

Monika KOWALSKA

Lublin

## Instytucja Ombudsmana jako czynnik demokratyzacji systemów państwowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej

**Streszczenie:** Standardem we współczesnych państwach demokratycznych stało się jednoczesne funkcjonowanie wielu organów mających na celu zapewnienie przestrzegania prawa. Jednym z nich pozostaje instytucja *Ombudsmana*, która zyskała na znaczeniu w wielu krajach świata zarówno o ustabilizowanej, jak i odradzającej się demokracji. Za główne cechy tej instytucji uznaje się niezależność Ombudsmana od innych organów, łatwość dostępu do niego, a także wiarygodność i elastyczność działania. Dzisiaj funkcjonuje ona w ponad 100 krajach i wciąż widać tendencję wzrostową. Nawet w ramach Unii Europejskiej od 1995 r. działa Ombudsman Europejski, a Rada Europy od 1999 r. powołuje Komisarza do spraw Praw Człowieka. W państwach Europy Zachodniej proces tworzenia urzędów ombudsmanskich szczególnie intensywnie przebiegał po II wojnie światowej, co spowodowane było m.in. wzrostem zainteresowania ówczesnych społeczeństw ochroną praw człowieka w związku z przebytymi doświadczeniami „brunatnego” i „czerwonego” totalitaryzmu. Natomiast w ramach transformacji ustrojowych zapoczątkowanych w latach dziewięćdziesiątych, proces ten zaczął dotyczyć również bloku państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. W przypadku bloku tych państw wprowadzanie instytucji ombudsmanskich do porządku konstytucyjnego postrzega się jako część procesu transformacji ustrojowej i ich demokratyzacji. Warto przy tym podkreślić, że wśród tych krajów Polska należała do prekursorów w tym względzie.

**Słowa kluczowe:** Ombudsman, rzecznik praw obywatelskich, ochrona praw jednostki, transformacja ustrojowa

Jednym z dylematów współczesnej demokracji jest jej przerosła biurokratycznie organizacja. A wiadomym jest, że jeśli ta rozbudowana i złożona struktura administracji państwowej nie zostałaby poddana stałej kontroli – sama w sobie stałaby się w oczywisty sposób zagrożeniem dla demokracji i jej wartości. Jednostka będąca w centrum zainteresowania demokracji – czego wyrazem jest między innymi zwiększający się zespół jej konstytucyjnych praw i wolności – bynajmniej nie jest od tych zagrożeń wolna. W związku z tym i aby tego typu skrajnościom zapobiegać – poszczególne państwa sukcesywnie zaczęły poszukiwać prawnokonstytucyjnych środków ochrony praw człowieka i obywatela zdolnych przeciwstawić się politycznym i administracyjnym decyzjom podejmowanym w tym zakresie.

Musimy bowiem pamiętać, że sfera stosunków jednostka–instytucje publiczne nie jest przecież sferą relacji między podmiotami równymi i taką nigdy nie będzie. Sam zaś katalog konstytucyjnych praw jednostki, nawet jeśli coraz szerszy, nie gwarantuje jeszcze ich przestrzegania. Jak dowodzi praktyka, pełnej ochrony jednostce nie zapewnia także samo sądownictwo. Ale z pewnością skuteczność ochrony jest większa, gdy jest wykonywana przez wiele instytucji i przy zastosowaniu różnorodnych metod. Tak też

niejako standardem we współczesnych państwach demokratycznych stało się jednocześnie funkcjonowanie wielu organów mających na celu zapewnienie przestrzegania prawa. Jednym z nich pozostaje instytucja *Ombudsmána*, która bardzo rozpowszechniła się po II wojnie światowej i zyskała na znaczeniu w wielu krajach świata zarówno o ustabilizowanej, jak i odradzającej się demokracji.

Ombudsman – w kształcie, w jakim instytucja ta funkcjonuje współcześnie – pojawił się w Szwecji ponad 200 lat temu<sup>1</sup> (Sagan, 2001, s. 110; <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12108379880.pdf>). W 1709 roku (według innych w roku 1713) król Karol XII wprowadził urząd tzw. „Najwyższego Ombudsmána” (*Högste ombudsmannen*). Początkowo prawo do jego mianowania przysługiwało królowi. Miał on kontrolować pracę urzędów publicznych, a w przypadku naruszenia przez nich prawa mógł wszczynać postępowanie sądowe. W roku 1719 zmieniono nazwę urzędu na „Kancelarz Sprawiedliwości” (*Justitiekanslern*), pozostawiając mu jednak dotychczasowe kompetencje. W 1766 roku zaś prawo mianowania kancelarza otrzymał parlament, co spowodowało częściowo zmianę sfery jego działalności, natomiast w roku 1809 został wprowadzony on w poczet konstytucyjnych organów państwa.

Od tego czasu powstały urzędy ombudsmáńskie w wielu krajach. Różnią się one nie raz między sobą w dość istotny sposób. Dziś trudno więc wskazać, jaki powinien być optymalny model organizacyjny tej instytucji. Spotkać można w szczególności zarówno jeden urząd na szczeblu centralnym, jak i – wyłącznie, bądź również – ombudsmánów lokalnych. Są państwa, w których istnieją ombudsmáni o kompetencjach generalnych i takie, które preferują ombudsmánów specjalizujących się w poszczególnych dziedzinach naruszeń praw obywatelskich. Są urzędy monokratyczne i kolektywne. Różnie też przedstawiają się relacje tych urzędów z naczelnymi organami władzy państwowej. Za najbardziej typowy uznaje się wszakże model, w którym ombudsman powoływany jest przez parlament, parlamentowi składa informacje o swej działalności i przed parlamentem odpowiada. W pierwszym rzędzie ombudsman zajmuje się naruszeniami praw obywatelskich przez organy władzy wykonawczej. W różnym natomiast stopniu ombudsmáni ingerują w sprawach naruszania praw obywatelskich przez władzę ustawodawczą, a także sądowniczą. Dziś jednak w wielu krajach ombudsmáni interesują się nie tylko prawotwórstwem, ale – podobnie, jak w klasycznym modelu szwedzkim – kontrolują także to, czy prawa obywatelskie nie są naruszane przez sądy (Zieliński A., 2002, s. 718).

Niewątpliwie do popularności tego urzędu na świecie przyczyniły się niedostatki sądownictwa powszechnego i administracyjnego w zakresie ochrony praw obywatelskich, wśród których można wymienić skomplikowaną procedurę dochodzenia roszczeń, wysokie koszty postępowania sądowego i wysokie honoraria adwokatów, jak również brak inicjatywy sądu w zakresie rozpatrywania określonych spraw (Arcimowicz, 2003, s. 38). Dziś Rzecznik Praw Obywatelskich funkcjonuje w ponad 100 krajach (w tym w ponad 40 krajach europejskich) i wciąż widać tendencję wzrostową. Nawet w ramach Unii Europejskiej od 1995 roku działa Ombudsman Europejski (dyskusja nad jego utworzeniem toczyła się blisko 20 lat), a Rada Europy od 1999 roku powołuje Komisarza do

---

<sup>1</sup> Istnieje również pogląd, iż Szwedzi zaczerpnęli instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich z Turcji, gdzie przebywał Karol XII w niewoli, uwikłany w Wojnę Północną.

spraw Praw Człowieka (Łuszczuk, 2000, s. 3–85). Za główne cechy tej instytucji uznaje się niezależność ombudsmana od innych organów, łatwość dostępu do niego, a także wiarygodność i elastyczność działania.

W państwach Europy Zachodniej proces ten szczególnie intensywnie przebiegał w okresie od początku lat pięćdziesiątych do lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Choć tego rodzaju organ, wyposażony w uprawnienia do nadzorowania działalności sędziów i urzędników administracji, w oparciu między innymi o skargi wnoszone przez obywateli, pojawił się po raz pierwszy, jak już wspomniano, w Szwecji w roku 1709, to przez ponad 200 lat instytucja Ombudsmana nie miała w zasadzie swojego odpowiednika w innych krajach. Dopiero wraz ze zmianami, jakie miały miejsce po II wojnie światowej spowodowanymi między innymi wzrostem zainteresowania ówczesnych społeczeństw ochroną praw człowieka i obywatela w związku z przeżyтыми doświadczeniami „brunatnego” i „czerwonego” totalitaryzmu i świadomością wagi instytucjonalnych ich gwarancji, kolejne państwa Europy Zachodniej tworzyć zaczęły tego typu urzędy. Dla przykładu: Norwegia (1952), Dania (1953), Wielka Brytania (1967), Francja (1973), Portugalia (1976), Austria (1977). W latach osiemdziesiątych wybrano ombudsmanów w Irlandii, Hiszpanii (1981), czy Holandii (1982) (Garlicki, 1989, s. 9; Arcimowicz, 2003, s. 35–39).

Natomiast w ramach transformacji ustrojowych zapoczątkowanych w latach dziewięćdziesiątych, proces ten zaczął dotyczyć również bloku państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Warto przy tym podkreślić, że wśród tych krajów Polska należała do prekursorów w tym względzie. Stąd w dowód uznania, 7 listopada 1997 roku została podpisana umowa z Organizacją Narodów Zjednoczonych, ażeby w Europie Wschodniej i państwach azjatyckich byłego Związku Radzieckiego na wzór polskich rozwiązań budować podobne instytucje, przyczyniając się do demokratyzacji tych rejonów. Chodziło zwłaszcza o fachowe doradztwo, stworzenia ośrodka gromadzenia i wymiany informacji, organizowanie konferencji czy pomoc przy tworzeniu nowych aktów prawnych (Zieliński A., 1998, s. 25).

W Polsce instytucja ombudsmana, występująca pod nazwą Rzecznika Praw Obywatelskich, pojawiła się w regulacjach prawnych w 1987 roku (a więc jeszcze przed przełomowym rokiem 1989) nie mając początkowo umocowania konstytucyjnego. I pomimo, iż zakres uprawnień przyznanych wówczas Rzecznikowi Praw Obywatelskich, w porównaniu do aktualnego, był ograniczony, to były to jednak uprawnienia niezwykle istotne.

O zainteresowaniu instytucją Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce można mówić już na dobrą sprawę od lat sześćdziesiątych. Wtedy to pojawiły się pierwsze publikacje prawnicze dotyczące tego tematu. Dopiero jednak dwadzieścia lat później nastąpił przełom. W kwietniu 1981 roku Komitet Nauk Prawnych PAN w swojej rezolucji domagał się ustanowienia urzędu polskiego Ombudsmana (Arcimowicz, 2003, s. 44). Wówczas także pojawiły się propozycje nadania Komisji do spraw skarg i zażaleń kompetencji ombudsmanskich. W tym samym roku w sierpniu powstał też raport „Prawo, praworządność i gwarancje prawne”, którego twórcy uznali ustanowienie Rzecznika Praw Obywatelskich za wymóg potrzebny do zrealizowania reformy systemu prawnego.

Odgórny proces prowadzący do ustawowego wprowadzenia w Polsce instytucji Ombudsmana rozpoczął się w 1983 roku. Propozycję powołania organu gwarantującego

ochronę praw obywateli przedstawiło wówczas Stronnictwo Demokratyczne. Następnie z inicjatywą wystąpił Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego (PRON) postulując powołanie instytucji „Strażnika Praw Obywatelskich”, który miał rozpatrywać skargi osób pokrzywdzonych przez biurokrację i usuwać przyczyny tych skarg. W planach tych Strażnik miał być podległy Sejmowi i przez niego powoływany. Intencją było także wprowadzenie później lokalnych strażników praw obok wojewódzkich rad narodowych (Gebethner, 1986, s. 4).

Warto zaznaczyć tutaj rolę prasy polskiej na łamach, której ścierały się często poglądy dotyczące urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Antagoniści instytucji Ombudsmana wysuwali argument, iż jego powołanie podważa sens funkcjonowania takich instytucji jak prokuratura, Najwyższa Izba Kontroli, Rada Państwa, Sejm czy Naczelny Sąd Administracyjny. Mówiono także o zbędnym wydawaniu pieniędzy i dublowaniu urzędów. Postulowano przy tym, aby w Polsce zamiast kolejnej posady pojawiło się wreszcie poczucie odpowiedzialności ze strony instytucji, która działa w interesie obywateli oraz zdyscyplinowanie i prawidłowe załatwianie wpływających skarg i zażaleń (Arcimowicz, 2003, s. 47). Również projekt, aby powstały urzędy strażników praw przy radach wojewódzkich był ostro krytykowany. Argumentowano, bowiem, iż szałby za tym zbyt duże nakłady finansowe, szczególnie że w planach rzecznicy wojewódzcy mieli mieć niewiele kompetencji i mieli być zmuszeni do współpracy z wojewódzkimi radami narodowymi. Ostatecznie zatem organ taki byłby mało skuteczny (Arcimowicz, 2003, s. 48).

Głosów pozytywnie odnoszących się do urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich było więcej. Przeważały opinie, aby powstał jednoosobowy organ na szczeblu centralnym wybierany przez Sejm, posiadający prawo inicjatywy ustawodawczej i przedstawiania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem jednak jego zwolenników, Rzecznik tylko wtedy spełniłby swoje zadanie, gdyby: 1 – miał możliwość oglądu pracy innych organów państwa; 2 – byłby niezależny od pozostałych instytucji państwowych; 3 – miał swój zakres działań i nie dublowałby czynności pozostałych organów kontroli; 4 – obywatel miał łatwy i bezpośredni dostęp do niego; 5 – miał jawnie informować o nieprzestrzeganiu praw człowieka (Arcimowicz, 2003, s. 47). Ostatecznie 15 lipca 1987 roku przyjęto ustawę o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Jego powołanie w 1987 roku było precedensem nieznanym założeniom państwa komunistycznego, w którym nie istniały realne organy demokratyczne. Utworzenie tego stanowiska jako instytucji niezawisłej, autonomicznej i niezależnej od innych organów publicznych i odpowiadającej wyłącznie przed Sejmem mogło wydawać się zbyt wczesne, jeśli nie zaszła zmiana ustroju na demokratyczny i nie ulega wątpliwości, że narodziny Rzecznika Praw Obywatelskich w latach osiemdziesiątych wyprzedziły zmianę ustroju o dwa lata (Zieliński T., 1994a, s. 10). Stało się to możliwe, gdyż ówczesna władza chcąc załagodzić sytuację panującą w kraju pozwoliła na wprowadzenie tak demokratycznej instytucji licząc, że będzie to organ o charakterze bardziej dekoracyjnym aniżeli faktycznie realizujący założenia demokracji (Łętowska, 1992a, s. 8). Kolejnym motywem, jakim się kierowało ówczesne przywództwo partii była pewność, że zachowa ona wyłączność wpływu na wybór Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jednakże powołanie na to stanowisko w 1987 roku prof. Ewy Łętowskiej i jej późniejsza działalność rozwiały oczekiwania władzy. Pierwszy polski Rzecznik Praw Obywatelskich okazał się osobą autentycznie niezależną i efektywnie realizującą swoje

zadania (Zieliński T., 1994b, s. 4–5). Prof. Ewa Łętowska dowiodła, że nawet w niedemokratycznym państwie Rzecznik jest w stanie, jeżeli ma odwagę i jest człowiekiem niezależnym, czynić wszystko na rzecz obywateli. „Bo każdy Rzecznik Praw Obywatelskich, jeśli chce dobrze wykonywać swe zadania musi przede wszystkim sprzeciwiać się władzy (głównie rządowi i ministrom, ale wcale nie tylko!) i to tak mocno i głośno, jak to tylko możliwe, czasami przegrywa, czasami wygrywa – jak to w życiu. Ale Ombudsman, „rozumiejący sytuację” i lubiany przez rząd byłby po prostu zaprzeczeniem własnego sensu” (Łętowska, 1992b, s. 4).

W efekcie działań i postawy prof. Ewy Łętowskiej, instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich szybko zyskała autorytet i uznanie, stając się ważnym uzupełnieniem instytucjonalnych gwarancji praworządności. Zmiany ustrojowe zapoczątkowane wiosną 1989 r. przyniosły dalsze umocnienie pozycji Rzecznika – nowela kwietniowa nadała mu rangę konstytucyjną, wprowadzono też niezbędne uzupełnienia i zmiany do ustawy z 1987 roku (Garlicki, 2000, s. 406). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku uregulowała zaś pozycję Rzecznika Praw Obywatelskich w rozdziale IX, który został poświęcony organom kontroli państwowej i ochrony prawa.

Kolejne państwa dawnego bloku państw socjalistycznych poszły za przykładem rozwiązań polskich. I tak dla przykładu, w 1991 roku do rumuńskiej konstytucji wprowadzono przepis o instytucji Adwokata Ludowego; z kolei Chorwacja, Macedonia i Litwa w 1992 roku wprowadziły ten urząd do swojego porządku konstytucyjnego. Natomiast Rosja w 1994 roku powołała Wysokiego Komisarza do spraw Praw Człowieka, a dwa lata później w 1996 roku podobną decyzję podjęto na Ukrainie. Stosunkowo niedawno natomiast, bo w 2001 roku instytucję Publicznego obrońcy Praw do swoich rozwiązań prawnych wprowadzili Słowacy. Także po wieloletniej w tym względzie dyskusji, Bułgarzy ostatecznie w 2004 roku zdecydowali się na ten krok, realizując tym samym jeden z warunków pozwalających na wprowadzenie kraju do struktur Unii Europejskiej (*Ombudsmeni krajowi...*, 2005, s. 72, 80, 273, 301, 385, 399, 410, 457). W przypadku bloku tych państw wprowadzanie instytucji ombudsmanskich do porządku konstytucyjnego poczytuje się jako część procesu transformacji ustrojowej i ich demokratyzacji.

Na stanowisko ombudsmana w tych państwach, zgodnie z obowiązującymi standardami ukształtowanymi przez zachodnie demokracje, powoływana jest osoba:

- wyróżniająca się wiedzą prawniczą (wyjątkowo w prawodawstwie bułgarskim nie postawiono tego wymogu, choć praktyka potwierdza owo założenie);
- o wysokim autorytecie moralnym, a więc w założeniu ciesząca się powszechnym zaufaniem i szacunkiem społecznym.

Jest to o tyle ważne, iż ombudsman we współczesnych rozwiązaniach nie ma żadnych ustawowych kompetencji, które pozwalałyby mu na zmianę, uchylenie czy zawieszenie wykonania zakwestionowanej decyzji, która narusza prawa i wolności człowieka i obywatela. Ombudsman nie może również nakazać rozwiązania sprawy w określony sposób. Merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy pozostaje, bowiem zawsze poza jego gestią. Może on jedynie w swoich wystąpieniach i interwencjach zwracać uwagę, sugerować i wnioskować. Stąd też tak ważną kwestią przy obsadzaniu tego rodzaju urzędu pozostaje osobowość i autorytet kandydata, z którymi wiąże się później siła i skuteczność jego działań, bowiem podstawowe znaczenie mają tu środki o charakterze perswazyjnym, sygnalizacyjnym i opiniodawczym.

Ustawowe kompetencje Ombudsmana koncentrują się przede wszystkim na jego uprawnieniach do badania skarg obywateli na nieprawidłowe działania administracji państwowej i ewentualnie sądownictwa oraz podejmowaniu kroków celem naprawienia tych nieprawidłowości. Co ważne jednak wykonując swe zadania, bada on zarówno legalność, jak i słusność podejmowanych rozstrzygnięć. Umożliwia to podejmowanie przez niego interwencji w sytuacji, gdy formalnej zgodności działań danego organu z prawem towarzyszy niezgodne z poczuciem sprawiedliwości wykorzystywanie przyznanych temu organowi kompetencji. Ważną cechą jego działalności pozostaje również bezpłatność i odformalizowanie postępowania, dostępność dla obywateli i szybkość jego działania.

Ombudsman pozostaje przy tym niezależnym od innych podmiotów państwowych, podlegając jedynie parlamentowi i wpisując się tym samym w jego mechanizm kontroli pionu administracyjnego. Stąd też ważnym obowiązkiem Ombudsmana wobec parlamentu jest przedkładanie sprawozdań-raportów ze swojej działalności wraz z informacją o stanie przestrzegania prawa w państwie.

Przyjmuje się, że w świecie współczesnym w praktyce ukształtowały się dwie podstawowe odmiany instytucji Ombudsmana: model szwedzki, zwany skandynawskim – charakteryzujący się przede wszystkim powoływaniem Ombudsmana przez parlament, kadencyjnością i bezpośrednią dostępnością dla zainteresowanych oraz model brytyjsko-francuski, dla którego typowym jest powoływanie go przez egzekutywę oraz obowiązkowe pośrednictwo deputowanego w kontaktach zainteresowanego obywatela.

Model skandynawski (Grzybowski, 1989, s. 66–103; Hansen, 1972, s. 199–233) charakteryzuje: całkowita niezależność od władzy wykonawczej i w dużym stopniu od władzy ustawodawczej – choć jest on powoływany przez parlament; całkowita swoboda w uznaniu, którą skargę podjąć; także możliwość podjęcia kontroli z własnej inicjatywy na podstawie informacji o zagrożeniu praw i wolności obywatelskich pochodzących z mediów i niemal nieograniczony dostęp do informacji oraz przede wszystkim bezpośrednia dostępność dla obywateli. Jego opinie nie są oczywiście prawnie wiążące, ale na omawiany urząd powoływane są przede wszystkim osoby o wysokich kwalifikacjach prawniczych oraz wysokim prestiżu społecznym. Głównym zadaniem Ombudsmanów w tym modelu pozostaje sprawowanie, w powiązaniu organizacyjno-funkcjonalnym z parlamentem, pieczy nad stosowaniem prawa przez funkcjonariuszy administracji, a niekiedy także przez sędziów. Ombudsmeni mają badać domniemane i piętnować zaistniałe w tym zakresie nieprawidłowości, w szczególności prowadzące do naruszenia praw i wolności lub do niewłaściwego traktowania obywateli. Ombudsmeni składają coroczne sprawozdania ze swej działalności parlamentowi. Sprawozdania te są tu cennym źródłem informacji o stanie przestrzegania prawa.

Model brytyjsko-francuski (Wieruszewski, 1989, s. 134–140; Lang, 1972, s. 93–101; Mendel, 1993, s. 57–65; Kubiak, 1989, s. 157–176), z kolei jak już wspomniano, charakteryzuje się natomiast powoływaniem Ombudsmana nie przez parlament, lecz przez organ egzekutywny (głównie przez głowę państwa z nominacji rządowej), zaś w kontaktach z obywatelem obligatoryjnym pośrednikiem jest deputowany do parlamentu. Zatem i w tym modelu mamy ostatecznie do czynienia z organem, którego głównym zadaniem pozostaje wzmocnienie kontroli parlamentu nad administracją, pozostając w funkcjonalnym powiązaniu z parlamentem. Rozpatruje on bowiem i podejmuje jedynie te sprawy, które zostały mu przekazane bezpośrednio od członka parlamentu. Różnica polega na

tym, że w modelu tym z jednej strony uznaje się, że Ombudsman będąc organem parlamentu i działając na zlecenie deputowanego ma większe możliwości oddziaływania na administrację, niż gdyby miała to czynić pojedyncza osoba, a większy wpływ na administrację to równocześnie lepsza ochrona praw i interesów obywateli. Z drugiej zaś strony, dostęp obywatela do Ombudsmana jedynie za pośrednictwem członków parlamentu traktowany jest jako swoisty filtr, który ma zapobiegać napływowi nieumotywowanych skarg. Na Ombudsmanie przy tym ciąży obowiązek każdorazowego powiadamiania deputowanego, od którego otrzymałby skargę, o rezultatach swoich działań lub o odmowie podjęcia sprawy, gdy uzna, że nie podlega ona jego właściwości. Ale podobnie jak w modelu skandynawskim nie ma on prawa uchylać aktów administracji, bowiem jego nakazy czy zalecenia nie są obligatoryjnie wiążące dla organu administracyjnego, do którego są kierowane. Stąd i tu podstawową rolę w działaniach Ombudsmana odgrywa siła argumentacji i jego autorytet, a nie ewentualna możliwość zastosowania odpowiednich sankcji represjonujących adresata.

Dodatkowo w niektórych krajach zamiast lub obok Ombudsmana istnieją także krajowe komisje praw człowieka. Często w związku z tym przeciwstawia się w literaturze dwa modele systemu ochrony praw człowieka: ombudsmanski i komisji praw człowieka. Te ostatnie funkcjonują z reguły przy głowie państwa lub szefie rządu, choć są organami w pełni niezależnymi. Komisje takie składają się z przedstawicieli różnych organizacji społecznych i instytucji państwowych zajmujących się problematyką ochrony praw człowieka. Ich ranga jest z reguły bardzo wysoka. Komisje przygotowują opinie o stanie przestrzegania praw obywatelskich w poszczególnych dziedzinach życia, formułują stosowne wnioski pod adresem właściwych organów władzy państwowej oraz koordynują prace wchodzących w ich skład organizacji i instytucji. Za klasyczny model tego rodzaju komisji uznaje się francuską Krajową Komisję Konsultacyjną Praw Człowieka – będącą ciałem koordynacyjnym. W jej skład wchodzi: ministrowie, stojący na czele szczególnie istotnych działów administracji państwowej, przedstawiciele instytucji i organizacji pozarządowych, pracownicy nauki oraz działacze ruchów ochrony praw człowieka. Komisje te nie zajmują się jednak sprawami indywidualnymi. Przygotowują natomiast opinie, które stanowią podstawę do podejmowania określonych działań generalnych (Zieliński A., 2002, s. 721). Na przykład na Łotwie działa Krajowe Biuro Praw Człowieka, które jest niezależną instytucją państwową promującą przestrzeganie fundamentalnych praw i wolności jednostki. Choć w tym przypadku przewiduje się również rozpatrywanie przez Biuro wszelkich skarg związanych z łamaniem praw człowieka.

W praktyce poszczególnych państw spotkać też można inne pozasądowe instytucje zajmujące się ochroną praw człowieka i mogą to być instytucje, które zbliżają się do modelu ombudsmana. Na przykład na Węgrzech obok Parlamentarnego Rzecznika Praw Człowieka przewidziana jest działalność Parlamentarnego Rzecznika Ochrony Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych. Organem takim w Polsce będzie chociażby powoływany na podstawie art. 72 ust. 4 Konstytucji RP Rzecznik Praw Dziecka – wzorowany na wzorcach norweskich – będący wprawdzie w założeniu organem niezależnym, o dużym znaczeniu w sferze przestrzegania praw dzieci, jednakże pozbawionym możliwości działania w sprawach indywidualnych. Stąd ilekroć konieczne okaże się podjęcie działań w sprawie indywidualnej Rzecznik Praw Dziecka będzie zwracał się do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Większość państw europejskich – w tym Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej – opiera swoje rozwiązania prawne na modelu skandynawskim i Polska nie stanowi tu wyjątku. Choć w przypadku litewskich Kontrolerów Sejmowych spotykamy w pewnym sensie również nawiązania do modelu brytyjsko-francuskiego, badają oni bowiem oprócz skarg bezpośrednio składanych im przez obywateli również zażalenia przekazywane im przez posłów do Sejmu. Podobnie jest w przypadku czeskiego Publicznego O obrońcy Praw działającego m.in. na podstawie wniosku adresowanego do deputowanego lub jednej z izb Sejmu następnie przekazywanego O obrońcy. Ale nie zapominajmy jednak, że i w tym przypadku sama możliwość działania Ombudsmana w takiej formule, czy nawet jak w modelowym założeniu obligatoryjny udział członka parlamentu we wszczęciu postępowania przez Ombudsmana, a następnie obowiązek poinformowania deputowanego pośredniczącego w przekazaniu skargi obywatelskiej o efektach końcowych każdego wniosku, każe sytuować za każdym razem urząd Ombudsmana wśród środków i instrumentów parlamentarnej kontroli administracji.

W każdym z tych rozwiązań głównym jednak zadaniem Ombudsmana ogólnie rzecz biorąc pozostaje sprawowanie pieczy nad stosowaniem prawa przez funkcjonariuszy administracji (zgodnie z zasadami dobrej administracji i idei legalizmu) i innych urzędników publicznych, a niekiedy nawet, choć z rzadka także przez sędziów.

Ombudsmeni mają bowiem badać domniemane i piętnować zaistniałe w tym zakresie nieprawidłowości, w szczególności prowadzące do naruszenia praw i wolności lub do niewłaściwego traktowania obywateli. Ustawodawstwo gwarantuje im przy tym możliwość podjęcia kontroli nie tylko w sytuacji wpłynięcia skargi obywatelskiej, ale również z własnej inicjatywy (*ex officio*) na podstawie informacji o zagrożeniu praw i wolności jednostki pochodzących z mediów (por. Polska, Rosja, Rumunia, Macedonia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina) i niemal nieograniczony dostęp do informacji.

W przypadku wniosków nadsyłanych przez jednostki do biur ombudsmanskich są one wolne od opłat i maksymalnie odformalizowane, co zwiększa dostępność tej instytucji. Wnioskodawca nie ma również obowiązku wykorzystania wszystkich środków prawnych, aby mógł zwrócić się ze skargą do Ombudsmana i co do zasady nie ma tu ograniczeń czasowych na złożenie wniosku. Wyjątkowo z takim ograniczeniem spotykamy się w rozwiązaniach rosyjskich, gdzie wnioskodawca ma 1 rok od dnia pogwałcenia jego praw i swobód lub od tego dnia, w którym dowiedział się o ich łamaniu na wniesienie skargi oraz macedońskich, gdzie O obrońca Publiczny nie wszczyna postępowania w przypadku, gdy od sprawy sądowej lub wydania decyzji przez odnośny organ lub organizację upłynęło więcej niż 1 rok, o ile nie uzna on, że zaistniały zasadne podstawy do przekroczenia tego terminu. A więc, pozostawiono mu mimo wszystko „furtkę bezpieczeństwa” pozwalając na podjęcie się sprawy nawet w przypadku przekroczenia ustawowego terminu. Również w rozwiązaniach litewskich spotykamy się z limitem czasu na złożenie skargi. Wnioskodawca ma bowiem 1 rok od dokonania działania będącego przedmiotem skargi lub podjęcia zaskarżonej decyzji na podjęcie stosownych działań. Ale Kontroler Sejmowy może zadecydować inaczej i podjąć się również wnioskowanej sprawy wniesionej po terminie. Najbardziej restrykcyjne rozwiązanie obowiązuje od 2004 roku w Estonii. Tam Kanclerz Sprawiedliwości może odmówić rozpatrywania złożonej skargi, jeśli wpłynęła ona później niż 4 miesiące od daty, kiedy osoba uzyskała lub winna była uzyskać świadomość domniemanej dyskryminacji (*Ombudsmeni krajowi...*, 2005,



s. 305, 390, 279, 128)<sup>2</sup>. Ale należy te rozwiązania, jak widać, potraktować bardziej jako mobilizujące jednostki do jak najszybszego podjęcia stosowanych działań w interesie obrony swoich praw i wolności, niż jako formuły ostatecznie zamykające im w tym względzie drogę dochodzenia ich z pomocą Ombudsmana.

Warto pamiętać także, że Ombudsman realizując swoje kompetencje, sam decyduje czy sprawa mu przekazana należy do jego właściwości. Ustawy dają mu również swobodę wyboru w kwestii podjęcia sprawy i środków działania po podjęciu sprawy. Należy również podkreślić, iż Ombudsman nie ma obowiązku podjęcia się każdej skierowanej do niego sprawy. Zależy to od przyjętych przez niego kryteriów działania, oceny istoty danego przypadku oraz jego znaczenia pozajednostkowego.

Typową formą działań, stosowaną przez ombudsmanów w przypadku naruszeń prawa lub niewłaściwego funkcjonowania urzędów publicznych, pozostają jego opinie i napomnienia kierowane do odpowiednich urzędników. Najważniejsze napomnienia są przy tym przytaczane w corocznym sprawozdaniu dla parlamentu. Poza tym pamiętajmy, iż ombudsmani, składając coroczne sprawozdania ze swej działalności parlamentowi, przedkładają je również opinii publicznej, w ten sposób chociażby jawnie piętnują naruszających prawo bądź czyniących niewłaściwy użytek ze swojego urzędu. Sprawozdania Ombudsmana są też cennym źródłem informacji o stanie przestrzegania prawa dla parlamentu oraz o tym, jaka jest rzeczywista społeczna przydatność przepisów obowiązującego prawa. Dodatkowo co ważne, większość z ombudsmanów dysponuje tzw. prawem inspiracji ustawodawczej (por. Polska, Węgry, Czechy, Litwa, Chorwacja, Rosja, Słowenia).

Działalność Ombudsmana we współczesnych państwach można zasadniczo podzielić na trzy płaszczyzny działania: 1 – płaszczyzna interwencyjno-indywidualna – polega na rozwiązywaniu konkretnych, jednostkowych spraw, których trudności w ich rozpatrzeniu wynikają z błędu konkretnego urzędnika; 2 – działanie systemowe – nakierowane jest na wadliwą czy antyobywatelską regulację prawną, a także wadliwość praktyki na szerszą niż jednostkowa skalę. W tej płaszczyźnie Rzecznik winien sygnalizować potrzebę zasadniczych działań, czyli zmiany prawa czy praktyki; 3 – szerzenie kultury prawnej – priorytetem pozostaje tu szerzenie kultury prawnej w szerokim tego słowa znaczeniu.

**Pierwsza płaszczyzna** działania Rzecznika wiąże się bezpośrednio z obywatelem. Jej przedmiotem są wystąpienia Ombudsmana w sprawach skarg obywatelskich nadsyłanych do jego biura. **Pozostałe** zaś, niezależne od interwencji indywidualnych, mają charakter ogólny i polegają przede wszystkim na wystąpieniach Ombudsmana do kompetentnych organów państwowych, organizacji oraz instytucji i mają na celu zaznajomienie tych podmiotów ze stanem przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela w danym państwie, postulowanie działań i sugerowanie zmian w systemie prawnym, które korzystnie wpłynęłyby na sytuację obywateli i zapewniły skuteczną ochronę ich praw (Kowalska, 2006, s. 223–226). W tej grupie działań Rzecznika można również wymienić jego współpracę z ruchami obywatelskimi, zrzeszeniami i fundacjami na rzecz ochrony praw i wolności człowieka i obywatela.

---

<sup>2</sup> Za: art. 17 Federalne Prawo Konstytucyjne z dnia 26 lutego 1997 r. o Pełnomocniku do Spraw Praw Człowieka w Federacji Rosyjskiej; art. 17 ustawy o obrońcy Publicznym Republiki Macedonii z dnia 13 lutego 1997 r.; art. 15 ustawy o Kontrolerach Sejmowych z 3 grudnia 1998 r.; art. 35.6 ustawy o Kanclerzu Sprawiedliwości uchwalonej 25 lutego 1999 r.

Działalność instytucji ombudsmanskich we współczesnych państwach koncentruje się przede wszystkim na kontroli pionu administracji państwowej. Niektóre z nich – szczególnie właśnie w państwach Europy Środkowo-Wschodniej – zajmują się jednak również naruszeniami praw i wolności obywatelskich w szerszym kontekście, również przez inne pionu władzy państwowej.

Stąd w rozwiązaniach np. polskich, węgierskich, ukraińskich czy rosyjskich znajdujemy upoważnienie ombudsmana do bezpośredniego inicjowania postępowania przed sądem konstytucyjnym w sprawach zgodności wydanego aktu normatywnego z konstytucją lub innym aktem wyższego rzędu oraz możliwość prezentowania przez niego swych uwag na temat potrzeby zmian stanu prawnego. Źródłem naruszeń praw lub wolności obywatelskich mogą być bowiem nie tylko akty stosowania prawa, lecz również akty prawne, na podstawie których działa administracja publiczna oraz inne organy władzy publicznej, a sądy realizują funkcje orzecznictwa. Stąd tak ważnym pozostaje problematyka zaopatrzenia ombudsmana w efektywne środki pozwalające mu na przeciwdziałanie na tym polu naruszeniom praw lub wolności obywatelskich. Jednym z tych środków procesowych jest możliwość samodzielnego wystąpienia przez ombudsmana do sądu konstytucyjnego o kontrolę aktu normatywnego.

Obowiązujące na przykład w Polsce przepisy prawa przewidują dwie formy udziału Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Po pierwsze, Rzecznik może samodzielnie zainicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, składając stosowny wniosek w przedmiocie kontroli konstytucyjności i legalności obowiązujących aktów normatywnych. Decyzja o skierowaniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego należy wyłącznie do Rzecznika Praw Obywatelskich i jest najczęściej podejmowana na podstawie analizy skarg wpływających do Rzecznika, chociaż nie jest w tym zakresie wykluczone również jego działanie z urzędu. Po drugie, Rzecznik może zgłosić swój akces, uzyskując status uczestnika, w postępowaniu wszczętym przed Trybunałem Konstytucyjnym w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej. Zgłoszenie przez Rzecznika udziału w tym postępowaniu następuje wtedy, gdy w jego ocenie zachodzi potrzeba ochrony wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP, a jednocześnie przyjęty w Polsce model skargi konstytucyjnej powoduje, że jej przedmiotem nie mogą być akty stosowania prawa, lecz wyłącznie akty normatywne, na podstawie których zostało wydane ostateczne rozstrzygnięcie w indywidualnej sprawie. Podobne rozwiązania przyjmuje ustawodawstwo węgierskie, gdzie Parlamentarny Rzecznik Praw Człowieka może złożyć wniosek do Sądu Konstytucyjnego zarówno o badanie *post factum* niezgodności z konstytucją przepisu prawa, jak i o ocenę skargi konstytucyjnej złożonej w związku z naruszeniem praw i wolności obywatelskich zapewnionych przez konstytucję. W Rosji Pełnomocnik ds. Praw Człowieka również ma prawo zwracać się do Trybunału Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej ze skargą na łamanie praw konstytucyjnych i swobód obywateli na podstawie prawa stosowanego lub mogącego być stosowanym w konkretnej sprawie. Na Ukrainie zaś Pełnomocnik Rady Najwyższej ds. Praw Człowieka ma tylko prawo zwracać się do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem konstytucyjnym o kontrolę zgodności aktów normatywnych z Konstytucją (*Ombudsmeni krajowi...*, 2005, s. 365, 486, 394, 465)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Por. art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich; art. 22 ustawy o Parlamentarnym Rzeczniku Praw Człowieka z dnia 1 czerwca 1993 r.; art. 29 ust. 1 pkt 5 Federalne Prawo Konstytucyjne z dnia 26 lutego 1997 r. o Pełnomocniku do spraw Praw Człowieka w Fede-

Kierowanie przez ombudsmanów wniosków do sądów konstytucyjnych ma na celu oczywiście zapewnienie efektywnej ochrony praw obywatelskich, mając szczególnie na uwadze fakt, że rozstrzygnięcia sądu konstytucyjnego wydane po rozpoznaniu ombudsmańskiego wniosku z reguły kształtują sytuację prawną nie tylko osób, które zwróciły się o ochronę do niego, lecz także innych adresatów normy prawnej. Ten sposób działania ombudsmana prowadzi więc do uzyskania zwielokrotnionego efektu, który nie byłby możliwy do osiągnięcia wyłącznie przy indywidualnych interwencjach.

Obrońcy praw obywatelskich w większości omawianych państw (np. Polska, Węgry, Czechy, Chorwacja, Słowenia, Litwa, Rosja) m.in. wydatnie wpływają na kształt obowiązujących przepisów prawnych poprzez korzystanie z ustawowego prawa inspiracji ustawodawczej, tj. możliwości kierowania do właściwych organów wniosków o wszczęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie, zmianę lub uchylenie przepisów dotyczących sfery wolności i praw człowieka i obywatela. Z uprawnienia tego ombudsmeni korzystają dość często. Typowymi inspiracjami Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce w przedmiocie podjęcia inicjatywy prawodawczej są wnioski wskazujące bądź na brak realizacji w ustawodawstwie zasad wynikających z Konstytucji RP i ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych o ochronie praw człowieka, bądź wskazaniu na sprzeczności w prawie, które stwarzają zagrożenie dla praw i wolności obywatelskich (Zieliński A., 1998, s. 14). Podobnie jest i w pozostałych państwach.

Stosunkowo rzadko spotkać się można natomiast w europejskich rozwiązaniach z objęciem zakresem działania ombudsmana naruszeń praw i wolności obywatelskich przez sądy. Kompetencję taką posiada Rzecznik w Polsce, Słowenii czy Bośni i Hercegowinie. Rozwiązania polskie przy tym wyróżnia na tle innych, to, że Rzecznikowi Praw Obywatelskich przyznano również prawa odpowiadające uprawnieniom Generalnego Prokuratora, jeżeli chodzi o występowanie przed sądami. Rzecznik może wszczynać postępowania w sprawach cywilnych, administracyjnych czy zwracać się do prokuratora o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sprawach przestępstw ściganych z urzędu, może przystępować do każdego toczącego się postępowania, jak i wnosić nadzwyczajne środki do Sądu Najwyższego. Może też sygnalizować administracji sądowej i prokuratorskiej stwierdzenie uchybień w funkcjonowaniu organów wymiaru sprawiedliwości. Ale oczywistym jest, że ewentualna kontrola przez ombudsmana naruszeń praw obywatelskich przez sądownictwo musi uwzględniać zasadę niezawisłości sądów (Zoll, 2005, s. 12).

Wyjątkowym pod względem zakresu działania, pozostaje też przykład rozwiązań estońskich, gdzie Kanclerz Sprawiedliwości oprócz tradycyjnych uprawnień ombudsmańskich, został zaopatrzony w kompetencje kontrolera konstytucyjności prawa. W Estonii, bowiem każdy ma prawo zwrócić się do Kanclerza w celu zbadania zgodności powszechnie obowiązującego ustawodawstwa z konstytucją i prawem. Jeżeli Kanclerz Sprawiedliwości stwierdziłby faktyczną niezgodność aktu prawnego z konstytucją lub prawem – zwraca się w pierwszej kolejności do organu prawodawczego z wnioskiem o doprowadzenie aktu prawnego w ciągu 21 dni do zgodności z konstytucją – a gdyby jego wniosek

pozostał nieskutecznym, wówczas zwraca się do Sądu Najwyższego z wnioskiem o uchylenie takiego aktu prawnego. Również wstępnej kontroli konstytucyjności ze strony Kanclerza Sprawiedliwości podlegają projekty ustaw (z wyjątkiem projektu ustawy zmieniającej konstytucję) oraz zagadnienia o charakterze ogólnopaństwowym przedstawiane pod referendum (*Ombudsmeni krajowi...*, 2005, s. 118–119).

Chcąc dokonać pewnej typologii urzędu ombudsmana we współczesnych rozwiązaniach prawnych zmuszeni jesteśmy posłużyć się różnymi kryteriami. Kompetencje, sposób powoływania ombudsmanów, czy zakres działania różni bowiem rozwiązania prawne poszczególnych państw.

**Ze względu na podmiot powołujący** wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej spotyka się przede wszystkim ombudsmana wybieranego przez parlament (np. w Polsce, Rosji, na Litwie), nie spotyka się natomiast powoływanego przez egzekutywę (jak to ma miejsce we Francji i Wielkiej Brytanii) – ewentualnie na wniosek Prezydenta – jak to ma miejsce w Federacji Rosyjskiej.

Biorąc pod uwagę **strukturę wewnętrzną** występuje on jako przede wszystkim organ monokratyczny (np. w Polsce, Estonii, Rumunii, Rosji), choć spotykany jest też jako kolegialny (np. na Litwie występuje 5 Kontrolerów Sejmowych, w Bośni i Hercegowinie jest to organ 3-osobowy, na Łotwie zaś mamy do czynienia z Biurem Praw Człowieka).

**Ze względu na terytorialny zakres działania** wyróżnić możemy zaś przede wszystkim urząd o charakterze centralnym obejmujący swoim zakresem działania obszar całego państwa (np. w Polsce, Rosji czy Chorwacji), dla którego przeciwwagą będzie urząd zdecentralizowany – obejmujący swoim zakresem działania poszczególne jednostki podziału terytorialnego państwa (np. w Rosji, czy Bośni i Hercegowinie).

Przyjmując za kryterium **zakres jego zadań** – możemy napotkać ombudsmana o ogólnym zakresie działania (np. Polska, Węgry, Rumunia) obejmującego swoim zakresem działania przestrzeganie wszystkich podstawowych praw i wolności przez wszystkie organy państwowe lub ombudsmana wyspecjalizowanego (np. Rzecznik Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych na Węgrzech czy Rzecznik Praw Dziecka w Polsce, a w Słowenii występuje możliwość powoływania rzeczników „branżowych” dla różnych kategorii spraw) obejmującego swoim zakresem działania przestrzeganie wszystkich podstawowych praw i wolności przez niektóre organy państwowe lub tylko niektórych praw, bądź praw tylko niektórych podmiotów.

Możemy również w tym miejscu wspomnieć, iż w przeważającej mierze państw spotykamy się z odmianą urzędu ombudsmana jako **instytucji niezależnej** – choć niepozbawionej powiązań z parlamentem (np. Polska, Rumunia, Bułgaria, Estonia), ale spotykany są też rozwiązania traktujące ombudsmana **jako organ parlamentu** (np. Rosja, Ukraina, Litwa) (Banaszak, 2007, s. 215–217; Sokolewicz, 2003, s. 1–3; Malinowska, 2007, s. 59–69).

Można na koniec w podsumowaniu wyeksponować też pewien zestaw cech charakteryzujących współczesnego obrońcę praw obywatelskich w państwach Europy Środkowo-Wschodniej:

— po pierwsze – całkowita niezależność od władzy wykonawczej i w dużym stopniu od władzy ustawodawczej – jest to samodzielny organ państwowy oddzielony w sposób wyraźny od administracji i sądownictwa, zwykle opierający swoje istnienie na normach konstytucyjnych;

- po drugie jest to organ powiązany z parlamentem. Powiązanie to ma z reguły charakter strukturalny, gdyż w większości państw ombudsman jest powoływany przez parlament, a zawsze – charakter funkcjonalny, gdyż zadania ombudsmana mieszczą się wewnątrz funkcji kontrolnej parlamentu;
- po trzecie jest to organ o dwojakich zadaniach. **Z jednej strony**, wysłuchuje on skarg obywateli na nieprawidłowe działania administracji, a niekiedy i sądownictwa, oraz podejmuje kroki w celu naprawienia tych nieprawidłowości. **Z drugiej strony**, informuje on parlament (a i pośrednio opinię publiczną) o stanie przestrzegania prawa przez administrację;
- i w końcu po czwarte jest to organ łatwo dostępny dla skarżącego się obywatela i działający w odformalizowanym i bezpłatnym postępowaniu, co korzystnie odróżnia go od sposobu działania sądów. Zarazem jednak – i to stanowi o kolejnej różnicy w porównaniu z sądem – ombudsman ma zwykle swobodę w doborze spraw, których interwencji się podejmuje, ale pozbawiony jest jednak samodzielnej władzy rozstrzygania tych spraw. Ombudsman może jedynie sugerować potrzebę sprawiedliwego rozwiązania określonej sprawy, efektywność tych sugestii zależy jednak tylko od autorytetu samego ombudsmana i stojącego za nim parlamentu (Malinowska, 2007, s. 55–57).

Analizując instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce i innych krajach można stwierdzić, że daje ona szerokie możliwości do naprawienia krzywdy, jakiej doznaje obywatel poprzez nieprawidłowe działanie państwa i jego władz. Nie naruszając kompetencji innych organów stwarza ona dodatkowe formy ochrony praw obywateli naruszanych z związku z działalnością administracji. Ombudsman jako urząd łatwo dostępny i działający w szybki, odformalizowany i często bezpłatny sposób, daje szansę na stosowanie rozwiązań mniej skomplikowanych dla przeciętnego człowieka, niż inne instytucje podobnego rodzaju. Urząd ten rozpowszechnił się już na całym świecie, dając obywatelom ponad 100 państw możliwość ochrony swoich praw i wolności. Jest to instytucja bardzo mocno wkomponowana w realia współczesnego państwa demokratycznego. Jej szybki rozwój i akceptacja przez wiele państw na świecie świadczy o potrzebie istnienia tego rodzaju urzędu. Choć przyjmuje odmienne nazwy, to sposoby działania i cel jego istnienia jest taki sam w każdym kraju – ochrona wolności i praw człowieka i obywatela.

Generalna koncepcja urzędu ombudsmana zarówno w Polsce, jak i w innych krajach europejskich polega zatem na tym, że nie dysponując uprawnieniami władczymi może on doprowadzić do rozwiązania konfliktu bez potrzeby uciekania się do postępowania sądowego, a także podjąć działania niemieszczące się w kompetencjach sądownictwa. Może także pomóc obywatelowi w dochodzeniu jego praw przed sądem. O znaczeniu instytucji w państwach „nowej demokracji” świadczy wciąż rosnąca liczba spraw, które wpływają do instytucji ombudsmanskich. obrońca praw obywatelskich stanowi przy tym obecnie w większości z nich, obok innych tradycyjnych instytucji prawnych, kluczowe ogniwo systemu instytucjonalnych gwarancji praworządności. Jest najczęściej też jedynym ogniwem państwa powołanym specjalnie i wyłącznie do czuwania nad przestrzeganiem praw i wolności człowieka i obywatela. Uzupełnia przy tym działalność sądownictwa konstytucyjnego, Sądu Najwyższego czy sądownictwa administracyjnego w państwach pretendujących do miana demokratycznego państwa prawa.

### Bibliografia

- Arcimowicz J. (2003), *Rzecznik Praw Obywatelskich – aktor sceny publicznej*, Warszawa.
- Banaszak B. (2007), *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze.
- Garlicki L. (1989), *Ewolucja instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich (ombudsmana) w świecie współczesnym*, w: *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa.
- Garlicki L. (2000), *Rzecznik Praw Obywatelskich, Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*, Warszawa.
- Gebethner S. (1986), *Sejmowy rzecznik praw obywatelskich*, „Państwo i Prawo”, nr 11.
- Grzybowski M. (1989), *Ombudsmeni w państwach nordyckich. Geneza, ewolucja, współczesne oblicze instytucji*, w: *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa.
- Hansen E. (1972), *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*, „Studia Prawnicze”, z. 32.
- Kowalska M. (2006), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, w: *Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin.
- Kubiak A. (1989), *Mediator we Francji*, w: *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa.
- Lang J. (1972), *Jurysdykcja Parlamentarnego Komisarza do Spraw Administracji w Wielkiej Brytanii*, „Państwo i Prawo”, nr 1.
- Łętowska E. (1992a), *Baba na świeczniku*, Warszawa.
- Łętowska E. (1992b), *Jak zaczynał Rzecznik Praw Obywatelskich*, Łódź.
- Łuszczuk M. (2000), *Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Malinowska I. (2007), *Rzecznik Praw Obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności obywatelskich w Polsce*, Warszawa.
- Mendel Z. (1993), *Mediator we Francji*, w: *Zagadnienia ochrony praw konstytucyjnych obywateli*, red. J. Iwanek, Katowice.
- Ombudsmeni krajowi. Zbiór regulacji prawnych* (2005), Warszawa.
- Sagan S. (2001), *Organy i korporacje ochrony prawa*, Warszawa.
- Sokolewicz W. (2003), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa.
- Wieruszewski R. (1989), *Komisarze do spraw administracji w Wielkiej Brytanii*, w: *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa.
- Zieliński A. (1998), *Rzecznik Praw Obywatelskich – przeszłość, teraźniejszość, przyszłość*, w: *Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa.
- Zieliński A. (2002), *Sądowe i pozasądowe środki ochrony praw obywatelskich*, w: *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa.
- Zieliński T. (1994a), *Ombudsman – możliwości i granice działania*, Biuro RPO.
- Zieliński T. (1994b), *Ombudsman – możliwości i granice działania*, „Państwo i Prawo”, nr 9.
- Zoll A. (2005), *Rzecznik Praw Obywatelskich. Zadania konstytucyjno-prawne oraz funkcje publiczne w zakresie wspierania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Zamość.

---

### The institution of the ombudsman as a democratization factor in the state systems of Central-Eastern and Southern Europe

#### Summary

The functioning of many organs which aim to ensure the rule of law is standard in democratic countries. One of them is the institution of the ombudsman, which has become significant in both those coun-

tries with strong democratic systems and emerging democracies. The most important features of this institution are independence, easy access, reliability and flexibility. Nowadays, it functions in approximately 100 countries and it is estimated that this number will increase in the near future.

There has been a European ombudsman in the European Union since 1995, and the Council of Europe appointed a Human Rights Commissioner in 1999. In West European countries, the process of creating the office of the ombudsman was particularly intensive after the Second World War, as a result of their experience of totalitarianism. This process could also be observed in Central-Eastern and Southern Europe during the political transformations of the 1990s. It was a symbol of the transformation and democratization of those countries. Poland can be safely assumed to have been a forerunner in the process in this region.

**Key words:** ombudsman, protection of individual rights, political transformation

