

*Ewa Popławska**

Instytucja Ombudsmana europejskiego

Powołanie do życia instytucji Ombudsmana europejskiego¹ wiąże się ściśle z wprowadzeniem przez Traktat o Unii Europejskiej (Traktat UE) kategorii obywatelstwa europejskiego. Ta nowa instytucja ma być jednym z gwarantów przestrzegania praw obywateli Unii przez jej rozbudowany aparat biurokratyczno-administracyjny, będąc dodatkowym instrumentem działalności kontrolnej Parlamentu Europejskiego.

Na mocy Traktatu UE do Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (Traktat WE) wprowadzony został nowy artykuł 138e, zgodnie z którym *“Parlament Europejski mianuje Ombudsmana wyposażonego w prawo przyjmowania skarg od wszystkich obywateli Unii lub osób fizycznych i prawnych mieszkających lub posiadających swoją siedzibę statutową w państwie członkowskim, które dotyczą przypadków złego zarządzania podczas działań instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji pełniących swoje funkcje sędziowskie”*. Analogiczne postanowienia włączono do Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (artykuł 20d) oraz Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (artykuł 107d).²

* Dr **Ewa Popławska** - Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Centrum Konstytucjonalizmu i Kultury Prawnej Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa.

¹ Oficjalna nazwa omawianej instytucji brzmi: Ombudsman Unii Europejskiej (na mocy decyzji Parlamentu Europejskiego z 12 lipca 1995 r., *“Dziennik Urzędowy WE”* 1995, L225, s.17). Powszechnie używany jest natomiast termin: Ombudsman europejski i taką nazwę przyjęto w niniejszym artykule.

² Por. *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, wyd. III, wyb. i red. W.Czapliński, R.Ostrijansky, A.Wyrozumska, Warszawa 1996.

1. Uwagi terminologiczne

W polskiej literaturze przedmiotu oraz w tłumaczeniach z języków obcych występują przeważnie dwie wersje nazwy omawianej instytucji: Ombudsman europejski³ i Rzecznik Praw Obywatelskich⁴ lub równorzędnie obydwaj terminy.⁵ Sporadycznie występują też inne polskie określenia: pełnomocnik praw obywatelskich, pełnomocnik obywateli⁶ oraz mediator.⁷ Uzasadnienia wymaga zatem wybór terminologii przyjętej w niniejszych rozważaniach. Jakkolwiek w poszczególnych wersjach językowych Traktatu UE stosowane są nazwy analogiczne do nazw instytucji krajowych,⁸ słuszniesze wydaje się stosowanie międzynarodowego terminu wywodzącego się od skandynawskiej genezy instytucji: Ombudsman (nazwa ta przyjęta jest m.in. w szwedzkiej i angielskiej wersji Traktatu).

Identyczność brzmienia nazwy instytucji Unii Europejskiej i instytucji krajowych - znacznie przecież różniących się między sobą - nasuwa błędny wniosek o jednakowym zakresie ich kompetencji. Jak wykazała dotychczasowa praktyka, zakorzeniona lepiej w świadomości prawnej obywateli Unii 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.⁹

³ Por. m.in. J.Galster, *Konstytucjonalnoprawne zapożyczenia w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, "Przegląd Prawa Europejskiego" nr 1 1996, s.15-16; A.Evans, *Prawo integracji europejskiej*, część I, tłum. Wł.Czapliński, 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" zeszyt 1 1997, s.42-43.

⁴ Por. m.in. J.Kolasa, *Traktat z Maastricht - Zarys podstawowych zagadnień konstytucyjnych w: Wspólnoty Europejskie (Unia). Wybrane problemy prawne*, część II, red. J.Kolasa, Wrocław 1995, s.39; D.Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s.76; *Prawo Wspólnot Europejskich...* op.cit., s.89-90; F.Jacobs, R.Corbett, M.Shackleton, *Parlament Europejski*, tłum. J.Chłopecki, E.Gawron, S.Marczuk, Z.Sobolewski, Rzeszów 1996, s.447-48.

⁵ Por. m.in. Z. M. Doliwa-Klepacki, *Wspólnoty Europejskie. Analiza oraz wybrane dokumenty*, Białystok 1993, s.154.

⁶ Por. W.Weinfeld, W.Weissels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, tłum. E.Ptaszyńska-Sadowska, Gliwice 1995, odpowiednio strony: 75 i 151.

⁷ Por. C.Mik, *Obywatelstwo europejskie w świetle prawa wspólnotowego i międzynarodowego*, "Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju", nr 2 1993, s.63-94.

⁸ *Le Médiateur* - w wersji francuskiej, *el Defensor del Pueblo* - w wersji hiszpańskiej, *der Bürgerbeauftragte* - w wersji niemieckiej, *Provedor de Justiça* - w wersji portugalskiej, *il Mediatore* - w wersji włoskiej. Por. *Le Médiateur Européen. Rapport Annuel 1996*, Luxembourg 1997, s.116-122.

⁹ Por. *Médiateur national et médiateur européen*, "Tribune pour l'Europe", październik 1996.

Jak wiadomo, nie powstała jeszcze oficjalna, wiążąca polska wersja językowa Traktatów założycielskich, która rozstrzygnie ostatecznie o przyjętej terminologii i nomenklaturze instytucji. Trzeba się liczyć z możliwością, że zwycięży rozpowszechniona w państwach Unii wersja nazwy identyczna z nazewnictwem krajowym, zwłaszcza że termin "Ombudsman" brzmi obco. Jak się wydaje, argument ten nie powinien być decydujący, gdyż nazwa tej instytucji zadomowiła się w języku polskim, zwłaszcza w publikacjach z dziedziny prawa konstytucyjnego, a także używana jest systematycznie dla określenia Rzecznika Praw Obywatelskich w publicystyce. Decydująca powinna być natomiast troska o uniknięcie mylnego utożsamienia przez obywateli - przyszłych beneficjentów prawa do skargi - instytucji obydwu rzeczników (krajowego i europejskiego) czy też rozpowszechnienia błędnego przekonania o prostym przeniesieniu krajowych rozwiązań na grunt wspólnotowy.

2. Geneza instytucji

2.1. Jak już wspomniano, powołanie instytucji Ombudsmana jest konsekwencją wprowadzenia w artykule 8 Traktatu WE odrębnego "obywatelstwa Unii Europejskiej" przysługującego wszystkim obywatelom państw członkowskich. Nie oznacza to wprawdzie pełnego zdefiniowania i szczegółowego uregulowania całokształtu stosunków między Unią a jej obywatelami, lecz stanowi raczej przejaw doceniania roli obywateli i przyznania im odpowiednich praw o charakterze politycznym, takich jak prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na obszarze państw członkowskich (artykuł 8a), czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego na całym obszarze UE (artykuł 8b), opieka dyplomatyczna na obszarze państwa trzeciego ze strony władz dyplomatycznych i konsularnych innych państw członkowskich (artykuł 8c), prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego i zwracania się do Ombudsmana (artykuł 8d).¹⁰

Potrzeba stworzenia instytucji Ombudsmana wyniknęła ze znacznego rozszerzenia kompetencji Unii na mocy Traktatu UE, a zwłaszcza objęcia nimi takich "wrażliwych" dziedzin jak m.in. sprawy kultury. W związku z tym, że do kompetencji wspólnotowych należy tworzenie regulacji prawnych oraz

¹⁰ Por. szerzej na temat obywatelstwa Unii Europejskiej piszą m.in. C.Closa, *The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union*, "Common Market Law Review" 1992, s.1137-1169; R.Kovar, D.Simon, *La Citoyenneté européenne*, "Cahiers de droit européenne" 1993, s.285-315; C.Mik, op. cit., s.63-94; G.Sébastien, *La Citoyenneté de l'Union Européenne*, "Revue de droit public et de la science politique en France et À l'étranger", nr 5 1993, s.1263-1289; H.Lardy, *The Political Rights of Union Citizenship*, "European Law Review", vol. 2, no 4 1996, s.611-633.

podjęcie odpowiednich środków w tych dziedzinach, istnieje ryzyko naruszenia praw obywateli poprzez jeszcze dalej idącą ingerencję w ich życie. Zgodnie z intencją twórców Traktatu, Ombudsman ma za zadanie skutecznie przeciwdziałać arbitralności administracji UE.

W toku prac przygotowawczych nad Traktatem decydująca, jak się wydaje, była wola ustanowienia nowej instytucji, która miałaby odbudować zaufanie obywateli do organów wspólnotowych. Daleko posunięte zbiurokratyzowanie ich działalności doprowadziło bowiem do powszechnego zwątpienia, a w pewnym stopniu wręcz odrzucenia idei integracji europejskiej. W poprzedzającej uchwalenie Traktatu dyskusji nad funkcjonowaniem instytucji w ich poprzednim kształcie skonstatowano, że procesy decyzyjne w niepokojącym stopniu oddalone są od obywateli, a ich demokratyczna kontrola, tak na szczeblu wspólnotowym jak i krajowym, jest bardzo słaba.¹¹

Nie można żywić złudzeń, że instytucja Ombudsmana w radykalny sposób rozwiąże problem alienacji obywateli Unii, w założeniu mającej być *“nowym etapem w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi”* (artykuł A Traktatu UE). Stanowi ona jednak instrument przybliżenia władzy wspólnotowej do obywateli przez oddanie do ich dyspozycji środka przeciwstawiania się nadużyciom administracji.

2.2. Pierwsza nieśmiała jeszcze sugestia powołania instytucji Ombudsmana pojawiła się w pracach Parlamentu Europejskiego w 1979 r., a w roku następnym rozwinięta została przez parlamentarny tzw. Komitet Adonnino.¹² Koncepcja ta nie spotkała się jednak wówczas z odzewem, o czym świadczy pominięcie jej w komunikacie Komisji pt. *“Europa obywateli”* z 24 czerwca 1988 r. Ostrożnie nawiązywał do niej natomiast dokument końcowy posiedzenia Rady Europejskiej w Rzymie z grudnia 1990 r., w którym stwierdzono, że *“powinno rozważyć się możliwość ustanowienia mechanizmu dla ochrony praw obywateli w sprawach wspólnotowych (‘Ombudsman’)*”.¹³

Konkretną propozycję utworzenia instytucji Ombudsmana wysunął po raz pierwszy rząd Danii w dokumencie z 9 listopada 1990 r., przedstawionym w trakcie prac Konferencji Międzyrządowej. Zaproponowano w nim przeniesienie duńskiego modelu tej instytucji na szczebel wspólnotowy, podkreślając, że funkcjonuje on skutecznie i zapewnia obywatelom bezpieczeństwo prawne względem działań administracji. Miałyby on zwłaszcza przyczyniać się do

¹¹ Por. m.in. S.Veil, *La réforme des institutions doit résorber le déficit démocratique*, *“Revue des Affaires Européennes”*, nr 3 1991, s.57-59. Ch.Reich, *Le déficit démocratique dans la Communauté Européenne*, *“Revue du marché commun et de l’Union Européenne”*, styczeń 1991.

¹² *“Dziennik Urzędowy WE”* 1979, C140, s.153; *Une Europe des peuples*, *“Bulletin CE”*, suplement nr 7/1985.

¹³ R.Kovar, D.Simon, op.cit., s.309.

zwiększenia przejrzystości działania aparatu administracyjnego, m.in. dzięki rozpowszechnianiu wyników jego działań np. przez szerszą publikację dokumentów oficjalnych. Inicjatywę tę wsparły rządy Hiszpanii i Holandii. Komisja zaproponowała utworzenie instytucji Ombudsmanów ds. wspólnotowych w każdym z państw członkowskich, lecz pomysł ten nie spotkał się z szerszą aprobatą.¹⁴

Projekt utworzenia instytucji Ombudsmana przy Parlamencie Europejskim został początkowo przyjęty z dużym sceptycyzmem przez sam Parlament, który nie widział potrzeby wprowadzania nowego organu na miejsce istniejącego już systemu kierowania do niego petycji. (Taka była pierwotna intencja rządu duńskiego, który planował jednocześnie zniesienie Komisji ds. Petycji Parlamentu Europejskiego.)¹⁵

Podczas dalszych prac Konferencji Międzyrządowej przeważał szybko pogląd, aby w Traktacie zapisać obydwie instytucje kontrolne. Wprawdzie przewodnicząca parlamentarnej Komisji ds. Petycji V.Reding w liście do przewodniczącego Rady Europejskiej Jacques'a Santera wyraziła oficjalnie wątpliwość co do celowości powołania instytucji Ombudsmana i zwróciła uwagę na ryzyko zagubienia się beneficjentów-obywateli Unii wśród zbyt wielu oddanych im do dyspozycji środków, lecz propozycja duńska spotkała się z powszechną aprobatą i na jej podstawie negocjowano brzmienie artykułu 138e Traktatu UE.¹⁶ Ostatecznie zaakceptowano wersję przedstawioną przez delegację luksemburską w czerwcu 1991 r., która tym różniła się od duńskiego pierwowzoru, że wyznaczała Parlamentowi Europejskiemu decydującą rolę: to on mianuje Ombudsmana, 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. Powołanie instytucji Ombudsmana nie tylko nie osłabia pozycji Parlamentu, wiążącej się z rozpatrywaniem petycji, ale stwarza mu możliwość odegrania jeszcze bardziej aktywnej roli w dziedzinie ochrony praw obywateli, chociażby dzięki temu, że raporty Ombudsmana mogą inspirować inicjatywy parlamentarne.

3. Podstawy prawne

Na mocy artykułu 138e, ustęp 4 Traktatu WE (znowelizowanego przez Traktat UE) Parlament Europejski, po uzyskaniu opinii Komisji oraz za zgodą Rady, głosując kwalifikowaną większością głosów, ustalił przepisy i zasady

¹⁴ J.Cloos, G.Reinesch, D.Vignes, J.Weyland, *Le Traité de Maastricht. GenÈse, analyse, commentaire*, Bruxelles 1994, s.401-403.

¹⁵ *Parlement Européen, résolution du 7 avril 1992 sur les résultats des Conférences intergouvernementales*, "Dziennik Urzędowy WE" C125 1992; Doc. A3-0123/92, par. 4; *Avis de la commission des pétitions du Parlement Européen*, 29.01.1992.

¹⁶ J.Cloos, G.Reinesch, D.Vignes, J.Weyland, op.cit., s.401-402.

działalności instytucji Ombudsmana. Podstawowy akt prawny został przyjęty 9 marca 1994 r. decyzją Parlamentu Europejskiego dotyczącą Statutu i ogólnych warunków wykonywania funkcji Ombudsmana¹⁷, zaaprobowaną przez Radę.¹⁸

Artykuł 14 tego Statutu przewiduje, że sam Ombudsman wyda przepisy wykonawcze do decyzji Parlamentu. Biorąc pod uwagę swoje jeszcze niewielkie wówczas doświadczenie, pierwszy Ombudsman zdecydował się wydać 4 września 1996 r. tymczasowe i przejściowe przepisy wykonawcze, regulujące funkcjonowanie wewnętrzne swego biura, a także zawierające pewne elementy rozwiązań dotyczących niektórych instytucji przewidzianych w Statucie. W odpowiedniej informacji przekazanej Komisji ds. Petycji oraz Komisji Regulaminowej Parlamentu Europejskiego Ombudsman zapowiedział przyjęcie definitywnych przepisów wykonawczych na przełomie 1997 i 1998 r.

4. Pozycja ustrojowa

Biorąc pod uwagę samą istotę kompetencji Ombudsmana, implikującą jego niezależność, oraz usytuowanie tej instytucji jako pomocniczej wobec Parlamentu Europejskiego, możemy mówić o jej systemowym dualizmie. Postanowienia odnoszące się do instytucji Ombudsmana występują bowiem dwukrotnie w Traktacie WE: raz w kontekście obywatelstwa Unii Europejskiej razem z pozostałymi prawami politycznymi z nim związanymi (artykuł 8d) i ponownie w części V Traktatu "Organy Wspólnoty", w sekcji poświęconej Parlamentowi Europejskiemu (artykuł 138e).

4.1. Statut Ombudsmana określa sposób jego powoływania, odwoływania oraz gwarancje niezależności, w szczególności - wzajemne relacje z Parlamentem.

I tak, Ombudsman jest mianowany przez Parlament Europejski (artykuł 138e, ustęp 1) po każdym wyborach do Parlamentu na okres jego kadencji. (Zgodnie z artykułem 138e, ustęp 2, ta sama osoba może być mianowana ponownie.) Wybierany jest spośród osób posiadających obywatelstwo Unii Europejskiej, korzystających z pełni praw cywilnych i politycznych, dających gwarancję niezależności i spełniających w swym państwie warunki wymagane dla powołania na najwyższe stanowiska w sądownictwie lub o powszechnie uznanym doświadczeniu i kwalifikacjach koniecznych do wykonywania funkcji Ombudsmana (artykuł 6, ustęp 2 Statutu Ombudsmana). Wyznaczenie tych dodatkowych wymogów ogranicza swobodę wyboru Parlamentu Europejskiego. Szczególne znaczenie dla zapewnienia Ombudsmanowi niezależności ma uniknięcie powiązań organizacyjnych z aparatem administracji wspólnotowej, podobnie jak ma to miejsce w przypadku większości Ombudsmanów krajowych

¹⁷ Decyzja nr 94/114, "Dziennik Urzędowy WE" 1994, L 54, s.37.

¹⁸ Decyzja nr 94/262, "Dziennik Urzędowy WE" 1994, L 113, s.15.

w państwach członkowskich UE.

Pewne potencjalne ryzyko uzależnienia Ombudsmana od Parlamentu, czy ściślej rzecz biorąc, od woli sił politycznych dysponujących większością stwarza możliwość jego ponownego wyboru i to bez żadnego ograniczenia wielokrotności mandatu. Obawę tę wzmacnia wspomniany przepis stanowiący, że Ombudsman jest mianowany po każdym wyborach parlamentarnych na okres jego kadencji. Zbieżność w czasie mandatów budzić może u każdorazowej większości pokusę powołania Ombudsmana szczególnie jej oddanego. Niebezpieczeństwo takie zostało dostrzeżone przez parlamentarną Komisję Instytucjonalną, która zwróciła uwagę na potrzebę neutralizacji potencjalnych nadużyć dzięki ustanowieniu odpowiednich procedur: *“Wybór Ombudsmana powinien odbywać się przy zastosowaniu przejrzystej procedury i z zachowaniem należytej powagi. Przede wszystkim, zgłaszanie kandydatur powinno mieć szerszy zasięg tak, aby uniknąć sytuacji, że wszystkie ewentualne propozycje osobowe pochodziłyby od ugrupowań partyjnych”*.¹⁹

Tryb powołania Ombudsmana reguluje szczegółowo artykuł 159 Regulaminu Parlamentu Europejskiego. Na początku każdej kadencji przewodniczący, gdy tylko zostanie sam wybrany lub w przypadku śmierci Ombudsmana lub jego odwołania z urzędu, wzywa do zgłaszania kandydatur na ten urząd i wyznacza termin ich zgłoszenia. Wezwanie to jest publikowane w *“Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich”*.

Kandydatury muszą zostać poparte przez co najmniej dwudziestu dziewięciu członków Parlamentu Europejskiego, będących obywatelami co najmniej dwu państw członkowskich. 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 właściwej komisji, która może sobie zażyczyć przesłuchania kandydatów. Takie przesłuchania są otwarte dla wszystkich deputowanych.

Lista dopuszczonych kandydatur w porządku alfabetycznym zostaje poddana pod głosowanie Parlamentu. Wyboru Ombudsmana 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. Wybrana osoba jest niezwłocznie wezwana do złożenia przysięgi przed Trybunałem Sprawiedliwości WE.²⁰

¹⁹ *Raport Komisji Instytucjonalnej Parlamentu Europejskiego o statusie Ombudsmana europejskiego i warunkach wykonywania jego funkcji, tzw. Raport R.Bindi, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 17 grudnia 1992 r., “Dziennik Urzędowy WE” 1993, C21, A3-0298/92, s.12.*

²⁰ *Regulamin Parlamentu Europejskiego, “Biuletyn Informacyjny Biura Stosunków*

4.2. Akty prawne regulujące status Ombudsmana w taki sposób kształtują jego pozycję ustrojową, aby zapewnić przestrzeganie zasady pełnej niezależności w wykonywaniu powierzonych mu funkcji.

Zasadę niezależności ustanawia Traktat WE: *“Ombudsman jest całkowicie niezależny w wykonywaniu swoich obowiązków. Wykonując te obowiązki nie zwraca się o instrukcje, ani nie przyjmuje obowiązków od nikogo”* (artykuł 138, ustęp 3). Postanowienia te rozwija artykuł 9, ustęp 1 Statutu Ombudsmana, który stanowi, że *“Ombudsman wykonuje swe funkcje w sposób w pełni niezależny w interesie ogólnym Wspólnot i obywateli Unii. Podczas wykonywania swych obowiązków 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”*.

Obejmując swoje obowiązki, Ombudsman uroczyście zobowiązuje się przed Trybunałem Sprawiedliwości, że będzie sprawował swoją funkcję w sposób niezależny i bezstronny oraz że będzie respektował, zarówno w trakcie swojej kadencji 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, że *“Ombudsman nie może, w trakcie swojej kadencji, podejmować żadnej innej działalności zawodowej, odpłatnej lub nieodpłatnej”* (artykuł 138e, ustęp 3). Natomiast Statut w artykule 10, ustęp 1 wymienia wśród niedozwolonych rodzajów działalności także sprawowanie innych funkcji politycznych i administracyjnych. (Formuła użyta dla ustanowienia zasady niezależności Ombudsmana jest wzorowana na traktatowym określeniu statusu członków Komisji.)²¹

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 (artykuł 10, ustępy 2 i 3 Statutu).

Nie bez znaczenia dla zachowania niezależności przy wykonywaniu jego funkcji jest również reguła, że urzędnicy jego sekretariatu mają status funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i podlegają odpowiednim regulaminom i innym przepisom prawnym (artykuł 11 Statutu). Organizacja sekretariatu świadczy o zdecydowanym dążeniu do zapewnienia temu urzędowi warunków do niezależnego wykonywania obowiązków. Stało się tak wbrew pierwotnym projektom przewidującym nadanie Parlamentowi

Międzyparlamentarnych Kancelarii Sejmu”, nr 3 1997, s.116.

²¹ Por. artykuł 157, ustęp 2 Traktatu WE oraz *Article 138e, Traité sur l'Union Européenne (signé À Maastricht le 7 février 1992). Commentaire article par article*, red. V.Constantinesco, R.Kovar, D.Simon, Paris 1996, s.521-523.

kompetencji do określenia schematu organizacyjnego sekretariatu, podczas gdy sam Ombudsman miałby zgłaszać jedynie odpowiednie propozycje. Parlamentarzyści zgodzili się ostatecznie z sugestią Komisji, aby nie umieszczać takiego przepisu w Statucie i pozostawić tę decyzję samemu Ombudsmanowi. (Jak już wspomniano, to Ombudsman wydaje przepisy wykonawcze do Statutu na mocy jego artykułu 14.)²²

W toku prac nad określeniem statusu i zasad działania Ombudsmana, wskazano także na ryzyko biurokratycznego rozrostu jego aparatu pomocniczego i na mogące w związku z tym pojawić się zjawisko wywierania nań nadmiernego wpływu przez administrację wspólnotową.²³ Niebezpieczeństwu temu ma zapobiec ustanowiona w Statucie reguła, 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).²⁴ Rozwiązanie to odpowiada generalnej koncepcji, aby Ombudsman pozostał instytucją jednoosobową o szczególnej odpowiedzialności i osobistym prestiżu, a nie przekształcał się z czasem w instytucję o charakterze kolegialnym.²⁵

4.3. Podstawową gwarancją niezależności Ombudsmana jest stabilność spełnianych przez niego funkcji. Statut przewiduje, że jego obowiązki wygasają z chwilą upływu kadencji w wyniku rezygnacji lub dymisji z urzędu (artykuł 7, ustęp 1). Z wyjątkiem tej ostatniej okoliczności, pełni on swoją funkcję aż do chwili przejścia jego obowiązków przez następcę (artykuł 7, ustęp 2). W przypadku zakończenia pełnienia funkcji przed upływem kadencji, jego następcą winien zostać mianowany w terminie trzech miesięcy od dnia powstania wakatów, na okres do końca kadencji Parlamentu (artykuł 7, ustęp 3).

Traktat WE określa w artykule 138e, ustęp 2 warunki, jakie muszą zostać spełnione dla odwołania Ombudsmana: *“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”*.²⁶ Tryb odwołania Ombudsmana określa artykuł 160 Regulaminu Parlamentu Europejskiego. W przypadku, gdy zaistnieją określone wyżej warunki, jedna dziesiąta ogólnej liczby członków

²² A.Pliakos, *Le Médiateur de l'Union Européenne*, “*Cahiers de droit européen*”, no. 5-6 1994, s.576-77.

²³ Tego typu obawy wyrażali m.in. A.Gil Robles (Ombudsman hiszpański) oraz O.Drigiani (Ombudsman Friuli-Veneto) w dyskusji nad instytucją Ombudsmana w Parlamencie Europejskim w: *Dokument Parlamentu Europejskiego nr 202.000*, 16.09.1992, s.3-6.

²⁴ Budżet instytucji Ombudsmana jest częścią budżetu Parlamentu Europejskiego (artykuł 12 Statutu).

²⁵ Por. A.Pierucci, *Le médiateur européen*, “*Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*”, listopad 1993, s.818-19.

²⁶ Analogiczne postanowienia zawiera Statut Ombudsmana w artykule 8.

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 owym 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 Ombudsmana. Jego podanie się do dymisji kończy postępowanie.²⁷

5. Składanie skarg

Kompetencje Ombudsmana zostały określone w cytowanym już wcześniej artykule 138e Traktatu WE. Należy do nich *“przyjmowanie skarg od wszystkich obywateli Unii lub osób fizycznych i prawnych mieszkających lub mających swoją siedzibę statutową w państwie członkowskim”*. Skargi te mogą dotyczyć *“przypadków złego zarządzania podczas działań instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji pełniących swoje funkcje sędziowskie”*. Przepis ten określa właściwość Ombudsmana przez wyznaczenie kręgu podmiotów uprawnionych do kierowania do niego skarg oraz wyznaczenie przedmiotu tych skarg.

5.1. Podmioty korzystające z prawa kierowania skarg do Ombudsmana na *“złe zarządzanie”* przez organy i instytucje Wspólnoty to, logicznie rzecz biorąc, podmioty *“zarządzane”*. Oprócz obywateli Unii, skargi mogą zatem składać także obywatele państw trzecich, o ile zamieszkują na terytorium Unii. Analogiczna jest sytuacja osób prawnych, których prawo kierowania skarg jest uwarunkowane posiadaniem siedziby statutowej na tym terytorium.

Krąg beneficjentów prawa skargi do Ombudsmana został określony identycznie jak w przypadku przewidzianego w artykule 138d Traktatu WE prawa do zgłaszania *“petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty i dotyczących ich bezpośrednio”*. Odmienne niż w przypadku petycji, nie określono jednak sposobu zgłaszania skarg do Ombudsmana (artykuł 138d głosi, że petycje mogą być zgłaszane *“pojedynczo lub razem z innymi obywatelami lub osobami”*) ani nie zaznaczono, że przedmiotem skargi mogą być sprawy dotyczące osobiście skarżącego.

Jak się wydaje, wyjaśnienia tej różnicy należy szukać w samej istocie skargi

²⁷ *Regulamin Parlamentu Europejskiego, “Biuletyn Informacyjny Biura Stosunków Międzyparlamentarnych Kancelarii Sejmu”, nr 3 1997, s.117.*

na "złe zarządzanie" podczas działań administracji wspólnotowej, która zakłada zaistnienie krzywdy, której ofiarą jest osoba skarżąca. Brak odpowiedniego, wyraźnie sformułowanego postanowienia w artykule 138e nie oznacza zatem, że wystąpienie do Ombudsmana dopuszcza "*actio popularis*". 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*".

Zgodnie ze swoimi obowiązkami Ombudsman przeprowadza kontrole, które uważa za uzasadnione i czyni to z własnej inicjatywy lub na podstawie skarg przedstawionych mu bezpośrednio lub poprzez deputowanego do Parlamentu Europejskiego, z wyjątkiem przypadków, gdy zarzucane fakty są lub były przedmiotem postępowania sądowego (artykuł 138e, ustęp 1, zdanie 2). Tryb przekazywania skargi za pośrednictwem parlamentarzysty jest efektem usytuowania tej instytucji jako pomocniczej wobec Parlamentu. (Rozwiązanie to jest inspirowane wzorami brytyjskimi i francuskimi.) Wobec jednoczesnego dopuszczenia bezpośredniego trybu składania skargi, nie wydaje się logiczna teza, że pośrednictwo parlamentarzysty miało zapobiec nadmiernemu napływowi skarg.²⁸ Pośrednictwo to nie wyklucza oczywiście konieczności zaistnienia u składającego skargę uszczerbku w wyniku bezprawnego działania administracji wspólnotowej.

Wyjątkiem od tej reguły jest przyznanie Ombudsmanowi kompetencji do przeprowadzania - gdy uważa to za uzasadnione - kontroli z własnej inicjatywy, a więc nie opierając się na złożonej skardze. To uprawnienie do samodzielnego inicjowania działań kontrolnych jest niezmiernie ważne, stanowiąc o jego pozycji względem innych instytucji Unii i kształtując jego prestiż. Ombudsman może zatem podjąć kontrolę, gdy tylko stwierdzi zaistnienie aktów oczywistego "złego zarządzania", a także gdy zostanie o nich powiadomiony przez podmiot pozostający poza kręgiem beneficjentów prawa do skargi przewidzianym w artykule 138e Traktatu WE. 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.²⁹

²⁸ A.Pliakos, op.cit., s.579.

²⁹ Por. A.Pierucci, op.cit., s.820.

Uprawnienie do samodzielnej inicjatywy kontrolnej pozwala Ombudsmanowi europejskiemu na nawiązanie szczególnego rodzaju współpracy z Ombudsmanami krajowymi, którzy mogą mu sygnalizować nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji tam, gdzie trudna jest do wyznaczenia wyraźna granica między kompetencją instytucji krajowych i wspólnotowych.³⁰

Owa kompetencja samodzielnego inicjowania działań kontrolnych odróżnia zasadniczo instytucję Ombudsmana od wyżej wspomnianego prawa kierowania petycją do Parlamentu - prawo zgłaszania petycji ma na celu przede wszystkim ochronę osobistych interesów skarżącego i to we wszystkich sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty, zaś celem ustanowienia instytucji Ombudsmana jest sprawowanie przezeń straży nad prawidłowością i czystością działań administracji wspólnotowej.³¹

5.2. Traktat WE nie określa formalnych warunków, jakim powinna odpowiadać skarga do Ombudsmana. Obowiązek ten przypadł Parlamentowi Europejskiemu przy tworzeniu Statutu tej instytucji. Mając na uwadze cel jej powołania, parlamentarna Komisja Instytucjonalna kierowała się wymogiem prostoty postępowania i ułatwienia dostępu do Ombudsmana. Miało to odbywać się z pominięciem warunków i formalności obcych naturze tej instytucji, dalekiej od biurokratyzmu i powołanej do poszukiwania właściwych rozwiązań w konkretnych przypadkach "złego zarządzania" oraz ujawniania ich Parlamentowi Europejskiemu.³²

Statut przewiduje, że skarga powinna zawierać informację o przedmiocie - przypadku "złego zarządzania" podczas działań instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji pełniących swoje funkcje sędziowskie - oraz tożsamości osoby, która ją składa. Na życzenie zainteresowanego, ta ostatnia informacja może pozostać poufna zgodnie z artykułem 2, ustęp 3 Statutu.

Aby zapobiec zbyt wielkiemu napływowi skarg Parlament wprowadził do Statutu dodatkowe warunki: skarga powinna być wniesiona przed upływem dwu lat od dnia, w którym skarżący dowiedział się o okolicznościach, które ją uzasadniają. Ponadto złożenie skargi do Ombudsmana europejskiego powinny poprzedzać odpowiednie kroki odwoławcze (administracyjne) w stosunku do instytucji i organów, których działalności dotyczy skarga (artykuł 2, ustęp 4 Statutu). Spełnienie powyższych warunków jest konieczne, aby skarga została uznana za dopuszczalną. Ombudsman może także wskazać osobie skarżącej inną instytucję,

³⁰ Poglądy m.in. G.Hansena (Ombudsmana duńskiego) oraz B.De Giovanni, deputowanego europejskiego w dyskusji nad instytucją Ombudsmana w Parlamencie Europejskim w: *Dokument Parlamentu Europejskiego*, op.cit., s.4-8.

³¹ Por. refleksje nt. instytucji Ombudsmana w Szwecji w: J.Robert, *Libertés publiques et droits de l'homme*, Paris 1988, s.133 i 184.

³² Raport R. Bindi, op. cit., s. 10.

do której powinna się zwrócić (artykuł 2, ustęp 5). Ombudsman nie rozpatruje również skarg, których przedmiotem jest toczące się postępowanie sądowe ani nie może podważyć zasadności orzeczenia sądowego (artykuł 1, ustęp 3).

Szczególne warunki obowiązują zwracających się ze skargą do Ombudsmana w sprawach dotyczących funkcjonariuszy i pracowników Wspólnot Europejskich. Ombudsman rozpatruje skargi dotyczące stosunku pracy między instytucjami i organami Wspólnot a ich funkcjonariuszami i innymi pracownikami jedynie wówczas, gdy zostały wyczerpane możliwości wewnętrznych działań odwoławczych w trybie administracyjnym (zwłaszcza przewidzianych w artykule 90, ustępy 1 i 2 Statutu funkcjonariuszy) oraz po upływie terminu przewidzianego na udzielenie odpowiedzi przez instytucję, do której wystąpiono z odwołaniem (artykuł 2, ustęp 8 Statutu Ombudsmana).

Złożenie skargi do Ombudsmana nie pociąga za sobą wstrzymania biegu terminów w postępowaniu sądowym i administracyjnym (artykuł 2, ustęp 6).

5.3. Ze względu na fakt, że Ombudsman przyjmuje skargi na “złe zarządzanie” podczas działań instytucji lub organów Wspólnoty (z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji pełniących swoje funkcje sędziowskie) określenie podmiotów, dla których owo “złe zarządzanie” może być przedmiotem skargi oznacza wyłączenie spod niej organów władzy w państwach członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza wymiaru sprawiedliwości oraz Ombudsmanów, w działalność których Ombudsman europejski nie ingeruje. Sformułowanie artykułu 138e, ustęp 1 Traktatu WE należy interpretować w taki sposób, że przedmiotem skargi do Ombudsmana nie jest treść decyzji, ale niewłaściwe działanie podjęte przez instytucję czy organ podejmujący tę decyzję.

Pewne wątpliwości może budzić zasięg przedmiotowy użytego sformułowania “instytucje lub organy Wspólnoty”, a szczególnie kwestia, czy zaliczają się do nich organy administracji centralnej i lokalnej lub osoby prywatne, działające w imieniu Unii. Odpowiedź na to pytanie da praktyka.³³

Oczywiste jest natomiast wyłączenie dopuszczalności skarg na “złe zarządzanie” w działalności jurysdykcyjnej Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji. Podkreślić należy, że zakaz ten nie dotyczy innych dziedzin działalności obydwu tych instancji sądownictwa europejskiego.³⁴

5.4. Wyjaśnienia wymaga także treść przedmiotu skargi, czyli “złe zarządzanie”. Termin ten, znany prawu francuskiemu i anglosaskiemu, stwarza pewne niejasności w prawie wspólnotowym. Rodzi się zwłaszcza może wątpliwość, w jakim zakresie obejmuje on działalność prawotwórczą. Brak wyraźnej hierarchii wspólnotowych aktów prawnych nie pomaga w rozwikłaniu tego problemu. Przy odpowiedzi na to pytanie należy pamiętać, że Ombudsman

³³ A.Pierucci, *op.cit.*, s.821.

³⁴ Por. *Article 138e ...*, *op.cit.*, s.522-23.

nie ma kompetencji decyzyjnych, lecz jedynie poddaje krytyce niewłaściwe zjawiska i wysuwa stosowne propozycje. Skuteczność jego działań zależy w istocie od czynników politycznych, czyli opiera się na zdobytym przez niego prestiżu i uznaniu dla jego starań.

Następny problem dotyczy rozstrzygnięcia, czy przedmiotem interwencji Ombudsmana 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 Ombudsmana normalnego toku działalności administracji.³⁵

Swoją interpretację terminu "złe zarządzanie" przedstawił urzędujący Ombudsman, Jacob Söderman, w pierwszym raporcie dla Parlamentu Europejskiego z 22 kwietnia 1996 r. Jego zdaniem, 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 Ombudsman bierze pod uwagę wymóg postawiony w artykule F Traktatu UE, w myśl którego instytucje 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 Ombudsmana, "złe zarządzanie" obejmuje także m.in.: administracyjne nieprawidłowości proceduralne, nadużycie władzy, zaniedbania w pracy administracji, krzywdzące postępowanie, niekompetencję, dyskryminację, nieuzasadnioną przewlekłość postępowania, niezdolność bądź odmowę udzielenia informacji. Jak wykazały doświadczenia Ombudsmanów krajowych, stworzenie wyczerpującej listy nagannych zjawisk, kwalifikowanych jako "złe zarządzanie" mija się z celem. Można natomiast określić, jakie działania nie mogą być tak kwalifikowane - dotyczy to wszystkich, które mają charakter bardziej polityczny niż administracyjny, wiążąc się m.in. z działalnością polityczną Parlamentu Europejskiego i jego organów, w tym Komisji ds. Petycji. Skargi nie mogą też dotyczyć treści aktów normatywnych, szczególnie rozporządzeń i dyrektyw.³⁶

6. Tryb postępowania

³⁵ Stąd m.in. wspomniane wyżej ograniczenie w składaniu skarg do Ombudsmana w sprawach pracowniczych przewidziane w artykule 2, ustęp 8 Statutu.

³⁶ *Le Médiateur européen. Rapport annuel 1995*, Luxembourg 1996, s.17-18.

Zgodnie z postanowieniami artykułu 138e, ustęp 1, zdanie 2 Traktatu WE, Ombudsman „*przeprowadza kontrole, które uważa za uzasadnione*”, mające na celu wyjaśnienie każdego ewentualnego przypadku „złego zarządzania”. Informuje o kontroli zainteresowaną instytucję, która ma przekazać mu wszelkie istotne informacje. Instytucje i organy wspólnotowe są bowiem zobowiązane dostarczyć informacji, o które się do nich zwraca oraz udostępnić mu dokumentację badanej sprawy. Mogą uchylić się 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 rangi 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 (artykuł 3, ustępy 1 i 2 Statutu Ombudsmana).

Podobnie władze państw członkowskich powinny dostarczyć na żądanie Ombudsmana, za pośrednictwem stałych przedstawicielstw przy Wspólnotach Europejskich, wszystkich informacji, które mogą przyczynić się do wyjaśnienia przypadków „złego zarządzania” przez instytucje i organy Wspólnot. Mogą uchylić się 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 nierozpowszechniania ich (artykuł 3, ustęp 3 Statutu).

W przypadku nieudzielenia Ombudsmanowi żądanej pomocy w przeprowadzeniu kontroli, informuje on o tym fakcie Parlament Europejski, który podejmuje stosowne środki.

Istota funkcji Ombudsmana 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 przekazuje mu swoje umotywowane stanowisko w terminie trzech miesięcy (artykuł 3, ustępy 5 i 6). Następnie Ombudsman przesyła swoje sprawozdanie (raport) Parlamentowi Europejskiemu oraz zainteresowanej instytucji, w którym mogą być zawarte proponowane zalecenia. Osoba będąca autorem skargi jest informowana przez Ombudsmana o efekcie kontroli, stanowisku

instytucji oraz ewentualnych zaleceniach przez niego sformułowanych.

Ombudsman przedstawia Parlamentowi Europejskiemu roczne sprawozdanie z efektów przeprowadzonych kontroli (na mocy artykułu 138e, ustęp 1 Traktatu WE oraz artykułu 3, ustęp 8 Statutu).

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 artykuł 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.³⁷

Jeżeli jednak w ramach prowadzonej kontroli Ombudsman zdobędzie informacje o faktach, które - jego zdaniem - podlegają przepisom prawa karnego, zawiadamia o nich niezwłocznie 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 (artykuł 4, ustępy 1 i 2 Statutu).

7. Doświadczenia i perspektywy

Pierwszy Ombudsman europejski, Szwed Jacob Söderman został powołany przez Parlament Europejski w lipcu 1995 r. i objął funkcję we wrześniu tego roku po złożeniu ślubowania przed Trybunałem Sprawiedliwości. Do jego zadań należało ustalenie praktycznych reguł funkcjonowania urzędu, dobór współpracowników i, co chyba najważniejsze, dokonanie pierwszej praktycznej interpretacji przepisów regulujących jego kompetencje. W obydwu rocznych raportach za lata 1995 i 1996 przedstawionych dotychczas Parlamentowi Europejskiemu, nie tylko przedstawił statystyczne informacje o funkcjonowaniu urzędu, ale także zaprezentował własną wizję powierzonej mu funkcji.³⁸

Warto w tym miejscu przytoczyć kilka danych, które ilustrują faktyczny

³⁷ Artykuł 214 Traktatu WE: "Członkowie organów Wspólnoty, członkowie Komisji oraz urzędnicy i pozostali pracownicy Wspólnoty mają obowiązek, także po wygaśnięciu ich funkcji, nieudzielania informacji ze względu na ich charakter objętych tajemnicą zawodową; dotyczy to w szczególności informacji o przedsiębiorstwach, ich stosunkach gospodarczych i kosztach".

³⁸ Por. *Le Médiateur européen. Rapport annuel 1995*, op.cit., s.1-48; *Le Médiateur européen. Rapport annuel 1996*, op.cit., s.1-128; S.Tierney, *European Citizenship in Practice? The First Annual Report of the European Ombudsman*, "European Public Law", nr 4 1996, s.517-529; J.Söderman, *A Thousand and One Complaints: The European Ombudsman en Route*, "European Public Law", nr 3 1997, s.351-361.

zakres działalności Ombudsmana oraz dają pojęcie o problemach, z którymi się styka. I tak, w 1996 r. rozpatrywał on w sumie 1041 spraw, z czego 196 było wszczętych w roku poprzednim (w 1995 r. dotyczyło to 537 spraw). Tylko trzy kontrole zostały zainicjowane przez samego Ombudsmana.

O nikłej znajomości zasad składania skarg do Ombudsmana świadczy fakt, że aż 89% spośród nich nie spełniało warunków dopuszczalności. Spośród wszystkich skarg 2/3 nie należało do właściwości Ombudsmana, w przeważającej mierze (542 na 598) ze względu na to, że skarga nie dotyczyła działalności instytucji bądź organu Wspólnoty. Około połowie skarżących Ombudsman europejski wskazał inne instytucje, właściwe dla rozstrzygnięcia ich problemu: Ombudsmana krajowego, Parlament Europejski (w formie petycji) czy Komisję Europejską.

W 1996 r. Ombudsman wszczął 210 kontroli, z czego aż 81% odnosiło się do “złego zarządzania” w działalności Komisji. Pośród ujawnionych przez Ombudsmana przejawów “złego zarządzania” dominowały przypadki niewywiązania się ze zobowiązań (36%), następnie błędy proceduralne (13%), odmowy udzielenia informacji i braku przejrzystości w działalności administracji (13%), brak kompetencji (8%), nadużycia władzy (7%).

Skargi do Ombudsmana w znacznym stopniu składane są bez pośrednictwa członka Parlamentu (803 wobec 29 złożonych za pośrednictwem deputowanego); ich autorami są zazwyczaj osoby fizyczne (717 na 803), rzadziej osoby prawne: przedsiębiorstwa (40) oraz stowarzyszenia (46).

Tylko 102 kontrole zakończyły się w 1996 r. podjęciem decyzji, z czego 63% to decyzje o niestwierdzeniu “złego zarządzania”, a tylko w 24% przypadków przekazano krytyczne stanowiska Ombudsmana instytucji lub organowi Wspólnoty, a w 9% - instytucja uwzględniła skargę.³⁹

Nie może dziwić fakt, że wobec niezbyt dużej efektywności działalności Ombudsmana - co wynika m.in. z bardzo skromnego liczebnie zespołu pomocniczego oraz z braku powszechnej świadomości obywateli Unii, iż mogą skarżyć “złe zarządzanie” instytucji wspólnotowych - celem, który postawił sobie na najbliższy okres Jacob Söderman jest upowszechnienie wiedzy o obywatelstwie Unii i prawach przysługujących obywatelom. Działalność edukacyjna i propagandowa nie została nigdzie wymieniona *expressis verbis* pośród zadań Ombudsmana, jednak jej podjęcie jest logiczną konsekwencją pierwszych doświadczeń i wyrazem dbałości o większą skuteczność podejmowanych działań.⁴⁰

Zagadnieniem, na którym koncentruje się uwaga obecnego Ombudsmana jest prawo obywateli do wglądu do dokumentów znajdujących się

³⁹ *Le Médiateur européen. Rapport annuel 1996*, op.cit., s.102-108.

⁴⁰ Por. *Stratégie en matière d'information* w: tamże, s.97-103.

w posiadaniu administracji wspólnotowej. Było to przedmiotem jego inicjatywy kontrolnej, gdyż traktowane jest to jako ten aspekt działalności instytucji, który w sposób bezpośredni i zasadniczy przesądza o sytuacji obywateli Unii.⁴¹

Nowym problemem, stojącym przed Ombudsmanem, jest budząca wiele wątpliwości kwestia objęcia jego kompetencjami “drugiego” i “trzeciego filaru” określonych w Traktacie o UE. Jak dotąd, sprzeczne stanowiska na ten temat zajmowały Rada oraz Trybunał Sprawiedliwości.⁴² Jacob Söderman zauważa, że problem ten nie jest możliwy do rozstrzygnięcia w sposób generalny, a przedmiotem jego analizy będą w przyszłości konkretne przypadki i sytuacje.

Urzędujący Ombudsman jest zdania, że jego instytucja jest na tyle młoda i dopiero kształtuje praktykę swego funkcjonowania, że nie ma potrzeby wprowadzania korekt do regulacji traktatowej. Rzeczywiście, z takiej nadarzającej się okazji nie skorzystano w trakcie prac koncepcyjnych nad Traktatem Amsterdamskim, który nie wniósł w tej materii żadnych nowych elementów.⁴³ Na obecnym etapie integracji Europy zasadniczym przedmiotem zainteresowania jest wprowadzenie wspólnej waluty, a także rozszerzenie UE o nowych członków. Zagadnienia związane z prawami obywateli Unii wydają się być odsunięte na dalszy plan, lecz do obowiązków Ombudsmana należy podejmowanie ciągłych wysiłków, aby już obecnie przysługujące tym obywatelom uprawnienia realizowane były w codziennej praktyce.⁴⁴

⁴¹ J.Söderman, op.cit., s.355-56; *Le Médiateur européen. Rapport annuel 1996*, op.cit., s.82-89.

⁴² Por. decyzja Rady z 20 grudnia 1993 r. dotycząca publicznego dostępu do dokumentów Rady, “*Dziennik Urzędowy WE*” 1993, L340/43 oraz orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości C/58/94 *Holandia/Rada* (1996), ECR I-2169.

⁴³ *Médiateur national et médiateur européen*, op.cit., s.5.

⁴⁴ J.Söderman, op.cit., s.361.