji uznano 414 sprawy (27 proc.), pozostałe zaś 1140 (73 proc.) rzecznik był zobligowany zwrócić lub przekazać innym właściwym instytucjom. Do podstawowych przyczyn, dla których sprawy zostały przez rzecznika oddalone, można zaliczyć następujące: (a) skarżący nie należał do upoważnionych podmiotów (20 przypadków); (b) sprawa nie dotyczyła instytucji lub organu wspólnotowego (1032 przypadki); (c) sprawa nie odnosiła się do przypadków złego zarządzania (88 przypadków). Rzecznik, zgodnie ze swoimi uprawnieniami, przekazał za zgodą skarżących 71 spraw do Parlamentu Europejskiego, a w 716 przypadkach wskazał inne właściwe instytucje (krajowi rzecznicy 8, Komisja Europejska 149, TS 2, inne 101). Wśród 243 spraw mieszczących się w zakresie kompetencji rzecznika selekcja dokonana pod względem spełniania warunków dopuszczalności wykazała, iż do dalszego postępowania nadawało się 201 spraw, z których z powodu braku podstaw do wszczęcia postępowania oddalono następnie 42. Wśród przyczyn, dla których za niedopuszczalne uznano 171 spraw, należy wskazać następujące: (a) autor lub podmiot sprawy były anonimowe (46 spraw); (b) przekroczony został warunek dwuletniego limitu na skierowanie spraw (5 spraw); (c) przed złożeniem nie skargi nie zostały wyczerpane wszystkie możliwe środki administracyjne (94); (d) przed złożeniem skargi nie zostały wykorzystane wszystkie możliwe środki wewnętrzne w sprawach dotyczących kwestii pracowniczych (13 spraw); (e) sprawa okazała się być rozpatrywana lub już rozpatrzona przez TS (13 spraw)<sup>174</sup>. W efekcie końcowym rzecznik przeprowadził lub rozpoczął w 1999 roku 206 spraw, w tym 5 było jego własnymi inicjatywami.

Szczegółową analizę przedmiotowego zakresu funkcjonowania rzecznika rozpoczniemy od przedstawienia liczby skarg dotyczących poszczególnych instytucji i organów Wspólnoty, do których to działalności ograniczone są kompetencje rzecznika.

---

<sup>172</sup> W niektórych sprawach dwie lub więcej przyczyn zaistniało jednocześnie.

<sup>173</sup> Zob. Raport z 1998 r.

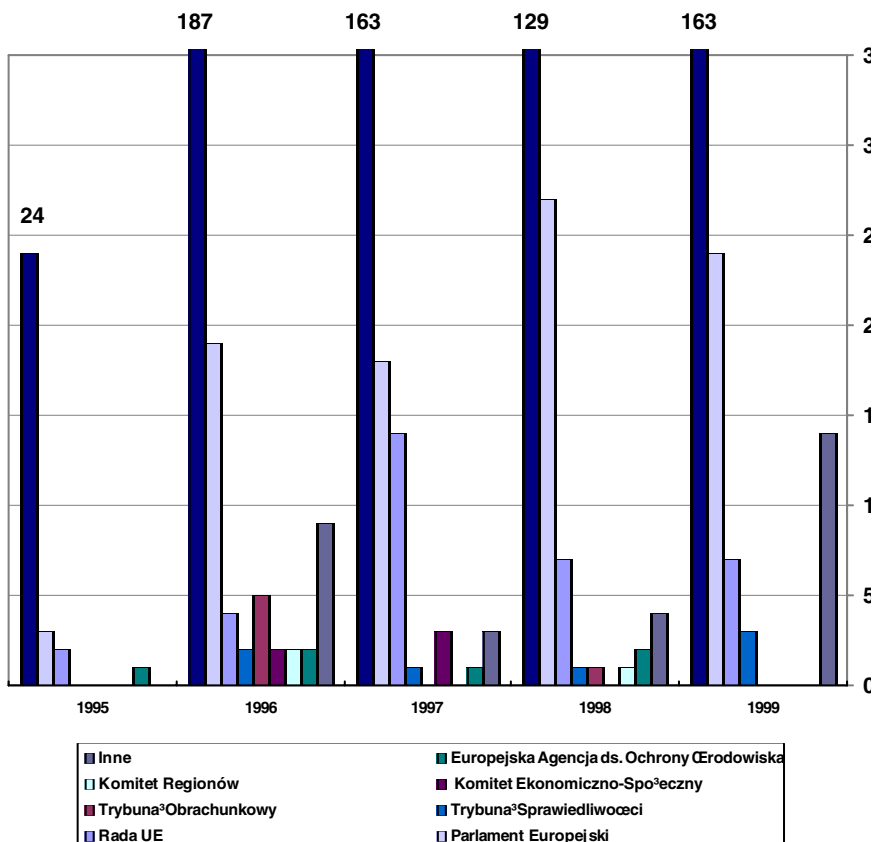
<sup>174</sup> W niektórych sprawach dwie lub więcej przyczyn zaistniało jednocześnie.

Uwzględniając obszar działalności Komisji i jej rolę w funkcjonowaniu WE, nie ma chyba nic zaskakującego w stwierdzeniu, iż największa liczba potwierdzonych skarg dotyczy właśnie jej działalności – średnio liczba skarg na Komisję w ciągu roku wynosi około 80 proc. wszystkich postępowań.

Na drugim miejscu znajduje się Parlament Europejski, na który wpływa około 10 proc. skarg. Rady UE dotyczy co roku około 5 proc.. rozpatrywanych skarg – ta relatywnie niewysoka liczba jest przede wszystkim związana z prawodawczą rolą tej instytucji oraz jej w pewnym stopniu międzyrządowym charakterem.

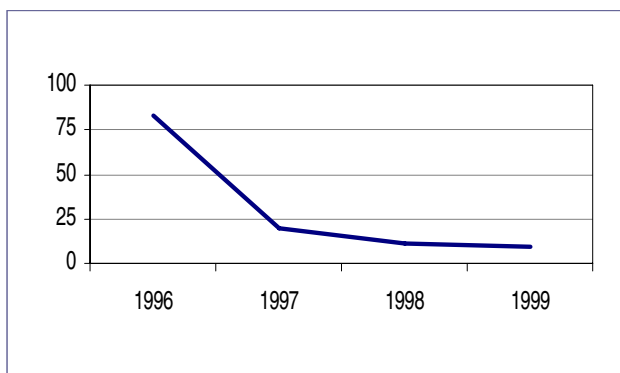
Pozostałe 5 proc. skarg odnosi się do działalności innych instytucji i organów wspólnotowych, takich jak: Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów czy też Europejska Agencja ds. Ochrony Środowiska.

Szczegółowe zestawienie liczby skarg na poszczególne instytucje i organy w określonych latach 1995-1999 prezentuje wykres nr 4.



Wykres 4: Liczba skarg złożonych do rzecznika na poszczególne instytucje i organy WE w latach 1995-1999 (oprac. własne).

Najciekawszą z punktu widzenia celów, dla których stworzono instytucję rzecznika, stanowi analiza dynamiki bezpośrednich efektów jego pracy w postaci potwierdzonych przypadków złego zarządzania. W swoich raportach rzecznik sporządza zestawienia, jakiego typu przypadki zostały w danym czasie udowodnione i w jakiej liczbie. Aby wstępnie oszacować efektywność pracy rzecznika, warto prześledzić, jak kształtuje się liczba danych wykroczeń<sup>175</sup> w poszczególnych latach. Dla pełniejszego zobrazowania dane te przedstawimy na zamieszczonych poniżej i przeanalizowanych wykresach<sup>176</sup>.



**Wykres nr 5:** Zmiany liczby skarg, w wyniku których rzecznik ujawnił przypadki złego zarządzania Komisji Europejskiej, związane z jej kompetencjami zawartymi w art. 226 TWE; lata 1996-1999 (oprac. własne).

Wiele skarg otrzymywanych i badanych przez rzecznika dotyczy długości trwania oraz zasad zamykania postępowań rozpoczętych na wniosek obywateli UE, a prowadzonych przez Komisję Europejską zgodnie z art. 226 TWE. Artykuł ten upoważnia Komisję do zwrócenia państwu członkowskiemu uwagi na niewypełnienie zobowiązań traktatowych, pod groźbą złożenia oskarżenia do Trybunału Sprawiedliwości<sup>177</sup>. Skargi obywateli do rzecznika w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim niejasnych zasad, na jakich Komisja prowadziła postępowania stanowiące realizację obowiązku nałożonego na Komisję w art. 211 (dawny art. 155), na podstawie którego została określona rola Komisji jako „strażnika traktatów”. J. Söderman stwierdził, iż ze skarg wynikało, że obywatele UE, wbrew swoim oczekiwaniom, postrzegali zachowania Komisji przy rozpatrywaniu ich wniosków jako wysoce arbitralne i aroganckie<sup>178</sup>. Analiza decyzji podjętych przez rzecznika oraz opinii

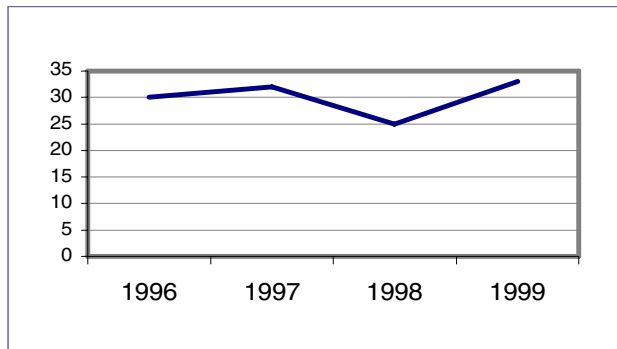
<sup>175</sup> Wykroczenia są skategoryzowane według przyjętych przez rzecznika przykładów złego zarządzania wskazanych w poprzednim rozdziale.

<sup>176</sup> W 1995 r. nie zamknięto żadnego postępowania, w związku z czym rok ten nie został uwzględniony na wykresach.

<sup>177</sup> Zob. art. 226 TWE, *op. cit.*, s. 275.

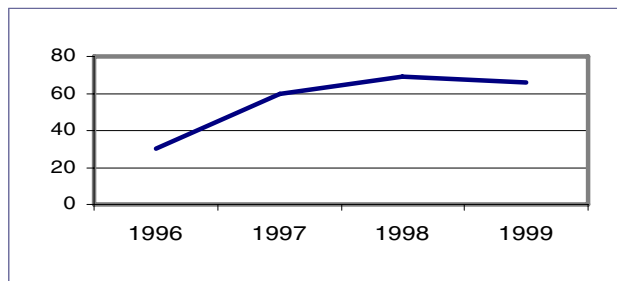
<sup>178</sup> J. Söderman, *The Role and Impact of the European Ombudsman in Access to Documentation and Transparency of Decision-Making*, [w:] V. Deckmyn, I. Thomson (eds), *Openness and Transparency in the European Union*, Maastricht 1998, s. 76.

wyrażonych przez Komisję, jak również spadek liczby spraw w tym zakresie (zob. wykres nr 5), pozwalają stwierdzić, iż Komisja, mimo iż uprawnienia z art. 226 traktuje jako swoje prerogatywy dyskrecjonalne, uznała konieczność przestrzegania zasad właściwego postępowania administracyjnego w tym zakresie<sup>179</sup>.



**Wykres nr 6:** Zmiany liczby skarg, w wyniku których rzecznik ujawnił przypadki złego zarządzania związane z błędami natury proceduralnej w działalności instytucji i organów WE; lata 1996-1999 (oprac. własne).

Kolejną kategorię przypadków złego zarządzania w działalności instytucji i organów wspólnotowych stanowią uchybienia związane z wykroczeniami proceduralnymi. Liczba tego typu wykroczeń, udowodnionych przez rzecznika, kształtuje się na przestrzeni ostatnich lat na mniej więcej stałym poziomie, tj. około 30 spraw rocznie (zob. wykres nr 6).

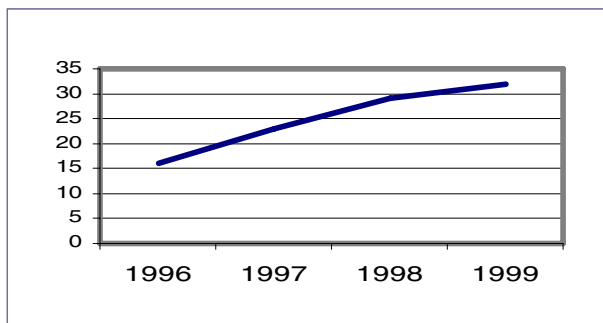


**Wykres nr 7:** Zmiany liczby skarg, w wyniku których rzecznik ujawnił przypadki złego zarządzania związane z brakiem lub odmową udostępnienia przez instytucje oraz organy WE informacji lub danych; lata 1996-1999 (oprac. własne).

Następną kategorię przypadków złego zarządzania w działalności instytucji i organów wspólnotowych stanowią uchybienia związane z brakiem wymaganej przejrzystości działania, co znajduje wyraz zazwyczaj w braku lub odmowie udostępnienia obywatelom UE lub innym podmiotom wymaganych przez nich informacji.

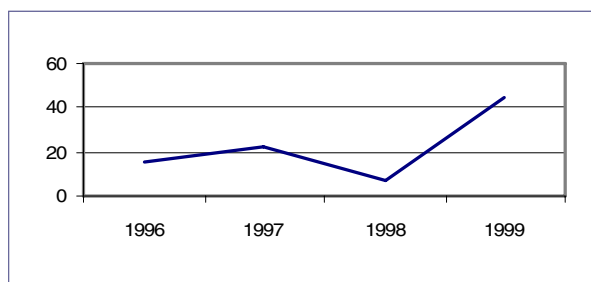
<sup>179</sup> Zob. szerzej Raport z 1998, s. 93-99, 111-112, 212-218; Raport z 1997, s. 24; J. Söderman, A Thousand..., *op. cit.*, s. 356; K. Heede, *Enhancing Accountability...*, *op. cit.*, s. 602-603; P. Kunzlik, B. Jacobson, *The Enforcement of EU Environmental Law: Article 169, the Ombudsman and the Parliament*, „European Environmental Law Review”, 1997, February, s. 46-52.

Liczba tego typu spraw, udowodnionych w wyniku postępowania rzecznika, oscyluje w ciągu ostatnich czterech lat na poziomie około 50 spraw rocznie (zob. wykres nr 7). W tym miejscu trzeba zaznaczyć, iż problematyka ta stanowi bardzo ważny i zarazem wrażliwy obszar działalności rzecznika, który już w 1997 roku podjął własną inicjatywę w tym zakresie. J. Söderman wyjaśnił, iż kwestia poprawienia przejrzystości działalności administracji europejskiej kategorycznie stanowi podstawowy warunek realizacji celów rzecznika, zwłaszcza wzmocnienia relacji między instytucjami i organami WE a obywatelami UE<sup>180</sup>. Zagadnienia to szerzej przedstawimy w trzeciej części niniejszego rozdziału.



**Wykres nr 8:** Zmiany liczby skarg, w wyniku których rzecznik ujawnił przypadki złego zarządzania związane z nadużyciami władzy w ramach działalności instytucji i organów WE; lata 1996-1999 (oprac. własne).

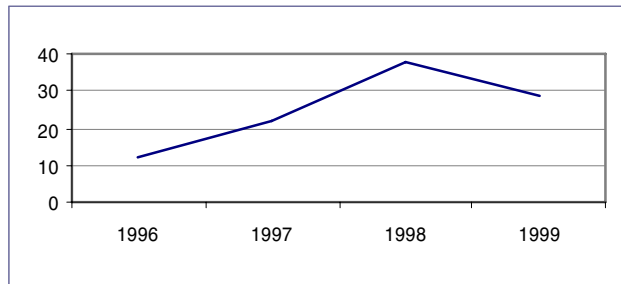
Istotną kategorię przypadków złego zarządzania w działalności instytucji i organów wspólnotowych stanowią uchybienia związane z nadużyciami władzy przez instytucje i organy wspólnotowe. Liczba tego typu wykroczeń, udowodnionych przez rzecznika w ciągu ostatnich lat, wskazuje tendencję wyraźnie rosnącą (zob. wykres 8). Jednak w świetle często adresowanych do WE tego typu zarzutów nie powinno to nadmiernie dziwić – wystarczy przypomnieć, iż to właśnie nadużycia władzy stały się jedną z przyczyn pierwszej w dziejach WE dymisji Komisji Europejskiej w marcu 1999 roku.



**Wykres nr 9:** Zmiany liczby skarg, w wyniku których rzecznik ujawnił przypadki złego zarządzania związane z wystąpieniem niedopuszczalnej zwłoki w udzieleniu odpowiedzi ze strony instytucji i organów WE; lata 1996-1999 (oprac. własne).

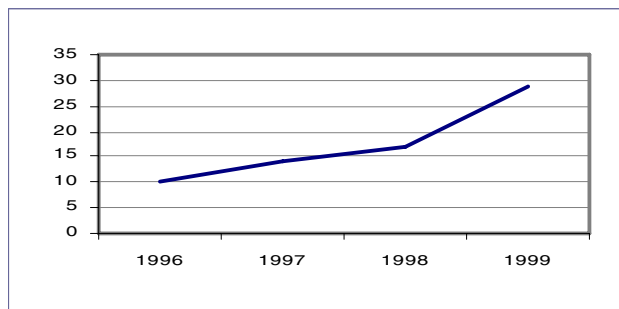
<sup>180</sup> Söderman, *The European Ombudsman...*, op. cit., s. 355.

Pozornie trywialną kategorię przypadków złego zarządzania w działalności instytucji i organów wspólnotowych stanowią uchybienia związane z nadmiernie długą zwłoką w udzieleniu odpowiedzi na pytania lub wnioski obywateli UE i innych podmiotów kierowane do instytucji WE. Liczba tego typu wykroczeń, w pewnym stopniu ze względu na mobilizujący charakter krytycznych uwag kierowanych przez rzecznika do opieszałych instytucji, w ostatnich dwóch latach znacznie zmalała, aczkolwiek w 1999 roku nastąpił jej bardzo wyraźny wzrost (zob. wykres nr 9).



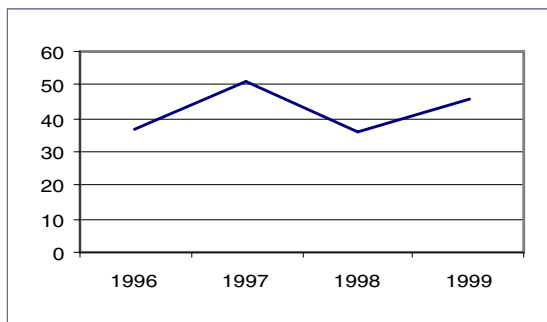
**Wykres nr 10:** Liczby skarg, w wyniku których rzecznik ujawnił przypadki złego zarządzania związane z zaniedbaniami we właściwym administrowaniu w ramach działalności instytucji i organów WE; lata 1996-1999 (oprac. własne).

Koleją kategorię przypadków złego zarządzania w działalności instytucji i organów wspólnotowych, które wyjaśnia rzecznik, stanowią dość ogólnie określone uchybienia czy też zaniedbania we właściwym administrowaniu w ramach funkcjonowania instytucji i organów WE. Wskaźnik opisujący tę grupę wykroczeń (w pewnym sensie stanowiącą chyba worek, do którego można wrzucić każde przewinienie, bez konieczności jego precyzyjnego nazwania) systematycznie wzrasta, choć nie osiągnął jeszcze alarmującego poziomu, kształtując się w ostatnich latach na poziomie około 40 udowodnionych spraw rocznie (zob. wykres nr 10).



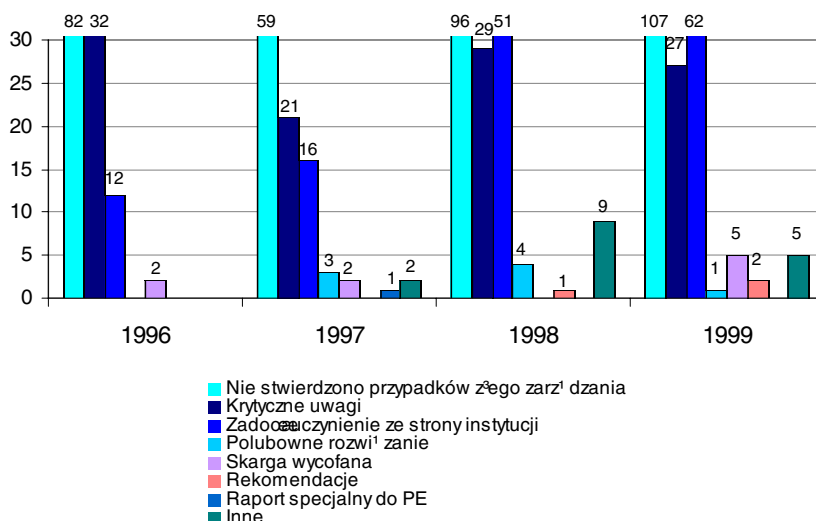
**Wykres nr 11:** Liczby skarg, w wyniku których rzecznik ujawnił przypadki złego zarządzania związane z pomyłkami lub też nieprawidłowościami administracyjnymi w ramach działalności instytucji i organów WE; lata 1996-1999 (oprac. własne).

Koleją, równie rozległą kategorią przypadków złego zarządzania w działalności instytucji i organów wspólnotowych są pomyłki oraz nieprawidłowości administracyjne w funkcjonowaniu instytucji i organów WE. Podobnie jak we wcześniejszej kategorii, wskaźnik opisujący tę grupę wykroczeń stale rośnie, choć i tak jest relatywnie niewysoki (zob. wykres nr 11).



**Wykres nr 12:** Liczby skarg, w wyniku których rzecznik ujawnił inne niż wyżej przedstawione przypadki złego zarządzania w działalności instytucji i organów WE; lata 1996-1999 (oprac. własne).

Ostatnią prezentowaną przez rzecznika kategorię przypadków złego zarządzania stanowią wszelkie inne, nie zaliczone do powyżej opisanych kategorii. W ramach tej grupy można wskazać na przypadki dyskryminacji, braku uzasadnienia w decyzjach przekazywanych obywatelom lub innym podmiotom lub też dość istotne wykroczenie, jakim jest podjęcie działań administracyjnych wykraczających poza posiadane przez instytucję lub organ wspólnotowy kompetencje. Liczba tego typu wykroczeń w ostatnich latach uległa redukcji i obecnie wynosi około 10 proc. wszystkich wyjaśnionych przez rzecznika spraw (zob. wykres 12).



**Wykres nr 13:** Liczba poszczególnych typów zakończenia badanych przez rzecznika spraw w latach 1996-1999 (oprac. własne).



Znając już charakter wyjaśnionych dzięki postępowaniom rzecznika przypadków złego zarządzania, warto w tym miejscu wskazać na ostateczne rezultaty podjętych działań. Możliwe wyniki spraw zakończonych podjęciem przez rzecznika ostatecznych decyzji i zamknięciem postępowania zostały opisane w rozdziale drugim, w części dotyczącej zasad funkcjonowania badanej instytucji. Obecnie podamy jedynie, na podstawie corocznych raportów rzecznika, liczbę poszczególnych typów rozstrzygnięć w kolejnych latach; są one dodatkowo zilustrowane na wykresie nr 13.

Corocznie najwięcej ze spraw badanych przez rzecznika okazuje się nie potwierdzać domniemych w skargach przypadków złego zarządzania w działalności instytucji i organów WE, w wyniku czego rzecznik zamykając sprawę, podejmuje decyzję o niestwierdzeniu badanych zarzutów. Zauważyć jednak trzeba, iż choć wzrasta liczba tego typu decyzji, to ich udział procentowy w całości kończonych postępowań maleje, wartość średnia dla analizowanego okresu wyniosła około 50 proc. wszystkich spraw.

Kolejną kategorię, według liczby zamkniętych spraw – około 20 proc. wszystkich zakończonych postępowań, stanowią decyzje rzecznika stwierdzające zaistnienie przypadków złego zarządzania; jednakże w ślad za tym idą jedynie tzw. krytyczne uwagi, które, w ocenie samego rzecznika, stanowią klasyczny instrument stosowany przez ombudsmanów w sytuacjach, gdy w żaden sposób nie można naprawić skutków popełnionego wykroczenia, jednak z uwagi na przyszłą działalność danej instytucji należy zwrócić jej uwagę na popełnione błędy i wskazać środki służące poprawie jakości wykonywanych zadań administracyjnych<sup>181</sup>.

Następną grupę stanowią sprawy zakończone „zadośćuczynieniem” ze strony oskarżanej instytucji, która dostawszy zawiadomienie o otrzymaniu przez rzecznika zażalenia w danej sprawie, od razy stara się sprawę wyjaśnić lub rozwiązać. Wydaje się, iż tego typu sytuacje mają dużą wartość, gdyż świadczą o zdolności instytucji do przyznania się do popełnionego wykroczenia lub też niewłaściwego zachowania się oraz woli natychmiastowej poprawy. Godny uwagi jest fakt, iż liczba tego typu spraw co roku wzrasta, co może świadczyć o rosnącym wpływie i autorytecie rzecznika, z drugiej zaś strony o zmianach, jakie zachodzą w ramach samych instytucji i ich dążeniu do poprawienia jakości ich pracy w relacjach z obywatelami UE.

Dość dziwna w kontekście powyższych uwag wydaje się liczba skarg, które należy zaliczyć do oddzielnej kategorii spraw zakończonych tzw. przyjacielskim lub polubownym rozwiązaniem. Rozwiązanie takie następuje w wyniku negocjacji między skarżącym a daną instytucją, w wyniku czego obie strony dochodzą do porozumienia, które wcale nie musi oznaczać, iż zaistniał przypadek złego zarządzania. Liczba tego typu sytuacji jest jednak bardzo niska i średnio nie przekracza 1 proc.

Oprócz powyższych typów zakończeń spraw mogą również wystąpić i inne przychylny lub też skarżący mogą wycofać swoje sprawy z postępowania. Tego rodzaju

---

<sup>181</sup> Tamże, s. 357.

sytuacji jest jednak relatywnie niewiele; na przestrzeni analizowanych lat wynoszą one około 3 proc. Postępowania zakończone formalnym ogłoszeniem potwierdzenia wykrycia przypadków złego zarządzania w działalności instytucji i organów wspólnotowych wraz z odpowiednimi rekomendacjami, jak również sprawy, w związku z którymi rzecznik przedstawił Parlamentowi Europejskiemu tzw. raport specjalny, choć dotychczas zdarzyły się tylko kilka razy, to jednak z uwagi na ich znaczenie wymagają oddzielnej analizy, która zostanie przedstawiona w następnej części rozdziału.

### 3. Analiza raportów specjalnych

Rekomendacje oraz związane z nimi raporty specjalne rzecznika przedkładane Parlamentowi Europejskiemu dotyczą najważniejszych problemów, z jakimi rzecznik miał się okazję zetknąć w trakcie swojej pracy. Są to z reguły kwestie o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania Wspólnoty oraz obywateli UE. W ocenie samego rzecznika możliwość przedłożenia specjalnego raportu Parlamentowi ma dla jego instytucji dużą wartość, dlatego też powinno się to odbywać tylko w wyjątkowych sytuacjach, wtedy gdy Parlament faktycznie winien mieć świadomość działań podejmowanych przez rzecznika, a tym samym zapewniać mu swoje poparcie i ewentualnie wspomagać podejmując konkretne działania. Na inne uzasadnienie wyjątkowości publikowania specjalnych raportów rzecznika wskazuje K. Heede, która twierdzi, iż rzecznik decyduje się na opracowanie specjalnego raportu jedynie w sytuacji, gdy rekomendacje, jakie przekazał określonej instytucji i (lub) organowi WE, nie zostały przez adresata zaakceptowane.

K. Heede uważa, iż jest to podejście słuszne z praktycznego punktu widzenia, jednakże nie jest ono usankcjonowane przez zapisy art. 195 TWE (dawny art. 138 e), z których wynika, iż raport powinien być sporządzony w przypadku każdej sytuacji wymagającej opracowania przez rzecznika rekomendacji<sup>182</sup>. W naszej ocenie postępowania w sprawach, które doprowadziły do sporządzenia dotychczas przedstawionych trzech raportów specjalnych, są wyjątkowe z dwóch przyczyn. Po pierwsze, postępowania te zostały wszczęte przez rzecznika z własnej inicjatywy, co oznacza, iż uznał on dane wykroczenia za niebezpiecznie rozpowszechnione, a tym samym potencjalnie groźne dla właściwego funkcjonowania administracji wspólnotowej. Druga przyczyna dotyczy faktu bardzo dużej liczby indywidualnych skarg skierowanych do rzecznika w związku z danymi nieprawidłowościami czy też przypadkami złego zarządzania. W ten sposób zostały wskazane przez obywateli obszary, w których oczekują oni zdecydowanych działań i rozwiązań pozwalających na równoprawne oraz kooperatywne relacje między obywatelami UE a instytucjami wspólnotowymi.

Powyższe stwierdzenia, jak sądzimy, są zbieżne ze wspomnianą wcześniej tezą K. Heede o „podwójnej roli” odgrywanej przez rzecznika. Rozwijając ocenę K. Heede,

---

<sup>182</sup> Zob. K. Heede, *Enhancing the Accountability...*, op. cit., s. 598.

uważamy, iż ów dualizm wyraża się w wykonywaniu przez rzecznika: po pierwsze, roli quasi-sądowej – służącej ochronie praw i interesów poszczególnych podmiotów w ich relacjach z instytucjami i organami wspólnotowymi, po drugie, roli quasi-politycznej – polegającej na współuczestniczeniu rzecznika w procesie przede wszystkim administracyjnej, ale również politycznej autokontroli w ramach instytucji wspólnotowych. Przedstawione poniżej analizy trzech postępowań zakończonych nie tylko rekomendacjami, ale i raportami specjalnymi stanowią, w naszej ocenie, doskonałe przykłady obrazujące, jak rzecznik w swojej pracy wypełnia obydwie wspomniane role.

### **Raport specjalny rzecznika w sprawie postępowania dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów**

W związku z dużą liczbą skarg, jakie wpłynęły do rzecznika w pierwszych miesiącach jego funkcjonowania, dotyczących kwestii problemów w dostępie obywateli UE oraz innych podmiotów do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji i organów wspólnotowych, rzecznik podjął w lipcu 1996 roku decyzję o rozpoczęciu własnego postępowania we wspomnianym zakresie, obejmującego od razu wszystkie instytucje wspólnotowe, z wyjątkiem Rady UE oraz Komisji. Wyjątek ów wynikał z faktu, iż te dwie instytucje miały już swoje łatwo dostępne dokumenty regulujące zasady udostępnienia zainteresowanym obywatelom dokumentów znajdujących się w ich posiadaniu<sup>183</sup>. Celem inicjatywy rzecznika było bowiem w sytuacji braku ogólnowspólnotowych regulacji opracowanie oraz przyjęcie przez wszystkie instytucje odpowiednich, w miarę jednolitych przepisów w badanym zakresie.

Postępowanie zakończono w grudniu 1996 roku, stwierdzając, iż nieprzyjęcie i niedostępnienie odpowiednich regulacji w zakresie powszechnego dostępu do dokumentów może stanowić przypadek złego zarządzania<sup>184</sup>. Ponadto rzecznik wysunął swoje rekomendacje oraz wezwał piętnaście instytucji i organów WE do przedstawienia swoich opinii w rozpatrywanym zakresie<sup>185</sup>. Odpowiedzi, często zawierające regulacje już obowiązujące, zostały rzecznikowi przesłane w 1997 roku. W zasadzie wszystkie instytucje i organy zdecydowały się przyjąć odpowiednie regulacje,

---

<sup>183</sup> Rada UE oraz Komisja Europejska przyjęły wspólny Regulamin Postępowania („Code of Conduct”) ogłoszony w OJ 1993 L 340, wprowadzony zaś w życie na mocy następujących aktów: *Council Decision on 20 December 1993 on public access to Council documents* (OJ 1993 L 340/43) oraz *Commission Decision of 8 February 1994 on public access to Commission documents* (OJ 1994 L 46/58).

<sup>184</sup> Swoją opinię rzecznik oparł na stwierdzeniu wyrażonym przez Trybunał Sprawiedliwości na temat przywiązania Unii do zasady przejrzystości oraz funkcjonowania jednolitej ramy instytucjonalnej. Dodatkowo rzecznik uwzględnił fragment orzeczenia Trybunału w sprawie *Holandia v. Rada*, [1996] ECR-I 2169, stwierdzającego, iż obowiązkiem instytucji i organów WE jest podjęcie środków w zakresie publicznego dostępu do dokumentów zgodnie z zasadami właściwego administrowania.

<sup>185</sup> Zob. *Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following the own initiative inquiry into public access to documents (616/PUBAC/F/IJH)*, [www.euro-ombudsman.eu.int/Recommen/EN?317764.htm](http://www.euro-ombudsman.eu.int/Recommen/EN?317764.htm).

w dużej mierze wzorowane na regulacjach obowiązujących już Radę UE i Komisję. Jak stwierdził J. Söderman w swoim raporcie specjalnym przedstawionym Parlamentowi 15 grudnia 1997 roku, wszystkie instytucje chętnie podjęły współpracę z rzecznikiem i skorzystały z jego wskazówek<sup>186</sup>. Ocena działań podjętych przez rzecznika, w świetle stopniowo malejącej liczby skarg w rozważanym zakresie, wskazuje, iż działania rzecznika okazały się skuteczne, tak w kontekście ułatwienia obywatelom dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji wspólnotowych, jak i poprawienia zasad funkcjonowania tychże instytucji. Analizowana sprawa była pierwszym tego typu przedsięwzięciem rzecznika, zatem tym większe ma znaczenie odniesiony przez niego sukces.

Należy jednak także wspomnieć o zgłaszanej przez niektórych wątpliwości, iż najnowsze regulacje w badanym zakresie, zawarte w wersji TWE opracowanej w Amsterdamie, niejako obniżają rangę opisanych wyżej osiągnięć rzecznika. Te regulacje to zapis w art. 255 TWE<sup>187</sup>, według którego każdy obywatel UE oraz każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkująca lub posiadająca statutową siedzibę na obszarze państwa członkowskiego ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji Europejskiej, według zasad i na warunkach określonych przez Radę UE. Decyzje w tej sprawie mają zapaść najpóźniej w dwa lata po wejściu w życie Traktatu.

Jak uważa I. Douglas, powyższe poprawki w Traktacie dadzą rzecznikowi szersze pole manewru i umożliwią bardziej odważne interwencje w obszarze III filaru<sup>188</sup>. Dla J. Södermana wprowadzenie tego pozytywnego prawa dostępu do dokumentów posiadanych przez trzy podstawowe instytucje wspólnotowe, to potencjalnie duży sukces, który jednak nie wyklucza czy też nie pomniejsza rezultatów jego pracy<sup>189</sup>. Obie inicjatywy są komplementarne i wspólnie tworzą rozbudowany mechanizm sprzyjający wzrostowi przejrzystości i przewidywalności działań podejmowanych przez administrację wspólnotową<sup>190</sup>.

### **Raport specjalny rzecznika w sprawie procedury rekrutacyjnej Komisji Europejskiej**

W listopadzie 1997 roku rzecznik podjął z własnej inicjatywy postępowanie dotyczące przebiegu oraz charakteru procedury rekrutacyjnej prowadzonej przez Komisję Europejską. Tak jak i w poprzednim przypadku, inicjatywa rzecznika wynikała

---

<sup>186</sup> *Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following the own initiative inquiry into public access to documents (616/PUBAC/F/IJH)*, [www.euro-ombudsman.eu.int/SPECIAL/pdf/en/970616.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/SPECIAL/pdf/en/970616.pdf).

<sup>187</sup> Zob. art. 255 TWE.

<sup>188</sup> I. Douglas, *The European Ombudsman...*, *op. cit.*, s.12.

<sup>189</sup> J. Söderman, *The Role and Impact...*, *op. cit.*, s. 83.

<sup>190</sup> Uzupełnieniem powyższych rozważań może być informacja, iż art. 42 projektu Karty Praw Podstawowych stwierdza, że każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna, zamieszkała lub mająca siedzibę zarejestrowaną w państwie członkowskim, ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. Zob. *Projekt Karty ...*, *op.cit.* s. 18.

z dużej liczby indywidualnych zażeń w tym zakresie. Uzasadniając swoje działania, rzecznik podkreślił, iż ubieganie się o pracę w instytucjach wspólnotowych często stanowi pierwszy bezpośredni i ważny kontakt obywateli z administracją WE, dlatego ważne jest, aby odbywał się on zgodnie z zasadami właściwego administrowania oraz był przejrzysty i zrozumiały. W swoim pierwszym liście do Komisji rzecznik skoncentrował się na dwóch najczęściej poruszanych w zażaleniach kwestiach: tajności postępowania Komisji Rekrutacyjnej oraz jej szerokiego zakresu kompetencji dyskrejonalnych. Rzecznik zauważył, iż choć konieczność zachowania poufności w analizowanym zakresie jest niepodważalna, to nie powinna ona jednak stać w sprzeczności z zasadami właściwego administrowania, które w tym przypadku także obowiązują. Konkretnie kwestie te dotyczyły:

1. Zakazu wynoszenia pytań otrzymanych przez kandydatów w trakcie egzaminu pisemnego;
2. Nieudzielania zainteresowanym kandydatom informacji o kryteriach ich oceny;
3. Utajnienia nazwisk członków Komisji Rekrutacyjnej;
4. Zakazu udostępnienia kandydatowi kopii sprawdzonego egzaminu pisemnego.

W odpowiedzi na zarzuty przedstawione przez rzecznika Komisja odpowiedziała, iż w dwóch pierwszych sprawach jej postępowanie zostało zmienione, natomiast w dwóch kolejnych podtrzymała swoje stanowisko. Wobec takiej opinii rzecznik uznał, iż w przypadkach pierwszym i drugim dalsze postępowanie uważa za niepotrzebne, nadal jednak wyjaśnienia wymagają pozostałe dwie sprawy. Rzecznik kategorycznie stwierdził, iż podstawową zasadą kontaktów każdej instytucji z obywatelami jest uprawnienie tychże do poznania nazwisk oraz stanowisk urzędników, w tym przypadku także członków Komisji Rekrutacyjnej. W drugiej sprawie rzecznik podniósł argument, iż kandydat ma prawo wiedzieć, jakie błędy popełnił we własnym teście, a z uwagi na ewentualne koszty udostępniania kopii, na co zwróciła uwagę w swojej pierwszej opinii Komisja, można spełniać żądania kandydatów w tym zakresie za niewielką opłatą. Powyższe opinie rzecznik zawarł w projekcie rekomendacji, jakie przedstawił Komisji<sup>191</sup>. W odpowiedzi na sugestie rzecznika komisja zdecydowała się formalnie ogłaszać nazwiska członków Komisji Rekrutacyjnej, jednakże ponownie odmówiła zasadności udostępniania kandydatom ich sprawdzonych pracy argumentując to, między innymi, wymogami poufności procedury oraz specyficznym charakterem rekrutacji, która nie jest tylko testem, ale w pewnym sensie konkursem. Wobec takiego stanowiska rzecznik przedstawił formalną rekomendację, w której postulował, aby najpóźniej do 1 lipca 2000 roku Komisja Europejska udostępniała na żądanie kandydatów ich poprawione prace. Przebieg sprawy, wraz ze szczegółowymi stanowiskami oraz ich uzasadnieniami przedstawionymi przez obie strony, tj. rzecznika oraz Komisję, rzecznik zaprezentował

---

<sup>191</sup> *Draft recommendation to the European Commission in the own initiative inquiry 1004/97/PD*, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/Recommen/En/971004.htm>.

w swoim raporcie specjalnym dla Parlamentu Europejskiego<sup>192</sup>. 18 kwietnia 2000 roku raport został przedstawiony na posiedzeniu Komisji Petycji, która po podjęciu właściwej uchwały przekaże sprawę do rozpatrzenia pod obrady plenarne Parlamentu<sup>193</sup>. Wstępnie można ocenić, iż ponowne działania rzecznika przyczyniły się do poprawy jakości wykonywania przez wskazaną instytucję jej administracyjnych zadań, a zarazem wyszły naprzeciw oczekiwaniom wielu obywateli UE zainteresowanych podjęciem pracy w instytucjach wspólnotowych.

### **Raport specjalny rzecznika w sprawie prowadzenia i publicznego dostępu do Kodeksu właściwego postępowania administracyjnego w instytucjach i organach Wspólnoty**

Dochodzenie wyjaśniające w zakresie prowadzenia i publicznego dostępu do kodeksu w osiemnastu instytucjach i organach wspólnotowych rzecznik rozpoczął w listopadzie 1998 roku. W uzasadnieniu stwierdził, iż jednym ze środków uniknięcia znacznej części zażaleń, jakie były do niego dotychczas kierowane, byłoby bardziej precyzyjne określenie zasad regulujących obowiązki pracowników instytucji względem obywateli. Regulacje takie w opinii rzecznika mogłyby przyjąć formę na przykład Kodeksu właściwego postępowania administracyjnego<sup>194</sup>. J. Söderman uznał, iż kodeks taki zdecydowanie poprawiłby jakość działań administracyjnych i tym samym dałby wyraz poszanowania przez Unię zasad demokratycznych, przejrzystości i przewidywalności działalności jej administracji. Z jednej strony obywatele byłiby poinformowani o zakresie przysługujących im uprawnień, z drugiej zaś sami urzędnicy wiedzieliby, w jakim zakresie i na jakich zasadach mogą udostępnić dokumenty znajdujące się w gestii ich instytucji.

Kierując wstępne pytania w analizowanym zakresie pod adresem poszczególnych instytucji i organów WE, rzecznik wskazał na listę zasad i norm, jakie mogłyby się w takim kodeksie, ewentualnie przez te instytucje zaadaptowanym, znaleźć. Instytucje i organy WE zostały zobligowane do przekazania swoich odpowiedzi do końca lutego 1999 roku. Z przesłanej do rzecznika korespondencji wynikało, iż żadna z badanych instytucji nie przyjęła w wyznaczonym terminie kodeksu w proponowanej przez niego postaci. W zaistniałej sytuacji rzecznik podjął decyzję o wystosowaniu formalnych rekomendacji w sprawie kodeksu<sup>195</sup>, uzasadniając ją, między innymi, poza przetoczonymi wyżej argumentami, koniecznością podjęcia wszelkich starań w celu spełnienia postulatu zawartego w art. 1 Traktatu Amsterdamskiego o podejmowaniu przez Unię wszelkich decyzji najbardziej

---

<sup>192</sup> *Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the secrecy which forms part of the Commission's recruitment*, [www.euro-ombudsman.eu.int/SPECIAL/pdf/en/971004.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/SPECIAL/pdf/en/971004.pdf).

<sup>193</sup> *European Parliament News Report*, 18.04.2000, [www.europarl.eu.int/dg3/sdp/newsrp/en/n000\\_418.htm](http://www.europarl.eu.int/dg3/sdp/newsrp/en/n000_418.htm).

<sup>194</sup> Dalej kodeks

<sup>195</sup> *Draft recommendation of the European Ombudsman in the own initiative inquiry OI/1/98/OV*, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/Recommen/En/oi980001.htm>.

jawnie i blisko obywateli jak to tylko możliwe<sup>196</sup>. Dodatkowo zostało przypomniane, iż za koncepcją kodeksu opowiedział się również Parlament Europejski, który dał temu wyraz w rezolucjach na temat corocznych raportów rzecznika przyjętych w latach 1997 i 1998<sup>197</sup>. W ramach rekomendacji rzecznik określił warunki, jakie powinien spełniać kodeks, między innymi podkreślił wymóg łatwego i powszechnego dostępu do niego na przykład poprzez publikację w „Official Journal of European Communities”. Konkretne zalecenia opracowane przez rzecznika przedstawiały się następująco:

1. Instytucje powinny przyjąć zasady dotyczące właściwego postępowania administracyjnego, stosując je w relacji urzędnik-obywatel. W opracowaniu takich zasad instytucje mogą korzystać ze wskazówek zawartych w dołączonym do rekomendacji kodeksie.
2. W celu zagwarantowania, iż wspomniane wyżej zasady będą zrozumiałe dla obywateli, powinny się one odnosić jedynie do kwestii relacji urzędnik-obywatel. Ewentualne przyjęte zasady dotyczące relacji między urzędnikami a instytucją powinny się znajdować w oddzielnym, ale również dostępnym publicznie dokumencie.
3. Aby zasady te były użyteczne i dostępne dla obywateli, powinny być przyjęte w postaci decyzji wydanej przez daną instytucję oraz opublikowane w „Official Journal of European Communities”.

Dołączony do rekomendacji projekt kodeksu składał się z 28 artykułów dotyczących zarówno kwestii przedmiotowych, jak i zasad proceduralnych, odnoszących się przede wszystkim do reguł właściwego postępowania administracyjnego. Rzecznik zobowiązał wszystkie instytucje i organy do przedstawienia odpowiedzi w rozważanym zakresie do końca 1999 roku.<sup>198</sup> W przesłanych rzecznikowi uwagach wszyscy adresaci rekomendacji odnieśli się do niej pozytywnie, jednakże do 1 marca 2000 roku tylko dwa mniej istotne organy, tj. Centrala Tłumaczeń dla UE oraz Europejska Agencja Lekarstw, poinformowały rzecznika o przyjęciu kodeksu w proponowanej przez niego postaci. Pozostałe instytucje i organy przedstawiły dopiero opracowywane przez siebie projekty odpowiednich dokumentów lub też były w trakcie ich przyjmowania.

Wobec takiego rozwoju sytuacji rzecznik w specjalnym raporcie uznał, iż podjęte przez niego działania nie osiągnęły zamierzonych celów, w związku z czym zwró-

<sup>196</sup> Zob. art. 1 Traktatu Amsterdamskiego.

<sup>197</sup> Zob. *Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman in 1997 (C-0270/98)*, „Official Journal of European Communities”, 1998, C292/168; *Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman 1998 (C-0138/99)*, „Official Journal of European Communities”, 1999, C219/456.

<sup>198</sup> Do końca listopada odpowiedzi miały dostarczyć Komisja, Parlament oraz Rada UE, które jako pierwsze otrzymały rekomendacje rzecznika blisko dwa miesiące wcześniej niż pozostałe instytucje i organy.

cił się do Parlamentu Europejskiego z propozycją o wystąpienie, na podstawie procedury określonej w art. 192 ustęp 2 TWE, z wnioskiem do Komisji Europejskiej o zainicjowanie uchwalenia europejskiego prawa administracyjnego. W jego ramach wszystkie organy i instytucje wspólnotowe byłyby zobowiązane do przestrzegania obowiązujących je zasad właściwego postępowania administracyjnego, które mogłyby być oparte na proponowanym przez rzecznika kodeksie. Rzecznik uznał, iż regulacje takie mogłyby być wydane w postaci aktu wspólnotowego, np. decyzji, natomiast podstawą ich opracowania i ogłoszenia może być artykuł 308 TWE<sup>199</sup>.

Powyższa inicjatywa jest, jak dotąd, pierwszą tego typu i stanowi, w naszej ocenie, wyraz coraz silniejszej i pewniejszej pozycji rzecznika, który nie został przecież w Traktatach wyposażony w bezpośrednie prawo inicjowania zmian w prawodawstwie unijnym, co jednakże nie wyklucza zaistniałej sytuacji. Sprawa kodeksu ma także swoje znaczenie w ocenie działalności rzecznika, który w ten sposób zdecydowanie odszedł od niejako indywidualnego załatwiania skarg kierowanych do niego przez upoważnione podmioty w stronę rozwiązań bardziej systemowych, służących możliwie najszerszemu wyeliminowaniu przypadków złego zarządzania w działalności instytucji i organów wspólnotowych<sup>200</sup>. W ten sposób rzecznik podjął się zadania, które w ocenie niektórych jest niejako wpisane w charakter tego typu instytucji. Według Lewisa i Birkinshawa właśnie jedną z podstawowych funkcji instytucji ombudsmans jest odkrywanie przyczyn negatywnych zjawisk na poziomie systemowym w sposób, w jaki sądy tego nie mogłyby uczynić<sup>201</sup>.

\* \* \*

Przedmiotem rozważań w niniejszym rozdziale była praktyka funkcjonowania rzecznika praw obywateli UE. W ciągu blisko pięciu lat pracy rzecznik otrzymuje coraz więcej zażaleń ( 1999 roku około 1,5 tys.), wśród których jednak bardzo niewielka część – niespełna 10-15 proc. – prowadzi do potwierdzenia i usunięcia zarzucanych instytucjom i organom wspólnotowych przypadków złego zarządzania. Zdecydowana większość skarg kierowana jest przez obywateli UE; jedynie ok. 4-5 proc. pochodzi od obywateli państw trzecich mieszkających na obszarze UE,

---

<sup>199</sup> Art. 308 TWE brzmi: „Jeżeli w działaniu wspólnego rynku okaże się niezbędne do realizacji jednego z celów Wspólnoty podjęcie pewnej akcji przez Wspólnotę, a uprawnienia potrzebne do jej podjęcia nie będą przewidziane w niniejszym Traktacie, Rada, działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, podejmuje odpowiednie środki.”

<sup>200</sup> Waga problematyki tzw. dobrej administracji, stanowiącej przecież przedmiot regulacji Kodeksu właściwego postępowania administracyjnego została potwierdzona w projekcie Karty Praw Podstawowych. Artykuł 41 tego dokumentu przyznaje bowiem każdej osobie prawo do tego, by jej sprawy były załatwiane przez instytucje i organa Unii bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. Zob. art. 41, *Projekt Karty ...*, op. cit., s. 17-18.

<sup>201</sup> N. Lewis, P. Birkinshaw, *When Citizens Complain: Reforming Justice and Administration*, Buckingham 1993, s. 129.



a tylko około 10 proc. zażaleń nadsyłają przedsiębiorstwa i stowarzyszenia z krajów UE. Ciekawym zjawiskiem towarzyszącym działalności rzecznika jest fakt, iż aż 20 proc. skarg trafia do niego poprzez Internet. Większość skarg dotyczy działalności Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego, natomiast merytorycznie dotyczą one kwestii związanych z zatrudnieniem w instytucjach wspólnotowych oraz z utrudnieniami w uzyskaniu dostępu przez obywateli do dokumentów znajdujących się w posiadaniu WE.

Rozpatrzone dane statystyczne, oparte na informacjach opublikowanych przez rzecznika w jego corocznych raportach, oraz szczegółowa analiza przypadków postępowań zakończonych zgłoszeniem rekomendacji oraz tzw. raportów specjalnych potwierdzają, w naszym przekonaniu, tezę o podwójnej roli rzecznika przejawiającej się w wykonywaniu przez niego ról: quasi-sądowej i quasi-politycznej. Pierwsza polega na ochronie praw i interesów poszczególnych podmiotów w ich relacjach z instytucjami i organami wspólnotowymi, druga zaś to współuczestniczenie rzecznika w procesie administracyjnym oraz w pewnym stopniu politycznej kontroli w ramach instytucji wspólnotowych. Potwierdzeniem tych założeń jest również omówiona w drugiej części rozdziału rola rzecznika w nadzorowaniu administracyjnej strony spełniania przez Komisję Europejską funkcji „strażnika traktatów”.

## Podsumowanie

Podstawowym założeniem przedstawionej pracy była teza, iż celem utworzenia instytucji Rzecznika Praw Obywateli UE było dążenie do zmiany niekorzystnego wizerunku struktur wspólnotowych, obecnego w świadomości społeczeństw zachodnioeuropejskich, poprzez podjęcie konkretnych starań służących poprawie przejrzystości oraz przewidywalności działań administracji WE. W świetle dotychczasowej działalności rzecznika wydaje się uprawomocnione stwierdzenie, iż wspomniane oczekiwania nie zostały w pełni zrealizowane.

Traktat z Maastricht wprowadzając „obywatelstwo UE”, utworzył – między innymi – instytucję Rzecznika Praw Obywateli UE, stojącego na straży ich pozycji w relacjach z urzędami wspólnotowymi; jest to pierwszy tego typu organ na poziomie ponadnarodowym. Dyskusja nad utworzeniem instytucji ombudsmans europejskiego toczyła się ze zmienną intensywnością blisko 20 lat, szczególnie zaś była ważna w kontekście wypracowywanej w tym czasie pozycji Parlamentu Europejskiego. On zaś ostatecznie zgodził się na powstanie ombudsmans, pod warunkiem bliskiej

współpracy obu instytucji, a ze strony Parlamentu zwłaszcza z Komisją Petycji. Istnienie, funkcjonowanie oraz niezależność Rzecznika Praw Obywateli UE są precyzyjnie określone w TWE, Statucie Instytucji Rzecznika oraz Regulaminie PE. Pierwsze, dość opóźnione wybory na urząd ombudsmana europejskiego odbyły się w 1995 roku, a pierwszą kadencję wybrano wówczas fińskiego ombudsmana J. Södermana. W związku z rozpoczęciem nowej kadencji Parlamentu Europejskiego w 1999 roku odbyły się kolejne wybory, w wyniku których urząd powierzono dotychczasowemu ombudsmanowi.

Zgodnie z art. 195 TWE (dawny art. 138 e), rzecznik praw obywateli UE jest upoważniony do otrzymywania skarg od wszystkich obywateli UE lub osób fizycznych i prawnych zamieszkujących lub mających swoją statutową siedzibę w państwie członkowskim. W swojej działalności rzecznik uznaje regulacje traktatowe w zakresie ustalenia, kto jest obywatelem UE, natomiast za osobę mieszkającą na obszarze Unii uznał także osoby znajdujące się w obrębie Unii, nawet nielegalnie. Ponadto rzecznik jest upoważniony do przeprowadzania kontroli, które uważa za uzasadnione, z własnej inicjatywy. Skarga do rzecznika musi dotyczyć działań instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji działających w swojej roli sądowej. Z zakresu tego wyłączono instytucje krajowe, nawet jeżeli realizują one postanowienia prawa wspólnotowego. Rzecznik nie jest również, jak na razie, upoważniony do badania przedmiotu działalności Unii Europejskiej, czyli tzw. II oraz III filaru. Przedmiotem skargi składanej do rzecznika może być wyłącznie domniemany przypadek złego zarządzania, przez które to pojęcie rozumie się różnorodne wykroczenia czy też przypadki niesprawiedliwego postępowania władz wspólnotowych. Rzecznik w swojej działalności powinien, z jednej strony, korzystać ze wskazówek zawartych w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości (szczególnie dotyczących łamania prawa wspólnotowego przez instytucje i organy WE), z drugiej zaś może on czerpać z szeroko rozumianej zasady właściwego postępowania administracyjnego, której interpretacja i egzekwowanie można uznać za jedno z zadań rzecznika.

Istota funkcji rzecznika polega na poszukiwaniu – wraz z instytucją lub organem, której działanie jest kwestionowane – rozwiązania polegającego na wyeliminowaniu przypadków złego zarządzania oraz na zadośćuczynieniu skardze. Kiedy ombudsman stwierdzi zaistnienie przypadku złego zarządzania, zwraca się do zainteresowanej instytucji, przedkładając jej propozycje zaleceń. Instytucja z kolei przekazuje mu swoje umotywowane stanowisko w ciągu trzech miesięcy. W przypadku gdy zostaną wykryte przypadki złego zarządzania, rzecznik przesyła swoje sprawozdanie (raport) Parlamentowi Europejskiemu oraz zainteresowanej instytucji; raport ów może zawierać proponowane zalecenia. Osoba będąca autorem skargi jest informowana przez ombudsmana o efekcie kontroli, stanowisku instytucji oraz ewentualnych zaleceniach przez niego sformułowanych. Rzecznik przedstawia Parlamentowi Europejskiemu roczne sprawozdanie z efektów przeprowadzonych kontroli; zostaną one przeanalizowane w następnym rozdziale.

W ciągu blisko pięciu lat dotychczasowej pracy rzecznik otrzymuje coraz więcej zażaleń (w 1999 roku blisko 1,5 tys.), wśród których jednak bardzo niewielka część – niespełna 10-15 proc. – prowadzi do potwierdzenia i usunięcia zarzucanych instytucjom i organom wspólnotowych przypadków złego zarządzania. Zdecydowana większość skarg kierowana jest przez obywateli UE; jedynie ok. 4-5 proc. pochodzi od obywateli państw trzecich zamieszkujących na obszarze UE, a tylko około 10 proc. zażaleń nadsyłają przedsiębiorstwa i stowarzyszenia z krajów UE. Interesującym zjawiskiem towarzyszącym działalności rzecznika jest fakt, iż aż 20 proc. skarg trafia do niego poprzez Internet. Większość skarg dotyczy działalności Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego, merytorycznie zaś dotyczą one kwestii związanych z zatrudnieniem w instytucjach wspólnotowych oraz z utrudnieniami w uzyskaniu dostępu przez obywateli do dokumentów znajdujących się w posiadaniu WE.

Rozpatrzone dane statystyczne oraz szczegółowa analiza przypadków postępowań zakończonych zgłoszeniem rekomendacji oraz tzw. raportów specjalnych potwierdzają, w naszym przekonaniu, tezę o podwójnej roli rzecznika przejawiającej się w wykonywaniu przez niego ról: quasi-sądowej oraz quasi-politycznej. Pierwsza polega na ochronie praw i interesów poszczególnych uprawnionych podmiotów w ich relacjach z instytucjami i organami wspólnotowymi, druga zaś to współuczestniczenie rzecznika w procesie administracyjnym oraz w pewnym stopniu politycznej kontroli w ramach instytucji wspólnotowych.

Quasi-sądowa rola rzecznika UE wydaje się odpowiadać funkcjom spełnianym przez rzeczników krajowych obecnych nie tylko w państwach członkowskich UE, ale i w większość współczesnych państw na świecie. Zasady działania modelu rzecznika krajowego zostały przedstawione w pierwszej części pierwszego rozdziału pracy. Warto jednak przypomnieć, iż pierwszoplanowym zadaniem każdego ombudsmana jest ochrona obywateli przed naruszeniem prawa, nadużyciem władzy, błędami, niesprawiedliwymi decyzjami oraz złym zarządzaniem, w celu polepszenia administracji publicznej oraz sprawienie, by działania władzy były bardziej otwarte, a także by jej funkcjonariusze byli bardziej odpowiedzialni wobec członków społeczeństwa. Bez wątplenia powyższa funkcja, w odpowiednio wyznaczonym zakresie, tak podmiotowym, jak i przedmiotowym, jest sprawnie realizowana przez rzecznika praw obywateli UE.

Bardziej interesujący, w kontekście neofunkcjonalistycznej analizy, wydaje się być drugi wymiar roli odgrywanej przez rzecznika w ramach WE – wymiar quasi-polityczny. Jak staraliśmy się wykazać, zarówno poprzez dokładny opis w drugiej części rozdziału pierwszego negocjacji prowadzących do utworzenia instytucji rzecznika, jak i szczegółową analizę podstaw prawnych określających zakres kompetencji rzecznika, zawartą w rozdziale drugim, twórcy Traktatów – wbrew ogłoszonym deklaracjom – nie zdecydowali się na nadanie rzecznikowi zbyt dużych kompetencji. W tej sytuacji jedynie od doświadczenia i autorytetu osoby piastującej

ten urząd mogło zależeć określenie rzeczywistej pozycji rzecznika. J. Söderman, wcześniej były fiński ombudsman, jak się wydaje, wywiązał się z tego zadania dobrze, przede wszystkim w kontekście dążenia do istotnej poprawy jakości administracji wspólnotowej. Nie wykazując jakichkolwiek aspiracji czy ambicji politycznych, starając się spełniać bardziej rolę pośrednika czy też mediatora, nie zaś arbitra lub sędziego, rzecznik zdobył sobie uznanie i autorytet wśród instytucji i organów wspólnotowych, które bardzo rzadko nie respektują jego ocen i zaleceń. Niestety, nie można tego samego powiedzieć o publicznym odbiorze instytucji rzecznika przez obywateli UE.

Ważne jest, w tym kontekście, najnowsze posunięcie rzecznika, który podjął próbę zainicjowania nowych rozwiązań w dziedzinie prawa wspólnotowego: opracowania europejskiego prawa administracyjnego. Krok taki jeszcze trzy lata temu uważano za nierealny, natomiast brak możliwości przedstawiania zmian w prawodawstwie wspólnotowym był, oprócz braku kompetencji do kierowania spraw do Trybunału Europejskiego, uważany za podstawowy defekt w konstrukcji unijnego ombudsmana. Ewolucja, jaka zachodzi zarówno w zakresie, jak i w dynamice działalności rzecznika, jest wyrazem jego wysokiej zdolności adaptacji do stale zmieniających się uwarunkowań systemowych, będących wyróżnikiem Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej.

Mając na uwadze powyższe spostrzeżenia oraz świadomość zbliżania się kolejnej fazy przemian w konstrukcji WE, jaka wydaje się być koniecznym warunkiem kolejnego rozszerzenia UE, trudno jest przewidzieć przyszłą rolę rzecznika praw obywateli UE. Żadnych sugestii w tym względzie nie wnosi, niestety, wspomniany we wstępie projekt Karty Praw Podstawowych, który jedynie ogólnie potwierdza dotychczasowe ustalenia dotyczące instytucji ombudsmana. Być może ocenę tę będzie można zweryfikować w niedalekiej przyszłości, gdy zostanie wyjaśniona pozycja i ranga tego dokumentu w hierarchii unijnych aktów prawnych oraz politycznych. Z faktu, iż w ubiegłym roku swoją kolejną kadencję rozpoczął J. Söderman, można jedynie przypuszczać, iż zostanie utrzymana dotychczasowa wizja tego urzędu, zakładająca, iż wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, należy dołożyć odpowiednich starań, by realizacja praw przysługujących obywatelom UE przebiegała bez zakłóceń, nie służących przecież dalszemu rozwojowi i integracji zjednoczonej Europy

## BIBLIOGRAFIA

### Dokumenty:

„Agence Europe”, No. 5337, 1990, September 27.

„Bulletin of European Community. Supplement”, 1991, No 2.

*Conclusions of the Rome European Council, December 14-15, 1990*, „Bulletin European Community”, 1990, No 12.

*Convening of the intergovernmental conference*, „Bulletin of the European Communities”, 1985, No 7/8, s. 7- 11.

Council, *Decision on 20 December 1993 on public access to Council documents*, „Official Journal of the European Communities”, 1993, L 340/43.

Council, *Decision approving the Decision of the European parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, 07.02.1994*, „Official Journal of the European Communities”, 1994, No L 54.

*Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions*, 16.10.1997, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/Lbasis/En/provis.htm>.

*Decision of the European Ombudsman concerning the designation of a data protection officer*, 30.11.1999, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/LBASIS/EN/Dataprot.htm>.

*Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union*, [www.europarl.eu.int/charter/activities/docs/pdf/convent50\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/charter/activities/docs/pdf/convent50_en.pdf).

*Draft recommendation to the European Commission in the own initiative inquiry 1004/97/PD*, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/Recommen/En/971004.htm>.

*Draft recommendation to the European Commission in the own initiative inquiry OI/1/98/OV*, <http://www.euro-ombudsman.eu.int/Recommen/En/oi980001.htm>

European Commission, *Towards a „Europe for citizens”*, „Bulletin of the European Communities”, 1975, No 7/8.

European Commission, *Decision of 8 February 1994 on public access to Commission documents*, „Official Journal of the European Communities”, 1994, L 46/58.

European Parliament, *Resolution on European Union*, „Official Journal of the European Communities”, No C 179, 6.08.1975.

European Parliament, *Resolution on the granting of special rights to be citizens of the European Community in implementation of the decision of the Paris Summit of December 1974*, „Official Journal of the European Communities”, No C 299, 12.12.1977.

European Parliament, *Resolution on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament*, „Official Journal of the European Community”, 1979, No C 140.

European Parliament, *Resolution on strengthening the citizen's right to petition the European Parliament*, „Official Journal of the European Communities”, No C 175, 14.07.1985.

European Parliament, *Resolution on a people's Europe*, „Official Journal of the European Communities”, No C 345, 13.11.1985.

European Parliament, *Decision on regulation and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties*, 03.09.1994, „Official Journal of the European Communities”, 1994, No L 113.

European Parliament, *Decision appointing the Ombudsman of the European Union*, „Official Journal of the European Communities”, No L. 225, 12.07.1995.

*European Parliament News Report*, 18.04.2000, [www.europarl.eu.int/dg3/sdp/newsrp/en/n000418.htm](http://www.europarl.eu.int/dg3/sdp/newsrp/en/n000418.htm)

*European Parliament News Report*, 20.10.1999, [www.europarl.eu.int/dg3/sdp/newsrp/en/1999/n991020.htm](http://www.europarl.eu.int/dg3/sdp/newsrp/en/1999/n991020.htm)

European Parliament, *Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman in 1997 (C-0270/98)*, „Official Journal of European Communities”, 1998, C292/168;

European Parliament, *Resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman 1998 (C-0138/99)*, „Official Journal of European Communities”, 1999, C219/456.

*European Union. Report by L. Tindemans to the European Council, 'Bulletin of the European Communities. Supplement'*, 1976, No 1.

„Official Journal of the European Communities”, 1993, C 21.

„Official Journal of the European Communities”, 1994, L 54.

„Official Journal of the European Communities”, 1999, C 220.

*Opinion of the Committee on Petition for the Committee on Institutional Affairs on the results of the Intergovernmental Conference and the Treaty on European Union*, Doc. A3-123/92 Part II, PE 155.444 fin 125.

*Report of Mr Chanterie on behalf of the Committee on the Rules of Procedure and Petitions*, Doc. A2-41/81, rezolucja przyjęta 14.06.1985, zob. „Official Journal of European Communities”, 1985, C 175.

*Report of the Committee on Petitions on the deliberations of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1990-1991, (V. Reading Report)*, Doc. A3-0122/91, PE 150.218/fin.

*Special report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the secrecy which forms part of the Commission's recruitment procedures*, [www.euro-ombudsman.eu.int/SPECIAL/pdf/en/971004.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/SPECIAL/pdf/en/971004.pdf).

*Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following the own initiative inquiry into public access to documents (616/PUBAC/F/IJH)*, [www.euro-ombudsman.eu.int/SPECIAL/pdf/en/970616.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/SPECIAL/pdf/en/970616.pdf).

*Traktat Amsterdamski (wersja skonsolidowana)*, [w:] *Dokumenty europejskie*, t. III, oprac. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999.

*Traktat o utworzeniu Wspólnot Europejskich*, [w:] *Dokumenty europejskie*, t. III, oprac. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999.

### **Literatura:**

Al-Wahab I., *The Swedish Institution of Ombudsman*, Stockholm 1979.

Ambroziak A., *Konferencja międzyrządowa: Unia bliżej swoich obywateli*, „Wspólnoty Europejskie”, 1996, nr 3 (55), s. 4-8.

Anderson M., den Boer N., Miller G., *European citizenship and cooperation in justice and home affairs*, [w:] A. Duff, J. Pinder, C. Pryce, *Maastricht and Beyond*, London 1994, s. 96-127.

Banaszak N., *Prawa jednostki i system ich ochrony*, Wrocław 1995.

Banaszak N., *Rzecznik obywateli Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 1998, nr 41, s. 65-82.

Baun M. J., *An Imperfect Union: The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, Oxford 1996.

Best E., *The Treaty on European Union: What does it actually say and do?*, [w:] F. Laursen, S. Vanhoonacker (eds), *The Ratification of Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*, Maastricht 1994, s. 6-37.

Bradley K., *Better Rusty than Missin?: the Institutional Reforms of the Maastricht Treaty and the European Parliament*, [w:] O'Keffe, Twomey (eds), *Legal Issues...*, s. 201-219.

Callaghan A. J., *Maladministration*, „The Ombudsman Journal”, 1988, No 7, s. 1-33.

Caiden G. E. (ed.), *International Handbook of the Ombudsman. Evolution and Present Function*, London 1983.

Caiden G. E., MacDermont N., Sandler A., *The Institution of Ombudsman*, [w:] G. E. Caiden (ed.), *International Handbook...*, London 1983.

Corbett R., *The European Parliament's role in closer EU integration*, London 1988.

Curtin D., *Betwixt and Between: Democracy and Transparency in the governance the European Union*, [w: ] J. A. Winter, D. Curtin, A. Kellermann, B. de Witte (eds), *Reforming the Treaty on European Union. The Legal Debate*, The Hague 1996.

Czachór Z., *101 trudnych pytań o Unii Europejskiej*, Warszawa 1997.

Daranowski P., *Kilka uwag o prawach jednostki w Unii Europejskiej/Wspólnocie Europejskiej*, [w: ] *Studia prawno-europejskie*, pod red. M. Seweryńskiego, Łódź 1996, s. 81-97.

Dinnan D., *Ever closer Union. An Introduction to European Integration*, Basingstoke 1999.

Doliwa-Klcpacki Z. M., *Wspólnoty Europejskie. Analiza oraz wybrane dokumenty*, Białystok 1993.

D. Oliveira H. J., *European Citizenship: Its Meaning, Its Potential*, [w: ] J. Monar, W. Ungerer, W. Wessels (eds) *The Maastricht Treaty on European Union: Legal Complexity and Political Dynamic*, Brussels 1993, s. 87-104.

Douglas I., *The European Ombudsman: the citizen's protector*, „*European Information. The Journal of the European Information Association*”, 1999, Issue 7, s. 5-12.

Dryberg P., *The European Ombudsman and the Community Agencies*, [w: ] A. Kreher (ed.), *The EC Agencies between Community Institutions and Constituents: Autonomy, Control and Accountability*, Florence 1998, s. 25-28.

Eklund C., *The Scandinavian Model*, [w: ] E. Marias (ed.), *The European Ombudsman*, Maastricht 1994.

Emmert F., Morawiecki M., *Prawo europejskie*, Warszawa-Wrocław 1999.

*Eurobarometer. Public Opinion in the European Union*. Report No 51, July 1999, [www: europa. eu. int /comm/dg10/epo/eb. html](http://www.europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb.html).

Evans A., *Prawo integracji europejskiej*, Część I, Warszawa 1996.

Galster J., *Konstytucjonalno-prawne zapożyczenia w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, „*Przegląd Prawa Europejskiego*”, 1996, nr 1, s. 7-25.

Giddings P., *The ombudsman in a changing world*, „*Consumer Policy Review*”, 1998, vol. 8 Number 6, s. 202-208.

Griffiths M., *Fifty Key Thinkers in International Relations*, London 1999.

Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 1998.

Hansen E., *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*, „*Studia Prawnicze*”, 1972, z. 32, s. 199-233.

Heede K., *Enhancing the Accountability of Community Institutions and Bodies: The Role of the European Ombudsman*, „*European Public Law*”, 1997, Volume 3, Issue 4, s. 587-605.



- Hedemann-Robinson M., *The individual and the EC Ombudsman*, *New Law Journal*, 1994, May 6, s. 609-611.
- Jacobs F., Corbett R., Shackleton M., *Parlament Europejski*, Rzeszów 1996.
- Jacobson B., Kunzlik P., *The Enforcement of EU Environmental Law: Article 169, the Ombudsman and the Parliament*, „*European Environmental Law Review*”, 1997, February, s. 46-52.
- Kastari P., *Delegat parlamentu (ombudsman) i kanclerz sprawiedliwości w Finlandii*, „*Państwo i Prawo*”, 1963, nr 3, s. 448-453,
- Kolasa J., (red.), *Wspólnoty Europejskie (Unia). Wybrane problemy prawne, Część II*, Wrocław 1995.
- Koslowski R., *EU Citizenship: implications for identity and legitimacy*, [w:] T. Banchoff, M. P. Smith (eds), *Legitimacy and the European Union. The contested polity*, London 1999, ss. 155-179.
- Kruk M., *Parlament Europejski: traktaty i praktyka. Współpraca Sejmu i Senatu z Parlamentem Europejskim*, Warszawa 1997.
- Lasok D., *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995.
- Lewis N., Birkinshaw P., *When Citizens Complain: Reforming Justice and Administration*, Buckingham 1993.
- Lis M., *Podstawowe instytucje prawa europejskiego – zarys problematyki*, [w:] J. Kolasa (red.), *Wspólnoty Europejskie. Wybrane problemy*, Tom I, Wrocław 1994, s. 41-63.
- J. Lodge, *EC Policymaking: institutional dynamics*, [w:] J. Lodge (ed), *The European Community and the Challenge of the Future*, London 1995, s. 12-34.
- Lundvik U., *A Brief Survey of the History of the Ombudsman*, „*The Ombudsman Journal*”, 1982, Number 2, s. 85-94.
- Magliveras K., *Best intentions but empty words: The European Ombudsman*, „*European Law Review*”, 1995, Vol. 20, No 4, s. 401-409.
- Marias E., *Mechanisms of Protection of Union Citizens' Rights*, [w:] A. Rosas, E. Antola (eds), *A Citizen's Europe. In serach of a New Order*, London 1995, s. 208-228.
- Marias E., *European Citizenship in Action: from Maastricht to the Intergovernmental Conference*, [w:] M. La Torre (ed.), *European Citizenship: An Institutional Challenge*, London 1998, s. 293-315.
- Mik C., *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, „*Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju*”, 1993, nr 2, s. 63-94.
- D. O'Keefe, *Union Citizenship*, [w:] D. O'Keefe, P. M. Twomey (eds), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London 1994, s. 87-107.

- O'Keefe D., Maro P., *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich. Prawa jednostki w prawie europejskim*, Łódź 1998.
- O'Leary S., *The Evolving Concept of Community Citizenship*, London 1996.
- O'Leary S., *European Union Citizenship. The options for reform*, London 1996.
- Parry J., *European Citizenship*, London 1991.
- Pickl V., *Islamic Roots of Ombudsman System*, „The Ombudsman Journal”, 1997, Number 6, s. 101-108.
- Podolak M., *Ombudsman*, [w:] *Polityka – ustroj – idee. Leksykon politologiczny*, pod red. M. Chmaj, W. Sokół, Lublin 1999.
- Popławska E., *Instytucja ombudsmana europejskiego*, „Studia Europejskie”, 1997, nr 4, s. 27-44.
- Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty, wybór i red.* W. Czaplinski, A. Wyrozumska, Warszawa 1996.
- Regulamin Parlamentu Europejskiego*, „Biuletyn Informacyjny Biura Stosunków Międzyparlamentarnych Kancelarii Sejmu RP”, 1997, nr 3.
- Rowat D. C., (ed.), *The Ombudsman – Citizen's Defender*, London 1965.
- Rowat, D. C., *The Ombudsman Plan. The Worldwide Spread of an Idea*, London 1985.
- Sawer G., *Ombudsmen*, Melbourne 1968.
- Söderman J., *The European Ombudsman – Annual Report for 1995*, [www.euro-ombudsman.eu.int/report95/en/default.htm](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report95/en/default.htm).
- Söderman J., *The European Ombudsman – Annual Report for 1996*, [www.euro-ombudsman.eu.int/report96/en/96\\_def.htm](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report96/en/96_def.htm).
- Söderman J., *The European Ombudsman – Annual Report for 1997*, [www.euro-ombudsman.eu.int/report97/pdf/enRap97\\_en.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report97/pdf/enRap97_en.pdf).
- Söderman J., *The European Ombudsman – Annual Report for 1998*, [www.euro-ombudsman.eu.int/report98/pdf/enRap98\\_en.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report98/pdf/enRap98_en.pdf).
- Söderman J., *The European Ombudsman – Annual Report for 1999*, [www.euro-ombudsman.eu.int/report99/pdf/enRap99\\_en.pdf](http://www.euro-ombudsman.eu.int/report99/pdf/enRap99_en.pdf).
- Söderman J., *The Role and Impact of the European Ombudsman in Access to Documentation and Transparency of Decision-Making*, [w:] V. Deckmyn, I. Thomson (eds), *Openness and Transparency in the European Union*, Maastircht 1998, s. 75-83.
- Söderman J., *A Thousand and One Complaints: The European Ombudsman en Route*, „European Public Law”, 1997, vol. 3, No 3, s. 351-361.
- Stacy F., *Ombudsman Compared*, Oxford 1978.

Sutor J., *Przywileje i immunitety Rady Europy i Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2000.

Taylor P., *The European Union in the 1990's*, Oxford 1996.

*The Ombudsman Concept*. International Ombudsman Institute:

<http://www.law.ualberta.ca/centres/loi/brochure.htm>.

The Rt. Hon., the Lord Woolf, Master of the Rolls, *Foreword*, [w:] *A-Z of Ombudsman. A guide to ombudsman schemes in Britain and Ireland*, London 1997.

*The Swedish Ombudsman. Fact Sheets on Sweden*, Stockholm 1998, s. 1-4.

Tierney S., *European Citizenship in Practice? The First Annual Report of the European Ombudsman*, „European Public Law”, 1996, Volume 3, Issue 1, s. 517-529.

Walker-Smith D., *The Case for a European Ombudsman*, London 1978.

Wojciechowski J. A., *Instytucje Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1995.

Weinfeld W., Weissels W., *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 1995.

Wessels W., *The Growth and Differentiation of Multi-Level Networks: A Corporatist Mega Bureaucracy or an Open City?*, [w:] H. Wallece, A. R. Young, *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford 1997.

Venkova Z., „My biggest ambition is to help people’ (wywiad z J. Södermanem), [www.euromag.com/Numero\\_hors\\_serie\\_1998/Perspectives/perspective\\_soderman.htm](http://www.euromag.com/Numero_hors_serie_1998/Perspectives/perspective_soderman.htm).

## ANEKS

Wzór formularza skargi (w języku angielskim), który po wypełnieniu może być przesłany listownie do Sekretariatu Rzecznika.

### **The European Ombudsman COMPLAINT ABOUT MALADMINISTRATION**

**1.** From: (name)

On behalf of:

Address:

Tel/Fax:

**2.** Against which Community institution or body do you wish to complain?

- The European Commission
  - The Economic and Social Committee
  - The Council of the European Union
  - The Committee of the Regions
  - The European Parliament
  - The European Central Bank
  - The Court of Auditors
  - The European Investment Bank
  - The Court of Justice\*
  - Other Community body
- \*except in its judicial role

**3.** What is the decision or matter about which you complain?

When did it come to your attention? Add annexes if necessary.

**4.** What result do you hope to achieve with your complaint?

What are your claims?

- 5.** Have you already contacted the Community institution or body concerned in order to obtain redress ?
- 6.** If the complaint concerns work relationships with the Community institutions and bodies: have you used all the possibilities for internal administrative requests and complaints, in particular the procedures referred to in Article 90(1) and (2) in the Staff regulations? If so, have the time limits for replies by the Institutions already expired?
- 7.** Has the object of your complaint already been settled by a court or is it pending before a court?
- 8.** Do you agree that your complaint may be passed on to another authority (European or national) if the European Ombudsman decides that he is not entitled to deal with it?

**Date and signature:**

N.B. 1. Please note that the European Ombudsman should deal with complaints in a public way but that confidential treatment may be granted on request.

N.B. 2. Please send only copies of documents necessary to support your complaint during its preliminary examination.

**The European Ombudsman 1 avenue du PrØsident Robert Schuman  
B.P. 403 F - 67001 Strasbourg Cedex**



© Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej  
Opracowanie graficzne: HERITAGE, Zygmunt Piotrowski  
Opracowanie redakcyjne: Elżbieta Nowicka  
Skład i łamanie: Katarzyna Staniszevska  
Druk: Przedsiębiorstwo Prywatne EVAN  
ISBN 83-909931-1-2