

COMPETENCES OF THE PEOPLE’S ADVOCATE IN ROMANIA KOMPETENCJE ADWOKATA LUDU W RUMUNII

Dr hab. Viktoriya Serzhanova, prof. nadzw. UR

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego
viktoria@ur.edu.pl

ABSTRACTS

The paper’s objective is to analyze the tasks and the detailed scope of competences of the Romanian Ombudsman called the People’s Advocate, who was created to protect rights and freedoms of the Romanian citizens and persons residing on the territory of Romania. This task is exercised by the Ombudsman with the help of certain legal instruments which he has been equipped with and which enable him to examine if the violation of rights has been committed by widely comprehended public administration authorities. In case such violation has occurred the People’s Advocate is entitled to conduct a proceedings aiming at redressing the wrong and materialize exercising the rights guaranteed to an individual by the Constitution, laws and international legal acts. The analysis of the People’s Advocate’s competences is also made from the perspective of the object and subject of his activity. This complex approach allows to precisely determine not only his rights but also his duties in the field of the protection of human rights exercised by him, as well as to estimate the level of their observance. It also enables to state if the model of Ombudsman introduced in Romania, which is a rather new institution, not known in its political system before, will become an effective one within the exercised by him tasks and if it will take root in the contemporary government and politics of the state.

Celem niniejszego opracowania jest analiza zadań oraz szczegółowego zakresu kompetencji rumuńskiego ombudsmana, zwanego Adwokatem Ludu, który został powołany do ochrony praw i wolności przysługujących obywatelom oraz osobom przebywającym na terytorium Rumunii. Zadanie to rumuński ombudsman realizuje za pomocą określonych instrumentów prawnych, w które został wyposażony i które umożliwiają mu zbadanie, czy nastąpiło naruszenie tych praw w działalności organów

szeroko pojętej administracji publicznej. W razie stwierdzenia takiego naruszenia Adwokat Ludu jest uprawniony do przeprowadzenia postępowania, mającego na celu naprawienie stanu rzeczy oraz urzeczywistnienie korzystania z przysługujących jednostce praw zagwarantowanych w Konstytucji, ustawach i aktach prawa międzynarodowego. Analiza kompetencji Adwokata Ludu jest przeprowadzona z perspektywy podmiotu i przedmiotu jego działalności. Takie kompleksowe podejście pozwala na dokładne określenie nie tylko uprawnień, ale także obowiązków w zakresie wykonywanej przez niego ochrony praw i wolności człowieka i obywatela oraz oceny stanu ich przestrzegania. Umożliwia to również określenie, czy model ombudsmana przyjęty w Rumunii – instytucji nowej i do niedawna nieznannej jej systemowi politycznemu – stanie się organem skutecznym w zakresie powierzonych mu kompetencji oraz czy przyjmie się w systemie organów i instytucji funkcjonujących we współczesnym ustroju politycznym państwa.

KEYWORDS:

The People's Advocate in Romania, protection of human rights and freedoms, tasks of the Romanian Ombudsman, the scope of competences from the perspective of an object and subject

Adwokat Ludu w Rumunii, ochrona praw i wolności człowieka i obywatela, zadania rumuńskiego ombudsmana, zakres podmiotowy i przedmiotowy kompetencji

WPROWADZENIE

Niniejsze opracowanie ma na celu dokonanie analizy kompetencji rumuńskiego ombudsmana, zwanego Adwokatem Ludu. Jest on samodzielnym i niezależnym naczelnym organem państwowym, znajdującym swoje umocowanie w ustawie zasadniczej, a w systemie organów państwowych plasującym się na szczeblu centralnym. Został powołany do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, a do jego podstawowych kompetencji należy badanie, czy organy państwowe lub samorządowe, podległe im służby oraz instytucje publiczne, obowiązane do przestrzegania i umożliwiania realizacji tychże praw, na skutek podejmowanych przez siebie działań lub zaniechań nie dopuściły się ich naruszenia. Przedmiotem pracy jest zatem przedstawienie zadań oraz zbadanie szczegółowego zakresu kompetencji Adwokata Ludu, również z perspektywy

podmiotowej i przedmiotowej, w szczególności zaś dokonanie egzegezy i analizy aktów normatywnych, które bezpośrednio lub pośrednio odnoszą się do działalności rumuńskiego ombudsmana, a jednocześnie stanowią podstawy prawne organizacji i funkcjonowania instytucji.

ZADANIA I SZCZEGÓŁOWY ZAKRES KOMPETENCJI ADWOKATA LUDU

Adwokat Ludu został powołany do ochrony praw i wolności osób fizycznych, co zostało określone, choć lakonicznie, w art. 58 ust. 2 rumuńskiej ustawy zasadniczej z 21.11.1991 r. (obowiązującej od 8.12.1991 r.; Mon. Urz. Cz. I, nr 233 z 21.11.1991 r.; obszernej nowelizacji, szczególnie przepisów odnoszących się do Adwokata Ludu, dokonano ustawą nr 429/2003 zmieniającą Konstytucję Rumunii, która obowiązuje od 29.10.2003 r. – Mon. Urz. Cz. I, nr 758; tekst rumuńskiej konstytucji w języku polskim: Brodziński, Kosma, 1996 – stan prawny mocno zdezaktualizowany; tekst anglojęzyczny, uwzględniający wszystkie dotychczasowe zmiany, dostępny jest na stronach rumuńskiego parlamentu pod adresem internetowym <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>. Por. także Criste, 2009, s. 60 oraz 2011, ss. 216–229; również Brodziński, 2006, s. 18; kompetentnie zadania rumuńskiego ombudsmana analizują Balica, Dragoș, Neamțu, 2010, s. 60 i n.).

Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu Adwokata Ludu (ustawa organiczna nr 35/1997 z 20.03.1997 r. – Mon. Urz. Cz. I, nr 48 z 20.03.1997 r. ze zm. – dalej u.o.f.a.l.; w języku angielskim *Law no. 35 from 1997 on the Organisation and Functioning of the Institution of the Advocate of the People* znajduje się na stronie instytucji pod adresem internetowym http://www.avp.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=40&lang=en) w art. 1 ust. 1 ujmuje to nieco bardziej szczegółowo. Stanowi on, że zadaniem instytucji Adwokata Ludu jest ochrona praw i wolności obywateli w stosunkach z organami władzy publicznej (rolę rumuńskiego ombudsmana w ochronie praw jednostek szczegółowo omawia Brânzan, 2001, s. 53 i n.) Przy tym ustawodawca nie definiuje wprost użytych w przepisie pojęć: „prawa i wolności obywatelskie” oraz „organy władzy publicznej”.

Ponadto szczegółowy zakres kompetencji, przysługujących Adwokatowi Ludu (dogłębnej ich analizy dokonuje Brânzan, 2001, s. 184 i n.), regulują między innymi następujące przepisy: art. 60 oraz art. 146 pkt a) i d) ustawy zasadniczej; art. 5, art. 13, art. 21, art. 22, art. 25 i art. 27 u.o.f.a.l., a także art. 4, art. 5 i art. 38 regulaminu

ombudsmiana z 17.04.2002 r. (Mon. Urz. Cz. I, nr 922 z 11.10.2004 r. ze zm.); w języku angielskim *Regulation from 17 April 2002 on the Organization and Functioning of the People's Advocate Institution* znajduje się na stronie instytucji pod adresem internetowym http://www.avp.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=40&lang=en.

Zgodnie z art. 13 u.o.f.a.l. , który zawiera katalog najistotniejszych kompetencji Adwokat Ludu:

- koordynuje całą działalność swojego urzędu;
- przyjmuje, rozdziela i rozstrzyga skargi składane przez osoby, które uznają, że ich prawa czy wolności zostały naruszone przez działalność organów administracji publicznej;
- bada rozstrzygnięcia wydawane w sprawach skarg lub wniosków składanych przez organy administracji publicznej bądź urzędników mających w tym interes prawny, które zmierzają do zlikwidowania przypadków łamania praw lub wolności obywateli, przywrócenia skarżącym ich praw oraz uczynienia zadość za spowodowane szkody;
- sporządza opinie na podstawie wniosków Trybunału Konstytucyjnego;
- informuje Trybunał Konstytucyjny o przypadkach sprzecznych z konstytucją przepisów ustaw zaistniałych przed ich ogłoszeniem;
- kieruje bezpośrednio do Trybunału wnioski, dotyczące niezgodnych z konstytucją wyjątków w przepisach zawartych w ustawach lub rozporządzeniach (por. Criste, 2009, s. 61);
- reprezentuje instytucję w obu izbach parlamentu oraz przed wszelkimi organami władzy publicznej, jak również w kontaktach z osobami fizycznymi i prawnymi;
- zatrudnia pracowników urzędu oraz sprawuje władzę dyscyplinarną nad personelem;
- pełni funkcję głównego dysponenta środków publicznych oraz odpowiada za ich otrzymanie i wydatkowanie.

Co najmniej raz w roku lub na żądanie obu izb parlamentu Adwokat Ludu jest zobowiązany do składania informacji i sprawozdań z działalności, które są przedstawiane na wspólnym posiedzeniu izb. Sprawozdania te muszą zawierać wszelkie informacje o podjętych przez niego działaniach, mogą również przedstawiać pewne zalecenia, odnoszące się do wprowadzenia ewentualnych poprawek do obowiązującego ustawodawstwa, względnie zastosowania innych środków potrzebnych do poprawienia skuteczności i stanu ochrony praw człowieka (art. 60 ustawy zasadniczej, art. 5 ust. 1 u.o.f.a.l.). Roczne sprawozdanie powinno zawierać informacje o działalności urzędu za ostatni rok kalendarzowy. W celu poddania

sprawozdania pod debatę w trakcie wspólnego posiedzenia obu izb, musi ono zostać złożone w parlamencie najpóźniej do 1 lutego następnego roku kalendarzowego. Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.o.f.a.l. sprawozdanie podlega upublicznieniu.

Na mocy art. 146 pkt a) i d) ustawy zasadniczej Adwokat Ludu jest uprawniony do kierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosków, mających na celu stwierdzenie niekonstytucyjności ustaw lub rozporządzeń jeszcze przed ich promulgacją (interesujące rozważania o tym uprawnieniu ombudsmiana znaleźć można u Criste, 2009, s. 61–62; o inicjowanej przez ombudsmiana kontroli konstytucyjności prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym, zarówno *a priori* jak i *a posteriori*, kompetentnie piszą również Balica, Dragoș, Neamțu, 2010, s. 64–65; zob. także Barbu, Muraru, Muraru, Vlădoiu, 2009, s. 183 i n.).

Adwokat Ludu może, w formie zaleceń, informować organy administracji publicznej o przypadkach niezgodności z przepisami prawa wydawanych przez nich aktów administracyjnych bądź podejmowanych działaniach, zaniechaniach albo nieuzasadnionej zwłoce (art. 21 ust. 2 u.o.f.a.l.).

Ombudsman ma również prawo powadzić własne dochodzenie, żądać od organów administracji publicznej, by udostępniły mu wszelkie informacje lub dokumenty niezbędne do jego prowadzenia, a nadto także przesłuchiwać urzędników, zajmujących wyższe stanowiska w organach administracji publicznej bądź pracowników służby cywilnej oraz przyjmować od nich zeznania zawierające informacje mogące się przyczynić do rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem skargi (art. 22 u.o.f.a.l.).

Adwokat Ludu ma ponadto prawo do informowania rządu o wszelkich sprzecznych z prawem aktach, zdarzeniach albo innych działaniach zaistniałych lub podjętych przez prefektów bądź centralne organy administracji publicznej (na mocy art. 25 u.o.f.a.l.).

Zgodnie z art. 27 u.o.f.a.l. ombudsman może również wyrazić swoją opinię odnośnie inicjatywy ustawodawczej albo projektu rozporządzenia w zakresie wiążącym się z prawami lub wolnościami obywatelskimi, zagwarantowanymi w ustawie zasadniczej oraz traktatach, paktach i innych umowach międzynarodowych, stroną których jest Rumunia.

W myśl regulaminu (art. 4 ust. 1) Adwokat Ludu przede wszystkim kieruje całą instytucją. Aby móc należycie wykonywać swoje kompetencje ustawowe, jest zobowiązany do:

- przedkładania obu izmom parlamentarnym sprawozdań z działalności co najmniej raz na rok, bądź też na żądanie;

- składania podpisów pod sprawozdaniami, opiniami, zarzutami oraz niekonstytucyjnymi wyjątkami, zaleceniami, jak również wszelkimi innymi dokumentami sporządzanymi przez instytucję;
- zatwierdzania harmonogramu zatrudnień oraz przydziału czynności personelowi;
- zatwierdzania trybu przeprowadzania konkursów oraz postępowań kwalifikacyjnych na wszystkie stanowiska w swoim urzędzie;
- zatrudniania, zatwierdzania awansów oraz zwalniania pracowników urzędu na mocy przepisów prawa;
- zatwierdzania przeniesienia pracowników do innych wewnętrznych jednostek organizacyjnych;
- wyrażania zgody na wyjazdy w delegacje zagraniczne;
- zatwierdzania, kierowania oraz koordynowania programów szkoleniowych dla specjalistycznego personelu;
- powierzania wykwalifikowanym urzędnikom wykonywania w jego imieniu, zgodnie z ustawą, niektórych jego kompetencji;
- zatwierdzania harmonogramu urlopów wypoczynkowych;
- zatwierdzania zasad wynagradzania pracowników za wypracowane przez nich godziny ponadwymiarowe.

Ombudsman może powierzyć wykonywanie powyższych kompetencji osobie zatrudnionej w urzędzie na kierowniczym stanowisku (art. 4 ust. 2 regulaminu).

Zgodnie z art. 5 regulaminu Adwokat Ludu może wydawać zarządzenia, zalecenia, regulaminy oraz reguły postępowania w celu wykonywania kompetencji związanych z kierowaniem instytucją i urzędem.

Do obowiązków Adwokata Ludu należy również podejmowanie wszelkich działań na rzecz rozwoju współpracy z ombudsmanami innych państw. W tym celu art. 38 regulaminu zezwala mu na przystępowanie do zrzeczeń i organizacji o charakterze międzynarodowym, zajmujących się ochroną praw i wolności oraz uczestniczenie w ich działalności.

Jak z powyższej analizy wynika, kompetencje Adwokata Ludu mają charakter bardzo zróżnicowany. Nade wszystko kieruje on całą instytucją i podległym jej urzędem oraz reprezentuje ją w stosunkach zewnętrznych. Wśród jego najistotniejszych kompetencji wymienić jednakże należy te, stanowiące esencję i istotę jego działalności, a mianowicie – przyjmowanie i rozpatrywanie skarg na działalność organów władzy publicznej, a także prowadzenie postępowań o naruszenie przez nie praw i wolności obywatelskich.

Pozostałe jego kompetencje (szerzej o kompetencjach rumuńskiego ombudsmana por.: Fleuren, Kortmann, Voermans, (ed.), 2008, s. II 30–31) można sklasyfikować w następujący sposób:

- uprawnienia mające charakter normotwórczy (wydawanie zarządzeń, zaleceń, regulaminów i reguł postępowania);
- kompetencje o cechach śledczych (powadzenie własnego dochodzenia, żądanie od organów administracji publicznej udzielenia informacji i przedstawienia niezbędnych do jego przeprowadzenia dokumentów, przesłuchiwanie świadków oraz przyjmowanie od nich zeznań);
- opiniodawcze (opiniowanie projektów aktów prawnych normujących materię z zakresu praw człowieka, a także ich konstytucyjności);
- informacyjno-sygnalizacyjne (informowanie parlamentu o stanie przestrzegania praw i wolności, a także niedoskonałościach, niedociągnięciach lub lukach w prawie, zalecanie wprowadzania poprawek do ustawodawstwa w tej materii oraz użycia innych środków i instrumentów prawnych, informowanie Trybunału Konstytucyjnego o przypadkach niekonstytucyjności ustaw, powodujących pogwałcenie praw lub wolności obywateli, na etapie przed ich wprowadzeniem w życie, a nadto informowanie rządu, a także samych zainteresowanych organów administracji publicznej o ich niezgodnej z prawem działalności);
- inicjująco-wnioskodawcze (kierowanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o rozpatrzenie niekonstytucyjnych wyjątków od aktów prawnych, jak również o stwierdzenie sprzeczności z Konstytucją ustaw i rozporządzeń, a nadto wniosków do Generalnego Prokuratora Wysokiego Trybunału Kasacyjnego i Sprawiedliwości inicjujących rozpatrzenie przez Najwyższy Sąd Kasacyjny i Sprawiedliwości takich spraw, w których zaistniała rozbieżność w orzeczeniach wydanych przez sądy poszczególnych instancji);
- sprawozdawcze (przedkładanie obu izbom parlamentarnym sprawozdań ze swojej działalności. Kompetencje o charakterze sprawozdawczym również omawia Brânzan, 2001, s. 251 i n.).

Adwokat Ludu jest przełożonym służbowym i dyscyplinarnym wszystkich zatrudnionych w instytucji urzędników, stąd regulamin określa szereg kompetencji, wynikających z jego nadrzędnej pozycji w relacjach z podległymi mu pracownikami.

Dokonując szczegółowej analizy powyższych przepisów prawa, nie sposób w tym kontekście nie wywnioskować, iż poza podstawową funkcją, polegającą na ochronie praw i wolności obywatelskich, Adwokat Ludu bez wątpienia wykonuje również funkcję oddziaływania na proces

tworzenia oraz stosowanie już obowiązujących norm i regulacji prawnych (por. o tym szerzej także: Malinowska, 2007, s. 101).

Zakres kompetencji rumuńskiego ombudsmana można by również przeanalizować z perspektywy podmiotu i przedmiotu jego działalności, bowiem oba te aspekty są tutaj dostrzegalne.

Aspekt związany z podmiotem, innymi słowy podmiotowy zakres jego kompetencji, należałoby nade wszystko rozumieć jako pewien krąg podmiotów, czy też organów oraz instytucji, które w swojej działalności dopuściły się naruszenia praw albo wolności obywatelskich. Warto w tym miejscu zastanowić się nad pojęciem „organów władzy publicznej” i odpowiedzieć sobie na pytanie, jakie organy dają się do tej grupy zaliczyć, a jakie pozostają poza sferą aktywności i zakresem kompetencji ombudsmana? Pojęcie podmiotu, jak się wydaje, obejmuje ponadto również element rodzajów oraz charakteru działań lub czynności, które są podejmowane, względnie nie podejmowane przez te organy, w wyniku czego następuje naruszenie praw bądź wolności.

Aspekt przedmiotu, inaczej przedmiotowy zakres kompetencji ombudsmana, należałoby rozumieć jako pewien katalog podejmowanych przez niego działań, bądź też obszar czy materię, której dotyczą prowadzone przez niego postępowania (przedmiot działalności Adwokata Ludu z perspektywy porównawczej w kontekście kompetencji adwokatów mających związek z ochroną praw i wolności jednostki interesująco omawia Dinu, 2009, s. 171 i n.). Chodzi tu mianowicie o naruszenia praw lub wolności obywatelskich, które następują na skutek działań podejmowanych przez organy władzy publicznej. Zbadanie przedmiotu działalności Adwokata Ludu obejmie zatem próbę udzielenia odpowiedzi na następujące dwa pytania: jaki jest katalog praw i wolności, ochrona i przestrzeganie których są objęte zakresem kompetencji Adwokata Ludu, oraz kto jest adresatem tych praw, innymi słowy komu one przysługują?

PODMIOTOWY ZAKRES KOMPETENCJI ADWOKATA LUDU

Pojęcie „władzy publicznej”, jak się wydaje na pierwszy rzut oka, zakreślone jest bardzo szeroko. Zalicza się do niego przede wszystkim organy państwowe, ale również wszelkie inne organy administracji publicznej, łącznie z organami niepaństwowymi, co uszczegółowiają dalsze przepisy ustawy o Adwokacie Ludu. Do podmiotowego aspektu kompetencji ombudsmana, choć nie bezpośrednio, mają zastosowanie regulacje zawarte w art. 15 ust. 4, 17, 21 ust. 2, 22 ust. 2, 24 ust. 2, 25 ust. 1

i 28 u.o.f.a.l. Z ich treści można wyprowadzić katalog organów władzy publicznej, które mieszczą się w zakresie kompetencji Adwokata Ludu, a także określić te, które są z niego wyłączone. Katalog organów, działalność których podlega badaniu przez Adwokata Ludu, jest następujący (por. Criste, 2009, s. 60–61):

- wszelkie organy administracji publicznej, a także podległe im instytucje i służby publiczne (w myśl art. 22 ust. 2);
- administracja penitencjarna, szpitale penitencjarne, zakłady poprawcze dla osób nieletnich (zgodnie z art. 17 ust. 1);
- organy i instytucje podległe resortowi spraw publicznych (na mocy art. 17 ust. 1);
- policja i inne organy policyjne (zgodnie z art. 17 ust. 1);
- dowództwo jednostek wojskowych (w myśl art. 17 ust. 2);
- administracja publiczna na szczeblu lokalnym oraz zatrudnieni w jej organach urzędnicy (na mocy art. 24 ust. 2);
- organy administracji państwowej na szczeblu centralnym (zgodnie z art. 25 ust. 1);
- organy państwowe o charakterze autonomicznym (w myśl art. 28).

Poza kompetencją Adwokata Ludu pozostaje natomiast działalność konstytucyjnych naczelnych organów państwowych (art. 15 ust. 4), w szczególności zaś są to następujące organy i podmioty: obie izby parlamentu – Izba Deputowanych i Senat, izby połączone, parlamentarzyści obu izb – deputowani i senatorowie, Prezydent Rumunii, rząd, Trybunał Konstytucyjny, Przewodniczący Rady Legislacyjnej, organy władzy sądowniczej.

Jak wynika z powyższego, w kręgu podmiotów podlegających kompetencjom Adwokata Ludu nie znajdują się naczelne organy państwa. Mieszczą się natomiast wszelkie inne organy administracji, zarówno państwowe, jak i niepaństwowe, na szczeblu centralnym i lokalnym, innymi słowy – katalog bardzo szeroko rozumianych organów administracji publicznej, włącznie z organami administracji rządowej oraz organami, instytucjami i służbami publicznymi podległymi poszczególnym resortom.

Warto by zastanowić się nad tym, czy wobec braku taksatywnego wyliczenia tych podmiotów w postaci jednolitego katalogu, można by uznać tę listę za zamkniętą i wyczerpującą. W moim przekonaniu nie należy tego czynić, wskazane natomiast byłoby sięgnięcie do pojęcia władzy publicznej znanego w doktrynie i powszechnie występującego w literaturze przedmiotu oraz jego przeanalizowanie. Do systemu organów administracji publicznej z reguły zaliczane są wszelkie jednostki organizacyjne,

które wykonują zadania z zakresu administracji publicznej (Polinceusz, 2013, s. 52, 61 i n.; zob. także Stahl, 2011, s. 78). Należą do nich organy państwowe i inne podmioty, na rzecz których państwo przekazało wykonywanie części funkcji administracyjnych (Zimmermann, 2005, s. 95). Organy administracji publicznej obejmują zatem wszelkie podmioty, działania których wynikają bezpośrednio z pełnienia funkcji administracyjnej państwa. W tym kręgu, poza grupą organów administracji rządowej oraz organów samorządu terytorialnego, znajdują się również przedsiębiorstwa państwowe, organizacje społeczne, zakłady administracyjne, agencje rządowe, stowarzyszenia, fundacje publiczne itp. (por. Łukasiewicz, 2007, s. 99).

Działania organów lub instytucji, mogące naruszyć prawa bądź wolności obywateli, głównie mogą obejmować takie zdarzenia, jak: wydawanie aktów, w tym także decyzji administracyjnych sprzecznych z prawem, podejmowanie wszelkich innych działań oraz zaniechania w działalności organów administracji publicznej, a nadto nieuzasadniona zwłoka w wydawaniu takich aktów lub decyzji (art. 21 ust. 2).

Zakres tych działań, jak widać, ma bezpośredni związek z pojęciem złego zarządzania (ang. *mal administration*) zaistniałego w działaniach organów władzy publicznej. W doktrynie pojęcie to nie jest jednolicie i jednoznacznie definiowane. Bez wątplenia zaliczyć do niego można działania niezgodne z przepisami zawartymi w aktach prawnych, innymi słowy – nielegalne. W praktyce należą do nich wszelkie nieprawidłowości proceduralne, dyskryminacja, nadużycie władzy, odmowa udzielenia informacji, przewlekłość postępowania, bezczynność organów. Ponadto, jak się wydaje, Adwokat Ludu w wykonywaniu swoich zadań i kompetencji powinien nie tylko badać, czy nastąpiło naruszenie prawa, czyli kierować się w swoich działaniach kryterium legalności, ale w równym stopniu uwzględniać zasady sprawiedliwości i współżycia społecznego, aczkolwiek nie wynika to wprost z przepisów ustawy.

PRZEDMIOTOWY ZAKRES KOMPETENCJI RUMUŃSKIEGO OMBUDSMANA

Art. 58 ust. 2 rumuńskiej ustawy zasadniczej udziela odpowiedzi na pytanie o to, co stanowi przedmiot działalności rumuńskiego ombudsmána. Mowa w nim o ochronie przestrzegania praw oraz wolności osób fizycznych. Materię tę rozwija i uszczegóławia art. 27 u.o.f.a.l., który w sposób pośredni wyjaśnia, że do tej grupy praw i wolności należą prawa

obywateli zagwarantowane w Konstytucji Rumunii, w traktatach, paktach i innych umowach międzynarodowych, których Rumunia jest stroną, a nadto w ustawach i rozporządzeniach. Nasuwa się z tego wniosek, że zamiar ustawodawcy polegał na objęciu ochroną jak najszerzego katalogu przysługujących jednostce praw i wolności na terytorium Rumunii, zawartych we wszystkich przepisach prawa, zarówno tych, które wynikają z ustawy zasadniczej, jak i wszelkich innych obowiązujących w Rumunii aktów normatywnych, włączając w to akty prawa międzynarodowego i ponadnarodowego, zwłaszcza europejski system ochrony i gwarancji poszanowania praw oraz wolności człowieka i obywatela. W sensie przedmiotowym zakresem kompetencji Adwokata Ludu zostały zatem objęte wszelkie łamanie praw lub wolności obywateli gwarantowane im przez państwo w każdej sferze życia i aktywności społecznej.

Prawa i wolności, których naruszenie miałyby skłonić Adwokata Ludu do podejmowania jakichkolwiek działań, w żaden bardziej szczegółowy sposób nie zostały skatalogowane w ustawie o Adwokacie Ludu. Pośrednio jednak w treści niektórych przepisów część praw i wolności, podlegających szczególnej ochronie, została skonkretyzowana (np. w art. 10 oraz 17 ustawy, art. 13 regulaminu). Wśród nich znalazły się następujące: prawa mężczyzn oraz kobiet do równego traktowania, prawa mniejszości narodowych, wolność wyznawania i praktykowania różnych religii, prawa jednostek w zakresie wymiaru sprawiedliwości, prawa dotyczące odbywania służby wojskowej, prawo własności, prawa socjalne, prawa pracownicze.

Kompetencje rumuńskiego ombudsmana obejmują ochronę przestrzegania praw oraz wolności przysługujących osobom fizycznym. Bez wątplenia wyłączone z tego są prawa osób prawnych i jednostek organizacyjnych, które nie posiadają osobowości prawnej. Użyte w treści art. 27 ustawy sformułowanie „prawa i wolności obywateli” wprawdzie mogłoby sugerować, iż taka ochrona może obejmować wyłącznie obywateli rumuńskich, ale art. 14 ust. 2 u.o.f.a.l. doprecyzował, że skargę do Adwokata Ludu złożyć może każdy, niezależnie od posiadanego obywatelstwa, płci, wieku, wyznań lub poglądów politycznych. Wynika stąd, że do kompetencji Adwokata Ludu bez wątplenia należy zaliczyć ochronę praw i wolności zarówno obywateli rumuńskich, jak i szeroko rozumiane prawa człowieka przysługujące innym osobom, przebywającym na terenie Rumunii, zagwarantowane przez stosowne akty normatywne, obowiązujące na jej terytorium. W szczególności obejmują one prawa i wolności przysługujące cudzoziemcom, którzy na stałe lub czasowo przebywają na

terytorium Rumunii, a nadto również apatrydom (bezpaństwowcom), tj. osobom, których obywatelstwo rumuńskie nie zostało stwierdzone, a które jednocześnie nie posiadają obywatelstwa żadnego innego państwa.

Ustawa (w art. 10 i 17) oraz regulamin (w art. 13) dokonują pewnej kategoryzacji osób, których prawa i wolności podlegają szczególnej ochronie Adwokata Ludu, wyróżniając następujące grupy: dzieci, młodzież, rodziny, emeryci, niepełnosprawni, zatrzymani lub skazani i osadzeni, w tym także nieletni, pracownicy oraz odbywający służbę wojskową.

PODSUMOWANIE

Obecnie Adwokat Ludu jest jedynym pozasądowym organem państwowym, powołanym do ochrony oraz wolności obywateli rumuńskich, a także osób przebywających stale lub czasowo na terytorium Rumunii, które są objęte jej jurysdykcją, a których prawa bądź wolności mogły zostać naruszone na skutek działań lub zaniechań organów administracji publicznej.

Do zakresu podmiotowego kompetencji Adwokata Ludu należy zaliczać wszelkie działania i zaniechania organów władzy publicznej, włączając w tę grupę zarówno centralne, jak i terenowe organy państwowe, organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, a nadto wszelkie instytucje, służby oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, z wyjątkiem jedynie naczelnych, konstytucyjnych organów państwa.

Aspekt przedmiotowy działalności Adwokata Ludu ustawodawca natomiast zdeterminował jako ochronę naruszanych praw lub wolności człowieka oraz obywatela, które są gwarantowane zarówno w Konstytucji, jak i w innych przepisach prawa obowiązujących w Rumunii. Do Adwokata Ludu należy w równym stopniu ochrona praw i wolności obywateli rumuńskich, jak i osób nieposiadających takiego obywatelstwa (głównie cudzoziemców oraz bezpaństwowców), znajdujących się pod rumuńską jurysdykcją.

Pozytywnie należy ocenić to, że w praktyce swego funkcjonowania instytucja Adwokata Ludu zaczyna cieszyć się coraz większą popularnością wśród obywateli. Być może spowodowane to jest specyfiką jego działalności, gdyż jest on w stanie udzielić skutecznej pomocy każdej osobie fizycznej, przebywającej na terytorium Rumunii w sytuacji, gdy jej prawa czy wolności zostały naruszone w wyniku wadliwego funkcjonowania organów administracji publicznej.

AKTY NORMATYWNE

Konstytucja Rumunii z 21.11.1991 r. (Mon. Urz. Cz. I, nr 233 z 21.11.1991 r., zmieniona przez ustawę nr 429/2003 – Mon. Urz. Cz. I, nr 758 z 29.10.2003).

Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu Adwokata Ludu nr 35/1997 z 20.03.1997r. (Mon. Urz. Cz. I, nr 48 z 20.03.1997 ze zm. przez ustawy: nr 125/1998 – Mon. Urz. Cz. I, nr 229, z 24.06.1998; nr 181/2002 – Mon. Urz. Cz. I, nr 268, z 22.04.2002; nr 233/2004 – Mon. Urz. Cz. I, nr 533, z 22.06.2004; nr 258/2010 – Mon. Urz. Cz. I, nr 847, z 17.12.2010).

Regulamin organizacji i funkcjonowania Adwokata Ludu z 17.04.2002 r. (t. j. Mon. Urz. Cz. I, nr 692 z 29.09.2011).

REFERENCES

- Barbu, S-G., Muraru, A., Muraru, I., Vlădoiu, N. M., (2009). *Contencios constituțional*. București: Ed. Hamangiu.
- Brodziński, W. (2006). *System konstytucyjny Rumunii*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Brodziński, W. – wstęp, Kosma, A. – tłumaczenie. (1996). *Konstytucja Rumunii*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Criste, M. (2011). *Instituții constituționale contemporane*. Timișoara: Editura de Vest.
- Criste, M. (2009). *The Protection of the Fundamental Rights through the Advocate of the People*. “Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia”, nr 12.
- Balica, D., Dragoș, D. C., Neamțu, B. (2010). *The Romanian Ombudsman and its Interaction with the Courts – an Exploratory Research*. “Transylvanian Review of Administrative Sciences”, No 37E/2010.
- Brânzan, C. (2001). *Avocatul Poporului. O instituție la dispoziția cetățeanului*, Bukareszt: Juridica.
- Dinu, E. (2009). *Considerations on the Similarities and Differences between the People`s Advocate Institution and the Traditional Lawyer, Regulated by Law No. 51/1995, as Defenders of the Rights and Freedoms of Individuals from the Perspective of Government Emergency Ordinance No. 51/2008 on Judicial Public Aid in Civil Matter*, “Analele Universității Titu Maiorescu. Drept. Serie nouă”, Anul VIII.
- Fleuren, J., Kortmann, C., Voermans, W., (ed.). (2008), *Constitutional Law of 2 EU Member States: Bulgaria and Romania*, Deventer: Kluwer BV.

- Łukasiewicz, J. (2007). *Zarys nauki administracji*. Warszawa: LexisNexis.
- Malinowska, I. (2007). *Rzecznik praw obywatelskich w systemie ochrony praw i wolności w Polsce*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Polinceusz, M. (2013). *Organizacja systemu administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji*, red. M. Karpiuk, W. Kitler. Warszawa: Difin.
- Stahl, M. (2011). *System administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. VI. Warszawa: C.H. Beck. Instytut Nauk Prawnych.
- Zimmermann, J. (2005). *Prawo administracyjne*. Kraków: Zakamycze.