

ANETA STĘPIEŃ-MŁOT¹

Dyskryminacja jako przejaw niewłaściwego administrowania w postępowaniach Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

Streszczenie

W artykule przedstawiono wycinek działalności instytucji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich odnoszącej się do niewłaściwego administrowania organów unijnych w dziedzinie równego traktowania. Analizie poddane zostały najważniejsze zagadnienia związane z nieprzestrzeganiem zakazu dyskryminacji – zasady ogólnej prawa UE – przez instytucje i organy unijne. Zaprezentowano ewolucję zakresu ochrony praw jednostek w działalności systemu instytucjonalnego UE. Sformułowano próbę oceny, czy proces ten przebiega w sposób satysfakcjonujący, czy też wymagane są radykalne zmiany w podejściu do przedstawionego problemu.

Słowa kluczowe: dyskryminacja, Europejski Ombudsman, niewłaściwe administrowanie

¹ Mgr Aneta Stępień-Młot – uczestniczka prawniczego seminarium doktorskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; e-mail: aneta.stepien@autograf.pl; ORCID: 0000-0001-9188-2683.

ANETA STĘPIEŃ-MŁOT

Discrimination as an indication of maladministration in the proceedings before the European Ombudsman

Abstract

The article presents a part of the activity of the European Ombudsman institution related to the maladministration of the EU institutions and bodies in the field of equal treatment. It contains analyses referring to the most important issues concerning the failure to observe to principle of non – discrimination as a general principle of EU law by EU institutions. Author tries to present the evolution of the scope of individuals’ rights protection in connection with the development of EU institutional system. The aim of the article is to assess whether the abovementioned process is carried out in an efficient and coherent way or rather it requires a radical change in a manner of approaching the problem.

Keywords: European Ombudsman, discrimination, maladministration

Działalność instytucji Ombudsmana

Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Ombudsman lub Rzecznik) stoi na straży właściwego administrowania w instytucjach i organach unijnych, rozpatrując skargi związane z ich działalnością, składane przez obywateli i rezydentów Unii Europejskiej, a także osoby prawne. Prawo zwracania się do Europejskiego Ombudsmana wynika z artykułu 228 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)². Instytucja Ombudsmana została zainspirowana modelem szwedzkim z końca XVIII w., który obejmował kontrolę jakości pracy administracji przez instytucję powoływaną przez parlament, która w odróżnieniu od władzy sądowiczej miała wpływać na funkcjonowanie administracji nie za pomocą wiążących decyzji, ale poprzez pojedyncze raporty dotyczące złego funkcjonowania oraz raport roczny składany na ręce parlamentu³. Co roku o pomoc do Ombudsmana zwraca się ponad 23 000 osób. Zwykle ponad 3000 próśb o udzielenie pomocy prawnej zostaje zarejestrowanych jako skargi. Około 75% skarg pochodzi od obywateli, a pozostałe kierowane są do Ombudsmana przez firmy i stowarzyszenia⁴. Ombudsman może także podjąć sprawę z inicjatywy własnej⁵. Ponad 60% skarg dotyczy działań podejmowanych przez Komisję Europejską (dalej: Komisja lub KE)⁶. Zakres skarg wpływających do Ombudsmana jest określony w art. 228 TFUE. Przepis ten wskazuje, że skargi dotyczyć mają „niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał lub TSUE) wykonującego swoje funkcje sądowe”.

Do sprecyzowania zwrotu „niewłaściwe administrowanie” (fr. *maladministration*) doszło w rezolucji uchwalonej przez Parlament Europejski (dalej: Parlament lub PE) w 1998 r., a zaproponowanej przez pierwszego Ombudsmana, Jacoba Södermana w sprawozdaniu rocznym z działalności organu w 1997 r. Definicja ta pre-

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r.

³ G. Braibant, *La charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne. Témoignage et commentaires de Guy Braibant*, Points 2011, s. 225.

⁴ D. Dinan, *Ever closer Union. An Introduction to European Integration*, Basingstoke 2010, s. 256.

⁵ Od kilku do kilkunastu rocznie.

⁶ Dane statystyczne pochodzą ze Sprawozdań Rocznych Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, www.ombudsman.europa.eu (dostęp: 14.07.2016).

cyzuje, że „niewłaściwe administrowanie ma miejsce wówczas, gdy organ publiczny nie działa zgodnie z przepisem lub zasadą, które mają dla niego charakter wiążący”. W praktyce oznacza to, że nie tylko naruszenie konkretnych przepisów prawnych nosi znamiona niewłaściwego administrowania, ale jest nim także łamanie ogólnych zasad prawa. Podczas oceny skarg Ombudsman odwołuje się do art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP)⁷, w którym zawarte zostało prawo do dobrej administracji⁸. Może zdarzyć się sytuacja, w której „niewłaściwe administrowanie” nie będzie stanowiło jednocześnie naruszenia prawa⁹. Złamanie prawa jest jedynie formą złego administrowania, ale zasady dobrego administrowania stawiają instytucjom o wiele wyższe wymagania¹⁰. Wśród najczęściej stawianych zarzutów związanych z niewłaściwym administrowaniem znajdują się: brak przejrzystości (w tym odmowa udzielenia informacji), niesprawiedliwe traktowanie lub nadużycie władzy, nieuzasadnione opóźnienie, niezadowolający tryb postępowania, niedopełnienie obowiązków, zaniedbania, pomyłki prawne oraz dyskryminacja¹¹. Brak jest *numerus clausus* niewłaściwych zachowań instytucji – warto jednak zauważyć, że nie obejmują one działalności politycznej Parlamentu czy jego organów wewnętrznych, takich jak Komisja ds. Petycji, a także trafności rozwiązań przyjętych w aktach normatywnych¹².

W celu przybliżenia problemu niewłaściwego administrowania, Ombudsman opracował uchwalony następnie przez PE Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej (dalej: KDPA). Zostały w nim zebrane zasady uznawane powszechnie w praktyce i działalności administracji unijnej za obowiązujące w ramach wspólnego systemu wartości wynikających z konstytucyjnych porządków państw

⁷ Karta praw podstawowych, Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r.

⁸ Art. 41 KPP 1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. 2. Prawo to obejmuje: (a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; (b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; (c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. 3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. 4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku.

⁹ Szerzej wyrok Sądu (UE) z dnia 28 października 2004 r. w sprawach połączonych T-219/02 i T-337/02 Herrera przeciwko Komisji pkt 101 oraz z dnia 4 października 2006 r. w sprawie T-193/04 Hans-Martin Tillack przeciwko Komisji.

¹⁰ N. Diamandouros, *The role of the European Ombudsman*, speech at British and Irish Ombudsman Association Conference 2005, Warwick University, Coventry, United Kingdom, 8 April 2005.

¹¹ Źródło: dane statystyczne instytucji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹² P. Sadowski, *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich*, Zamość 2013.

członkowskich. Jego główne postanowienia nawiązują do postanowień KPP. Ombudsman stosuje KDPA w zakresie swojej działalności, mimo że jest to akt „prawa miękkiego”¹³. Warto zauważyć, że mimo iż niewłaściwe administrowanie jest ściśle związane z prawem do dobrej administracji zawartym w art. 41 KPP, to artykuł ten nie wymienia wszystkich „właściwych zachowań”, których jednostka powinna domagać się od organów, takich jak np. uprzejmość czy bycie pomocnym¹⁴. KDPA jest narzędziem, które pomaga właściwie zinterpretować artykuł 41 KPP. Nie ma on jednak zastosowania w relacjach pomiędzy instytucjami i organami unijnymi a ich pracownikami, w stosunku do których stosowane są oddzielne regulacje pracownicze¹⁵. Po rozpatrzeniu skargi możliwy jest szereg rozwiązań, jednakże decyzje Ombudsmana nie wiążą stron i mają jedynie charakter rekomendacji¹⁶. W przypadku gdy Ombudsman nie stwierdzi niewłaściwego zachowania, zamyka on sprawę z możliwością sformułowania „dalszych uwag”. Bardzo pożądanym sposobem załatwienia sprawy jest znalezienie polubownego rozwiązania między skarżącym a instytucją unijną, która dopuściła się naruszenia. W przypadku gdy niewłaściwego administrowania nie da się już wyeliminować, a nie doszło do polubownego załatwienia sprawy, Ombudsman kończy postępowanie i formułuje uwagę krytyczną do instytucji, aby uniknęła błędnych zachowań w przyszłości. Kolejnym sposobem załatwienia sprawy, stosowanym, gdy błąd instytucji co prawda da się jeszcze naprawić, ale nie udało się polubownie rozwiązać sprawy, jest skierowanie do organu sprawozdania z zaleceniami wstępnymi, do których musi się ona ustosunkować. W chwili gdy instytucja, która dopuściła się naruszenia, nie przyjmie zaleceń, Rzecznik kieruje do Parlamentu sprawozdanie specjalne z dodatkowymi zaleceniami¹⁷.

¹³ Ibidem, s. 95–96.

¹⁴ I. Harden, *Art 43 – Ombudsman*, [w:] S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publishing 2014, s. 1131–1132.

¹⁵ J. Wakefield, *European Monographs. The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 43.

¹⁶ Decyzja PE z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich.

¹⁷ B. Solińska, *Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Edukacja Prawnicza” 2009, 6, s. 21.

Dyskryminacja jako niewłaściwe administrowanie w postępowaniach Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich – dyskryminacja ze względu na wiek

Jednym z rodzajów złego administrowania instytucji i organów unijnych jest nierówne traktowanie. Zakaz dyskryminacji jest zasadą ogólną prawa UE i międzynarodowego. Ogólne zasady prawa unijnego stanowią zbiór w większości niepisanych reguł, które zostały sformułowane, czy też raczej ujawnione, przez TSUE w toku wykonywania kompetencji zmierzającej do zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów¹⁸. W czasach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali Trybunał wskazał, że we wspólnym interesie instytucji leży zapewnienie, w ramach przysługujących im uprawnień, aby wszyscy konsumenci znajdujący się w porównywalnej sytuacji na rynku wspólnym mieli równy dostęp do źródeł produkcji. Następnie wskazał, że dyskryminacja polegająca na różnym traktowaniu porównywalnych sytuacji zakłada, że w takim przypadku istnieje obowiązek i możliwość traktowania wszystkich zainteresowanych tak samo. W kolejnym orzeczeniu doprecyzował, że różne traktowanie podobnych sytuacji prowadzi do powstania niekorzyści po stronie pewnych podmiotów w przeciwieństwie do innych, podczas gdy takie zróżnicowanie nie jest uzasadnione istnieniem obiektywnych różnic. Jednocześnie podczas porównania podmiotów należy skupić się na jednym elemencie lub właściwości wspólnej, zamiast brać pod uwagę wszystkie okoliczności, w których znajdują się podmioty¹⁹. Najogólniej pojęcie „dyskryminacja” oznacza zatem wszelkie zróżnicowanie, wyłączenie lub ograniczenie ze względu na określone kryterium dyskryminacyjne (np. płeć, wyznanie, pochodzenie etniczne itd.), które powoduje lub ma na celu uszczuplenie lub uniemożliwienie przyznania, realizacji bądź korzystania na równi z innymi ludźmi z praw człowieka i podstawowych wolności²⁰.

¹⁸ A. Zawidzka-Łojek, *Źródła prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej*, [w:] A. Zawidzka-Łojek, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 57.

¹⁹ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Geneza i rozwój prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej*, [w:] A. Zawidzka-Łojek, A. Szczerba-Zawada (red.), op. cit., s. 15–16, na podstawie orzeczeń TSUE: Wyrok Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges przeciwko Wysokiej Władzy, 8/57, EU:C:1958:9.; Wyrok Société des fonderies de Pont-à-Mousson przeciwko Wysokiej Władzy, 14/59, EU:C:1959:31; Wyrok Klöckner-Werke AG i in. przeciwko Wysokiej Władzy, EU:C:1962:30; Wyrok Barbara Erzbergbau przeciwko Wysokiej Władzy, EU:C:1960:18.

²⁰ A. Pacześniak, *Zakaz dyskryminacji w systemie prawnym Unii Europejskiej*, [w:] A. Florczak, *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 163.

W pierwszych latach swojej działalności Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymywał wiele skarg związanych z dyskryminacją ze względu na wiek. Większość z nich dotyczyła niedopuszczenia kandydatów powyżej pewnego wieku do procesu rekrutacyjnego przez instytucje europejskie. Skarżący podnosili m.in., że wyznaczanie limitów wiekowych w tych postępowaniach narusza prawa podstawowe i ma charakter dyskryminujący, narusza zasadę równości kandydatów, nie dotyczy osób, które są już od ponad roku zatrudnione w instytucjach unijnych, nie jest stosowana do osób, które zajmują stanowiska polityczne. Ponadto wskazywano, że nie jest jasne, jaka jest podstawa prawna dla ustalania takich limitów, a data urodzenia nie jest obiektywnym kryterium selekcji kandydatów i stoi w sprzeczności z kryteriami obiektywnymi, takimi jak doświadczenie czy wskazania medyczne do wykonywania danej pracy. Skarżący podnosili, że wiele państw wycofało się z ustalania takich limitów wiekowych. Ombudsman podjął postępowanie z własnej inicjatywy aby zbadać praktykę poszczególnych instytucji. Z uwagi na brak odpowiednich regulacji prawnych²¹ Ombudsman powołał się na treść Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, które zakazują dyskryminacyjnego traktowania. Traktat z Amsterdamu wprowadził do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską art. 19 dotyczący zwalczania różnych form dyskryminacji, w tym dyskryminacji ze względu na wiek, jednak w Regulaminie Pracowniczym Urzędników Unii Europejskiej dopuszczone zostało umieszczanie ograniczeń wiekowych w ogłoszeniach z ofertami pracy²² „tam, gdzie jest to konieczne”. Ombudsman uznał, że pojęcie „tam, gdzie jest to konieczne” jest nadużywane przez instytucje, co skutkuje przyjmowaniem przez nie limitów wiekowych z liczych, także arbitralnych i nieuzasadnionych przyczyn, co prowadzi do wielu nadużyć. Nieoficjalnie Ombudsman dowiedział się także, że instytucje ograniczają w ten sposób liczbę kandydatów. Z uwagi na niejednolitość praktyki instytucji oraz dużą swobodę w stosowaniu wyłączeń i ustalania limitów wiekowych Ombudsman uznał, że postanowienia w Regulaminie Pracowniczym powinny zostać sformułowane tak, aby limity wieku nie były stosowane w sposób arbitralny i dyskryminujący.

W wyniku działań Rzecznika, Parlament i Komisja podniosły dotychczasowe limity wiekowe do 45 roku życia, z nadzieją na dalsze znoszenie ograniczeń wiekowych²³. W 2001 r. w sprawie OI/2/2001/(BB)OV Rzecznik konsekwentnie pod-

²¹ Było to przed wejściem w życie Traktatu z Amsterdamu.

²² Article 1, paragraph g, Annex III of Staff Regulations.

²³ Fragment opracowany na podstawie *The European Ombudsman Annual Report for 1998*, www.ombudsman.europa.eu (dostęp: 14.07.2016).

kreślił, że limit wiekowy nie jest dopuszczalny, jeżeli nie ma dostatecznego, obiektywnego i rozsądnego usprawiedliwienia, nie dąży do uzasadnionego prawnie celu albo nie jest proporcjonalny do określonych zamierzeń, które mają być zrealizowane²⁴. W toku postępowania ustalono, że ograniczenia wiekowe (45 lat) zostały całkowicie zniesione przez większą część instytucji i organów UE. Limit wiekowy w pozostałych instytucjach był usprawiedliwiany koniecznością rekompensaty kosztów zatrudnienia pracownika (aby doszło do rekompensaty pracownik musi pracować wiele lat), koniecznością rekrutacji pracowników, którzy są młodszy i mogą skorzystać z perspektyw kariery oraz wynikał z funkcji publicznej i potrzeby skutecznego działania administracji. Argumenty podnoszone przez instytucje nie znalazły uznania Rzecznika, jako niemające potwierdzenia w działalności instytucji, które nie stosowały już ograniczeń wiekowych. W efekcie Komisja, Rada i Parlament zaprzestały stosowania ograniczeń wiekowych i utworzone zostało Europejskie Biuro Doboru Kadr (dalej: EPSO)²⁵. Jedną z modelowych spraw w roku 2006 była pozytywna reakcja Parlamentu Europejskiego na postępowanie OI/3/2006/BB, które Rzecznik wszczął z własnej inicjatywy, dotyczące reguł i polityki Parlamentu Europejskiego odnoszących się do górnych ograniczeń wiekowych w programie staży tej instytucji. Rzecznik odniósł się najpierw do art. 21 KPP²⁶ i orzecznictwa TSUE, zgodnie z którym zasada niedyskryminacji ze względu na wiek jest ogólną zasadą prawa unijnego. Następnie nawiązał do decyzji Komisji, która zniósła ograniczenia wiekowe w swoim programie staży po zaleceniu wstępnym wydanym przez Rzecznika w sprawie 2107/2002/PB i sam zniósł ograniczenia wiekowe w programie stażowym w Parlamencie²⁷. Warto zaznaczyć, że w praktyce Rzecznika zdarzały się sytuacje dwóch odmiennych reakcji instytucji w tej samej sprawie. Przykładem związanym z dyskryminacją ze względu na wiek są m.in. sprawy 185/2005/ELB oraz 186/2005/ELB, w których to niezależny belgijski tłumacz ustny zatrudniany od ponad 35 lat przez instytucje europejskie w chwili przekroczenia 65 roku życia przestał otrzymywać oferty pracy. Rzecznik wskazał na dyskryminację ze względu na wiek, w odpowiedzi Parlament zobowiązał się do zmiany postępowania, a Komisja odmówiła współpracy, co skutkowało skie-

²⁴ P. Sadowski, op. cit., s. 126.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Art. 21.1. „Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

²⁷ Na podstawie sprawozdania rocznego Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2006, s. 101, www.ombudsman.europa.eu (dostęp: 14.07.2016).

rowaniem sprawozdania specjalnego do PE przez Rzecznika²⁸. W jednej ze skarg (513/2014/PL), które w ostatnich latach trafiły do Rzecznika, obywatel zarzucił Komisji Europejskiej stosowanie dyskryminacji ze względu na wiek poprzez odmowę sfinansowania leczenia ortodontycznego pracownika. Zwracając się z prośbą o pokrycie takiego leczenia z funduszu ubezpieczeniowego²⁹, otrzymał on odpowiedź odmowną wskazującą na brak możliwości sfinansowania kuracji. Poinformowano go, że zwrot kosztów leczenia dla osób dorosłych musi być związany z koniecznością operacji w okolicach twarzoczaszki. Skarżący uznał, że uwarunkowania tego typu wskazują na dyskryminację ze względu na wiek. Trybunał Sprawiedliwości w Dyrektywie Rady 2000/78/WE³⁰, a także orzecznictwie (np. C-388/07³¹, C-88/08³²) konsekwentnie twierdzi, że zróżnicowane traktowanie ze względu na wiek musi być racjonalnie usprawiedliwione poprzez słuszny cel. Ombudsman stwierdził, że regulacje ubezpieczeniowe spełniają warunek słusznego celu, jako że leczenie ortodontyczne dzieci do lat 18 jest bardziej efektywne, ponieważ obszar szczęki wciąż znajduje się w fazie rozwoju. Skarżący argumentował jednak, że leczenie ortodontyczne w przypadku jego przypadłości będzie kosztować mniej, jeśli nastąpi po operacji dentystrycznej, której ma on zostać poddany. Zdaniem skarżącego Komisja nie zastosowała zasady racjonalnego zarządzania finansami. Ombudsman, biorąc pod uwagę opinię lekarską wskazującą na fakt, że stan skarżącego nie był na tyle poważny, aby w ogóle poddawał się operacji, uznał dalsze postępowanie w tej sprawie za bezprzedmiotowe, ponieważ w jego ocenie Komisja nie dopuściła się przypadku niewłaściwego administrowania.

Niewłaściwe administrowanie w postaci dyskryminacji ze względu na język

Kolejną grupą skarg na niewłaściwe administrowanie organów są skargi związane z dyskryminacją ze względu na język. Przykładem jest sprawa przeciwko Radzie UE, w której skarżący podniósł, że strony internetowe prezydencji nie są dostępne

²⁸ Więcej informacji znaleźć można w Sprawozdaniu Rocznym Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2008, www.ombudsman.europa.eu (dostęp: 14.07.2016).

²⁹ JSIS – Joint Sickness Insurance Scheme.

³⁰ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Dz. Urz. UE L 303, 02/12/2000 P, 0016–0022.

³¹ Wyrok Trybunału Age Concern England przeciwko Secretary of State for Business Enterprise and Regulatory Reform C-388/07 z dnia 5 marca 2009 r., ECLI:EU:C:2009:128.

³² Wyrok Trybunału David Hütter przeciwko Technische Universität Graz z dnia 18 czerwca 2009 r., ECLI:EU:C:2009:381.

w języku niemieckim. Komunikaty na stronie publikowane były jedynie w języku angielskim oraz francuskim. Rada wskazała, że nie ponosi odpowiedzialności za witryny internetowe, bo wchodzi one w zakres kompetencji państw członkowskich pełniących rolę prezydencji w Radzie UE. Rzecznik uznał jednak, że skoro witryny podlegają prawu unijnemu, Rada powinna odpowiadać za język, w którym publikowane są informacje na stronie. Rzecznik skierował zatem sprawozdanie specjalne do PE w celu poparcia swoich wniosków w zakresie przyznania, że Rada ponosi odpowiedzialność za język na stronie prezydencji i że w miarę możliwości informacje na stronie prezydencji powinny być publikowane we wszystkich językach urzędowych UE. Wskazał, że w przypadku gdy liczba języków ma zostać ograniczona, powinno to nastąpić z uwzględnieniem obiektywnych kryteriów, a odmowa rozważenia istoty skargi stowarzyszenia na rzecz obrony języka niemieckiego jak w powyższej sprawie stanowi przypadek niewłaściwego administrowania ze strony Rady³³.

Bardzo ciekawą sprawą z punktu widzenia dyskryminacji językowej jest skarga 3114/2005/MHZ przeciwko EPSO, złożona przez Stowarzyszenie Absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej po rozszerzeniu Unii Europejskiej o 10 państw członkowskich. Podczas obsadzania stanowisk w drodze powoływania obywateli nowych państw członkowskich zorganizowano dwie rundy konkursów. W pierwszej rundzie (dla obywateli z nowych państw członkowskich) kandydaci musieli posługiwać się jednym z 10 języków nowych państw członkowskich jako językiem podstawowym i posiadać zadowalającą znajomość jednego z 11 języków starych państw, a także byli zobowiązani wykazać się znajomością angielskiego, francuskiego lub niemieckiego. W drugiej rundzie (dla obywateli 25 państw) należało spełniać pierwszą oraz drugą z ww. przesłanek, ale nie trzeba było wykazać się znajomością angielskiego, francuskiego lub niemieckiego. Zdaniem skarżącego, EPSO dopuściło się w ten sposób dyskryminacji obywateli nowych państw członkowskich. Rzecznik zgodził się z argumentami EPSO, w zakresie stwierdzenia, że znajomość określonych języków ułatwia komunikację, jednakże EPSO nie wyjaśniło, dlaczego, mimo identycznego zakresu obowiązków dla kandydatów z obydwu grup, osoby z nowych państw członkowskich musiały znać dodatkowy język. Sprawa zakończyła się wydaniem uwagi krytycznej względem EPSO.

Przykładem sprawy, w której Rzecznik nie wykrył dyskryminującego zachowania, jest decyzja w sprawie 3035/2008/(MHZ)RT, w której to skarżący wskazał, że EPSO, organizując konkursy, nie przestrzega zasady równego traktowania kandydatów, wymagając od ubiegających się znajomości jednego z urzędowych języków unijnych jako języka głównego oraz znajomości angielskiego, francuskiego

³³ Sprawa 1487/2005/GG.

lub niemieckiego jako drugiego języka. Według skarżącego stawało to w korzystniejszej sytuacji osoby, który posługują się tymi językami jako językami ojczystymi. Po przeprowadzeniu dochodzenia Rzecznik wyjaśnił, że znajomość jednego z tych trzech języków unijnych jest konieczna ze względu na specyfikę wykonywanej pracy, więc wymaganie jego znajomości jako języka pobocznego jest uzasadnione i proporcjonalne w stosunku do celu, który ma zostać osiągnięty. Ponadto, w postępowaniu wszyscy kandydaci (także ci, którzy rzekomo traktowani są preferencyjnie) musieli wykazać się głównie znajomością drugiego języka obcego (pobocznego). Użycie słowa „język główny” zamiast „język ojczysty” co również zarzucano EPSO, znajduje uzasadnienie w stosunku do osób, które pochodzą z rodzin kilkujęzycznych. Ombudsman uznał, że wymagania językowe ustalone przez EPSO w procedurze rekrutacyjnej nie stanowią niewłaściwego administrowania³⁴.

Z kolei w sprawie 1266/2009/KM skarżący podnosili, że dyskryminację stanowi także zamieszczanie na stronach Komisji zaproszeń do składania wniosków w sprawie ochrony ludności jedynie w języku angielskim. Rzecznik zamknął sprawę po złożeniu zapewnienia przez Komisję, że język angielski jest standardowym językiem komunikacji w dziedzinie ochrony ludności, ale wnioskodawcy mogą składać wnioski w każdym języku urzędowym UE. W wyżej wymienionej sytuacji Komisja może także w ciągu 10 dni dostarczyć stosowne tłumaczenie oraz rozważyć przedłużenie terminu składania wniosków. Komisja zobowiązała się do zawarcia w przyszłości informacji, że istnieje możliwość uzyskania innej wersji językowej dokumentów.

Ograniczona polityka językowa Komisji była także przedmiotem sprawy 640/2011/AN, w której Komisja podczas prowadzenia konsultacji społecznych na temat opodatkowania sektora finansów opublikowała informację na ich temat jedynie w językach angielskim, francuskim i niemieckim, co uniemożliwiło udział w konsultacjach osobom nieznającym tych języków. Rzecznik uznał, że ograniczona polityka językowa (nawet jeśli stosowana z uwagi na brak czasu na dokonanie tłumaczenia i brak dostępnych zasobów finansowych) stanowi przejaw dyskryminacji i niewłaściwego administrowania oraz wezwał do publikowania konsultacji społecznych we wszystkich językach urzędowych UE lub do zapewniania tłumaczeń na życzenie obywateli. W innej sprawie, w której o dyskryminację językową oskarżono EPSO, urząd ten wyjaśnił, że wnioski obywateli zgłaszane do niego w różnych językach traktowane są równorzędnie, jednakże z uwagi na konieczność tłumaczenia tych, które wpłynęły w języku innym niż angielski, niemiecki lub francuski, dopuszcza się możliwość dłuższego oczekiwania na reakcję instytucji z uwagi na konieczność dokonania tłumaczenia. EPSO zobowiązała

³⁴ Podobną decyzję Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich podjął w sprawie 1331/2006/MHZ.

się do zawierania kompletnych i prawdziwych informacji na temat języków, w których prowadzić można korespondencję z urzędem. Zapewnienie takie spotkało się z aprobatą Rzecznika³⁵.

W sprawie 777/2013/CK skarżąca zwróciła się do Ombudsmana w związku z ofertą przetargową na tłumaczenie wystosowaną do obywateli UE przez TSUE. Wśród wymagań, które należało spełnić, aby móc ubiegać się o miejsce pracy, znalazły się uprawnienia tłumaczeniowe oraz ukończone studia prawnicze. Skarżąca wskazała, że jest to przykład dyskryminacji ze strony TSUE. Argumentując poinformowała, że w prawie greckim nie ma tego typu zastrzeżeń i tłumacze mogą wykonywać zawód w różnych dziedzinach bez posiadania drugiego wykształcenia, tj. prawniczego, technicznego lub medycznego. Podczas analizy argumentów obydwu stron, Ombudsman uznał, że argumenty TSUE, wskazujące na specyfikę zawodu i konieczność właściwego tłumaczenia orzeczeń z zachowaniem ich sensu uzasadniają przyjęcie powyższych kryteriów rekrutacji przez TSUE. Ombudsman wskazał, że TSUE dopuszcza także wyjątki w postaci korzystania z usług tłumaczy realizujących projekty na zlecenie, którzy nie mają wykształcenia prawniczego wtedy, gdy jest to możliwe z przyczyn praktycznych (np. w sprawach 826/2013/EIS i 878/2013/EIS). Nie mają też znaczenia regulacje przyjęte w prawie greckim. Według Ombudsmana TSUE nie dopuścił się niewłaściwego administrowania.

Wspomniane wyżej sprawy 826/2013/EIS oraz 878/2013/EIS dotyczyły wymogów zatrudniania przez TSUE tłumaczy z językiem włoskim. O stanowisko mogli ubiegać się tylko tłumacze, którzy ukończyli studia prawnicze. Skarżący uznali, że wymóg taki ma charakter dyskryminujący, gdyż podobnych wymagań nie określono w stosunku do tłumaczy z językiem głównym angielskim, holenderskim, duńskim oraz szwedzkim. Tłumacze z Włoch podkreślili, że w ich kraju jest możliwość odbycia specjalnych uniwersyteckich kursów z tłumaczenia języka prawniczego dla tłumaczy niebędących prawnikami. Trybunał argumentował, że wykształcenie prawnicze jest niezbędne przy specyfice pracy tłumacza orzeczeń TSUE, jednak w przypadku wyżej wymienionych języków brak jest wystarczającej liczby tłumaczy, którzy spełniają ten wymóg. W związku z tym pierwszeństwo otrzymują osoby, które wykształcenie prawnicze posiadają, ale ze względu na brak kadrowych, w drodze wyjątku dopuszczane są także osoby, które nie odbyły studiów prawniczych. Ombudsman uznał racjonalność argumentacji Trybunału i przyznał, że w takim przypadku również nie doszło do niewłaściwego administrowania.

W sprawie 635/2012/BEH skarżący dopatrył się kolejnego przypadku dyskryminacji ze względu na język w praktyce TSUE. W jego opinii publikacja przez

³⁵ 2533/2009/VIK.

Trybunał „Przeglądu Orzecznictwa”³⁶ oraz „Alfabetycznej Tabeli Tematów”³⁷ na stronie internetowej instytucji jedynie w kilku językach urzędowych stanowi niewłaściwe administrowanie, niezgodne z regulaminem TSUE³⁸, w którym określono, że publikacje powinny być wydawane w językach urzędowych. W postępowaniu Ombudsman wyjaśnił, że w regulaminie TSUE nie określono zakresu pojęcia „publikacja”, a wspomniane części strony internetowej są wewnętrznymi narzędziami Trybunału niesłużącymi do komunikowania się z osobami trzecimi, a zatem Trybunał sam ma prawo decydować, w jakim języku będą one dostępne (w tym wypadku tylko w języku francuskim) i postępowanie TSUE nie stanowi niewłaściwego administrowania.

W sprawie 1848/2013/PL Komisja współfinansowała projekt OSCE (Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) i odrzuciła kandydaturę z Luksemburga, argumentując, że prowadząc projekt na Bałkanach, woli wybrać kandydatów z jednym z języków bałkańskich jako językiem ojczystym. Wyjaśniła jednak, że to nie ze względów językowych odrzuciła kandydaturę z Luksemburga. W podobnym projekcie OSCE stwierdziła że preferuje lokalnych kandydatów. W nawiązaniu do spraw, Ombudsman wystosował rekomendację do Komisji stanowiącą, że w projektach które ona współfinansuje, jeśli stosowane są ograniczenia ze względu na obywatelstwo, zachowanie takie musi być proporcjonalne i niezbędne do osiągnięcia danego celu.

Z uwagi na dużą liczbę skarg związanych z polityką językową warto wskazać jeszcze jedną decyzję, która w sposób kompleksowy ukazuje podejście Rzecznika do praktyk stosowanych przez instytucje. W sprawie 2413/2010/MHZ przeciwko OHIM – Urzędowi Harmonizacji w Ramach Rynku Wewnętrznego (obecnie: Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej) Rzecznik podkreślił, że dobra administracja wymaga, aby instytucje, organy, urzędy i agencje UE w miarę możliwości udzielały obywatelom informacji w ich własnych językach. W następstwie sprawy OHIM zgodził się przyjmować wszelkie zapytania pisemne od wszystkich obywateli Unii w każdym z języków wymienionych w art. 55 ust. 1 TUE i udzielać odpowiedzi w tym samym języku. Zapowiedział też, że udostępni stronę główną swojej strony internetowej we wszystkich językach UE, zamieszczając w niej również wyjaśnienie dotyczące polityki językowej urzędu³⁹.

³⁶ Ang. „Digest of the case-law”.

³⁷ Ang. „Alphabetical Table of Subject-matter”.

³⁸ Art. 36(2).

³⁹ Sprawozdanie roczne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2011, s. 35, 40, www.ombudsman.europa.eu (dostęp: 14. 07. 2016).

Dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność

Kolejna kategoria skarg na działania instytucji jest związana z dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność pojawiającą się w ich działalności. W 2003 r. Rzecznik wszczął kompleksowe dochodzenie (OI/3/2003/JMA) mające na celu zbadanie integracji osób niepełnosprawnych, w szczególności w odniesieniu do działalności Komisji Europejskiej. Rzecznik badał środki przyjęte przez Komisję w sferze zatrudnienia, a także dostępność jej obiektów. Zajmował się kwestiami dotyczącymi informacji i komunikacji oraz szkół europejskich w zakresie integracji uczniów mających specjalne potrzeby edukacyjne i koordynacji wewnętrznej. Badania wykazały, że sytuacja integracji w szkołach wymaga znacznych zmian, jednak pozytywnie ocenił dostępność stron internetowych Komisji oraz polepszenie warunków rekrutacji i awansu osób niepełnosprawnych. W wyniku dochodzenia Rzecznik sformułował istotne zalecenia do wdrożenia w celu poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych⁴⁰. W sprawie 2631/2007/JMA poruszający się na wózku inwalidzkim pracownik KE zwrócił instytucji uwagę na niewłaściwy, utrudniony dostęp do budynku, istniejący mimo wcześniejszych zapewnień o dostosowaniu budynków KE. Instytucja poinformowała, że ogłosiła przetarg i podała datę planowanego zawarcia umowy i zakończenia robót budowlanych, a także przeprosiła skarżącego. Rzecznik poprosił Komisję o informowanie na bieżąco o postępach w dostosowaniu budynków oraz przekazanie mu sprawozdania dotyczącego tych prac do końca października 2009 r.

W sprawie 2350/2007/RT skarżąca zarzuciła Parlamentowi Europejskiemu niezapewnienie odpowiedniego szkolenia dla osób niepełnosprawnych, o które wnioskowała, oraz niezapewnienie jej właściwego traktowania podczas okresu szkoleń. Parlament tłumaczył, że uczyniono starania, aby zapewnić skarżącej takie same możliwości, jak te oferowane w ramach szkoleń standardowych. W opinii Rzecznika Parlament nie udzielił skarżącej właściwych informacji na temat jej obowiązków w programie pilotażowym oraz nie zaoferował jej wszystkich możliwości, które można było uzyskać w standardowej wersji programu. W zaleceniu wstępnym wniósł o przeproszenie i usunięcie niedociągnięć. Parlament, odrzucając zarzuty, wyraził ubolewanie i poinformował o podjęciu odpowiednich środków zaradczych. Skarżąca nie przyjęła przeprosin, ale z powodu braku możliwości podjęcia dalszych działań sprawa została zamknięta. W podsumowaniu Rzecznik zwrócił uwagę na szczególną konieczność poszanowania godności osób niepełno-

⁴⁰ Więcej na ten temat w Sprawozdaniu Rocznym Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2007, s. 93–94, www.ombudsman.europa.eu (dostęp: 14.07.2016).

sprawnych. W dniu 22 stycznia 2011 r. w UE weszła w życie Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Z Konwencji wynikają dwa główne obszary działania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Jest to wewnętrzne wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oraz udział w mechanizmach ustanowionych na mocy art. 33 ust. 2 Konwencji⁴¹. Działania Rzecznika realizowane będą w trzech obszarach: ochrony, promowania i monitorowania Konwencji⁴². Prawa osób niepełnosprawnych zyskały tym samym status szczególnie w działalności Europejskiego Ombudsmana.

W skardze 2455/2011/JF na zlecenie skarżącego – osoby niedowidzącej – Rzecznik badał, czy strona internetowa EPSO jest przyjazna dla kandydatów niedowidzących, a sama polityka instytucji w stosunku do tych osób spójna. Rzecznik miał zastrzeżenia co do aspektów technicznych strony internetowej i zasugerował organowi wprowadzenie stosownych zmian. Zalecił ujednoczenie strony w stosunku do osób niedowidzących zamiast rozpatrywania na bieżąco indywidualnych zażaleń co do jej funkcjonowania. W następstwie sprawy skarżący po raz kolejny został dopuszczony do wzięcia udziału w testach rekrutacyjnych. W sprawie 2228/2013/TN Rzecznik rozpatrywała zarzut niedostosowania portalu Europass CV prowadzonego przez Europejskie Centrum Kształcenia Zawodowego dla osób z wadami wzroku. Instytucja opracowała plan działania na rzecz poprawy dostępności portalu, a także wydała wersję audio swojej decyzji, którą wysłała do Rzecznika i opublikowała na stronie internetowej⁴³.

Dyskryminacja ze względu na płeć i stan rodzinny

Wśród sporadycznych skarg w tej dziedzinie warto wspomnieć o sprawie 1303/2007/(WP)(BEH)KM. Skarżąca – obywatelka Niemiec – uczestniczyła w procesie rekrutacyjnym EPSO. Poprosiła o wyznaczenie terminu rozmowy kwalifikacyjnej przed

⁴¹ „Państwa Strony, zgodnie ze swoim systemem prawnym i administracyjnym, utrzymywać będą, wzmocnią, wyznaczą lub ustanowią strukturę, obejmującą jeden lub więcej niezależnych mechanizmów, tam, gdzie to właściwe, w celu popierania, ochrony i monitorowania wdrażania niniejszej konwencji. Wyznaczając lub ustanawiając taki mechanizm, Państwa Strony uwzględnią zasady dotyczące statusu i funkcjonowania krajowych instytucji ochrony i popierania praw człowieka”.

⁴² Sprawozdanie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2012, www.ombudsman.europa.eu (dostęp: 14.07.2016).

⁴³ Sprawozdanie roczne Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich za rok 2014 (w owym czasie funkcję Ombudsmana pełniła Emily O'Reilly, która zastąpiła sprawującego tę funkcję przez 10 lat prof. Nikiforosa Diamanduros), www.ombudsman.europa.eu (dostęp: 14.07.2016).

9 lutego 2007 r. ze względu na stan zaawansowania ciąży i zbliżający się termin porodu. EPSO odmówił i ostatecznie wyznaczył datę rozmowy na 3 maja (po terminie porodu). Skarżąca, zwracając się do Rzecznika, zwróciła uwagę na fakt, że przez niewyznaczenie rozmowy we wcześniejszym terminie musiała ponieść koszty zatrudnienia opiekunki oraz jej dojazdu. Rzecznik zaproponował rozwiązanie polubowne, w którym EPSO zobowiązany został do zwrotu poniesionych przez skarżącą kosztów i zrewidowania swojej polityki w stosunku do kandydatek – matek karmiących. Rzecznik skierował także uwagę krytyczną do instytucji w związku z wadliwością decyzji o braku możliwości przeprowadzenia rozmowy przed dniem 9 lutego 2007 r. W bardzo podobnej skardze przeciwko Parlamentowi Europejskiemu (3278/2004/ELB) stan faktyczny przedstawiał się następująco. Skarżąca zgłosiła się do konkursu organizowanego przez instytucję, informując, że jest w ciąży, i podając przybliżoną datę porodu. Została zaproszona do wzięcia udziału w konkursie dnia 2 lipca 2004 r. Dzień wcześniej odbył się poród, a skarżąca powiadomiła Parlament, że nie będzie mogła wziąć udziału w egzaminie, prosząc o jego przesunięcie. Parlament odmówił, a Rzecznik wyjaśnił podczas dochodzenia, że zachowanie instytucji wyczerpuje znamiona dyskryminacji ze względu na płeć i znacząco wpływa na zmniejszenie atrakcyjności prokreacji wśród kandydatek płci żeńskiej. Odrzucił argument Parlamentu wskazujący, że egzamin musi odbyć się w jednym terminie dla wszystkich kandydatów, wskazując na brak zastosowania zasady proporcjonalności. W efekcie Parlament zobowiązał się do stworzenia polityki ustalania terminów egzaminów dla kandydatek będących w ciąży.

Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną

W sprawie 1640/2011/MMN skargę na Komisję złożył obywatel, który sprzeciwił się jej patronatowi udzielonemu wystawie „Różne rodziny – ta sama miłość” promującej prawne uznanie małżeństw tej samej płci oraz zapewnienie parom homoseksualnym płci żeńskiej dostępu do sztucznego zapłodnienia. Skarżący uznał, że Komisja przekracza w ten sposób swoje kompetencje, gdyż nie posiada ona uprawnień w zakresie małżeństwa, rodziny i zapłodnienia wspomaganego medycznie i jednocześnie dyskryminuje osoby niepodzielające zdania autorów wystawy. Rzecznik uznał, że co prawda Komisja nie posiada kompetencji w zakresie życia rodzinnego, jednakże posiada je w sferze walki z dyskryminacją, zwłaszcza w odniesieniu do swobód obywatelskich, np. prawa do swobodnego przemieszczania się. Rzecznik pouczył jednak Komisję, że udostępniając wystawie pomiesz-

czenia, powinna wydać zastrzeżenie prawne, że wyrażane treści nie muszą być tożsame z poglądami Komisji⁴⁴.

Dyskryminacja ze względu na pochodzenie państwowe

Większość skarg dotyczących niewłaściwego administrowania związanego z dyskryminacją ze względu na pochodzenie dotyczy instytucji w poszczególnych państwach członkowskich, a więc pozostaje poza kompetencjami Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Przykładem może być sprawa 1254/2005/TN, gdzie Łotwa wydawała specjalne paszporty, inne niż standardowe, dla rosyjskojęzycznych obywateli tego kraju. Układ z Schengen zaś zobowiązał państwa członkowskie UE do stosowania wymogu wizowego wobec Łotyszy posiadających dokumenty specjalne (w tym wypadku paszporty). Skarżącemu doradzono zwrócenie się ze skargą do Krajowego Biura Praw Człowieka i za jej pośrednictwem uzyskanie wyjaśnienia od KE. Komisja poinformowała instytucję krajową, że sytuacja prawna podlega przeglądowi w celu zwolnienia z obowiązków wizowych posiadaczy paszportów, którzy są cudzoziemcami lub nie mają obywatelstwa, a zamieszkują w państwie członkowskim. Przykład dyskryminacji w krajowym prawie podatkowym znajduje się w skardze 2703/2005/GG, w której obywatel niemiecki wskazał, że zwykła stawka progresywna podatku dochodowego w Hiszpanii ma zastosowanie jedynie do obywateli innych państw członkowskich, którzy pracują w Hiszpanii od minimum 183 dni. W takiej sprawie Rzecznik mógł jedynie przekazać tę informację Komisji, która zwróciła się do władz hiszpańskich i TSUE o podjęcie stosownych działań. W sprawie 2622/2005/JMA obywatelka Łotwy wniosła skargę do Rzecznika, wskazując, że władze irlandzkie odmówiły uznania ważności jej związku małżeńskiego zawartego z obywatelem Ukrainy w obrzędku prawosławnym i zagroziły deportacją jej męża. W powyższej sytuacji Ombudsman mógł jedynie przekazać sprawę Rzecznikowi irlandzkiemu⁴⁵.

⁴⁴ Dobra administracja w praktyce: decyzje Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich w 2013 r., www.ombudsman.europa.eu (dostęp: 14.07.2016).

⁴⁵ Sprawozdanie roczne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za rok 2005, s. 43–44, www.ombudsman.europa.eu (dostęp: 14.07.2016).

Inne

W swojej działalności Rzecznik niejednokrotnie spotyka się z innymi przejawami nierównego traktowania przez instytucje unijne. Jako przykład wskazać można skargę związaną z dyskryminacją ze względu na brak powszechnego dostępu do internetu podczas procedur rekrutacyjnych do instytucji unijnych (3346/2004/ELB), nierównym statusem pracowników w dostępie do budynków unijnych (628/2004/OV), dyskryminacją bez wyraźnej przyczyny przy ustalaniu terminu konkursu do EPSO na Malcie (1493/2008/BB), dyskryminacją poprzez zastosowanie nieobiektywnego „skanera talentów” podczas rekrutacji (375/2014/FOR), dyskryminacją w stosunku do uznawania doświadczenia zawodowego (OI/1/2013/FOR), dyskryminacją związaną z antysemityzmem (147/2006(SAB)TS), dyskryminacji ze względu na udział w innych projektach Komisji, w których pojawiły się problemy (2610/2009/MF) oraz wiele, wiele innych. Często skargi dotyczą nierównego traktowania, ale nie da się wskazać jednoznacznej przyczyny czynionego różnicowania w podejściu do obywateli.

Zakończenie

Mimo że skargi dotyczące niewłaściwego administrowania w postaci zachowań dyskryminacyjnych organów i instytucji UE niezmiennie od lat sięgają od kilku do kilkunastu procent wszystkich skarg przeciwko instytucjom i trudno mówić o znacznym zmniejszeniu się ich liczby, należy równocześnie przyznać, że na przestrzeni ostatnich lat organy unijne wyeliminowały wiele dyskryminacyjnych praktyk. Przykładem takich pozytywnych działań może być szczególnie wzgląd na prawa osób niepełnosprawnych. Wśród instytucji i organów unijnych pojawiła się m.in. tendencja do dostosowywania stron internetowych dla osób niewidomych w celu zapewnienia im pełnej informacji oraz likwidowania barier architektonicznych w celu umożliwienia dostępu do infrastruktury budynków osobom z niepełnosprawnościami. Dochodzi także do zapewnienia indywidualnych procedur rekrutacyjnych i szkoleń w celu zapewnienia pełnego dostępu do zatrudnienia. Wśród efektów zwalczania dyskryminacji ze względu na wiek przez Ombudsmána znalazło się zniesienie ograniczeń wiekowych w procedurach rekrutacyjnych do instytucji. Ma ono zastosowanie w stosunku do ubiegających się o miejsce pracy oraz starających się o możliwość odbycia stażu. Rzecznik doprowadził również do doprecyzowania polityki językowej organów. Jest to szczególnie ważne dla przedstawicieli państw członkowskich, którzy nie posługują się żadnym z języków roboczych UE: angielskim, francuskim oraz niemieckim. Dużym sukcesem

z punktu widzenia zwalczania dyskryminacji, który także pośrednio zawdzięczamy Rzecznikowi, jest utworzenie w 2002 r. EPSO. Przed powstaniem urzędu Rzecznik otrzymywał liczne skargi dotyczące nierównego traktowania w procesie rekrutacji do poszczególnych instytucji i organów unijnych. Stworzenie EPSO usystematyzowało i ujedynolilo procedury rekrutacyjne poprzez stworzenie sprawiedliwych i jednolitych metod weryfikacji wiedzy kandydatów. Obniżone zostały także koszty w stosunku do rekrutacji przeprowadzanych indywidualnie przez każdą instytucję. Skargi wpływające do Rzecznika wskazują jednak, że działalność organu powinna zostać ulepszona poprzez wprowadzanie właściwych procedur związanych m.in. z dopuszczaniem do egzaminów i wyznaczaniem terminów przystąpienia do egzaminu w sytuacjach wyjątkowych. Wielokrotnie nadchodzi do nadużyć w tej dziedzinie ze strony EPSO, np. w stosunku do kobiet w ciąży, które z przyczyn obiektywnych nie mogą wziąć udziału w konkursie. W swoich działaniach Rzecznik przywiązuje wagę do skutecznego zwalczania przejawów dyskryminacji poprzez podejmowanie postępowań z własnej inicjatywy. W sprawie OI/9/2014/MHZ Rzecznik monitorowała przestrzeganie praw podstawowych i poszanowanie godności ludzkiej (zwłaszcza w kontekście przeprowadzania badań medycznych i podczas użycia siły) w toku przeprowadzania operacji związanych z organizacją przymusowych powrotów osób, które nie uzyskały azylu w UE przez agencję FRONTEX. Co dwa lata organizuje także Seminaria Krajowej Sieci Rzeczników Praw Obywatelskich w celu wymiany dobrych praktyk nie tylko na poziomie instytucji unijnych, ale także organów ombudsmanskich państw członkowskich. Takie właśnie seminarium o tematyce dotyczącej zapobiegania dyskryminacji miało miejsce m.in. w Warszawie w kwietniu 2015 r. Ze względu na dynamikę dziedziny prawa antydyskryminacyjnego oraz powstawanie nowych form dyskryminacji w zachowaniach organów unijnych konieczne jest, aby Ombudsman czynił dalsze wysiłki w celu ich zwalczania. Pożądane jest, aby czynił to także poprzez zwiększenie ilości postępowań podejmowanych z własnej inicjatywy.

Bibliografia

- Braibant G., *La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Témoignage et commentaires de Guy Braibant*, Points 2011.
- Diamandouros N., *The role of the European Ombudsman*, speech at British and Irish Ombudsman Association Conference 2005, Warwick University, Coventry, United Kingdom, 8 April 2005.
- Dinan D., *Ever closer Union. An Introduction to European Integration*, Basingstoke 2010.

- Harden I., *Art 43 – Ombudsman*, [w:] S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publishing 2014.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Geneza i rozwój prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej*, [w:] A. Zawidzka-Łojek, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Pacześniak A., *Zakaz dyskryminacji w systemie prawnym Unii Europejskiej*, [w:] A. Florczak, *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- Sadowski P., *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich*, Zamość 2013.
- Solińska B., *Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Edukacja Prawnicza” 2009, 6.
- Wakefield J., *European Monographs. The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn 2007.
- www.ombudsman.europa.eu (dostęp: 14.07.2016).
- Zawidzka-Łojek A., *Źródła prawa antydyskryminacyjnego Unii Europejskiej*, [w:] A. Zawidzka-Łojek, A. Szczerba-Zawada (red.), *Prawo antydyskryminacyjne Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.