



Europejski Rzecznik Praw  
Obywatelskich

**Strategia  
Europejskiej Rzecznik  
Praw Obywatelskich  
„W stronę 2024 roku”**

**Podtrzymanie wpływu**

Grudzień 2020 r.

PL





# Spis treści

<b>PRZEDMOWA</b>	<b>2</b>
<b>1. MISJA</b>	<b>4</b>
<b>2. STRATEGIA</b>	<b>6</b>
CEL 1 – OSIĄGNIĘCIE DŁUGOTRWĄŁEGO WPŁYWU NA ADMINISTRACJĘ UE	7
CEL 2 – ZAPEWNIENIE REALNEGO ZNACZENIA NA RZECZ OBYWATELI EUROPEJSKICH	7
CEL 3 – POSZERZENIE WIEDZY OBYWATELI NA TEMAT NASZEJ PRACY	8
CEL 4 – DALSZA POPRAWA NASZEJ WYDAJNOŚCI	8
<b>3. WDROŻENIE I OCENA WYNIKÓW</b>	<b>9</b>



## Przedmowa

Trwająca w 2020 roku pandemia skierowała uwagę publiczną i polityczną na istotne znaczenie w wysokiej jakości administracji publicznej.

Kiedy COVID-19 po raz pierwszy pojawił się w Europie, to głównie służby publiczne były wzywane do zapewnienia obywatelom ochrony we wszystkich dziedzinach naszego życia – od zdrowia po zatrudnienie.

W niektórych krajach kryzys uwydatnił luki w służbach publicznych albo zakres, w jakim były one zaniedbywane lub pomijane w przeszłości. W innych krajach to właśnie silne służby publiczne wspierane przez skuteczne administracje pomogły w złagodzeniu niektórych z najgorszych skutków dla swoich obywateli.

Jednak podczas gdy większość obywateli od razu szukała pomocy w swoich administracjach krajowych, kryzys skierował również uwagę na administrację UE, głównie w odniesieniu do jej roli w ochronie zdrowia publicznego, lecz także w kontekście tego, jak będzie ona zarządzać podziałem środków przeznaczanych na odbudowę po pandemii w kolejnych latach.

Rola Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich w tych latach będzie polegać na pomaganiu administracji – w jak największym stopniu – stawić czoła tym i innym wyzwaniom na rzecz obywateli i rezydentów UE. Niniejsza strategia określa podejście, które przyjmie urząd.

Będziemy kontynuować naszą misję – w okresie mojej kadencji do 2024 roku – dzięki silnym podstawom, które zostały już ustanowione. Nasz wpływ na przestrzeni ostatnich siedmiu lat był znaczący. Urząd jest coraz szybciej informowany o wszelkich kwestiach istotnych z punktu widzenia interesu publicznego. Pokazuje to, w jakim stopniu jesteśmy postrzegani jako zaufany, niezależny i skutecznie pracujący urząd, który osiąga zamierzone rezultaty. Administracja dobrze reaguje na nasze interwencje, a nasza pozycja jest widoczna i uznawana przez szerokie grono naszych zainteresowanych stron.

Nasze praktyki robocze przeszły gruntowne zmiany i w dalszym ciągu będziemy dążyć do bycia wzorem dobrej administracji. Nowa dyrekcja usprawni naszą pracę i pozwoli zapewnić, że pracownikom będą powierzone zadania, które w jak największym stopniu odpowiadają ich umiejętnościom i zainteresowaniom.

Strategia zapewnia nam silną pozycję do działania jako pozytywna siła przyczyniająca się do pomocy administracji UE w tych bardzo trudnych latach, które mamy przed sobą. Jesteśmy małym urzędem mającym szereg uprawnień i ta strategia odzwierciedla naszą ambicję, aby w możliwie jak największym zakresie realizować zadanie ochrony obywateli, powierzone nam na mocy traktatów UE i Karty praw podstawowych.

Emily O'Reilly



## **Traktat z Maastricht z 1992 r.**

### **Artykuł 8**

1. Ustanawia się obywatelstwo Unii.

### **Artykuł 8d**

Każdy obywatel Unii ma prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, zgodnie z postanowieniami art. 138d.

Każdy obywatel Unii może zwracać się do Rzecznika Praw Obywatelskich, ustanowionego zgodnie z postanowieniami art. 138e.

## **Parlament Europejski, rezolucja plenarna (1994/2160)**

1. Uważa, że w celu poprawy relacji pomiędzy obywatelami europejskimi i instytucjami Wspólnoty Europejskiej, relacje te powinny opierać się na poszanowaniu praw obywateli europejskich i w związku z tym wyraża opinię, że ustanowienie Rzecznika Praw Obywatelskich przyczyni się do:
  - (a) ochrony praw obywateli europejskich przed niewłaściwym administrowaniem w instytucjach i organach Wspólnoty Europejskiej;
  - (b) wzmocnienia relacji pomiędzy instytucjami i obywatelami europejskimi.
2. Jest zdania, że jego Komisja Petycji i Rzecznik Praw Obywatelskich wspólnie tworzą skuteczny system obrony interesów zwykłych obywateli w obszarach, które należą do odpowiedzialności Wspólnoty Europejskiej, poprawiając w ten sposób demokratyczne funkcjonowanie Wspólnoty;



# 1. Misja

*Naszą misją jest pomoc we wspieraniu obywatelstwa europejskiego.*

*Realizujemy ją, słuchając obywateli i naszych stron zainteresowanych oraz współpracując z instytucjami UE, aby pomagać w tworzeniu bardziej odpowiedzialnej, przejrzystej, etycznej i skutecznej administracji.*

## Nasza strategia w kontekście obecnych wyzwań UE

Rok 2020 zdominowała pandemia **COVID-19**, która wywarła ogromny i oczywisty wpływ na pracę całej administracji UE. Pandemia i wywołany nią kryzys potrwał jeszcze jakiś czas, a ich konsekwencje będziemy odczuwać przez długie lata.

UE boryka się również z wieloma innymi wyzwaniami:

- Współczesną Europę coraz bardziej charakteryzuje wewnętrzny sceptycyzm w odniesieniu do UE w połączeniu ze skrajnie nacjonalistycznymi nastrojami i autokratycznymi reżimami politycznymi. Inne siły globalne zagrażają założycielskiej wizji UE, to jest multilateralizmowi.
- W tej coraz bardziej „geopolitycznej” UE administracja UE jest coraz częściej angażowana „na miejscu” w działania związane z imigracją, bezpieczeństwem, a nawet zdrowiem. To duże wyzwanie dla administracji publicznej, która do tej pory zwykle skupiała się na swojej roli technicznej i regulacyjnej. Na przykład agencje UE mają do odegrania szerszej zakresowej, „aktywnej” rolę w odniesieniu do ochrony [imigrantów w regionie Morza Śródziemnego](#), podczas gdy Komisja Europejska po raz pierwszy w historii stworzyła [unijne zapasy środków medycznych](#).
- Jednocześnie UE musi stawić czoła licznym wyzwaniom politycznym, które obejmują: zagrożenia klimatyczne, problemy z praworządnością wewnątrz Unii, kryzys migracyjny, brexit, globalne spory handlowe i wyzwania cyfrowe, w tym wzmocniony nadzór i globalna konkurencja SI.
- Chociaż globalny wpływ przepisów prawnych UE jest obecnie [powszechnie uznawany](#), kwestie związane z przejrzystością działalności lobbingsowej i etyką jeszcze bardziej zyskują przez to na znaczeniu w kontekście ochrony interesu publicznego. Jeśli UE wyznaczy wysokie standardy w tym obszarze, będzie mogła następnie określać globalne standardy w zakresie przejrzystości lobbingu oraz standardy etyczne, co jest przykładem pozytywnego i wpływowego wykorzystywania jej siły przekonywania.
- Unijny plan naprawy gospodarczej po pandemii COVID-19 – który obejmuje wspólne pożyczki UE – stanowi nowy rozdział w jego ewolucji. Budzi to oczekiwania publiczne, lecz także obawy dotyczące sposobu wykorzystywania tych środków pieniężnych. Obywatele będą musieli wiedzieć, gdzie, jak i dlaczego środki na naprawę są dystrybuowane. Oprócz tego mają oni prawo do pociągnięcia instytucji UE do odpowiedzialności za te wydatki – a można to osiągnąć wyłącznie pod warunkiem istnienia odpowiednich poziomów przejrzystości.
- Ponadto Europejczycy mają coraz wyższe oczekiwania wobec administracji publicznych i często oczekują szybkich reakcji na swoje problemy. Biorąc pod uwagę współczesną technologię i



narzędzia mediów społecznościowych, obywatele wykazują mniejszą tolerancję dla opóźnień ze strony administracji publicznych.

## Skutki dla naszej pracy

- Pandemia COVID-19 zintensyfikowała problemy i obawy obywateli, spowodowała napięcia w finansach publicznych i wywiera istotny wpływ na administracje publiczne w Europie i poza jej granicami. Administracja UE musi zareagować na to wyzwanie, a my musimy odegrać naszą rolę w udzieleniu pomocy nie tylko obywatelom i rezydentom europejskim, lecz także instytucjom UE wedle naszych najlepszych możliwości.
- Uznajemy, że UE posiada – ogólnie rzecz biorąc – wysokie standardy administracji, etyki i przejrzystości w porównaniu do innych podmiotów globalnych, a nawet wielu państw członkowskich. Niemniej instytucje UE, które stanowią wzory do naśladowania, powinny same wyznaczać globalne standardy administracyjne. Demokracja pluralistyczna jest częścią tego, co odróżnia Europę od wielu innych krajów na świecie, a dobra administracja stanowi zasadnicze wsparcie dla naszych demokratycznych struktur.
- UE już sama wyznaczyła sobie cel dokonania ekologicznej, cyfrowej i sprawiedliwej transformacji Europy. W pierwszym [sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej](#), w którym przedstawiono długoterminową perspektywę kształtowania unijnej polityki, Komisja Europejska oceniła ten cel przez pryzmat odporności.

*„Odporność to zdolność nie tylko do stawienia czoła wyzwaniom i sprostania im, ale także do przejścia transformacji w sposób zrównoważony, sprawiedliwy i demokratyczny.”*

W sprawozdaniu tym podkreślono szereg mocnych i słabych stron UE w czasie kryzysu związanego z COVID-19. Rzecznik uważa, że wysoka jakość administracji UE jest mocną stroną, ale jej słabe strony obejmują brak uczestnictwa obywateli oraz możliwość nieodpowiedniego wpływu lobbingu. Przejrzystość i uczestnictwo zwiększają legitymizację, natomiast ich brak ją zmniejsza.

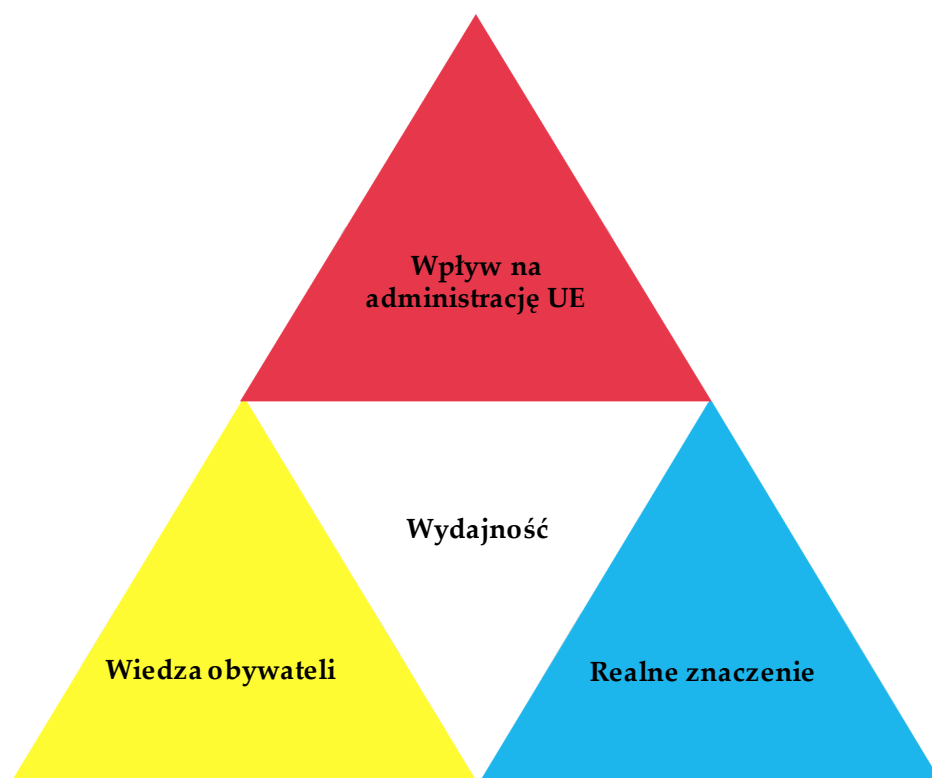
Jeśli UE ma stać się bardziej odporna, administracja UE musi zwiększyć swoją odporność poprzez zwiększenie swojej przejrzystości, etyki i demokratycznej rozliczalności. Musi ona zrozumieć wnioski płynące z powiązań pomiędzy brakiem przejrzystości i uczestnictwa a wzrostem eurosceptycyzmu.



## 2. Strategia

Nasza strategia polega na połączeniu i osiągnięciu czterech **wzajemnie uzupełniających się** celów.

1. Dążymy do osiągnięcia **trwałego pozytywnego wpływu** na administrację UE z korzyścią dla wszystkich obywateli i rezydentów europejskich.
2. Aby wesprzeć nasze działania w tym zakresie, nasza praca musi mieć w dalszym ciągu **realne znaczenie** dla nas wszystkich.
3. Aby osiągnąć wspomniany wpływ, musimy kontynuować poszerzanie **wiedzy obywateli** na temat naszej pracy w całej Europie.
4. Biorąc pod uwagę nasze ograniczone zasoby, nasze działania w ostatnich latach okazały się bardzo **skuteczne**. Można jednak zrobić jeszcze więcej.



Przyjęta przez nas strategia ma spełniać szereg zadań:

1. zapewnienie jednakowego zrozumienia przez wszystkich pracowników, co robimy i dlaczego;
2. wyznaczenie celów do osiągnięcia poprzez realizację każdego *rocznego planu zarządzania*;
3. zapewnienie wieloletnich ram w celu efektywnego wykorzystania naszych zasobów;
4. pomoc w zwiększeniu naszej zewnętrznej przejrzystości i odpowiedzialności.



## Cel 1 – osiągnięcie długotrwałego wpływu na administrację UE

### Priorytety

1. Wzmocnienie naszej pozycji jako uznanego, niezależnego i cieszącego się zaufaniem autorytetu w zakresie obejmującym mandat Rzecznika.
2. Określenie, jak możemy w optymalny sposób pomóc administracji UE w wyciągnięciu wniosków z kryzysu wywołanego przez COVID-19 i zwiększyć naszą odporność.
3. Wykorzystywanie pełnego zakresu formalnych i miękkich uprawnień Rzecznik celem uzyskania pozytywnych wyników i poprawy w ramach administracji UE.
4. Rozwój narzędzi pozwalających na systematyczniejsze i istotniejsze śledzenie rezultatów naszej pracy. Zweryfikowanie, w jaki sposób oceniamy wpływ naszych zaleceń, sugestii i każdego innego narzędzia wykorzystywanego przez nas do wpływu na pozytywną zmianę w perspektywie od średnio- do długookresowej.
5. Wzmacnianie współpracy i dialogu z instytucjami UE celem dalszego udoskonalania praktyk administracyjnych poprzez budowanie zaufania i zaangażowanej współpracy.

## Cel 2 – zapewnienie realnego znaczenia na rzecz obywateli europejskich

### Priorytety

1. Dalsze pomaganie osobom, które chcą dochodzić swoich roszczeń, oraz proaktywne określanie i badanie obszarów mających kluczowe znaczenie dla obywateli i rezydentów europejskich w odniesieniu do potencjalnych dochodzeń systemowych i inicjatyw.
2. Poszerzenie naszej wiedzy na temat zmieniającej się dynamiki Unii Europejskiej oraz kontekstu politycznego, społecznego, gospodarczego i prawnego, w którym działamy, aby w razie potrzeby angażować się i wносить wkład w istotne debaty i prace nad kształtowaniem demokracji europejskiej.
3. Zidentyfikowanie systemowych tendencji w administracji publicznej, na szczeblach unijnym i krajowym na przestrzeni kilku lat, np. *praca zdalna, e-obywatelstwo, [wykorzystywanie SI](#)*. Zastanowienie się nad wpływem na demokrację europejską i wyciągnięcie stosownych wniosków.
4. Zaangażowanie naszych zainteresowanych stron i uczenie się od nich, w tym czołowych europejskich badaczy akademickich i ekspertów prawnych.
5. Współpraca z [europejską siecią rzeczników praw obywatelskich](#) i innymi organami państw członkowskich oraz sieciami i organizacjami międzynarodowymi celem wskazania i promowania najwyższych standardów i najlepszych praktyk, np. dotyczących praw podstawowych i kwestii zarządzania.



## Cel 3 – poszerzenie wiedzy obywateli na temat naszej pracy

### Priorytety

1. Zapewnienie dalszego prezentowania naszej pracy online i offline w przejrzysty sposób oraz z użyciem przystępnego, łatwo zrozumiałego i przekonującego języka.
2. Dalsza współpraca z Parlamentem Europejskim i jego komisjami w zakresie wielu zagadnień interesujących dla obu stron, z zachowaniem naszej niezależności.
3. Opracowanie integracyjnego podejścia z naszymi zainteresowanymi stronami i innymi podmiotami, np. organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, mediami, przedsiębiorstwami i innymi organizacjami.
4. Współpraca z naszymi zainteresowanymi stronami i innymi organizacjami istotnymi pod kątem naszej działalności w celu ułatwienia w możliwie jak największym stopniu równego dostępu<sup>1</sup> do instytucji UE grupom niedostatecznie reprezentowanym w Europie.
5. Rozszerzenie naszej współpracy z [Komitetem ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami](#) celem pomocy administracji UE we wzmocnieniu pozycji globalnego lidera jako pracodawcy zatrudniającego osoby z niepełnosprawnościami.

## Cel 4 – dalsza poprawa naszej wydajności

### Priorytety

1. Zapewnienie wykorzystania zasobów budżetowych Rzecznika zgodnie z tą strategią.
2. Dalsza poprawa możliwie największej liczby naszych procesów w celu maksymalizacji skuteczności i wydajności naszej pracy, np. z wykorzystaniem cyfryzacji. W stosownych przypadkach rozważenie przyjęcia rozwiązań właściwych dla administracji UE działających na szerszą skalę.
3. Promowanie wewnętrznej kultury przejrzystości, etyki, innowacji i służby obywatelom.
4. Dalszy rozwój urzędu jako atrakcyjnego, dynamicznego i ważnego miejsca pracy dla zmotywowanych, utalentowanych i ambitnych osób.
5. Dalsze kształtowanie naszego urzędu, procesów roboczych i kontaktów zewnętrznych w elastyczny i adaptacyjny sposób przy jednoczesnym testowaniu i nauce nowych sposobów na wywieranie wpływu<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Zob. artykuł 9 TUE

<sup>2</sup> Tutaj można znaleźć więcej informacji na temat „myślenia projektowego” (ang. design thinking): <https://www.innovations.harvard.edu/blog/design-thinking-better-government-services-human-centered>



### 3. Wdrożenie i ocena wyników

Konkretne działania pozwalające na osiągnięcie powyższych celów i priorytetów są corocznie planowane i oceniane na podstawie *rocznego planu zarządzania* i *rocznego sprawozdania z działalności*. Niektóre cele są realizowane w ramach naszej procedury rozpatrywania skarg, która powinna być regulowana zgodnie z tą strategią. W okresie objętym obecną strategią procedura opracowania rocznego planu zarządzania będzie następująca:

Jesienią Sekretarz Generalna Rzecznik wezwie kierowników – z uwzględnieniem wkładu personelu – do przedstawienia wniosków dotyczących konkretnych działań w zakresie wykonania strategii w oparciu o zasoby finansowe i ludzkie, które według przewidywań mają być dostępne dla urzędu w kolejnym roku. Wnioski będą wskazywać:

- jak proponowane działania przyczynią się do osiągnięcia celów i priorytetów strategii;
- niezbędne zasoby; oraz
- w jaki sposób zapewnione zostaną zasoby (na przykład poprzez poprawę wydajności lub zmniejszenie ilości zasobów przeznaczanych na inne działania).

Po wewnętrznych dyskusjach i działaniach koordynacyjnych Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje decyzję w zakresie przyjęcia rocznego planu zarządzania.

#### Ocena, pomiar wyników i sprawozdawczość

Postępy w osiąganiu naszych celów mierzy się za pomocą kluczowych wskaźników efektywności (ang. KPI). Poniżej przedstawiono przyjęte kluczowe wskaźniki efektywności w raz z celami pośrednimi.

Wskaźniki te i odnośne cele pośrednie są poddawane przeglądowi i, w razie potrzeby, corocznie modyfikowane.

KPI	Pomiar	Cele	Cele strategii
KPI 1	Odsetek skarg w ramach mandatu	35%	Realne znaczenie Wiedza obywateli
KPI 2	Liczba dochodzeń wszczętych w sprawach dotyczących interesu publicznego (skargi, dochodzenia strategiczne, inicjatywy strategiczne)	50	Wpływ na administrację UE Realne znaczenie
KPI 3	Wskaźnik zgodności (wyniki z poprzedniego roku – wskaźnik złożony) Wskaźnik pozytywnych działań w odniesieniu do proponowanych rozwiązań, rekomendacji i sugestii	80%	Wpływ na administrację UE Realne znaczenie
	3a – Ogólny wskaźnik zgodności	80%	
	3b – Wskaźnik zgodności w sprawach dotyczących interesu publicznego	80%	
	3c – Wskaźnik zgodności w sprawach związanych z Covid-19 (tak długo, jak panuje odnośna sytuacja)		



KPI	Pomiar	Cele	Cele strategii
KPI 4	Opinie naszych najważniejszych zainteresowanych stron (wskaźnik pozytywnych ocen)	Kontynuacja nastąpi w 2021 r.	Wpływ na administrację UE Realne znaczenie
KPI 5	Działalność w internecie (wskaźnik złożony) 5a – Odwiedzający stronę internetową 5b – Rady udzielone poprzez interaktywny przewodnik do kontaktu z członkiem europejskiej sieci rzeczników praw obywatelskich	500 000 8 000	Wiedza obywateli Realne znaczenie
KPI 6	Działalność w mediach społecznościowych (wskaźnik złożony) 6a – Zwiększenie liczby obserwujących w mediach społecznościowych Twitter LinkedIn Instagram 6b – Liczba odwiedzających stronę internetową za pośrednictwem linków umieszczonych w naszych kanałach mediów społecznościowych	+10% +25% +45% 1 200	Wiedza obywateli Realne znaczenie
KPI 7	Rozpatrywanie skargi zapytań (wskaźnik złożony) 7a – Odsetek spraw, w których decyzja o dopuszczalności jest podejmowana w ciągu jednego miesiąca 7b – Średni czas trwania badań 7c – Wskaźnik spraw zamkniętych (sprawy zamknięte w porównaniu do nowych spraw zarejestrowanych w okresie odniesienia)	95% 150 dni 100%	Wydajność
KPI 8	Wykonanie budżetu (wskaźnik złożony) 8a – Wskaźnik wykonania budżetu 8b – Odsetek płatności dokonanych w terminie 30 dni	94% 100%	Wydajność
KPI 9	Zarządzanie zasobami ludzkimi (wskaźnik złożony) 9a – Wskaźnik obsadzenia stanowisk przewidzianych w planie zatrudnienia 9b – Odsetek pracowników wykonujących działania podstawowe 9c – Średnia liczba dni szkoleniowych na jednego pracownika	98% 65% 5	Wydajność



**Europejski Rzecznik Praw  
Obywatelskich**

1 avenue du Président Robert Schuman  
CS 30403  
F - 67001 Strasbourg Cedex

T. + 33 (0)3 88 17 23 13  
F. + 33 (0)3 88 17 90 62  
[www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)  
[eo@ombudsman.europa.eu](mailto:eo@ombudsman.europa.eu)

© Unia Europejska, 2020  
Powielanie dozwolone w celach  
edukacyjnych i niehandlowych, pod  
warunkiem podania źródła.