

OMBUDSMAN NA POLSKICH UCZELNIACH – ORYGINAŁ CZY PODRÓBKA?

KRAJOWA SEKCJA NAUKI NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”
KOMISJA DS. KOMUNIKACJI I ROZWOJU ZWIĄZKU

Kim jest ombudsman? Jakie są kompetencje jego urzędu? Czy ombudsman w Polsce ma szansę funkcjonować tak samo, jak jego odpowiednik za granicą?

„Ombudsman” (szwedz., ang.), w tłumaczeniu na język polski oznacza „rzecznik” i współcześnie określa samodzielny organ państwowy, zajmujący się przede wszystkim ochroną praw jednostki [1].

Historia funkcji ombudsmana rozpoczęła się na początku XVIII wieku w Szwecji, gdzie król Karol XII wprowadził urząd tzw. „Najwyższego Ombudsmana” (Högste Ombudsman). Jego działalność polegała na kontrolowaniu pracy urzędów publicznych, a w przypadku stwierdzenia naruszenia przez nich prawa, Ombudsman mógł wszczynać postępowanie sądowe. Początkowo Ombudsmana powoływał wyłącznie król, z czasem prawo mianowania na ten urząd otrzymał parlament, a w 1809 roku uznano go za konstytucyjny organ państwa [2].

Urząd ombudsmana rozpowszechnił się na całym świecie po II wojnie światowej. Obecnie istnieje w ponad 110 państwach na różnych kontynentach [3]. Oprócz ombudsmanów o charakterze uniwersalnym, powołuje się również tzw. ombudsmanów sektorowych np. do spraw wojskowych, ochrony konsumentów, czy ochrony mniejszości. W Polsce w 1987 roku powstał urząd ombudsmana uniwersalnego pod nazwą Rzecznika Praw Obywatelskich, potem pojawili się ombudsmeni sektorowi, jak np. Rzecznik Praw Dziecka – konstytucyjny jednoosobowy organ władzy państwowej, ustanowiony w 1997 roku [1].

Każde państwo niezależnie ustanawia i określa zakres kompetencji ombudsmanów funkcjonujących na jego terenie.

Istnieją jednak wspólne zasady, o które opiera się ich działalność tj.:

- ✓ umocowanie w ważnych aktach prawnych danego państwa,
- ✓ włączenie urzędu ombudsmana do systemu administracji publicznej,
- ✓ niezależność instytucjonalna,
- ✓ przynależność do Międzynarodowego Stowarzyszenia Ombudsmanów ([International Ombudsman Association - IOA](#)), co wiąże się z przyjęciem i stosowaniem Kodeksu Etycznego tego Stowarzyszenia ([IOA Standards of Practice & Code of Ethics](#)).



Kodeks etyczny IOA

Kodeks etyczny IOA poświęcony jest doskonałości w praktyce pracy Rzecznika. Zapewnia on wspólny zestaw profesjonalnych zasad etycznych, których muszą przestrzegać członkowie, a w tym zobowiązanie do promowania etycznego postępowania przy pełnieniu swojej roli oraz utrzymanie integralności zawodu Rzecznika.

W Kodeksie Etycznym IOA zawarty jest również następujący zapis:

„Rzecznik jest prawdomówny i działa w sposób uczciwy, okazuje szacunek dla wszystkich członków organizacji, której służy oraz promuje uczciwość proceduralną w treści i administrowaniu praktykami, procesami i polityką tych organizacji.”

Zasady etyczne IOA to:

NIEZALEŻNOŚĆ

Rzecznik jest w najwyższym możliwym stopniu niezależny pod względem struktury i funkcji w ramach organizacji.

NEUTRALNOŚĆ I BEZSTRONNOŚĆ

Rzecznik jest neutralny, pozostaje niezmienny i bezstronny, nie angażuje się w żadną sytuację, która mogłaby spowodować konflikt interesów.

POUFNOŚĆ

Rzecznik prowadzi wszelką komunikację z osobami szukającymi pomocy w ścisłej tajemnicy, oraz nie ujawnia poufnych komunikatów, chyba że zainteresowany wyrazi na to zgodę. Jedyny wyjątek to sytuacja, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie poważną krzywdą.

NIEFORMALNOŚĆ

Rzecznik, jako nieformalny organ, nie uczestniczy w żadnym formalnym orzekaniu i postępowaniu administracyjnym związanym z powierzonymi mu sprawami.

Działalność rzeczników na uczelniach wyższych - Academic Ombudsman

W Szwecji, która ma najdłuższą tradycję działania urzędu ombudsmana, uczelnie posiadają rzecznika ds. studenckich, który kontroluje poprawność przebiegu procesu oceniania [4].

Niezależnie od niego na uczelniach funkcjonuje również ombudsman zajmujący się sprawami zarówno studenckimi, jak i pracowniczymi.

Na [Królewskim Uniwersytecie Technicznym \(KTH\) w Sztokholmie](#), działa Rzecznik ds.

Równości, który jest agencją rządową, co oznacza, że każda skarga złożona w jego biurze jest rejestrowana i staje się publicznym dokumentem, do którego dostęp mają zarówno ogół społeczeństwa, jak i media. Tylko w szczególnych okolicznościach Rzecznik ds. Równości może potraktować niektóre dane jako poufne i ich nie ujawniać. Rzecznik KTH zajmuje się wszystkimi formami dyskryminacji (ze względu na płeć, tożsamość, ekspresję osoby transpłciowej, pochodzenie etniczne, religię lub inne przekonania, niepełnosprawność, orientację seksualną lub wiek), jak również molestowaniem, nękaniami czy obraźliwym traktowaniem. Złożone skargi są analizowane przez pracowników biura Rzecznika ds. Równości, a podejmowane działania podlegają pewnym schematom:

1. Jeśli osoba składająca skargę należy do związku zawodowego, Rzecznik ds. Równości musi najpierw zwrócić się do tego związku z zapytaniem, czy ten podejmuje się reprezentowania tej osoby w sporze.
2. Jeśli związek zawodowy nie wyraża zgody na reprezentowanie danej osoby, lub osoba ta nie chce być reprezentowana przez związek zawodowy, Rzecznik przystępuje do badania sprawy.
3. Rzecznik przyjmuje neutralne stanowisko, co oznacza, że korzysta z informacji zarówno od osoby, która zgłosiła sprawę, jak również od tego, kto był przedmiotem skargi.
4. Jeśli dochodzenie wykaże dyskryminację lub niesprawiedliwe traktowanie, można przypuszczać, że miały one miejsce. W tej sytuacji Rzecznik próbuje najpierw wynegocjować dobrowolną umowę - ugodę - między stronami. Może to obejmować podwyżkę wynagrodzenia, przeprosiny, rekompensatę finansową lub środki szkoleniowe.
5. Jeśli nie dojdzie do polubownego porozumienia Rzecznik ds. Równości może przekazać sprawę do Sądu Pracy.

Mamy więc tutaj do czynienia z Ombudsmanem, który działa w sposób jawny i podejmuje aktywne działania, nie tylko pośrednicząc w sprawie danego zgłoszenia ale również podejmując czynności mające na celu ochronę interesów jednej ze stron sporu.

Inaczej sytuacja przedstawia się na amerykańskich uczelniach.

[Uniwersytet Harvard](#), [Stanford](#) i [Cornell](#) to jedne z najlepszych i najbardziej prestiżowych uczelni na świecie. Na każdej z nich funkcjonuje urząd Ombudsmana, a jego rola i uprawnienia są podobne. Amerykański Ombudsman przede wszystkim pełni funkcję doradczą i negocjacyjną z zachowaniem wysokich standardów poufności. Będąc wsparciem dla osoby zgłaszającej się do niego, Ombudsman ogranicza swoją aktywność do analizy przedmiotu zgłoszenia, rozważa wraz z interesantem zagrożenia płynące z ujawnienia sprawy, wskazuje środki możliwe do zastosowania w konkretnym przypadku i pomaga w prowadzeniu sprawy, ale decyzję o podjęciu dalszych działań podejmuje sam zgłaszający.

Przykładowo, do zadań Ombudsmana na Uniwersytecie Harvarda należy:

1. Zapewnienie pomocy w analizie i rozwiązywaniu problemów związanych z miejscem pracy i/lub nauką.
2. Przedstawienie neutralnej i bezstronnej perspektywy w danej sprawie.
3. Zapewnienie poufnego miejsca w celu omówienia problemów.
4. Pomoc w wyjaśnianiu problemów i spraw poprzez określenie celu działania, omówienie i rozważenie możliwych opcji zmierzających do rozwiązania problemu.
5. Porady w zakresie sposobu rozwiązania zgłaszanych spraw oraz pomoc w komunikacji pisemnej i ustnej.
6. Wyjaśnienie zasad wewnętrznej polityki i sposobu funkcjonowania Uniwersytetu.
7. Kierowanie osoby zgłaszającej się do właściwych biur i służb.
8. Pomoc w analizie danego problemu z perspektywy innych osób.
9. Pomoc w rozwiązywaniu konfliktów między stronami.
10. Podejmowanie roli mediatora i pośredniczenie przy rozwiązywaniu sporów jako strona neutralna.

Ombudsman może pomóc interesantowi rozważyć możliwe opcje i opracować strategię rozwiązania problemu, ale decyzja co robić dalej, należy do zainteresowanego. Osoba zgłaszająca problem może omawiać wątpliwości z Rzecznikiem bez konieczności angażowania się w dalsze ujawnianie informacji, podejmowania działań lub ubiegania się o formalne rozwiązanie problemu. Ponieważ Biuro Ombudsmana jest nieformalne i poufne, osoba zgłaszająca się do Rzecznika może dyskretnie ocenić ryzyko wynikające z podejmowanych przez siebie decyzji oraz znaleźć bezpieczne i skuteczne możliwości rozwiązania problemu.

Na Uniwersytecie Cornell biuro Ombudsmana jest dostępne dla wszystkich studentów, wykładowców i pracowników. Ombudsman nie bierze udziału w sporach, określając swój urząd jako „rzecznika uczciwości i sprawiedliwości”. Ombudsman pomaga odwiedzającym na różne sposoby, zgodnie ze swoją misją:

- ✓ Zapewnia przyjazne środowisko do słuchania problemów odwiedzających;
- ✓ Podaje informacje na temat polityki i praktyk Uniwersytetu;
- ✓ Podaje informacje o tym, jak uświadomić Uniwersytetowi określony problem;
- ✓ Proponuje dyskusje i pomoc odwiedzającemu w ocenie możliwych opcji i rozwiązań;
- ✓ Kieruje interesanta do właściwego organu w celu rozwiązania sytuacji;
- ✓ Ułatwia konstruktywny dialog.

Aktywne działania Ombudsmana na Uniwersytecie Cornell, polegające na zgłaszaniu przedmiotu skargi władzom uczelni lub administracji uczelnianej, mają miejsce tylko i wyłącznie wtedy, gdy rozpatrując skargę, Rzecznik wykryje błąd formalny w funkcjonowaniu uczelni. Zgłoszenia te jednak zawsze są przeprowadzane z zachowaniem standardów poufności.

Poufność

Działania Ombudsmana w USA są poufne do tego stopnia, że śmiało można określić je jako utajnione. Wielu Ombudsmanów informuje o zalecanych sposobach kontaktu z ich biurem, zaznaczając jednocześnie, jakich form komunikacji unikać, aby zachować jak najbardziej poufny charakter swojej działalności.

Ombudsman z Uniwersytetu Harvarda podaje następujący komunikat:

„Należy pamiętać, że nie można zagwarantować bezpieczeństwa w komunikacji elektronicznej. Korzystanie z poufnej linii jest najbardziej bezpieczną metodą komunikacji.”

Podobnie do kwestii poufności podchodzi Uniwersytet Cornell, gdzie Rzecznik zachowuje w ścisłej tajemnicy tożsamość i wszelką formę komunikacji z osobami ubiegającymi się o pomoc i nie ujawnia poufnych informacji, chyba że zainteresowany wyrazi na to zgodę lub wymaga tego prawo, albo też, gdy z oceny Rzecznika wynika możliwość poniesienia przez zainteresowanego poważnej krzywdy.

„Pamiętaj, że chociaż poczta elektroniczna jest przydatnym narzędziem do ustalania terminów, odradzamy wysyłanie poufnych informacji pocztą elektroniczną. Ze względu na ograniczenia technologiczne, nie można zagwarantować prywatności w komunikacji e-mailowej.” – ostrzega komunikat na stronie Rzecznika Uniwersytetu Cornell.

Nieformalność

Ponadto Ombudsman Uniwersytetu Cornell, nie uczestniczy w żadnej procedurze prowadzącej do formalnego rozstrzygnięcia, ani w postępowaniu administracyjnym, związanym z przedstawianymi mu sprawami. Nie jest też upoważniony do przyjmowania zawiadomień ani formalnych skarg. Ponieważ Rzecznik prowadzi wszelką komunikację z osobami ubiegającymi się o pomoc w ścisłej tajemnicy (z zastrzeżeniem ograniczonych wyjątków opisanych powyżej), nie przekazuje on informacji otrzymanych z zachowaniem poufności.

Dbłość Ombudsmanów o zachowanie wysokich standardów poufności wiąże się z licznymi obawami osób zgłaszających się do biur Rzeczników. Osoba szukająca pomocy u Ombudsmana może być zaniepokojona możliwością odwetu, czy utratą prywatności.

W środowisku akademickim, które jest zorientowane na pracę w zespołach opartą o zasady konkurencji, zgłoszenie problemu wynikłego w pracy może narazić na szwank ważne relacje z innymi, wpłynąć na rozwój kariery lub zostać odebrane jako brak lojalności. Interesanci często martwią się o swoją karierę. Obawy te obejmują przyszły awans, utratę obecnej pozycji, możliwe przeciążenie pracą w celu wykazania problemów z wydajnością pracownika, a także inne zagrożenia oraz ewentualne odszkodowania, świadczenia i korzyści.

Zakres tematyki problemów zgłaszanych ombudsmanowi w USA jest szeroki. Podejmuje on pomoc w sprawach dotyczących mobbingu, molestowania, dyskryminacji, ale również w kwestiach organizacyjnych uczelni.

Typowe problemy zgłaszane rzecznikom ([Harvard University](#)):

Przebieg kariery:

- promocja (plotki, pomówienia, promocja);
- negatywna, bezpodstawnie niska ocena;
- wydajność (np. zbyt mała w stosunku do nadmiernych zadań);
- koniec zatrudnienia (umowy czasowe);
- zwolnienie;
- reorganizacja (często likwidacja stanowiska);
- brak kolegialnego środowiska;
- przemęczenie;
- przepracowanie;
- zbyt niskie wynagrodzenie;
- inne korzyści (np. brak gdy inne osoby mają),

Relacje w pracy:

- konflikt z kolegą, kierownikiem lub doradcą;
- problemy ze współpracownikami;
- niewłaściwe lub lekceważące zachowanie;
- nadużycie władzy;
- znęcanie się,

Nauka i badania:

- autorstwo prac badawczych;
- nieetyczne zachowania;
- niewłaściwe postępowanie przy prowadzeniu prac badawczych;
- konflikt interesów;
- zaangażowanie czasowe;
- uległość – podporządkowanie,

Polityka i wymagania:

- wytyczne i regulaminy dotyczące zatrudnienia i spraw akademickich;
- proces dyscyplinarny i orzeczenia;
- procedury składania skarg i zażaleń,

Choroba, niepełnosprawność:

- obsługa i pomoc w zakresie choroby i niepełnosprawności (np. przygotowanie stanowiska pracy i dostępu do niego z uwzględnieniem potrzeb osoby chorej lub niepełnosprawnej, zapewnienie podjazdów,

- windy albo np. odpowiedniej jakości powietrza dla alergika);
- potrzeby i ułatwienia przy zakwaterowaniu;
- plany uczelni dotyczące niepełnosprawności;
- opcje i warunki zwolnień;
- zasoby wewnętrzne i zewnętrzne,

Molestowanie seksualne, dyskryminacja:

- niepożądane i niewłaściwe zachowania oraz niewłaściwe relacje,

Inne problemy i obawy:

- parkowanie (np. na terenie uczelni, w garażach podziemnych uczelni, itp.);
- zakwaterowanie (hotele asystenckie, akademiki, mieszkania uczelni, itp.),
- obsługa w biurach uczelni;
- pomoc finansowa;
- bezpieczeństwo społeczności akademickiej.

Podsumowując, amerykański Academic Ombudsman stanowi część społeczności akademickiej uczelni, a jego wysiłki co do zasady są ukierunkowane na zarządzanie konfliktami. Rzecznik ten zgodnie z wytycznymi Kodeksu Etycznego IOA dokłada wszelkich starań, aby jego urząd był niezależny od uczelni, na której go sprawuje, oraz aby kontakt ze zgłaszającymi się do niego osobami odbywał się z zachowaniem najwyższych standardów poufności.

Rzecznik praw i wartości akademickich w Polsce

Academic Ombudsman na polskich uczelniach, określany jako Rzecznik praw i wartości akademickich jest zarówno nowym, jak i wysoce kontrowersyjnym stanowiskiem. Obecnie obserwujemy próby wprowadzenia tej instytucji do niektórych uczelni na mocy nowych statutów.

Rzecznik praw i wartości akademickich to jednoosobowy organ uczelni. Choć w jego nazwie jest odniesienie do urzędu ombudsmana funkcjonującego w innych krajach europejskich i w USA, to jest on w istocie podobny tylko z nazwy.

Mający umocowanie jedynie w statucie uczelni, polski ombudsman pozostaje pracownikiem tej uczelni, brak mu więc niezależności od pracodawcy, który jest potencjalną stroną w sprawach będących w zakresie działania takiego rzecznika.

Jako pracownik uczelni, na której zostaje on tylko czasowo oddelegowany do pełnienia funkcji rzecznika, podlega wszystkim prawom i obowiązkom nakładanym na pracowników przez pracodawcę, w tym dbałości o dobro uczelni.

Mamy tu zatem sytuację, w której ze względu na konflikt lojalności w sprawach spornych, rzecznik, z dużym prawdopodobieństwem, będzie wspierać interes uczelni, a nie raczej pracownika.

Brak niezależności rzecznika od pracodawcy lub choćby domniemanie o powiązaniach instytucji rzecznika z władzami uczelni dla osoby, która potrzebuje pomocy i chce zgłosić problem będzie oznaczało, że zgłaszając się do rzecznika podejmuje ona bardzo wysokie ryzyko osobiste i zawodowe.

Czy można szukać realnej pomocy w miejscu i u osoby do której nie ma się zaufania? Czy tak działająca instytucja może świadczyć realne i wymierne działania na rzecz pracowników?

Zależność polskiego rzecznika akademickiego od władz uczelni polega również na tym, że uczelnia finansuje i organizuje całość infrastruktury biura rzecznika. Nie ma zatem mowy o nieformalnym i poufnym kontakcie z tą instytucją.

Rzecznik akademicki, będący jednocześnie pracownikiem uczelni na której sprawuje swój urząd, podejmując działania podlega również tym samym obawom, z jakimi zgłaszają się do jego biura osoby zainteresowane, o czym wspomniano powyżej.

Opisywane przykłady działań ombudsmanów akademickich na świecie jasno pokazują, że niezależność instytucjonalna oraz przynależność do Międzynarodowego Stowarzyszenia nadaje funkcji ombudsmana pewną rangę i wskazuje na faktyczne dążenie tej instytucji do bezstronności, neutralności i poufności.

W Polsce przed nowymi Rzecznikami praw i wartości akademickich stawia się trudne i zarazem niemożliwe do wykonania zadanie, mające polegać na skutecznej aktywności w działalności prospołecznej poprzez przeciwstawianie się instytucji, jaką jest uczelnia, przez jednostkę - Rzecznika.

Nietrudno przewidzieć rezultat takich sporów.

Zakres kompetencji działania Rzecznika praw i wartości akademickich oraz jego umocowanie w akcie prawnym o niskiej randze w hierarchii aktów prawnych w Polsce, powodują, że nie jest on organem niezależnym, neutralnym i bezstronnym, a w stosunku do którego, można mieć uzasadnione obawy o poziom poufności działań.

Tym samym, Rzecznik praw i wartości akademickich w Polsce jest zaprzeczeniem zasad i wartości jakimi kierują się ombudsmani na świecie. Może pełnić jedynie funkcję fasadową, ponieważ nie posiada odpowiednich uprawnień, a co gorsze, może stanowić zagrożenie dla pracowników zgłaszających swoje problemy, co już ma miejsce w niektórych uczelniach polskich.

W przeciwieństwie do innych krajów, zakres działań Rzecznika praw i wartości akademickich w Polsce nie został uregulowany w odpowiednich aktach prawnych o wysokiej randze. W polskim prawodawstwie natomiast, zakres kompetencji i obowiązków należących do ombudsmanów z zagranicznych uczelni jest przypisany w odpowiednich ustawach, a więc aktach prawnych o dużej randze, do związków zawodowych i społecznej inspekcji pracy, co gwarantuje im niezależność od pracodawcy i daje dużo lepszą ochronę praw pracowniczych.

Jakie zatem mogą wynikać korzyści z tak usankcjonowanego prawnie urzędu Rzecznika praw i wartości akademickich, który teoretycznie ma wspierać pracowników uczelni i zabiegać o ich sprawy?

Odpowiedź na to pytanie
pozostawiamy Czytelnikowi.

Materiały źródłowe:

1. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/ombudsman;3951040.html>
2. Instytucja Ombudsmana jako czynnik demokratyzacji systemów państwowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej; Monika Kowalska, Przegląd Politologiczny 2014/2
3. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/historia-ombudsmana-na-swiecie>
4. [Uppsala Universitet](#)