



PARLAMENT EUROPEJSKI

2014 - 2019

Dokument z posiedzenia

A8-0058/2014

9.12.2014

SPRAWOZDANIE

w sprawie sprawozdania rocznego dotyczącego działalności Europejskiego
Rzecznika Praw Obywatelskich w 2013 r.
(2014/2159(INI))

Komisja Petycji

Sprawozdawca: Jarosław Leszek Wałęsa

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE	12
WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI	17

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie sprawozdania rocznego dotyczącego działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2013 r. (2014/2159(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając sprawozdanie roczne dotyczące działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2013 r.,
 - uwzględniając art. 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),
 - uwzględniając art. 43 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,
 - uwzględniając decyzję Parlamentu Europejskiego 94/262/EWWiS, WE, Euratom z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich¹,
 - uwzględniając Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej przyjęty przez Parlament Europejski we wrześniu 2001 r.,
 - uwzględniając zasady przejrzystości i uczciwości dotyczące lobbingu opublikowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD),
 - uwzględniając swoje poprzednie rezolucje w sprawie działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich,
 - uwzględniając art. 220 ust. 2 zdanie drugie i trzecie Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Petycji (A8–0058/2014),
- A. mając na uwadze, że sprawozdanie roczne z działalności Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w 2013 r. zostało oficjalnie przedstawione przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego w dniu 15 września 2014 r., zaś w dniu 24 września 2014 r. rzecznik Emily O'Reilly przedstawiła w Brukseli swoje sprawozdanie Komisji Petycji;
- B. mając na uwadze, że art. 24 TFUE wprowadza zasadę, iż każdy obywatel Unii może zwracać się do Rzecznika Praw Obywatelskich ustanowionego zgodnie z postanowieniami artykułu 228;
- C. mając na uwadze, że na mocy art. 228 TFUE Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich uprawniony jest do przyjmowania skarg dotyczących przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów, urzędów lub agencji Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje sądowe;

¹ Dz.U. L 113 z 4.5.1994, s. 15.

- D. mając na uwadze, że art. 41 karty praw podstawowych stanowi, że: „Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”;
- E. mając na uwadze, że art. 43 karty stanowi: „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 w przypadkach niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje sądowe”;
- F. mając na uwadze, że definicja ta nie ogranicza niewłaściwego administrowania do przypadków, w których naruszane prawo lub zasada są prawnie wiążące; mając na uwadze, że zasady dobrego administrowania idą dalej niż przepisy prawne; mając na uwadze, że według pierwszego Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich „niewłaściwe administrowanie ma miejsce wówczas, gdy organ publiczny nie działa zgodnie z przepisem lub zasadą, które mają dla niego charakter wiążący”; mając na uwadze, że wymaga to od instytucji, organów, urzędów i agencji Unii nie tylko wywiązywania się z ich obowiązków prawnych, lecz także stawiania sobie za cel służby obywatelom i dbania o to, by obywatele byli właściwie traktowani i w pełni korzystali ze swoich praw;
- G. mając na uwadze, że pojęcie dobrej administracji powinno zostać rozszerzone tak, aby obejmowało lepszą administrację, rozumianą jako trwałe i nieprzerwany proces doskonalenia;
- H. mając na uwadze, że głównym priorytetem Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich jest dopilnowanie, by prawa obywateli były w pełni przestrzegane, a prawo do dobrej administracji odzwierciedlało najwyższe standardy, jakich oczekują instytucje, organy, urzędy i agencje Unii; mając na uwadze, że Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich odgrywa podstawową rolę w pomaganiu instytucjom UE w tym, by stawały się bardziej otwarte, skuteczne, przyjazne obywatelom, co ma zaowocować wzmocnieniem zaufania obywateli do UE;
- I. mając na uwadze, że Emily O'Reilly została wybrana na Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przez Parlament Europejski na posiedzeniu plenarnym w dniu 3 lipca 2013 r. i złożyła przysięgę w dniu 30 września 2013 r.
- J. mając na uwadze, że w 2013 r. 23 245 obywateli zwróciło się o pomoc do Rzecznika; w związku z powyższym mając na uwadze, że 19 418 obywateli otrzymało porady za pomocą interaktywnego przewodnika znajdującego się na stronie internetowej Rzecznika, a 1407 wniosków miało charakter informacyjny; mając na uwadze, że 2420 wniosków zarejestrowano jako skargi (2442 w 2012 r.); mając na uwadze, że w związku ze skargami otrzymanymi w 2013 r. Rzecznik podjął działania w 2354 przypadkach;
- K. mając na uwadze, że istotne jest, by Rzecznik przekazywał bardziej szczegółowe informacje na temat formy, w jakiej należy składać skargi, aby można było dokonywać porównań między skargami otrzymanymi na przestrzeni lat w formie elektronicznej za pośrednictwem interaktywnej strony internetowej Europejskiego Rzecznika Praw

Obywatelskich a skargami otrzymanymi drogą tradycyjną;

- L. mając na uwadze, że w 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wszczął 350 dochodzeń (465 w 2012 r.), z czego 341 na podstawie skarg, natomiast 9 z własnej inicjatywy;
- M. mając na uwadze, że w 2013 r. Rzecznik zamknął 461 dochodzeń (390 w 2012 r.), z czego 441 na podstawie skarg, a 20 z własnej inicjatywy; mając na uwadze, że wśród dochodzeń zamkniętych, 340 (77,1%) dotyczyło skarg złożonych przez indywidualnych obywateli, a 101 (22,9%) przez przedsiębiorstwa, stowarzyszenia lub inne podmioty prawne;
- N. mając na uwadze, że dochodzenia zamknięte w 2013 dotyczyły wniosków o informacje i dostęp do dokumentów (25,6 %), Komisji jako strażnika traktatów (19,1 %), spraw instytucjonalnych i dotyczących polityki (17,6 %), administracji i regulaminu pracowniczego (16,5 %), konkursów i procedur rekrutacji (14,8 %), rozstrzygnięcia przetargów lub przyznawania dotacji (9,5 %) oraz realizacji umów (7,4 %);
- O. mając na uwadze, że w dochodzeniach wszczętych przez Rzecznika w 2013 r. wyróżniono następujące kluczowe tematy: przejrzystość w instytucjach UE, kwestie etyczne, udział obywateli w unijnym procesie decyzyjnym, projekty i programy finansowane przez UE, prawa podstawowe i kultura służby obywatelom;
- P. mając na uwadze, że w dziedzinie przejrzystości najczęściej poruszane kwestie to odmowa udzielenia przez poszczególne instytucje dostępu do dokumentów lub informacji, posiedzenia odbywające się przy drzwiach zamkniętych i brak przejrzystości przy wyznaczaniu członków grup ekspertów UE; mając na uwadze, że publiczny dostęp do dokumentów jest jednym z praw gwarantowanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej;
- Q. mając na uwadze, że Rzecznik blisko współpracuje z różnymi sieciami, z których najbardziej znaczącą jest europejska sieć rzeczników praw obywatelskich, w skład której wchodzi 94 urzędy w 35 państwach europejskich; mając na uwadze, że skargi wykraczające poza zakres kompetencji Rzecznika są przekazywane członkowi sieci, który jest najwłaściwszy do rozpatrzenia danej skargi; mając na uwadze, że 52,5 % otrzymanych skarg przekazano innym członkom sieci;
- R. mając na uwadze, że Komisja Petycji Parlamentu Europejskiego jest pełnoprawnym członkiem europejskiej sieci rzeczników praw obywatelskich; mając na uwadze, że w 2013 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał tej komisji 51 spraw; mając na uwadze, że 178 spraw przekazano Komisji Europejskiej, a 503 innym instytucjom i organom;
- S. mając na uwadze, że Rzecznik współpracuje również z innymi organizacjami międzynarodowymi, takimi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych; mając na uwadze, że Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, wraz z Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską, Agencją Praw Podstawowych oraz Europejskim Forum Osób Niepełnosprawnych tworzą unijne ramy zgodnie z Konwencją o prawach osób niepełnosprawnych ONZ; mając na uwadze, że powyższe ramy mają na celu ochronę, propagowanie i monitorowanie wdrażania Konwencji na szczeblu instytucji

europijskich;

- T. mając na uwadze, że sprawozdanie za rok 2013 nie zawiera dokładnych danych liczbowych dotyczących odsetka skarg mieszczących się w kompetencjach Rzecznika, albo wykraczających poza nie; mając na uwadze, że we wszystkich sprawozdaniach rocznych sporządzanych w przyszłości powinno się zamieszczać konkretne dane liczbowe, aby można było dokonać porównania między latami oraz łatwo dostrzec tendencje w zakresie dopuszczalności lub niedopuszczalności skarg; mając na uwadze, że zgodnie ze sprawozdaniem, że 100 typowych skarg, które wpłynęły do urzędu, 68 nie mieści się w zakresie kompetencji Rzecznika i są one w związku z tym przekazywane rzecznikom krajowym lub regionalnym, Komisji Petycji Parlamentu lub innym organom zajmującym się rozpatrywaniem skarg, takim jak Komisja Europejska, sieć SOLVIT, portal „Twoja Europa – Porady” czy Europejskim Centrum Konsumentckim; mając na uwadze, że śledzenie procesu rozpatrywania skarg oraz informacje dotyczące skarg przekazywane innym instytucjom lub organom są niezbędne w celu z dopilnowania, by sprawy obywateli rozpatrywane były w sposób bezstronny, sprawiedliwy i w rozsądnym czasie;
- U. mając na uwadze, że wśród otrzymanych 100 typowych skarg, jedynie 32 należą do zakresu kompetencji Rzecznika; mając na uwadze, że 17 z nich nie kończy się dochodzeniem (9 zostaje uznanych za niedopuszczalne, a 8 za dopuszczalne, ale nie zawierają one wystarczających podstaw do otwarcia dochodzenia); mając na uwadze, że wśród otrzymanych 100 typowych skarg 15 skarg daje podstawę do otwarcia dochodzenia; mając na uwadze, że cztery z tych skarg załatwia się polubownie w trakcie dochodzenia, cztery prowadzą do braku wykrycia przypadku niewłaściwego administrowania, jedna prowadzi do wykrycia przypadku niewłaściwego administrowania, a w przypadku sześciu z nich uznaje się, że nie zawierają one podstaw do kontynuowania dochodzenia;
- V. mając na uwadze, że 80% (40 spraw) dochodzeń, podczas których wykryto przypadki niewłaściwego administrowania, zamknięto uwagą krytyczną skierowaną do instytucji, a 18% (9 spraw) zamknięto projektami zaleceń, które zostały przyjęte przez instytucje w pełni lub częściowo; mając na uwadze, że w jednym przypadku (2%) Rzecznik opracował sprawozdanie specjalne pt. „Sprawozdanie specjalne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dochodzenia z własnej inicjatywy OI/5/2012/BEH-MHZ dotyczące Frontex-u”; mając na uwadze, że Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich przedkłada średnio jedno sprawozdanie specjalne rocznie;
- W. mając na uwadze, że sprawozdanie specjalne jest ostatecznym środkiem, jakim dysponuje Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w rozwiązywaniu problemów niewłaściwego administrowania przez instytucje, organy, urzędy i agencje Unii; mając na uwadze, że Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich powinien w większym stopniu korzystać ze swoich uprawnień i rozwijać dostępne mu instrumenty;
- X. mając na uwadze, że w 2012 r. w 80% przypadków zastosowano się do propozycji Rzecznika; mając na uwadze, że w stosunku do Komisji, której dotyczy największa liczba dochodzeń, odnotowuje się wskaźnik zastosowania się do zaleceń Rzecznika na poziomie 84%; mając na uwadze, że Rzecznik co roku publikuje obszerny opis reakcji

instytucji UE na jego zalecenia mające na celu poprawę administracji UE; mając na uwadze, że wskaźnik niestosowania się do zaleceń Rzecznika wynoszący 20% stanowi poważne zagrożenie, które może doprowadzić do dalszego obniżania się poziomu zaufania obywateli co do skuteczności instytucji europejskich;

- Y. mając na uwadze, że najwięcej skarg wpływających do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy Komisji Europejskiej; mając na uwadze, że jedno z dochodzeń przeprowadzonych w 2013 r. było związane z dokumentami dotyczącymi klauzuli derogacyjnej od Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, z której korzysta Zjednoczone Królestwo;
- Z. mając na uwadze, że średni czas trwania dochodzeń w sprawach zamkniętych przez Rzecznika w 2013 r. wyniósł 13 miesięcy; mając na uwadze, że 22% spraw zamknięto w ciągu 3 miesięcy, 37% w ciągu 3–12 miesięcy, 14% w ciągu 12–18 miesięcy, a 27% po upływie więcej niż 18 miesięcy;
- AA. mając na uwadze, że budżet Rzecznika na 2013 r. wyniósł 9 731 371 EUR i to, że plan zatrudnienia urzędu Rzecznika przewiduje 67 stanowisk; mając na uwadze, że utrzymanie budżetu i zasobów kadrowych na odpowiednim poziomie ma podstawowe znaczenie dla zapewnienia skuteczności działań służb Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz szybkiej odpowiedzi na skargi obywateli;
- AB. mając na uwadze, że Emily O'Reilly jest pierwszą kobietą wybraną na stanowisko Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich;
- 1. zatwierdza sprawozdanie roczne za 2013 r. przedłożone przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich; gratuluje Emily O'Reilly z tytułu jej pierwszego sprawozdania w roli Rzecznika, a także z zadowoleniem przyjmuje jej podejście polegające na pomyślnym utrzymywaniu stosunków roboczych i współpracy z Parlamentem, zwłaszcza z Komisją Petycji; przyznaje, że rok 2013 był rokiem przejściowym i że sprawozdanie roczne jest w dużej mierze poświęcone działalności ustępującego rzecznika prof. Nikiforosa Diamandourosa oraz składa wyrazy uznania za jego dokonania;
- 2. zobowiązuje się do wznowienia praktyki Parlamentu polegającej na zapraszaniu Rzecznika na posiedzenie plenarne natychmiast po jego wyborze na stanowisko;
- 3. w pełni popiera wyznaczony przez nowego Rzecznika ostateczny cel, jakim jest wzmocnienie struktur i instytucji odpowiedzialności i przejrzystości na szczeblu europejskim w celu propagowania dobrej administracji w służbie każdego obywatela i mieszkańca UE, a także cel poprawy jakości demokracji w Unii Europejskiej; ponownie podkreśla kluczową rolę Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w podejmowaniu kwestii trosk obywateli i w przyczynianiu się do zbliżenia obywateli i instytucji UE, mimo dzielącej ich odległości;
- 4. podkreśla wagę mediów społecznościowych jako kanału komunikacji i zachęca biuro Rzecznika do korzystania z nich w większym zakresie, aby podnosić wiedzę społeczeństwa na temat działalności Rzecznika i propagować prawa obywateli UE; uważa jednak, że cyfryzacja usług Rzecznika nie powinna prowadzić do wykluczenia

obywateli, którzy nie mają dostępu do internetu lub nie potrafią z niego korzystać; wzywa Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich do poświęcenia szczególnej uwagi potrzebom tych osób, aby każdy obywatel UE miał równy dostęp do tych usług Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i tym samym możliwość pełnego z nich korzystania;

5. przyjmuje do wiadomości, że sprawozdanie roczne Rzecznika za 2013 r. unowocześniono oraz że, oprócz tradycyjnej wersji do druku, dostępna jest też interaktywna wersja do pobrania w formacie książki elektronicznej; przyjmuje także do wiadomości, że sprawozdanie podzielono na dwie części – pierwsza to napisany przystępnym językiem tekst referencyjny przedstawiający najważniejsze fakty i dane liczbowe na temat działalności Rzecznika w 2013 r., natomiast druga część zawiera szczegółowe sprawozdanie z kluczowych spraw objętych dochodzeniem Rzecznika w 2013 r.¹;
6. chwali nowe podejście Rzecznika, które odzwierciedla chęć Emily O'Reilly uczynienia instytucji Rzecznika jak najbardziej dostępną i przyjazną; zachęca zainteresowane podmioty do zapoznania się z częścią szczegółową poświęconą pt.: „Good administration in practice: the European Ombudsman's decisions in 2013” [Dobre praktyki administracyjne: decyzje Rzecznika Europejskiego w 2013 r.] oraz do poważnego potraktowania uwag i zaleceń Rzecznika;
7. przyjmuje do wiadomości fakt, że w 2013 r. największa liczba skarg wpłynęła z Hiszpanii (416), Niemiec (269), Polski (248) i Belgii (153); odnotowuje, że w przypadku dochodzeń wszczętych przez państwo członkowskie, najwięcej przypadków pochodzi z Belgii (53), Niemiec (40), Włoch (39) i Hiszpanii (34);
8. zwraca uwagę, że wśród dochodzeń zamkniętych najwięcej jest spraw dotyczących przejrzystości (64,3 %), co stanowi wzrost w porównaniu z rokiem 2012 (52,7 %); zwraca uwagę, że innymi kluczowymi tematami skarg były kwestie etyczne, udział obywateli UE w procesie decyzyjnym, projekty finansowane przez UE, prawa podstawowe i kultura służby obywatelom;
9. jest zdania, że przejrzystość, otwartość, dostęp do informacji, poszanowanie praw obywateli i wysokie standardy etyczne są niezbędne do budowania i utrzymania zaufania obywateli do europejskiej służby cywilnej; podkreśla, że zaufanie między obywatelami a instytucjami ma kapitalne znaczenie w obecnej trudnej sytuacji gospodarczej; zgadza się z Rzecznikiem, że przejrzystość jest podstawą rozwiniętej demokracji w tym sensie, że umożliwia kontrolę działalności organów publicznych, ocenę ich wydajności i pociąganie ich do odpowiedzialności; zgadza się również, że otwartość i publiczny dostęp do dokumentów stanowią nieodzowną część systemu instytucjonalnych mechanizmów zachowania równowagi; uznaje prawo obywateli do prywatności i ochrony ich danych osobowych;
10. zauważa, że zalecenia i krytyczne uwagi nie są prawnie wiążące, niemniej jednak podkreśla, że instytucje UE mogą potraktować je jako okazję do rozwiązania pewnych problemów, wyciągnięcia wniosków na przyszłość i jako możliwość zapobieżenia

¹ <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/annualreports.faces>

powtarzaniu się podobnych przypadków niewłaściwego administrowania; wzywa wszystkie instytucje, organy, urzędy i agencje UE do pełnej współpracy z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich, aby w pełni zapewnić stosowanie się do jego zaleceń oraz w pełni wykorzystać zgłaszane przez niego uwagi krytyczne; przypomina, że w karcie praw podstawowych (art. 41) uznano prawo do dobrej administracji za podstawowe prawo obywateli Unii Europejskiej;

11. zauważa, że zdecydowana większość dochodzeń prowadzonych przez Rzecznika w ubiegłym roku (64,3 %) dotyczyła Komisji Europejskiej; jest zdania, że skoro Komisja jest instytucją, której decyzje najprawdopodobniej w największym stopniu bezpośrednio wpływają na obywateli, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorstwa, to logiczne jest, że jest ona głównym obiektem kontroli publicznej; zauważa jednak z zaniepokojeniem, że odsetek skarg dotyczących Komisji wzrósł w porównaniu z rokiem 2012, kiedy to wyniósł 52,7 %; zachęca Rzecznika do zbadania i wskazania powodów tego wzrostu w celu usprawnienia administracji Komisji, a także w celu poprawy wiarygodności ogółu instytucji UE; wzywa nową Komisję do szybkiego podjęcia kroków w celu poprawy obecnej sytuacji, a tym samym zmniejszenia liczby skarg dotyczących Komisji;
12. z niepokojem odnotowuje fakt, że odsetek skarg dotyczących agencji UE prawie się podwoił – z 12,5 % w 2012 r. wzrósł do 24 % w 2013 r.; sugeruje, aby Rzecznik wskazał, czy powyższy wzrost był wynikiem wyższego poziomu wiedzy społeczeństwa o procedurze składania skarg, czy też został wywołany innymi czynnikami, takimi jak potencjalny brak zastosowania się agencji UE do zaleceń Rzecznika z poprzednich lat; zachęca Rzecznika do monitorowania zmian zachodzących w agencjach i informowania o nich bez zbędnej zwłoki; wspiera plany Rzecznika polegające na docieraniu do różnych agencji i uświadamianiu ich o znaczeniu dobrej administracji, prawidłowego rozpatrywania skarg i kultury służby obywatelom;
13. z zadowoleniem odnotowuje, że w 2013 r. odsetek skarg dotyczących Europejskiego Urzędu Doboru Kadr (EPSO) spadł o ponad połowę – z 16,8% w 2012 r. do 7,1% w 2013 r.; z zadowoleniem odnotowuje również, że odsetek skarg na Parlament Europejski spadł z 5,2% w 2012 r. do 4,3% w 2013 r.; wyraża uznanie dla działań Rzecznika i EPSO mających na celu zmniejszenie liczby skarg wpływających przeciwko tej agencji;
14. zwraca uwagę, że w 2013 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich opublikował nowe wydanie Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej; wzywa wszystkie instytucje do wdrożenia tego kodeksu oraz przestrzegania go w pełni; wzywa nowo powołaną Komisję do przyjęcia wspólnych wiążących zasad postępowania administracyjnego dla struktur administracji UE, a w szczególności do przedstawienia projektu rozporządzenia w tym zakresie; przypomina, że art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi, iż „każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”;
15. zachęca wszystkie instytucje, organy i agencje UE do poprawy funkcjonowania poprzez przywiązywanie większej uwagi do dobrej administracji i przestrzegania zasad kultury

służby obywatelom; wzywa je do ściślejszej współpracy z Rzecznikiem w szybkim odpowiadaniu na jego zapytania oraz w skracaniu terminów zamknięcia dochodzenia w sprawie składanych skarg; wspiera Rzecznika w podejmowanych wysiłkach na rzecz przyspieszenia procesu prowadzenia dochodzeń oraz skrócenia czasu udzielania odpowiedzi na skargi, aby szybko i właściwie służyć obywatelom korzystającym z przysługujących im praw;

16. zwraca uwagę, że ogólny poziom zastosowania się do zaleceń Rzecznika wyniósł 80% w 2012 r. i stanowi niewielki spadek w porównaniu z 2011 r. (82%); wspiera Rzecznika w planach poprawy wskaźników stosowania się do jego zaleceń; naciska w szczególności na Komisję, aby dołożyła ona wszelkich starań w celu poprawy tych wskaźników; wyraża zaniepokojenie w związku z 20%-wym wskaźnikiem niestosowania się do zaleceń Rzecznika i wzywa instytucje, organy, urzędy i agencje Unii do udzielania odpowiedzi na krytyczne uwagi Rzecznika oraz do reagowania na nie w rozsądnych ramach czasowych i do podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu poprawy wskaźnika zastosowania się do tych uwag poprzez jak najszybsze wdrożenie zaleceń i krytycznych uwag Rzecznika; oczekuje na konkretne informacje zawarte w sprawozdaniu z przestrzegania za 2013 r., które zostanie wkrótce przedstawione przez Rzecznika;
17. przyjmuje do wiadomości, że Rzecznik wykrył przypadki niewłaściwego administrowania w 10,8% dochodzeń zamkniętych w 2013 r., a w 80% tych przypadków wystosował uwagi krytyczne w stosunku do zainteresowanej instytucji; zwraca uwagę, że w 18% przypadków niewłaściwego administrowania instytucja w pełni lub częściowo przyjęła projekty zaleceń Rzecznika;
18. przyjmuje do wiadomości, że Rzecznik przedstawił Parlamentowi specjalne sprawozdanie, którego tematem był brak w agencji Frontex mechanizmu rozpatrywania skarg dotyczących naruszania praw podstawowych wynikającego z jej działalności; wyraża pewność, że wspomniane specjalne sprawozdanie będzie przedmiotem sprawozdania, które przygotuje Komisja Petycji Parlamentu we współpracy z Komisją Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych;
19. zachęca Rzecznika do wzmocnienia relacji i zacieśnienia współpracy z różnymi sieciami, w szczególności z europejską siecią rzeczników praw obywatelskich oraz w ramach Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ; przypomina o wezwaniu Parlamentu w sprawozdaniu rocznym Komisji Petycji za rok 2012 do utworzenia przez Parlament sieci obejmującej komisje petycji w państwach członkowskich, która mogłaby być uzupełnieniem europejskiej sieci rzeczników obywatelskich;
20. przypomina, że Komisja Petycji jest pełnoprawnym członkiem obu wspomnianych sieci; odnotowuje, że w 2013 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał komisji 51 skarg;
21. przyjmuje do wiadomości nową strategię Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich „Towards 2019” [Perspektywy na 2019 r.] opartą na trzech głównych filarach opisanych słowami „wpływ, znaczenie i rozpoznawalność”; rozumie, że Rzecznik zamierza rozszerzyć zakres swojego wpływu poprzez prowadzenie dochodzeń strategicznych w celu rozwiązywania problemów systemowych, a także wzmocnić swoją rolę poprzez

udział w kluczowych debatach unijnych oraz zwiększyć rozpoznawalność swojej osoby poprzez aktywniejsze docieranie do zainteresowanych podmiotów i zwracanie uwagi na ważne sprawy;

22. wzywa Rzecznika do kontynuowania działań na rzecz doskonalenia kanałów komunikacji i korzystania z prac zrealizowanych w ramach Europejskiego Roku Obywateli 2013 oraz usprawnienia przekazywania informacji obywatelom europejskim, aby byli oni należycie informowani o usługach Rzecznika i o jego sferze odpowiedzialności;
23. ponownie podkreśla wagę europejskiej inicjatywy obywatelskiej jako nowego narzędzia umożliwiającego obywatelom bezpośrednio angażowanie się w proces podejmowania decyzji w ramach opracowywania przepisów europejskich;
24. z zadowoleniem przyjmuje wiadomość o kilku ważnych dochodzeniach wszczętych przez Rzecznika, jak np. dochodzenia dotyczące przejrzystości w negocjacjach transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP), informowania o nieprawidłowościach w instytucjach UE, przejrzystości w grupach ekspertów Komisji, przypadków tzw. efektu drzwi obrotowych, praw podstawowych w polityce spójności i europejskiej inicjatywy obywatelskiej; oczekuje na wyniki tych dochodzeń;
25. z zadowoleniem przyjmuje decyzję Rady Unii Europejskiej o opublikowaniu unijnych wytycznych negocjacyjnych odnoszących się do prowadzonych aktualnie negocjacji w sprawie TTIP pomiędzy UE a USA; również z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji o opublikowaniu większej liczby tekstów dotyczących negocjacji unijnych oraz zapewnieniu szerszego dostępu do innych dokumentów w kontekście negocjacji TTIP; uważa, że ścisłe śledzenie zachowania przejrzystości w negocjacjach w sprawie TTIP wzmocniło rolę Rzecznika jako strażnika przejrzystości UE; popiera wezwanie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich do przyjęcia przez instytucje Unii Europejskiej przejrzystego podejścia politycznego oraz do przeprowadzenia kampanii informacyjnej na temat TTIP; zobowiązuje się śledzić wyniki konsultacji w sprawie przejrzystości TTIP, m.in. poprzez rozpatrzenie otrzymanych petycji dotyczących tej kwestii, mając w szczególności na uwadze potencjalny wpływ TTIP i innych negocjacji handlowych na życie obywateli Europy;
26. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji oraz sprawozdania Komisji Petycji Radzie, Komisji, Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich, jak również rządów i parlamentom państw członkowskich oraz rzecznikom lub odpowiadającym im organom w państwach członkowskich.

UZASADNIENIE

W dniu 3 lipca 2013 r. Parlament Europejski wybrał Emily O'Reilly na Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, a w dniu 30 września 2013 r. złożyła ona przysięgę przed Trybunałem Sprawiedliwości. Sprawozdanie roczne Rzecznika za rok 2013 obejmuje zatem jedynie część działalności urzędu pod jej kierownictwem. Sprawozdanie poświęcone jest w dużej mierze dokonaniom jej poprzednika, Nikiforosa Diamandourosa. Rzecznik przedstawiła sprawozdanie roczne przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego w dniu 15 września, a Komisji Petycji w dniu 24 września 2014 r.

Na prośbę Emily O'Reilly sprawozdanie roczne unowocześniono w celu uczynienia instytucji Rzecznika jak najbardziej dostępną i przyjazną. Sprawozdanie podzielono na dwie części. Pierwsza część jest publikacją do druku lub do pobrania (dostępną również w postaci książki elektronicznej (EPUB)), zawierającą kluczowe fakty i dane liczbowe dotyczące działalności Rzecznika w 2013 r. Druga część zawiera szczegółową analizę kluczowych spraw, którymi Rzecznik zajmował się w 2013 r. i która nosi tytuł „Good administration in practice: the European Ombudsman's decisions in 2013” [Dobre praktyki administracyjne: decyzje Rzecznika Europejskiego w 2013 r.]¹. Niestety publikacja ta dostępna jest jedynie w języku angielskim, co ogranicza liczbę jej odbiorców.

W 2013 r. Rzecznik zarejestrował kontakt z 23 245 obywatelami, którzy skorzystali z usług Urzędu za pośrednictwem portalu Rzecznika. Przeważającej większości osób (19 418) udzielono pomocy za pośrednictwem interaktywnego przewodnika na portalu Rzecznika. Pozostałe sprawy dotyczyły wniosków o informacje (1407), na które służby Rzecznika udzieliły odpowiedzi, lub skarg (2420), które zarejestrowano.

Sprawozdanie za rok 2013 nie zawiera dokładnych danych liczbowych dotyczących zarówno skarg mieszczących się w kompetencjach Rzecznika, jak i wykraczających poza nie. Poza opisem przebiegu 100 typowych skarg, we wszystkich sprawozdaniach rocznych należałoby również zamieścić konkretne dane liczbowe, aby można było dokonać porównania między latami oraz łatwo przewidzieć tendencje w zakresie dopuszczalności lub niedopuszczalności skarg.

Rzecznik wszczął 341 dochodzeń na podstawie skarg i 9 z własnej inicjatywy oraz zamknął 441 dochodzeń na podstawie skarg i 20 z własnej inicjatywy. Głównym źródłem skarg byli obywatele (340) oraz przedsiębiorstwa, stowarzyszenia i inne podmioty prawne (101).

Jeśli chodzi o kraj pochodzenia skarg, to kolejność jest następująca: Hiszpania jest na pierwszym miejscu (416), następnie Niemcy (269), Polska (248) i Belgia (153). Fakt, że wiele skarg pochodzi z danego państwa członkowskiego nie zawsze oznacza, że wszczyna się proporcjonalną liczbę dochodzeń. Dla przykładu, dane liczbowe za rok 2013 pokazują, że na 153 skargi pochodzące z Belgii dochodzenie wszczęto w 53 przypadkach, podczas gdy na 416 skarg z Hiszpanii dochodzenie wszczęto jedynie w 34 przypadkach.

¹ Obie publikacje można znaleźć na stronie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem: www.ombudsman.europa.eu

Z 350 dochodzeń wszczętych przez Rzecznika 225 (64,3%) dotyczyło Komisji Europejskiej, 84 (24%) – agencji UE, 28 (8%) – innych organów, 25 (7,1%) – Europejskiego Urzędu Doboru Kadr (EPSO), 15 (4,3%) – Parlamentu Europejskiego, 14 (4%) – Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i 10(2,9%) – Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Ponieważ Komisja jest główną instytucją Unii podejmującą decyzje mające bezpośredni wpływ na obywateli, logiczne jest, że stanowi główny obiekt ich skarg.

Najbardziej widoczna zmiana na liście to spadek EPSO z drugiego miejsca w 2012 r. na czwarte w roku bieżącym. EPSO zanotowało spadek liczby skarg na urząd z 78 (16,8%) w 2012 r. do 25 (7,1%) w 2013 r.

Jeśli chodzi o przedmiot dochodzeń zamkniętych przez Rzecznika, najliczniejsze dotyczyły wniosków o informacje i dostęp do dokumentów (118), Komisji jako strażnika traktatów (88), spraw instytucjonalnych i dotyczących polityki (81), administracji i regulaminu pracowniczego (76), konkursów i procedur rekrutacji (68), rozstrzygania przetargów lub przyznawania dotacji (44) oraz wykonania umów (34).

W 2013 r. Rzecznik podjął działania w odniesieniu do 2354 skarg, które wpłynęły do urzędu. W 1359 sprawach urząd Rzecznika udzielił porad lub przekazał sprawę (np. członkowi europejskiej sieci rzeczników obywatelskich lub Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego), w 654 przypadkach skarżący został poinformowany o braku możliwości dalszego udzielania porad, a w 341 przypadkach wszczęto dochodzenie.

Główne tematy w sprawach rozpatrywanych w 2013 r. to: przejrzystość (np. dostęp do dokumentów), kwestie etyczne (np. efekt drzwi obrotowych i konflikt interesów), udział obywateli w procesie decyzyjnym UE (np. europejska inicjatywa obywatelska), projekty i programy finansowane przez UE (np. zwłoki w płatnościach i problemy związane z przetargami), prawa podstawowe (np. sprawa zgłoszenia przypadku naruszenia w Agencji Praw Podstawowych) oraz kultura służby obywatelom (np. duże opóźnienia lub brak działania instytucji)¹.

Traktat zobowiązuje instytucje do prowadzenia prac w sposób możliwie najbardziej otwarty, aby wspierać dobrą administrację oraz gwarantować zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego. Artykuł 15 ust. 3 TFUE oraz art. 42 karty praw podstawowych gwarantują prawo dostępu do dokumentów instytucji. Prawo to wdrożono w rozporządzeniu 1049/2001.

W 118 dochodzeniach (25,6%) zamkniętych w 2013 r. zaskarżana sprawa została rozwiązana przez właściwą instytucję albo sprawę rozwiązano polubownie. W 202 sprawach (43,8%) brak było uzasadnienia do dalszego prowadzenia dochodzenia. W 120 sprawach (26%) nie wykryto przypadków niewłaściwego administrowania, a w 50 przypadkach (10,8%) wykryto przypadki niewłaściwego administrowania. W 19 sprawach (4,1%) podjęto inne kroki².

¹ Szczegółowa analiza głównych spraw rozpatrywanych w 2013 r. znajduje się w publikacji pt. „Good administration in practice the European Ombudsman’s decisions in 2013” [Dobre praktyki administracyjne: decyzje Rzecznika Europejskiego w 2013 r.] dostępnej na portalu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem: www.ombudsman.europa.eu.

² Uwaga: W niektórych przypadkach Rzecznik zamknął dochodzenie z dwóch lub więcej przyczyn. Suma procentowa wynosi zatem więcej niż 100%.

Definicja niewłaściwego administrowania podana przez Rzecznika i zatwierdzona przez Parlament Europejski i Komisję Europejską brzmi: „Ze złym administrowaniem mamy do czynienia wówczas, gdy jednostka publiczna nie działa zgodnie z przepisem lub zasadą, które mają charakter obowiązkowy”. Dla instytucji oznacza to poszanowanie praworządności, zasad dobrej administracji i praw podstawowych.

W miarę możliwości Rzecznik próbuje rozpatrzyć skargę w sposób pozytywny poprzez wypracowanie rozwiązania polubownego zadowalającego zarówno skarżącego, jak i zainteresowaną instytucję. Jeżeli jednak doprowadzenie do ugody jest niemożliwe, Rzecznik zamyka sprawę, zgłaszając uwagę krytyczną lub sporządza projekt zalecenia.

Uwagę krytyczną zgłasza się w przypadkach, gdy dana instytucja nie może już wyeliminować przypadku niewłaściwego administrowania, gdy niewłaściwe administrowanie nie rodzi konsekwencji o charakterze ogólnym lub gdy Rzecznik uzna, że działania następcze z jego strony nie są konieczne. Rzecznik może również zgłosić uwagę krytyczną jeżeli uzna, że projekt zalecenia nie przyniesie pożądanego skutku lub w przypadkach, gdy zainteresowana instytucja nie przyjmuje projektu zalecenia, jednak przypadek niewłaściwego administrowania nie uzasadnia sporządzenia sprawozdania specjalnego dla Parlamentu. Uwaga krytyczna stanowi jednak dla skarżącego potwierdzenie, że jego skarga jest uzasadniona i wyraźnie wskazuje zainteresowanej instytucji popełniony błąd, by pomóc jej uniknąć podobnego postępowania w przyszłości.

Dodatkowa uwaga jest instrumentem stosowanym przez Rzecznika, gdy podczas rozpatrywania sprawy wskaże on możliwość poprawy jakości administrowania. Dodatkowe uwagi Rzecznika nie mają na celu krytykowania zainteresowanej instytucji, ale powinny jej służyć jako wskazówka i rada w zakresie poprawy świadczonych przez nią usług.

Projekt zalecenia wydaje się w przypadkach, gdy zainteresowana instytucja ma możliwość wyeliminowania niewłaściwego administrowania lub gdy przypadek niewłaściwego administrowania jest szczególnie poważny lub rodzi konsekwencje o charakterze ogólnym. W przypadku złożenia projektu zalecenia zainteresowana instytucja zobowiązana jest na mocy Traktatu przekazać Rzecznikowi szczegółową opinię w terminie trzech miesięcy.

Jeżeli instytucja, agencja lub organ UE nie ustosunkuje się odpowiednio do projektu zalecenia, Rzecznik może sporządzić i przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie specjalne. Sprawozdanie specjalne to instrument stosowany jako rozwiązanie ostateczne i stanowi ostatni etap rozpatrywania skargi przez Rzecznika. Od tego etapu to Parlament decyduje o wszelkich dalszych działaniach, jak np. sporządzenie rezolucji. Sprawozdania specjalne przedkłada się Komisji Petycji, która jest komisją odpowiedzialną za stosunki z Rzecznikiem.

W 2013 r. Rzecznik skierował uwagi krytyczne do instytucji w 40 przypadkach. W 9 przypadkach (18%) sporządzono projekty zaleceń, które w pełni lub częściowo zostały przyjęte przez instytucje. W jednym przypadku Rzecznik opracował sprawozdanie specjalne¹.

¹ „Sprawozdanie specjalne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dochodzenia z własnej inicjatywy OI/5/2012/BEH-MHZ dotyczącego Frontex-u” dostępne na stronie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem: www.ombudsman.europa.eu.

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich blisko współpracuje ze swoimi odpowiednikami w państwach członkowskich. Współpraca ta odbywa się w ramach europejskiej sieci rzeczników praw obywatelskich, która obejmuje 94 biur w 35 państwach. We współpracy uczestniczą rzecznicy krajowi i regionalni, komisje petycji i podobne organy w państwach członkowskich Unii Europejskiej, krajach kandydujących do członkostwa w UE i innych państwach członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub strefy Schengen. Komisja Petycji jest pełnoprawnym członkiem tej sieci.

Co drugi rok sieć organizuje seminaria dla krajowych i regionalnych rzeczników praw obywatelskich. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich wraz z irlandzkim rzecznikiem praw obywatelskich (obecnie pełniącym funkcję Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich) wspólnie zorganizowali 9. krajowe seminarium sieci. Seminarium odbyło się w Dublinie w dniach 15–17 września 2013 r.

Na podstawie art. 33 ust. 2 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ, która przewiduje stworzenie unijnych ram w zakresie ochrony, propagowania i monitorowania wdrożenia Konwencji. Członkami są: Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, Komisja Petycji Parlamentu Europejskiego, Komisja Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Komisja Europejska i Europejskie Forum Osób Niepełnosprawnych.

Do zadań Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich należy ochrona praw osób niepełnosprawnych oraz dołożenie starań, by organy administracyjne UE były świadome obowiązków dotyczących respektowania praw tej grupy osób. Osoby, które uznają, że instytucja UE nie działa zgodnie z Konwencją mają prawo dochodzić swoich racji, zwracając się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Na początku 2014 r. oddelegowany ekspert krajowy dołączył do zespołu Rzecznika w celu wsparcia go w nakreśleniu roboczego programu dotyczącego niepełnosprawności oraz znalezienia skuteczniejszych metod dotarcia do obywateli i personelu UE w celu poinformowania ich o przysługujących im prawach oraz ich zobowiązaniach wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych ONZ.

Rzecznik regularnie spotyka się z członkami i urzędnikami instytucji UE w celu omówienia sposobów podniesienia jakości administrowania, podkreślenia znaczenia właściwego rozpatrywania skarg oraz zapewnienia odpowiednich działań następczych w odpowiedzi na jego zalecenia i sprawozdania. W celu promowania kultury służby w administracji unijnej Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich opublikował w 2013 r. nowe wydanie Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej.

Budżet Rzecznika jest niezależną sekcją budżetu UE. Budżet Rzecznika na 2013 r. wyniósł 9 731 371 EUR, a plan zatrudnienia urzędu Rzecznika przewiduje 67 stanowisk.

Podczas prezentacji sprawozdania rocznego przed Komisją Petycji Rzecznik podkreśliła swoją nową strategię „Towards 2019” [Perspektywy na 2019 r.]. Strategia opiera się na trzech głównych pojęciach: „wpływ, znaczenie i rozpoznawalność”. W oparciu o te pojęcia Rzecznik dąży do przeprowadzenia większej liczby dochodzeń strategicznych w celu rozwiązania problemów systemowych (wpływ), wzmocnienia swojej roli poprzez czynny udział w kluczowych debatach unijnych (znaczenie), a także do zwiększenia

rozpoznawalności swojego urzędu poprzez rozszerzenie zasięgu grup interesu i zwracanie uwagi opinii publicznej na ważne sprawy (rozpoznawalność). W celu zwiększenia przejrzystości zaleca się wszczynanie dochodzeń leżących w centrum publicznego zainteresowania. Bliskie obserwowanie negocjacji w sprawie transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego wzmocniłoby rolę Rzecznika jako strażnika przejrzystości UE.

WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

Data przyjęcia	2.12.2014
Wynik głosowania końcowego	+ : 23 - : 0 0 : 3
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Marina Albiol Guzmán, Margrete Auken, Beatriz Becerra Basterrechea, Heinz K. Becker, Soledad Cabezón Ruiz, Pál Csáky, Rosa Estaràs Ferragut, Eleonora Evi, Daniel Hannan, Peter Jahr, Rikke Karlsson, Jude Kirton-Darling, Svetoslav Hristov Malinov, Edouard Martin, Roberta Metsola, Marlene Mizzi, Julia Pitera, Gabriele Preuß, Sofia Sakorafa, Yana Toom, Jarosław Wałęsa, Cecilia Wikström
Zastępcy obecni podczas głosowania końcowego	Demetris Papadakis, Ángela Vallina, Rainer Wieland
Zastępcy (art. 200 ust. 2) obecni podczas głosowania końcowego	Klaus Buchner, Elżbieta Katarzyna Łukacijewska