

# Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej

Zbigniew Chrupek, profesor  
Wydział Nauk Ekonomicznych UW

## Wprowadzenie

10 lutego 2003 r. Jacob Söderman, Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej (fr. *Mediateur*, ang. *Ombudsman*) skierował do Pata Coxa, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, sprawozdanie z działalności Rzecznika za rok 2002. Było to kolejne siódme roczne sprawozdanie Rzecznika z jego działań podjętych w roku 1995. Przez ten czas przez biuro Rzecznika przewinęło się wiele tysięcy spraw, zarówno trafnie, jak i nietrafnie adresowanych do jego kompetencji. Ponad 1500 skarg trafnie skierowanych do Rzecznika zapoczątkowało otwarcie postępowania ankietowego. Spośród nich 500 spraw zakończyło się jednoznacznym sukcesem skarżących, gdyż obwinione w nich instytucje rozwiązały podniesione problemy na korzyść obywateli, a te, które nie przyjęły adresowanych do nich rozstrzygnięć Rzecznika, stanowiły jedynie nieznaczny odsetek.

Rok 2002 był z punktu widzenia skuteczności wypełniania przez Rzecznika jego traktatowych uprawnień i obowiązków oraz statutowych zadań okresem istotnego postępu. Rzecznik stał się znaczącym uczestnikiem realizacji całości kształtu praw obywatelskich w Unii obok Parlamentu Europejskiego działającego w bliskich powiązaniach z zakresem kompetencji Rzecznika, szczególnie w odniesieniu do zadań należących do zakresu działania Komisji do spraw Petycji Parlamentu.

Co to oznacza z punktu widzenia całego systemu instytucji europejskich powołanych do przestrzegania i ochrony praw obywatelskich? Jakie zajmuje wśród nich miejsce i jak jest ono oceniane przez obywateli? Jak Rzecznik jest umocowany w systemie prawnym Unii Europejskiej.

## 1. Traktatowe usytuowanie Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) w Unii Europejskiej

Utworzenie urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich dla całego obszaru Unii Europejskiej łączyło się z nowelizacją rozwiązań traktatowych Wspólnot z pierwszej połowy lat 90. Zostało dokonane mocą Traktatu z Maastricht, który wprowadził do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej artykuł 195 (wcześniej artykuł 138e) poświęcony w całości Rzecznikowi. Ustęp 1 akapit 1 tego artykułu stanowił, iż Parlament Europejski mianuje Rzecznika Praw Obywa-

telskich, który jest uprawniony do przyjmowania skarg od każdego obywatela Unii lub od każdej osoby fizycznej lub prawnej zamieszkałej lub posiadającej swoją statutową siedzibę w Państwie Członkowskim, o nadużyciach w działalności organów lub instytucji Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji wykonujących swoje kompetencje w zakresie orzekania. Mianowanie to następuje bezpośrednio po każdych wyborach do Parlamentu Europejskiego na okres jego kadencji. Parlament może ten mandat ponowić. Może również wszcząć postępowanie o odwołanie RPO przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości jeśli Rzecznik

**...nie spełnia już warunków dla wykonywania swoich obowiązków lub jeżeli popełnił ciężkie uchybienie (ust. 2).**

Rzecznik składa też corocznie sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu ze swojej działalności.

**Zakres kompetencji podmiotowych Rzecznika jest bardzo rozległy.** Artykuł 195 Traktatu znosi bowiem ograniczenie wynikające z jego części II o Obywatelstwie Unii, gdzie wśród uprawnień obywatela Unii Europejskiej znalazł się zapis art. 21 w następującym brzmieniu:

**Każdy Obywatel Unii ma prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego zgodnie z artykułem 194. Każdy Obywatel Unii może zwracać się do Rzecznika Praw Obywatelskich, ustanowionego zgodnie z artykułem 195.**

Powstała w ten sposób sprzeczność między przepisami tego samego Traktatu o Wspólnocie Europejskiej lub co najmniej niejasność pozwalająca na znaczną dowolność interpretacyjną.

W odniesieniu do kompetencji Rzecznika najszersze rozwiązanie podmiotowe przyjęte w art. 195 zostało wzmocnione Statutem Urzędu Rzecznika oraz szczegółowym uregulowaniem zasad działania jego urzędu przez Parlament Europejski w Uchwale nr 94/262 z dnia 9 marca 1994 roku o zasadach i ogólnych warunkach dla wykonywania zadań Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>1</sup>. Każda osoba fizyczna lub prawna, pojedynczo lub reprezentując określoną grupę interesów, może przy spełnieniu określonych warunków przedmiotowych zwrócić się ze skargą do Rzecznika, jeżeli jej miejscem zamieszkania lub siedziby statutowej jest terytorium Unii Europejskiej rozumiane jako obszar określonego kraju członkowskiego. Obywatele Unii stanowią tylko część tak określonej populacji. Dostęp do Rzecznika Praw Obywatelskich został otwarty dla każdego, kto — nie będąc obywatelem Unii — znalazł się wewnątrz jej obszaru, dysponując w określonym kraju członkowskim miejscem zamieszkania lub siedzibą osoby prawnej. Spełnienie tych warunków w kraju członkowskim oznacza ich posiadanie na całym obszarze Unii.

<sup>1</sup> Décision 94/262/CECA, CE, Euratom du Parlement Européen du 9 mars 1994 concernant le statut et les conditions générales d'exercices des fonction du médiateur JO L 111 m 04.05.1994.

**Każda wymieniona wyżej osoba ma prawo do złożenia skargi do RPO, która może być podstawą jego działalności, jeśli spełnia niezbędne po temu warunki.** Działalność Rzecznika dotyczy czynności organów i instytucji Unii Europejskiej z wyłączeniem z jego zakresu działalności orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji. Jest on upoważniony do kontrolowania przypadków wadliwego ich działania, przypadków, kiedy są one niezgodne z prawem, naruszają uznawane przez Unię prawa podstawowe w zakresie praw obywatelskich, kiedy uwłaczają zasadom dobrej administracji, dając podstawę do stwierdzenia, że są przejawem złej administracji.

W ramach swoich obowiązków Rzecznik przeprowadza postępowania, które uważa za uzasadnione dobrem prowadzonej sprawy. Może to czynić z własnej inicjatywy lub na podstawie skarg przedstawionych mu bezpośrednio przez osoby zainteresowane lub poprzez członka Parlamentu Europejskiego. Urząd RPO został tak osadzony w tworzących go przepisach, aby mógł pełnić funkcje quasi-sądowej emanacji aktywności parlamentarnej w trosce o przestrzeganie praw obywatelskich na obszarze Unii.

Wymaga podkreślenia, iż działalność Rzecznika odnosi się jedynie i wyłącznie do czynności organów i instytucji wspólnotowych, reprezentujących Unię Europejską, a nie poszczególnych krajów członkowskich — w odniesieniu do nich kompetencje posiadają krajowi RPO<sup>2</sup>. W zakresie czynności organów i instytucji Unii Rzecznik jest upoważniony do kontrolowania przypadków wadliwego ich działania, wdrażając postępowanie na podstawie wniesionej skargi lub z urzędu. Organ wezwany do złożenia wyjaśnień ma obowiązek w terminie trzech miesięcy przedstawić Rzecznikowi swoje stanowisko.

**Na czym polega wadliwość działania instytucji i organów Unii, z którymi walkę prowadzi Rzecznik Praw Obywatelskich?** Odpowiedzi należy szukać w Części I Traktatu o WE, poświęconej zasadom ogólnym. Artykuł 7 określa główne organy WE, które mają wykonywać zadania powierzone Wspólnocie, każdy w zakresie przypisanych mu uprawnień, zgodnie z zasadą równowagi i zasadą autonomii instytucjonalnej. Organy działają wyłącznie w zakresie przyznanych im traktatowo uprawnień<sup>3</sup>. Instytucjonalne ograniczenie wykonywania władzy organów zapewnia przestrzeganie przywołanej wyżej zasady równowagi instytucjonalnej, z której wynika, iż organ może działać w ramach swoich kompetencji aż do ich wyczerpania, nie może ich przekazać innemu organowi, musi szanować uprawnienia innych organów i współpracować z nimi w interesie Wspólnoty. Każdy organ może dochodzić naruszenia swoich kompetencji przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości<sup>4</sup>. Organy

<sup>2</sup> Nieprzestrzeganie tej zasady spowodowało w okresie 7 lat działalności Rzecznika oddalenie blisko 70% spraw skierowanych do jego urzędu.

<sup>3</sup> S. Hambura, M. Muszyński, 2002, *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, z komentarzem*, Studio STO, Bielsko-Biała, s. 202–204.

<sup>4</sup> Instytucjonalna równowaga została uznana w doktrynie za zasadę normatywną, odpowiadającą trójpodziałowi władzy państwowej. Taką decyzję zawiera protokół nr 2 do aktu końcowego Konferencji w Amsterdamie w 1997 roku.

traktatowe w ramach uprawnień do s a m o o r g a n i z a c j i mogą tworzyć instytucje konieczne do wypełniania zadań Wspólnoty, przyjmując na siebie kontrolę i odpowiedzialność za ich działanie (por. art. 10, 79, 114, 147, 308 Traktatu)<sup>5</sup>. Tak wykreowane instytucje Wspólnoty stanowią większość podmiotów, do których Rzecznik kieruje zarzuty o naruszenie praw obywatelskich. To, iż są one emanacją organów, z których się wywodzą, ma istotne znaczenie proceduralne w działalności Rzecznika. Organy traktatowe mają bowiem obowiązek tłumaczenia się z naruszenia praw obywatelskich przez wywodzące się z nich instytucje. Także kraje członkowskie mają obowiązek współdziałania z Rzecznikiem w ramach prowadzonej przez niego procedury, co znajduje podstawę traktatową w otwarciu wewnętrznego porządku prawnego państwa członkowskiego dla prawa wspólnotowego. Wiąże się to z zasadą bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego dla systemu państwowych norm prawnych.

Z punktu widzenia potencjalnego obszaru interwencyjnych działań Rzecznika Traktat o WE w artykułach 12 i 13 zawiera ogólne zasady prawa wspólnotowego w dziedzinie najszerzej rozumianych praw obywatelskich. W tych dziedzinach zachodzić mogą i zachodzą liczne przypadki naruszania bądź obrażania praw obywatelskich. Jest to przede wszystkim zakaz dyskryminacji z powodu przynależności państwowej, wyrażający ogólną zasadę równości.

Artykuł 12 funkcjonuje samodzielnie jedynie na obszarach, gdzie nie ma żadnych wyraźnych norm szczegółowych. Ustanawia jednak naturalne więzi Wspólnoty z krajami członkowskimi, którym zakazuje jakiegokolwiek preferowania własnych obywateli. Państwa nie mogą stosować kryterium obywatelstwa jako przesłanki norm dyskryminujących<sup>6</sup>.

Z kolei artykuł 13 upoważnia organy Wspólnoty — Radę, Komisję i Parlament Europejski — do podjęcia niezbędnych środków, **aby zwalczać dyskryminację z przyczyn: płci, rasy, pochodzenia etnicznego, religii lub światopoglądu, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej**. Artykuł ten został dołączony do Traktatu na konferencji w Amsterdamie, uwzględniając ostatnie już doświadczenia w tej materii. Przyznaje on Radzie uprawnienia do zastosowania odpowiednich środków przeciwko naruszaniu określonych składowych zasady równości<sup>7</sup>. Jest to emanacja ogólnej zasady prawa wspólnotowego, z której wynika, iż w obszarze stosowania Traktatu zakazane jest

<sup>5</sup> Artykuł 10 formułuje w tym względzie najbardziej ogólną dyrektywę dotyczącą relacji państw członkowskich i Wspólnoty, w tym generalny obowiązek państw członkowskich do realizacji Traktatu. Doktryna znajduje w tym przepisie zasadę „wzajemnej lojalności”, wymuszającą obowiązek współpracy dwojako: jako obowiązek współpracy i obowiązek lojalności. Zasada ta po stronie państw członkowskich tworzy obowiązek wspierania Wspólnoty przy wypełnianiu jej zadań, po stronie Wspólnoty zaś powoduje tylko generalną postawę lojalności, opartą na gotowości krajów członkowskich do integracji.

<sup>6</sup> S. Hambura, M. Muszyński, *op. cit.*, s. 210–211.

<sup>7</sup> Stworzona w ten sposób zasada niedyskryminacji ma swoje odniesienie do artykułu 6 Traktatu o Unii Europejskiej i poprzez artykuł 14 Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka konkretyzuje ją w szerokim zakresie przedmiotowym.

różne traktowanie podobnych spraw, z wyjątkiem sytuacji, kiedy różnica taka wynika z okoliczności obiektywnych. Rada może podjąć działania w celu zapobiegania dyskryminacji, ale także może zastosować środki wspierające stworzenie sytuacji umożliwiającej równość szans. Rada nie uzyskuje na mocy tych przepisów kompetencji szczególnych. Musi działać w ramach procedur ogólnych: podejmuje decyzje jednogłośnie, na wniosek Komisji, po wysłuchaniu Parlamentu Europejskiego, bez naruszania pozostałych przepisów Traktatu.

## 2. Kompetencje i zasady działania Rzecznika

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy czynności organów i instytucji Unii Europejskiej wówczas, kiedy w ich działalności pojawiają się nadużycia. Impulsem podstawowym dla wszczęcia czynności przez Rzecznika jest skarga osoby upoważnionej, wniesiona do niego bezpośrednio lub za pośrednictwem posła do Parlamentu Europejskiego. Rzecznik może podjąć czynności także z własnej inicjatywy (z urzędu). Jeżeli Rzecznik stwierdza nadużycie, kieruje sprawę do właściwego organu wspólnotowego, który dysponuje okresem trzech miesięcy, aby przedstawić mu swoje stanowisko. Jest to obowiązek tego organu. Osoba wnosząca skargę jest informowana o wyniku postępowania.

Początkiem otwarcia przez Rzecznika procedury jest stwierdzenie dopuszczalności skargi. Składa się na to weryfikacja tożsamości skarżącego jako osoby o pełnych danych personalnych, sprawdzenie czy skarga mieści się w mandacie Rzecznika, czy dotyczy faktów, które miały miejsce nie wcześniej niż dwa lata przed wniesieniem skargi i które były przedłożone właściwym organom lub instytucjom w odpowiednich procedurach administracyjnych. Skuteczność wniesienia skargi jest ograniczona i nie powoduje zawieszenia biegu terminów<sup>8</sup>.

W toku dochodzenia Rzecznik bada sprawę objętą skargą od strony merytorycznej, a nie tylko lub przede wszystkim pod kątem jej zgodności z procedurą obowiązującą RPO. Wszelkie organy są zobowiązane dostarczyć mu niezbędnych informacji i zapewnić dostęp do akt. Obowiązek dostarczenia informacji mają również państwa członkowskie, z wyjątkiem takich informacji, które kwalifikują się jako tajne. Dzięki temu Rzecznik wnosi istotny wkład do interpretacji rozmaitych obszarów *acquis communautaire* w zakresie praw obywatelskich, otwartych dla niego bez ograniczeń, uzupełniając podstawową w tej mierze działalność Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i w pewnym stopniu Parlamentu Europejskiego<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> S. Hambura, M. Muszyński, *op. cit.*, s. 427.

<sup>9</sup> M. A. Nowicki, 1992, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa; H. Suchocka, 2000, *Jaka Konstytucja dla rozszerzającej się Europy?*, w: *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, E. Póławska (red.), Warszawa.

Istnieją różne możliwości zakończenia postępowania. Z punktu widzenia interesów stron najbardziej pożądane jest porozumienie polubowne. Rzecznik ma obowiązek poszukiwania porozumienia z instytucją obciążoną zarzutem nadużycia, zmierzając do wyeliminowania uchybienia i udzielenia satysfakcji skarżącemu. Jeżeli to nie nastąpi, formułuje projekt zaleceń, wobec których powinien uzyskać stanowisko obwinionej instytucji. W konkluzji przygotowuje sprawozdanie, które przesyła adresatowi, skarżącemu i Parlamentowi Europejskiemu. W przypadku jeśli sprawa, a zwłaszcza prezentowane w niej stanowisko instytucji lub organu, ma zasięg i znaczenie istotne dla interesu publicznego, Rzecznik opracowuje raport specjalny dla takich adresatów, którzy powinni dokonać pożądanych korekt w systemie regulacyjnym Wspólnoty pozostającym w ich kompetencjach. Są to dość częste środki aktywności Rzecznika o istotnym znaczeniu publiczno-prawnym, a niekiedy także politycznym.

Status prawny Rzecznika Praw Obywatelskich uregulował Traktat o Wspólnocie Europejskiej w artykule 195, ust. 3. Rzecznik jest całkowicie niezależny w wykonywaniu swoich obowiązków. Przy ich wykonywaniu nie może przyjmować ani żądać instrukcji od nikogo. Nie może także w trakcie swojej kadencji wykonywać żadnej innej działalności zawodowej, płatnej lub niepłatnej. Jest to silne zabezpieczenie antykorupcyjne. Traktat określił również tryb ustalania regulacji i określania ogólnych warunków w sprawie wykonywania zadań Rzecznika. Stosowne decyzje podejmuje Parlament Europejski po uzyskaniu stanowiska Komisji i za zgodą Rady udzieloną większością kwalifikowaną (ust. 4 art. 195).

Istotne znaczenie może mieć próba usytuowania aktywności Rzecznika w kontekście ogólnych zasad wolności i demokracji oraz poszanowania praw człowieka oraz podstawowych wolności i praworządności, zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich. **Te zasady prawa stanowią istotę Unii zgodnie z art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej.**

Unia szanuje prawa podstawowe, jakie zagwarantowane są w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz prawa wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich, stanowiące ogólne zasady prawa Wspólnoty (ust. 2).

Traktatowe odwołanie do wspólnych tradycji konstytucyjnych doktryna uważa za określenie tożsamości europejskiej, spełniającej się przez zamianę zasad państw członkowskich w wymienione wyżej zasady unijne, do których przestrzegania obowiązane są organy Unii<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Artykuł 6 w ust. 2 tworzy w rozpatrywanej tu teorii otwartą formułę prawną w miejsce pominiętych norm szczegółowych. Nie dostarcza definicji praw podmiotowych ani nie zawiera katalogu tych praw. Prawa podmiotowe zostały określone przez odesłanie do Europejskiej Karty Ochrony Praw Człowieka. Wzmocnienie pozycji praw podstawowych nastąpiło w wyniku Konferencji w Amsterdamie, a następnie w Nicei.

Kolejny krok naprzód w rozpatrywanej tu sprawie dokonała Rada Europejska w Kolonii 3 i 4 września 1999 r., inaugurując początek prac nad Kartą Praw Podstawowych. Było to nawiązanie do zawartej w 1986 roku we Wstępie do Jednolitego Aktu Europejskiego deklaracji, iż Państwa Członkowskie opierają demokrację na prawach podstawowych. Stanowisko to zostało wzmocnione przez Traktat o Unii Europejskiej (art. 6, ust. 2), a następnie przez konferencję w Amsterdamie, która dodatkowo wzmogła ochronę praw podstawowych. W nowym poamsterdamskim zapisie Traktat o UE postanowił:

**Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności i praworządności... Te zasady są wspólne dla wszystkich Państw Członkowskich (art. 6, ust. 1).**

Mimo jednoznacznie określonych zasad z Maastricht i Amsterdamu w większości krajów członkowskich pojawiły się polityczne żądania, aby katalog praw podstawowych został sporządzony na piśmie.

W ten sposób pojawiła się idea Karty Praw Podstawowych. Karta miała wzmocnić siłę ich ochrony oraz uzupełnić katalog praw, uwzględniając upływ czasu<sup>11</sup>, ewolucję prawa oraz pojawienie się nowych gałęzi nauki i technologii, wprowadzając między innymi standardy ochrony danych osobowych, biotechnologii i ochrony środowiska. Karta stać się miała również swoistym

**zbiorem praw podstawowych obywateli Unii Europejskiej<sup>12</sup>.**

Proces tworzenia Karty wkroczył w ten sposób na tory proceduralne i pragmatyczne. W ślad za mandatem Rady Europejskiej w Kolonii zapowiadającym otwarcie prac nad Kartą z czerwca 1999 r. Rada Europejska w Tampere 16 października tegoż roku ukonkretniła wcześniejszy mandat, decydując o utworzeniu specjalnego gremium dla opracowania projektu Karty. Pod koniec grudnia 1999 r. gremium to ukonstytuowało się w składzie 62 osób, w większości spośród parlamentarzystów Unii i krajów członkowskich (46 osób), przybrało nazwę Konwentu i wybrało jako przewodniczącego byłego Prezydenta Niemiec Romana Herzoga. Prace Konwentu postępowaly szybko i na tyle skutecznie, iż pierwszy projekt Karty został przyjęty przez Radę Europejską 19 i 20 czerwca 2000 r. w Santa Maria de Feira, na zakończenie prezydencji portugalskiej i ostatecznie uchwalony w październiku 2000 r. na Szczycie w Biarritz. Zatwierdzenie projektu Karty nie zakończyło jednak procedury, gdyż Rada Europejska nie rozstrzygnęła jej ostatecznego charakteru.

<sup>11</sup> Od 1950 roku, kiedy została podpisana Europejska Konwencja Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ustanawiająca wówczas pierwszy zestaw katalogu praw podstawowych.

<sup>12</sup> S. Hambura, M. Muszyński, 2001, *Karta Praw Podstawowych, Dokumenty Europejskie. Suplement nr 1*, Studio STO, Bielsko-Biała, s. 10.

Stało się tak przede wszystkim wskutek stanowczego weta Wielkiej Brytanii przeciwko zbyt zawyżonym standardom praw ekonomicznych i socjalnych. Obiekcji było więcej — także ze strony krajów kandydackich, w tym głównie ze strony Polski — zbliżonych do stanowiska brytyjskiego. Pojawił się impas z małymi jak dotąd szansami na przełamanie. Realna wydaje się natomiast perspektywa, iż ostateczna debata na temat charakteru prawnego Karty i jej ewentualnego pełnego inkorporowania do Traktatu o Unii Europejskiej odbędzie się na planowanej na rok 2004 kolejnej Konferencji Międzyrządowej. Natomiast rola Karty okazałaby się znacząca tylko wtedy, gdyby Europejski Trybunał Sprawiedliwości włączył ją od zaraz do swojego orzecznictwa. Takiego rozwiązania nie można wykluczyć. Wydaje się bowiem prawdopodobne, iż ostateczne inkorporowanie Karty do systemu prawnego Unii nastąpi przez włączenie jej do przygotowywanego i dyskutowanego obecnie tekstu Konstytucji Europejskiej.

Karta Praw Podstawowych stanowi ważny akt w zakresie ochrony tych praw, kontynuujący rozwiązania przyjęte w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej. Tworzy płaszczyznę ochrony tych praw, formułując ich katalog w Unii Europejskiej na bazie katalogu Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka. Karta liczy 54 artykuły ułożone w 7 rozdziałach. Definiuje tak podstawowe prawa, jak godność człowieka, jego wolność i równość, prawa ekonomiczne i społeczne, wreszcie prawa sądowe. Dla pozycji i działań Rzecznika Praw Obywatelskich szczególne ma rozdział V zatytułowany Prawa Obywatelskie. Art. 43 powtarza w formie skróconej umocowanie Rzecznika z art. 195 Traktatu o WE, natomiast art. 41 o Prawie do dobrej administracji wnosi pożyteczne doprecyzowanie ogólnego przedmiotu zainteresowania Rzecznika w postaci nadużyć ze strony instytucji i organów Unii. Artykuł 41 określa bowiem dokładnie, co może być podstawą zagwarantowania praw osobistych w postępowaniu między obywatelem i administracją Unii. Dlatego może on mieć szczególne znaczenie dla argumentów Rzecznika w jego działalności dochodzeniowej.

#### **Artykuł 41 Karty Praw Podstawowych**

##### **Prawo do dobrej administracji.**

- 1. Każda osoba ma prawo do tego, aby jej sprawy były załatwiane przez organy i instytucje Unii bezstronnie i sprawiedliwie i w odpowiednim terminie.**
- 2. Prawo to obejmuje w szczególności:**
  - prawo każdej osoby do bycia wysłuchanym, zanim zostanie zastosowany wobec niej niekorzystny indywidualny środek;
  - prawo każdej osoby do dostępu do akt jej dotyczących z zachowaniem prawnie uzasadnionego interesu poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
  - obowiązek administracji do uzasadniania swych decyzji.
- 3. Każda osoba ma prawo do tego, aby Wspólnota, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla porządków prawnych państw członkowskich, wyrównała jej szkody spowodowane przez działanie jej organów lub jej personelu przy wykonywaniu ich działań służbowych.**



4. Każda osoba może kierować wystąpienia do Unii w jednym z języków traktatu i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

### 3. Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich UE w roku 2002

W roku 2002 Rzecznik rozpatrzył 2511 spraw, z czego 298 stanowiło repertorium z roku poprzedniego. Spośród 2213 nowych spraw 2041 było skargami wniesionymi bezpośrednio przez osoby fizyczne, 87 zbiorowo przez grupy interesów, a 70 przez przedsiębiorstwa. 7 skarg zostało wniesionych za pośrednictwem deputowanych do Parlamentu Europejskiego. Dwie sprawy zostały wszczęte z inicjatywy Rzecznika<sup>13</sup>.

Od początku działalności Rzecznika, to jest od 1995 roku, zawarł on porozumienie z Komisją do Spraw Petycji Parlamentu Europejskiego w sprawie wzajemnej wymiany skarg i wniosków w podobnych sprawach.

W roku 2002 Rzecznik skierował do Parlamentu Europejskiego 12 skarg, z sugestią, aby zostały potraktowane jako petycje. Jednocześnie zwrócił się do wnoszących do niego skargi, aby — w 215 przypadkach — wystąpili z petycjami do Parlamentu. Relacje te sięgają jednak dalej. Jeżeli w pełni uprawniona skarga do Rzecznika była już badana przez Komisję Parlamentu, to Rzecznik uważa, iż nie ma potrzeby wszczynać w tej sprawie dochodzenia, chyba że pojawią się istotne nowe okoliczności. Jest to jeden z przypadków, kiedy nie występuje konieczność prowadzenia dochodzenia mimo akceptowalności skargi<sup>14</sup>.

Jakim warunkom musi odpowiadać wystąpienie do Rzecznika, aby skarga została uznana za właściwie adresowaną i usprawiedliwiająca jej przedłożenie? Ogólnie określa to art. 195 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, rozwinęty przez Statut Rzecznika Praw Obywatelskich z 1994 roku oraz przez późniejsze akty prawne<sup>15</sup>.

Postępowanie Rzecznika wymaga dochowania następujących warunków: zarejestrowania każdej zgłoszonej skargi z odpowiednim tego potwierdzeniem, powiadomienia skarżącego o procedurze badania skargi wraz z informacją o osobach w urzędzie RPO zajmujących się sprawą. Kolejny etap polega na ustaleniu, czy skarga odpowiada kompetencjom Rzecznika od strony podmiotowej i przedmiotowej. I tak, zgodnie z art. 195 Traktatu o WE, nie mieści się w kompetencjach Rzecznika skarga:

<sup>13</sup> Le Médiateur Européen, *Rapport Annuel 2002*, p. 17.

<sup>14</sup> Décision 94/262/CECA, CE, Euratom du Parlement Européen du 9 mars 1994 concernant le statut et les conditions générales d'exercices des fonction du médiateur JO L 111 m 04.05.1994.

<sup>15</sup> Zarządzenie nr 45/2001/CE Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2000 roku JO L 8 z 12.01.2001, p. 1 w sprawie ochrony osób przed używaniem danych o charakterze osobistym przez instytucje i organy wspólnotowe i swobodnego przepływu tych danych. Rzecznik powołał pełnomocnika do wykonania tego Zarządzenia w zakresie swojej działalności.

- przedłożona przez osobę nieposiadającą zdolności do zwrócenia się do RPO (np. niemającą miejsca zamieszkania lub siedziby statutowej w określonym państwie członkowskim),
- jeżeli nie została skierowana przeciwko organowi lub instytucji wspólnotowej,
- jeżeli została skierowana przeciwko Trybunałowi Sprawiedliwości i Sądowi Pierwszej Instancji w ramach ich funkcji orzekających,
- jeżeli nie dotyczy potencjalnego przypadku złej administracji.

Trzy pierwsze wyłączenia prawidłowości skargi wynikają wprost, bez potrzeby wyjaśnień, z postanowień traktatowych. Natomiast czwarty, dla uzyskania jednoznaczności, wymaga interpretacyjnego dookreślenia. Czy wystarczy przyjąć, dla umocnienia pozycji Rzecznika, że jeśli określona działalność organu lub instytucji wspólnotowej nie odpowiada rygorom dobrej administracji, to jest ona automatycznie złą administracją. Jako taka może ona przybrać postać nadużycia ze strony organów i instytucji Unii wobec obywateli. Nie jest to do końca oczywiste, chociaż stanowi jeden z podstawowych problemów dla jednoznaczności i rzetelności działań Rzecznika, zwłaszcza dla prawidłowości jego orzeczeń lub propozycji pojednawczych.

Już w trzecim roku swojej obecności w strukturze zabezpieczenia i ochrony praw obywatelskich w Unii Europejskiej Rzecznik, odpowiadając na sugestie Parlamentu co do ważności ustalenia dokładnej definicji pojęcia złej administracji, zaproponował w sprawozdaniu za rok 1997 następującą formułę:

**jest złą administracją, kiedy organ publiczny nie działa zgodnie z regułą lub zasadą mającą wobec niego zastosowanie obligatoryjne.**

W 1998 roku Parlament aprobował tę definicję, a rok później uznała ją również Komisja Europejska. Tym samym stała się ona podstawą dla oceniania przez Rzecznika przypadków nadużyć ze strony organów i instytucji Unii Europejskiej.

Z aktywnym udziałem Rzecznika nastąpiło również dopełnienie i uściślenie pojęcia dobrej administracji, z próbą zbudowania kodeksu dobrego postępowania administracyjnego. W końcu 1998 roku Rzecznik zwrócił się do instytucji i organów Wspólnoty z inicjatywą ustalenia, czy i w jakim zakresie stosują one w kontaktach publicznych reguły dobrej administracji. To pozwoliło, aby Rzecznik mógł 28 lipca 1999 roku zaproponować Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji, a następnie także innym organom Wspólnoty Kodeks dobrego prowadzenia się w administracji. Opierając się na tym projekcie, 6 września 2001 roku Parlament Europejski uchwalił rezolucję aprobującą kodeks i zobowiązującą do jego stosowania instytucje i organy Unii Europejskiej, ich służby i funkcjonariuszy w kontaktach publicznych. Rzecznik opublikował jednocześnie definicję złej administracji,

biorąc pod uwagę reguły i zasady zawarte w kodeksie i przyjmując to za podstawę interpretacji własnej działalności.

Równoległe do tego nurtu aktywności Rzecznika wobec podstawowych organów Wspólnoty sprawa dobrej administracji przybrała postać powołanego wyżej w art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej prawa do dobrej administracji. 7 grudnia 2000 roku przewodniczący Parlamentu, Rady Unii i Komisji, działając z inspiracji Rady Europejskiej w Nicei, utworzyli Kartę Praw Podstawowych, wprowadzając tym samym prawo do dobrej administracji do katalogu praw podstawowych Unii. To rozwiązanie umocniło podstawy działalności i rangę Rzecznika wśród instytucji porządku publicznego Wspólnoty. Nadanie pojęciu dobrej i złej administracji w działalności instytucji i organów Wspólnoty wobec obywateli wymiaru oficjalnego stanowiska organów decyzyjnych Unii wprowadziło je (przez wykorzystanie art. 192 i 308 Traktatu o WE) do katalogu praw podstawowych Unii Europejskiej.

Wśród 320 skarg przyjętych przez Rzecznika w 2002 roku z uzasadnieniem zastosowania złej administracji wobec obywateli najwięcej, bo 92 przypadki (27%), dotyczyło braku lub odmowy informacji lub niedostatecznej jej przejrzystości, 53 przypadki (15%) odnosiły się do zawinionego niedotrzymania terminów, 45 przypadków (13 %) dotyczyło faktów popełnienia niesprawiedliwości i nadużycia władzy, a 26 przypadków (8%) zarzucało akty dyskryminacji. Z zarzutów o cechach proceduralnych 40 spraw (11%) dotyczyło zasad postępowania i prawa do obrony, 37 spraw (10%) zaniedbań w prowadzonych sprawach, 21 spraw (8%) zarzucało dopuszczenie błędów w stosowaniu prawa<sup>16</sup>.

Wśród podstawowych organów decyzyjnych Unii na czele listy przedłożonych Rzecznikowi skarg znalazła się w roku 2002 Komisja Europejska (171 skarg, 75%). Nie jest to spostrzeżenie zaskakujące, gdyż Komisja jest organem najczęściej decydującym w sprawach dotyczących obywateli. Na Parlament wpłynęło 21 skarg, a na Radę Unii Europejskiej 12. Było to odpowiednio 9 i 5% złożonych skarg. 11% przypadło na wszystkie pozostałe zidentyfikowane instytucje unijne niższego szczebla.

W statystyce geograficznej podmiotów wnoszących skargi na czoło wysunęła się Hiszpania — 354 skargi (16%) przed Niemcami — 308 skarg (14%). Z kolejnych 6 krajów (Belgii, Francji, Włoch, W. Brytanii, Finlandii i Grecji) złożono łącznie niespełna tysiąc skarg, tj. nieco ponad 45% skarg<sup>17</sup>.

W końcu 2002 roku EUROBAROMETR opublikował wyniki sondażu, przeprowadzonego we wszystkich krajach członkowskich według przyjętego dla takich badań standardu, na temat stopnia znajomości przysługującego obywatelom prawa na obszarze Unii Europejskiej i uszeregowania priorytetowo praw, na rzecz których się opowiadają. Na pierwszym miejscu znalazło się

<sup>16</sup> Le Médiateur Européen, *Rapport Annuel 2002*, p. 11.

<sup>17</sup> Tamże, p. 274.

prawo do pracy w innym niż macierzyste państwie członkowskim, na drugim zaś, z udziałem 87% respondentów zapowiadających skorzystanie z tego prawa, prawo do skarżenia się do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej.

W Irlandii takich respondentów było 96%, w Hiszpanii 92%. Z sondażu Eurostatu wynika, iż prawa obywateli Unii do udziału w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego w kraju innym niż macierzysty są relatywnie znacznie mniej znane i dostrzegane ze strony obywateli Unii. Komentując te wyniki sondażu, Rzecznik zwrócił uwagę, iż znaczny przyrost wniesionych do niego prawidłowo skarg w okresie pełnej jego działalności (od 298 w roku 1995 do 2200 w roku 2002) jest świadectwem rosnącej świadomości co do misji, możliwości i skuteczności urzędu Rzecznika jako ważnego strażnika praw podstawowych w Unii Europejskiej.

## **Przykłady postępowań i rozstrzygnięć spraw prowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej w roku 2002**

### **Brak odniesienia skargi do przypadku złej administracji [sprawa 441/2002/ME]**

W marcu 2002 Pani T. złożyła skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich UE przeciwko Radzie Unii Europejskiej. Skarga dotyczyła decyzji Rady o ograniczeniu dopuszczenia do obrotu i korzystania z witamin i produktów mineralnych. Art. 2, par. 2 Statutu Rzecznika przewiduje, iż uczestniczy on w wykryciu przypadku złej administracji w działaniach instytucji i organów wspólnotowych. Przedstawiona skarga nie może być uznana za przykład złej administracji, ponieważ odnosi się do prawidłowego funkcjonowania prawodawstwa wspólnotowego. Z tego powodu skarga została oddalona. Jednocześnie Rzecznik zaproponował zainteresowanej zwrócenie się w tej sprawie jako merytorycznie otwartej z petycją do Parlamentu Europejskiego.

### **Skierowanie przez Rzecznika sprawy do Komisji Europejskiej [sprawa 837/2002/YMA]**

W lipcu 2002 roku Rzecznik otrzymał skargę od M. B., który pracował jako oficer marynarki na statkach włoskich i hiszpańskich. Jako obywatel hiszpański skarżący domagał się wypłaty należnej mu emerytury zgodnie z hiszpańskim systemem opieki społecznej. Przy obliczaniu prawa do emerytury władze hiszpańskie nawiązały kontakt z właściwymi funkcjonariuszami włoskimi, którzy — po interwencji ze strony Komisji Europejskiej — przekazali włoskie dokumenty dotyczące sprawy do hiszpańskiego systemu opieki społecznej. Zainteresowany złożył skargę do Rzecznika, ponieważ uważał, iż przy ostatecznym ustalaniu jego praw do emerytury dokonanych przez hiszpański system opieki społecznej nie w całości zostały wzięte pod uwagę składki

wniesione do systemów emerytalnych w obydwu krajach. Fakt ten skarżący uznał za naruszenie prawa wspólnotowego przez odpowiedzialne władze hiszpańskie.

Ponieważ skarga dotyczyła działania władzy narodowej Rzecznik europejski nie był uprawniony do oficjalnego zajmowania się sprawą. Był to jednak przypadek zastosowania prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie. Dlatego też Rzecznik zdecydował o skierowaniu sprawy do Komisji Europejskiej, która — jako „strażnik traktatów” — jest w stanie zapewnić właściwe stosowanie prawa wspólnotowego przez wszystkie kraje członkowskie.

### **Zarzut złej administracji pod adresem Parlamentu Europejskiego [sprawa 341/2001/IJH]**

Skarga została wniesiona do Rzecznika przez osobę, która skierowała zarzut wobec Parlamentu Europejskiego za odmowę przekazania do wiadomości skarżącemu, który uczestniczył w konkursie w sprawie zatrudnienia, nazwisk laureatów tego konkursu i uzyskanych przez nich wyników. Rzecznik nie dopatrywał się przypadku złej administracji w odmowie ze strony Parlamentu Europejskiego udzielenia skarżącemu informacji o wynikach, jakie uzyskali kandydaci na zwycięzców w konkursie. Parlament zachował się bowiem zgodnie z zasadami konkursu, zwłaszcza w sytuacji, kiedy zainteresowany miał tytuł do znalezienia się na liście rezerwowej. Rzecznik uznał, iż nie może rozstrzygnąć, jakie rozwiązanie jest w tym konkretnym przypadku uzasadnione. Ważne jest natomiast, iż stanowisko Parlamentu w tej sprawie ma ogólniejsze znaczenie. Regulamin konkursu stanowi bowiem, iż lista rezerwowa zostanie dostarczona kandydatom zwycięskim i zostanie wywieszona na tablicy ogłoszeń. Natomiast Parlament stwierdził, iż fakt dostarczenia listy rezerwowej nie laureatom byłby naruszeniem konstytucji krajów członkowskich oraz Karty Praw Podstawowych.

Rzecznik uznał, iż stanowisko Parlamentu nie jest ani jasne, ani przekonujące. W związku z tym zaproponował projekt, zgodnie z którym w odniesieniu do przyszłych konkursów w sprawach zatrudnienia Parlament powinien poinformować kandydatów w warunkach konkursu, iż nazwiska laureatów zostaną podane oficjalnie do wiadomości o zasięgu publicznym. Wobec tego, iż Parlament nie podzielił propozycji Rzecznika i nie zapewniał niezbędnej przejrzystości w organizowaniu następnych konkursów w sprawach zatrudnienia, Rzecznik poczuł się zobowiązany do przygotowania na użytek organów Wspólnoty raportu specjalnego w przedstawionej sprawie.

**A b s t r a c t** **The European Ombudsman**

**A**

In 1995, the European Parliament established the post of European Ombudsman by article 195 of the Maastricht Treaty. Its remit was to protect the citizens and any legal entity of the Union from the consequences of maladministration and malfunctioning of the Community institutions or bodies. Any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State can complain to the Ombudsman, who then investigates the case.

To be valid, a complaint must be made within two years of the date when the plaintiff took cognizance of the facts on which the complaint is based; it must concern a Community institution or body; and an appropriate administrative procedure against the institution or body concerned must have been initiated prior to the complaint being made.

The Ombudsman's experience to date indicates that a vast proportion of complaints referred to him fail to meet the requirements necessary to his intervention.

In most cases that are investigated, complainants achieve satisfaction.

It is often the case that the Ombudsman's initiative prompts an overhauling of the existing regulations pertaining to Citizens Rights and their upholding by the Community institutions and bodies. It is thus legitimate to consider the European Ombudsman to be an important institutional step towards a further strengthening of Citizens Rights in the policies of the European Union, post-Maastricht Treaty and post-Amsterdam Conference.

The Ombudsman would gain additional support were the Charter of Fundamental Rights incorporated into the future European Constitution.