

Joanna Paul

Rola i znaczenie Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej

Studenckie Zeszyty Naukowe 9/14, 100-105

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Rola i znaczenie Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej

Instytucja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich nie ma jeszcze zbyt długiej tradycji, gdyż formalnie powołana została Traktatem z Maastricht podpisanym 2 lutego 1992 roku. Upięknęło ponad 3 lata, zanim powołano pierwszą osobę pełniącą tę funkcję.

Na podstawie decyzji Parlamentu Europejskiego, z dnia 12 lipca 1995 roku, urząd ten objął Jacob Soderman. Fiński prawnik, który wcześniej w swoim kraju sprawował urząd ministra sprawiedliwości, został też mianowany ponownie 27 października 1999 r. W kwietniu 2003 r. Jacob Soderman, w wieku 65 lat, przeszedł na emeryturę, funkcję po nim przejął Pan P. Nikiforos Diamandouros, były Rzecznik Praw Obywatelskich Grecji.

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich opiera się na postanowieniach art. 21 i 195 TWE¹, art. 107d TEWEA², art. 43 KPPUE oraz wydanych na mocy delegacji traktatowych: Statutu oraz Decyzji Ombudsmána o przepisach wykonawczych. W przypadku, gdyby osoba pełniąca przedmiotowy urząd, przestała spełniać warunki konieczne do wykonywania obowiązków lub też, gdy dopuściła się poważnego uchybienia, może być odwoływana z inicjatywy Parlamentu przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Wspólnotowym Rzecznikiem Praw Obywatelskich może być jedynie obywatel Unii Europejskiej, posiadający pełnię praw cywilnych i politycznych, jak również uprawnienia do sprawowania najwyższych funkcji sądowych oraz pełnienia funkcji Ombudsmána w państwie członkowskim, którego jest obywatelem.

Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje swoje obowiązki w sposób całkowicie niezależny i bezstronny. Nie stara się on o instrukcje i nie przyjmuje ich od żadnego rządu lub organizacji. Ponadto, nie może on podczas swojej kadencji wykonywać innej działalności zawodowej, płatnej lub nieodpłatnej.

¹ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską zwany jest także traktatami rzymskimi.

² Prawo skargi do Ombudsmána przewidziane było również w art. 20 d Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zajmuje się badaniem skarg, złożonych na niewłaściwe administrowanie w instytucjach i organach Wspólnot Europejskich, jak np.: niesprawiedliwe traktowanie, dyskryminacja, nadużycie uprawnień, brak lub odmowa udzielenia informacji, nieuzasadniona zwłoka, niewłaściwe procedury. Zgodnie z art. 7 TWE oraz art. 3 TEWEA organami tymi są: Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Trybunał Obrachunkowy, Komitet Ekonomiczny i Społeczny oraz Komitet Regionów. Zatem pod terminem „*organy Wspólnot*” należy również rozumieć podmioty powstałe na mocy uregulowań aktów prawa wtórnego oraz umów międzynarodowych. Zakres przedmiotowy skarg nie obejmuje działalności Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich nie może rozpatrywać skarg złożonych na krajowe, regionalne lub lokalne władze, nawet wówczas, gdy dotyczą one spraw związanych z Unią Europejską. Dotyczy to urzędów centralnych, agencji państwowych i rad miejskich. Ombudsman nie jest organem odwoławczym od decyzji wydanych przez sądy krajowe lub przez krajowych rzeczników praw obywatelskich. Nie może również zajmować się skargami wniesionym przeciwko firmom i osobom prywatnym.

Uprawnionymi do złożenia skargi do Ombudsmana są obywatele Unii Europejskiej. O czym mówi m.in. art. 43 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej: „*Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo zwracać się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*”.³

Skargi do Rzecznika mogą być kierowane zarówno indywidualnie, jak i przez grupy uprawnionych podmiotów, również przez stowarzyszenia. Prawo wspólnotowe nie narzuca szczególnych wymogów w kwestii formy, jaką powinna mieć skarga. Jednakże, biuro Rzecznika przygotowało stosowny formularz, który może być pobrany ze strony internetowej Europejskiego Rzecznika. Skargę można złożyć pocztą zwykłą, faksem lub pocztą elektroniczną, bądź bezpośrednio do Ombudsmana lub za pośrednictwem deputowanego do Parlamentu Europejskiego. Artykuł 15 PWO przewiduje możliwość złożenia wniosku w każdym z języków traktowych.

Dopuszczalność skargi zależy od spełnienia kilku warunków: treść skargi powinna pozwalać na identyfikację składającego oraz przedmiotu skargi. Kolejnym kryterium ważności jest wyczerpanie wszelkich możliwych dróg dochodzenia uprawnień przez skarżącego przed organem, którego działanie jest przedmiotem skargi.

³ W oficjalnym tłumaczeniu brak zapisu, iż chodzi o Sąd Pierwszej Instancji, lecz mowa jest tylko o Europejskim Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich z reguły prowadzi postępowanie na podstawie skargi. Może jednak wszcząć postępowanie z własnej inicjatywy, gdy stwierdzi, że działanie instytucji lub organów Wspólnoty jest sprzeczne z postanowieniami traktatów i innych obowiązujących aktów prawnych Wspólnoty lub, gdy zostanie o tym poinformowany przez podmiot, znajdujący się poza kręgiem osób upoważnionych do prawa skargi.

Postępowanie przed Rzecznikiem, generalnie, ma charakter jawny. Poufność skargi może nastąpić na życzenie skarżącego albo z inicjatywy Ombudsmana.

Zgodnie z art. 3 ust 1 PWO, jednym z pierwszych kroków podjętych przez Ombudsmana jest badanie, czy skarga jest w zakresie jego kompetencji. W przypadku, gdy Rzecznik nie ma uprawnień do zbadania skargi, na przykład jeśli dotyczy ona administracji krajowej regionalnej lub lokalnej, stara się skierować skarżącego do innego organu, który będzie pomocny przy rozwiązaniu owej sprawy. Może to być krajowy lub regionalny Rzecznik Praw Obywatelskich lub komisja do spraw petycji Parlamentu Europejskiego.

W razie rozpoczęcia fazy merytorycznej, Rzecznik powiadamia skarżącego oraz wysyła kopie skargi wraz z wnioskiem o opinię wstępną do instytucji lub organów, których działanie jest treścią skargi. Instytucja lub organ są zobowiązane przedstawić swoją opinię w tej sprawie w okresie 3 miesięcy. Następnie treść decyzji przekazuje się skarżącemu, który jest uprawniony, w ciągu miesiąca, zgłosić swoje zastrzeżenia. Jeśli uzna on, że działanie podjęte przez daną instytucję (organ) jest wystarczające, wówczas postępowanie zostaje zakończone. W przypadku jednak, gdy z działań przeprowadzonych przez Rzecznika można stwierdzić, iż skarga była uzasadniona, Rzecznik stara się o *tzw. przyjacielskie rozwiązanie*, które polega na tym, iż obie strony sporu, starają się za pomocą „mediatora” – Rzecznika, znaleźć satysfakcjonujące rozwiązanie.

Najczęściej spotykanym sposobem zakończenia postępowania w przypadku stwierdzenia w działaniu danej instytucji przejawów złego zarządzania, są *tzw. uwagi krytyczne (critical remarks)* oraz formalne ogłoszenie przypadku złego zarządzania wraz ze stosownymi rekomendacjami.⁴ Uwagi krytyczne stosowane są, gdy nie jest możliwe wyeliminowanie przypadku złego zarządzania przez zainteresowaną instytucję, i jednocześnie ów przypadek złego zarządzania nie ma szerszych konsekwencji. Głównym zadaniem uwag krytycznych jest zadośćuczynienie skarżącemu oraz wskazanie organowi instrukcji jak na przyszłość uniknąć niewłaściwego zachowania. W przypadku, gdy Rzecznik stwierdzi, że znamiona złej administracji mają szersze konsekwencje, ma prawo spo-

⁴ Artykuły 7 i 8 PWO.

rządzić specjalny raport, który przedstawia Parlamentowi Europejskiemu oraz zainteresowanemu organowi lub instytucji. Raporty dotyczą głównie najważniejszych problemów z jakimi Rzecznik spotyka się podczas swojej działalności. Są to z reguły kwestie istotne dla funkcjonowania Wspólnoty.

Warto również wspomnieć o **wzajemnych stosunkach między Parlamentem a Rzecznikiem**. Mimo wyraźnie podkreślonej niezależności w działaniu Ombudsmana, zgodnie z traktatem z Maastricht, istnieje dość silny związek z Parlamentem Europejskim. O czym może świadczyć fakt, iż Rzecznik powoływany jest przez Parlament po każdych wyborach. Ponadto Rzecznik ma obowiązek przedstawić raport dotyczący rezultatów prowadzonych postępowań, a także raportów rocznych.

Rzecznikowi przysługuje również prawo przekazania Parlamentowi skargi, która została do niego skierowana, w celu rozpatrzenia jej jako petycji. Parlament może również skierować sprawę do Rzecznika w przypadku, gdy stwierdzi, że mieści się ona w zakresie jego kompetencji. W obu przypadkach wymagana jest zgoda skarżącego. Zakazane są jednak skargi, związane z decyzjami podejmowanymi w związku z wcześniej zgłoszonymi petycjami.

Kierowanie skarg do Ombudsmana jest jeszcze mało rozpowszechnione. Potwierdzają to badania prowadzone przez Instytut Gallupa w październiku i listopadzie 2003 roku w piętnastu państwach członkowskich (Eurobarometr 60. Public Opinion in the European Union. Autumn) oraz w państwach kandydujących jeszcze w 2003 r., a które stały się członkami Unii w dniu 1 maja 2004 oraz we wszystkich trzynastu państwach kandydujących, łącznie z Bułgarią, Rumunią i Turcją (Eurobarometr 2003 Public Opinion in the Candidate Countries).

Można wnioskować, że zaledwie 35% obywateli deklaruje, że słyszało o Europejskim Rzeczniku Praw Obywatelskich, a 59% nie słyszało w ogóle. Przy czym największą wiedzę na temat omawianej instytucji posiadali Finowie, być może dlatego iż Jacob Soderman, pochodził z tego kraju.

Wśród wszystkich obywateli państw kandydujących zaledwie 35% znało tę instytucję, więcej zaś, bo około 53% w krajach kandydującej dziesiątki.

Wśród wszystkich badanych, **najbardziej znaną instytucją był Parlament Europejski** (91% w państwach członkowskich, 81% we wszystkich kandydujących, zaś 87% w krajach kandydującej dziesiątki. **Na drugim miejscu ulokowana została Komisja Europejska** (81% w państwach członkowskich, 68% we wszystkich kandydujących, 75% w krajach kandydującej dziesiątki), **na trzecim zaś Europejski Bank Centralny** (73% w państwach członkowskich, 55% we wszystkich kandydujących, 75% w krajach kandydującej dziesiątki).

Badania zostały również przeprowadzone w Polsce. Miały one na celu pokazanie poziomu znajomości przez Polaków instytucji unijnych.

Z projektu pt. „*Parlament Europejski w Polsce: wiedza, postrzegania i oczekiwania*” wynika, iż 63% obywateli zdaje sobie sprawę z funkcjonowania w ramach Unii Europejskiej Parlamentu Europejskiego, z czego 23% badanych deklaruje, iż sporo wie o tej instytucji, 55% stwierdziło, że ich wiedza na ten temat jest niewielka, zaś 22% o nim nie słyszało.

Równocześnie zbadano gotowość Polaków do pogłębienia wiedzy o Parlamencie Europejskim: 35% chciałoby zdecydowanie swoją wiedzę poszerzyć, 38% – raczej tak, 15% – raczej nie, 8% – zdecydowanie nie, 5% – trudno powiedzieć.

Należy również wspomnieć, iż obywatele państw kandydujących zgłaszają coraz większą chęć pogłębienia wiedzy o Unii Europejskiej, a w szczególności o jej instytucjach.

Na pierwszym miejscu, w krajach kandydującej dziesiątki, kształtuje się chęć pogłębienia wiedzy na temat polityki społecznej (49%). Wśród obywateli polskich, na pierwszym miejscu została wskazana wiedza o polityce społecznej Unii (46%), ekonomii (44%) i polityce regionalnej (41%).

Warto również wspomnieć z jakich źródeł najczęściej czerpiemy wiedzę o Unii. Badani na pierwszym miejscu wymienili telewizję (60% w państwach członkowskich, 77% we wszystkich kandydujących, 75% w kandydującej dziesiątce), na drugim miejsce gazety codzienne (kolejno 39%, 45%, 48%), a na trzecim radio (28%, 45%, 51%). Dopiero na ósmym miejscu, a w państwach członkowskich na szóstym, ulokowany został Internet.

Kolejna kwestia jaka została poddana badaniu, to przekonanie o roli jaką odgrywa Europejski Ombudsman. 32% badanych ze wszystkich państw kandydujących uważa, że odgrywa on ważną rolę w życiu Unii Europejskiej. Wśród państw kandydujących znajduje się dopiero na szóstym miejscu. Wśród państw członkowskich znalazł się na miejscu ósmym – 35% stwierdziło, iż jest ważną instytucją w Unii, zaś 16%, że nieważną.

Jeśli zaś chodzi o kwestię zaufania do Europejskiego Ombudsmana: 35% kandydującej dziesiątki wyraziło zaufanie, a biorąc pod uwagę państwa kandydujące – 26%. W krajach piętnastki pod względem zaufania Europejski Ombudsman ulokowany jest na siódmym miejscu. Warto również wspomnieć, iż 50% badanych nie potrafiło odpowiedzieć na pytanie czy mu ufa, czy też nie.

Największym zaufaniem cieszy się Parlament Europejski (54% w państwach członkowskich, 50% we wszystkich kandydujących i 53% w kandydującej dziesiątce), na drugim miejscu Komisja Europejska (46%, 42% i 46%), na trzecim zaś Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

Ombudsman podejmuje wszelkie kroki, aby jak najlepiej promować swoją działalność. Troszczy się o promocję w różnych formach, m.in. po-

przez wizyty, konferencje, seminaria. Na zaproszenie polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich – prof. A. Zolla, w dniach 27 – 30 stycznia 2002 r., przebywał w Warszawie i Krakowie. W czasie wizyty na Uniwersytecie Jagiellońskim wygłosił wykład, pt. „*Dobra administracja jako prawo podstawowe*”.

W dniach 28 kwietnia do 2 maja 2004 r. w Polsce przebywał również obecny Ombudsman Nikiforos Diamandouros. Wygłosił on dwa wykłady na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego pt. „*Rząd prawa, demokracja a instytucja Ombudsmana perspektywa europejska*”, zaś w Kolegium Europejskim w Natolinie pt. „*Prawa obywatelskie, sposób realizacji, a Europejski Ombudsman*”.⁵ Pobytowi w Polsce towarzyszyły również spotkania z osobistościami życia politycznego, prezesem Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wywiady dla prasy i udział w programach telewizyjnych.

Podczas konferencji prasowej, która odbyła się w biurze polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Diamandouros powiedział, że wizyta w Polsce kończy jego cykl spotkań, w ramach którego odwiedził wszystkie państwa przystępujące 1 maja do UE.

Wszystkie wyżej wymienione działania mają za zadanie poszerzyć świadomość prawną obywateli Unii Europejskiej o wiedzę o tej instytucji, chroniącej ich przed nieprawidłowościami w administrowaniu przez instytucje i organy Wspólnot.

Bibliografia:

Bierzanek R., Symonides J., Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 2005.

Brodecki Z. (red.), Ochrona praw jednostki, Warszawa 2004.

Głowacka I., Rada Europy: działania i efekty, Warszawa 2000.

Kaczmarek J., Unia Europejska: rozwój i zagrożenia, Wrocław 2001.

Kamiński I.C., Unia Europejska: podstawowe akty prawne, Warszawa 2004.

Skubisz R., Skrzydło–Tefelska E. (red.), Prawo europejskie. Zarys wykładu, Lublin 2005.

Stefaniuk M., Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w świadomości prawnej obywateli Unii Europejskiej [w:] L. Leszczyński (red.), Prawne problemy członkostwa Polski w UE. Materiały konferencyjne (Lublin, 10 V 2004 r.), Lublin 2005.

⁵ Zob. Europejski Ombudsman w Polsce, „Rzeczpospolita” z dnia 28 kwietnia 2004 r.