

Aleksander Dańda

Uniwersytet Jagielloński

Ombudsman do spraw Irlandii Północnej – między dualizmem a uniformizmem*

I

W 1967 roku Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wprowadziło do swego porządku konstytucyjnego nową instytucję – Parlamentarnego Komisarza do spraw Administracji (*Parliamentary Commissioner for Administration*) – bazującą na modelowych w tym względzie rozwiązaniach skandynawskich oraz pierwszej implementacji tegoż modelu do potrzeb państwa z kręgu kultury anglosaskiej (Nowa Zelandia w 1962 roku). Inaczej zatem, niż miało to miejsce w Kanadzie, a podobnie do rozwoju tejże instytucji w Nowej Zelandii, Wielka Brytania zdecydowała się nadać nowemu organowi charakter organu obejmującego swoją jurysdykcją terytorium całego państwa. Ten początkowy uniformistyczny rys instytucji ombudsmanskiej w Zjednoczonym Królestwie został zarzucony już kilka lat później, kiedy to powstawać zaczęły instytucje typu ombudsmanskiego, których kompetencje brytyjski prawodawca zdecydował się rozciągnąć na część sektora usług publicznych, wyłączając tym samym te sektory spod jurysdykcji Parlamentarnego Komisarza. Pierwszym z tego typu organów był Komisarz do spraw Służby Zdrowia (*Health Service Commissioner*) utworzony na mocy ustawy z 1973 roku. Specyficzną grupą instytucji ombudsmanskich, tworzonych w latach siedemdziesiątych na terenie Wielkiej Brytanii, były urzędy ombudsmanów powołane dla poszczególnych części

* Opracowanie powstało w ramach projektu „Instytucje ombudsmana w wybranych państwach anglosaskich na tle porównawczym” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS5/01185.

składowych Zjednoczonego Królestwa: Irlandii Północnej, Szkocji i Walii. Urzędy te zostały ponadto podzielone również pod względem kompetencyjnym, co dodatkowo skomplikowało strukturę systemu ochrony ombudsmańskiej na terenie Wielkiej Brytanii. W ten sposób z pozycji uniformizmu system ombudsmański Zjednoczonego Królestwa przeszedł wyraźnie na pozycje sprzyjające rozwiązaniom pluralistycznym. Reformy dewolucyjne, będące cechą charakterystyczną zmian w porządku konstytucyjnym Wielkiej Brytanii końca XX wieku, znalazły również swe odbicie w systemie ombudsmańskim, prowadząc do wzmocnienia kompetencyjnego osobnych urzędów ombudsmanów w Irlandii Północnej, Szkocji i Walii¹. Na przełomie stuleci obserwujemy jednak kolejną zmianę trendu w odniesieniu do instytucjonalizacji rozwiązań ombudsmańskich w Wielkiej Brytanii – w miejsce wielu specjalistycznych ombudsmanów zdewoluowanych zaczęły powstawać wówczas urzędy ombudsmańskie o ogólnych kompetencjach, obejmujące swoją kognicją terytorialną obszar poszczególnych części składowych Zjednoczonego Królestwa: w 1996 roku – Ombudsman do spraw Irlandii Północnej (*Northern Ireland Ombudsman*²), w 2002 roku – Szkocki Ombudsman do spraw Służb Publicznych (*Scottish Public Services Ombudsman*), a w 2005 roku – Ombudsman do spraw Służb Publicznych dla Walii (*Public Services Ombudsman for Wales*). Komentatorzy wyraźnie wskazują na fakt, że reforma ustrojowa w tym zakresie dokonała się w pierwszej kolejności na terenach poddanych zmianom dewolucyjnym, jako że właśnie tam możliwym okazało się wprowadzenie w życie nowych koncepcji systemowych, których implementacja w Westminsterze była w mniej lub bardziej świadomy sposób blokowana przez aparat urzędniczy i brak dostatecznej woli politycznej³. W ten trend centralizacyjny, obserwowany obecnie w Wielkiej Brytanii w odniesieniu do instytucjonalizacji wszystkich już ombudsmańskich rozwiązań ustrojowych⁴, wpisuje się również połączenie organizacyjne – choć jeszcze nie ustawowe – dwóch dotychczas odrębnych urzędów ombudsmańskich: Parlamentarnego Komisarza do spraw Administracji i Komisarza do spraw Służby Zdrowia dla Anglii, które obecnie występują pod wspólną nazwą operacyjną Ombudsmana Parlamentarnego oraz do spraw Służby Zdrowia

¹ Aczkolwiek – co warto zaznaczyć – każdy z mieszkańców Zjednoczonego Królestwa zachowuje do dziś możliwość złożenia skargi do ogólnobrytyjskiego ombudsmana. Por. R. Kirkham, *The Ombudsmen of Northern Ireland, Scotland and Wales*, „Journal of Social Welfare and Family Law” 2005, vol. 27, no. 1, s. 80.

² Jest to nazwa operacyjna przynależna dwóm osobnym urzędom funkcjonującym na podstawie dwóch osobnych dekrétów królewskich *orders-in-council* (obydwa z 1996 r.): dekrét o Ombudsmanie dla Irlandii Północnej (*The Ombudsman (Northern Ireland) Order*) oraz dekrét o Północnoirlandzkim Komisarzu do spraw Skarg (*The Commissioner for Complaints (Northern Ireland) Order*).

³ R. Kirkham, *The Ombudsmen of Northern Ireland...*, s. 80.

⁴ Pojawienie się w Westminsterze w ciągu ostatnich pięciu lat woli politycznej sprzyjającej reformom uniformizującym instytucje ombudsmańskie szczebla brytyjskiego przypisywane jest poszukiwaniu oszczędności w budżecie państwa przez koalicyjny rząd konserwatystów i liberałów z tamtego okresu. R. Kirkham, *Quangos, Coalition Government and the Ombudsmen*, „Journal of Social Welfare and Family Law” 2010, vol. 32, no. 4, s. 413.

(*Parliamentary and Health Service Ombudsman* – PHSO). Co więcej – prawodawca brytyjski zdaje się obecnie dostrzegać potrzebę utworzenia w Zjednoczonym Królestwie swego rodzaju systemu ombudsmańskiego, który angażowałby wszystkie rządowe instytucje typu ombudsmańskiego, obligując je do podejmowania daleko idącej współpracy i współdziałania⁵.

W niniejszym artykule będzie mowa o instytucji jednego z wspomnianych powyżej ombudsmanów zdewoluowanych, dwuczłonowego urzędu Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej, który współtworzy na terenie Wielkiej Brytanii mechanizm ochrony jednostki przed samowolą władzy wykonawczej. Celem tekstu jest ukazanie ewolucji, jaką instytucja powołana do życia formalnie pod postacią dwóch osobnych organów państwowych, w praktyce funkcjonująca jako jeden urząd ombudsmański, przeszła i nadal przechodzi we współczesnych realiach ustrojowych systemu brytyjskiego.

Ombudsman do spraw Irlandii Północnej jest głównym organem typu ombudsmańskiego działającym obecnie na terytorium tejże części Zjednoczonego Królestwa. Warto jednakże zaznaczyć, że nie jest on tam ombudsmanem jedynym: na system ochrony ombudsmańskiej w Irlandii Północnej składa się bowiem obecnie jeszcze wiele innych organizacji – zarówno o charakterze publicznym (np. Ombudsman do spraw Więźniów, *Prisoner Ombudsman for Northern Ireland*, ustanowiony w 2005 roku⁶), jak i prywatnym. Jednakże to właśnie Ombudsman do spraw Irlandii Północnej jest obecnie jedynym organem władzy państwowej, który spełnia podstawowe wymogi stanowiące o tym, że można go uznać za urząd ombudsmański *sensu stricto*.

II

Irlandia Północna może cieszyć się mianem tej części Zjednoczonego Królestwa, w której – na długo przed reformami dewolucyjnymi – wprowadzono instytucję ombudsmana. W 1969 roku parlament w Londynie przyjął dwie ustawy tworzące na terenie Irlandii Północnej dwa osobne urzędy typu ombudsmańskiego: ustawę o Parlamentarnym Komisarzu dla Irlandii Północnej (*Parliamentary Commissioner Act (Northern Ireland)* – PCANI), która ustanowiła urząd Parlamentarnego Komisarza do spraw Administracji dla Irlandii Północnej (*Northern Ireland Parliamentary Commissioner for Administration*) oraz ustawę o Północnoirlandzkim Komisarzu do spraw

⁵ Mogą o tym świadczyć m.in. powstające w momencie przygotowywania niniejszej publikacji przepisy projektu ustawy o Ombudsmanie do spraw Służb Publicznych dla Irlandii Północnej (NIPSOB art. 42).

⁶ Jest to urząd o charakterze pozaustawowym, kreowany przez organ władzy wykonawczej: Północnoirlandzkiego Ministra Sprawiedliwości. Jego działalność wchodzi w zakres kognicji podmiotowej Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej. M. Seneviratne, *Ombudsmen and prisoner complaints in the UK*, „Journal of Social Welfare and Family Law” 2012, vol. 34, no. 3, s. 341.

Skarg (*Commissioner for Complaints Act (Northern Ireland)* – CCANI), powołującą do życia urząd ombudsmiana o nazwie wskazanej w tytule ustawy. Można zatem zauważyć, że od samego początku funkcjonowania systemu ochrony ombudsmanskiej w Irlandii Północnej był on systemem formalnie dualistycznym. Parlamentarny Komisarz do spraw Administracji odpowiadał w nim za skargi na działania rządu lokalnego z siedzibą w Stormont oraz te działania rządu Zjednoczonego Królestwa, które związane były z Irlandią Północną (w załączniku nr 1 do ustawy znajduje się zamknięta lista ministerstw, które podlegały jurysdykcji ombudsmiana w tej materii⁷). Urząd Północnoirlandzkiego Komisarza do spraw Skarg został z kolei obarczony odpowiedzialnością za rozpatrywanie skarg na działalność tych władz publicznych działających na terenie Irlandii Północnej, które nie znalazły się w gestii Parlamentarnego Komisarza (są to m.in.: organa samorządu lokalnego, Zarząd do spraw Energii Elektrycznej (*Electricity Board*), Zarząd Straży Pożarnej (*Fire Authority*), Zarząd do spraw Służby Zdrowia (*General Health Services Board*) i inni aktorzy działający w sferze usług publicznych, których działalność jest finansowana przez rząd⁸). Warto w tym momencie wskazać, że drugi z wymienianych tu urzędów – Północnoirlandzki Komisarz do spraw Skarg – obejmował zakresem swej kognicji podmiotowej takie obszary władzy publicznej, które nie znalazły się wówczas jeszcze w granicach ochrony systemu ombudsmanskiego dla samego Zjednoczonego Królestwa⁹. Jednak pomimo tej formalnej dwuczłonowości system ombudsmanski w Irlandii Północnej niemalże od początku wykazywał tendencje uniformistyczne: już w 1972 roku – po początkowym okresie sprawowania urzędów przez dwóch odrębnych piastunów¹⁰ – doszło do ich personalnego połączenia: J.M. Benn – dotychczasowy Komisarz do spraw Skarg – został mianowany Parlamentarnym Komisarzem do spraw Administracji dla Irlandii Północnej. Późniejsi piastunowie urzędu Parlamentarnego Komisarza i Komisarza do spraw Skarg również pełnili te dwie funkcje równocześnie.

Jak już wspomniano powyżej, urząd Ombudsmiana do spraw Irlandii Północnej obejmuje również i obecnie działalność dwóch formalnie odrębnych organów państwowych: Ombudsmiana Zgromadzenia dla Irlandii Północnej (*the Assembly Ombudsman for Northern Ireland*), dla którego podstawę prawną stanowi dekret o Ombudsmianie dla Irlandii Północnej (*The Ombudsman (Northern Ireland) Order* – ONIO) z 1996 roku, oraz Północnoirlandzkiego Komisarza do spraw Skarg, działającego na

⁷ Były to ministerstwa: rolnictwa, handlu, rozwoju, edukacji, finansów, zdrowia i opieki społecznej, spraw wewnętrznych oraz Komisja do spraw Urzędników Państwowych (*Civil Service Commission*) i Rządowe Służby Informacyjne (*Government Information Service*). Por. PCANI, Schedule 1.

⁸ Pełna lista tych instytucji jest dostępna w załączniku nr 1 do ustawy (CCANI, Schedule 1).

⁹ H.J. Elcock, *Opportunity for Ombudsman: The Northern Ireland Commissioner for Complaints*, „Public Administration” 1972, 1 III, s. 87–88.

¹⁰ Warto zaznaczyć, że pierwszym piastunem urzędu Parlamentarnego Komisarza do spraw Administracji dla Irlandii Północnej został mianowany ówczesny westminsterski Parlamentarny Komisarz do spraw Administracji sir Edmund Compton. Trudno zatem mówić o pełnej odrębności tegoż urzędu od samego momentu jego powstania. *Ibidem*, s. 87–88.

podstawie dekretu o tymże komisarzu (*The Commissioner for Complaints (Northern Ireland) Order – CCNIO*), również z 1996 roku. Drugi z tych dekretów został uzupełniony 1 grudnia 1997 roku poprzez przyjęcie doń poprawki wprowadzającej rozszerzenie kognicji przedmiotowej Komisarza o wskazane w niej zawody medyczne (*The Commissioner for Complaints (Amendment) (Northern Ireland) Order – CCANIO*). Warto zatem zaznaczyć, że obydwa organy posiadają obecnie swoje umocowania ustrojowe zarówno w ustawach parlamentu brytyjskiego (wspominanych powyżej dwóch ustawach z 1969 roku oraz ustawie z 1973 roku zatytułowanej Konstytucja Irlandii Północnej – *Northern Ireland Constitution Act*¹¹), jak i w aktach prawnych nie pochodzących od Parlamentu, lecz wydanych przez zdewoluowaną władzę wykonawczą (północnoirlandzkie Ministerstwo do spraw Finansów i Personelu Administracyjnego, *the Department of Finance and Personnel*) – *orders-in-council*.

Warto również zaznaczyć, że obecnie w Zgromadzeniu dla Irlandii Północnej trwają prace nad przyjęciem jednej podstawy ustawowej dla zreformowanego i zuniifikowanego urzędu ombudsmana funkcjonującego w tej części Zjednoczonego Królestwa. W 2010 roku specjalna komisja Kancelarii Premiera i Wicepremiera Irlandii Północnej rozpoczęła prace nad projektem ustawy o Ombudsmanie do spraw Służb Publicznych dla Irlandii Północnej (*Northern Ireland Public Services Ombudsperson Bill – NIPSOB*). We wrześniu 2013 roku raport z prac komisji stał się przedmiotem debaty w Zgromadzeniu i uzyskał aprobatę północnoirlandzkich deputowanych. W momencie powstawania niniejszej publikacji projekt ustawy został formalnie złożony pod obrady legislatury północnoirlandzkiej. Jego przyjęcie spodziewane jest w 2016 roku¹².

W tekście obydwu dekretów z 1996 roku znajdujemy wyraźne wskazówki odnośnie do możliwości połączenia aparatów urzędniczych obydwu urzędów w jednej formie organizacyjnej (ONI art. 7 (2–4); CCNI art. 6 (2–4)). Również praktyka powoływania tego samego piastuna dla obydwu urzędów wskazuje na wyraźną intencję prawodawcy odnośnie do ujednoczenia praktyki funkcjonowania struktur ombudsmanskich w Irlandii Północnej.

Ze względu na fakt, że rozwiązania ustrojowe zawarte w dekretach stanowiących podstawę funkcjonowania dwóch wymienionych powyżej północnoirlandzkich publicznych organów ombudsmanskich są w dużej mierze takie same dla obydwu tych organów, w dalszej części niniejszej analizy będą one traktowane – zgodnie z obecnym brytyjskim trendem uniformizacyjnym w odniesieniu do systemu ombudsmanskiego – jak jeden urząd Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej. Jedyne incydentalnie, w sytuacji gdy unormowania formalnoprawne lub praktyka funkcjonowania uwzględniają odrębność dwóch organów ombudsmanskich, zostaną one poddane analizie odrębnej.

¹¹ Do obydwu instytucji ombudsmanskich odnosi się art. 36 (1) wspomnianej ustawy.

¹² Northern Ireland Public Services Ombudsperson Bill; Northern Ireland Assembly, <http://www.wiekuniassembly.gov.uk/assembly-business/committees/office-of-the-first-minister-and-deputy-first-minister/legislation/northern-ireland-public-services-ombudsman-bill> [dostęp 22.03.2015].

Piastun urzędów ombudsmáńskich w Irlandii Północnej jest formalnie powoływany na stanowisko przez aktualnie panującego monarchę brytyjskiego (NICA art. 36 (1)). W praktyce politycznej kandydata na ten urząd desygnuje Zgromadzenie dla Irlandii Północnej¹³. Sprawuje on swój urząd bez żadnego ustalonego okresu upływu pełnomocnictw pod postacią określonej czasowo kadencji¹⁴. Jedynym ograniczeniem czasowym dla pełnienia funkcji Ombudsmana Irlandii Północnej jest tu wiek 65 lat, kiedy to piastun urzędu obligatoryjnie kończy swoją służbę publiczną (ONIO art. 4 (2) (c), CCNIO art. 3 (3) (c))¹⁵. Piastun urzędu ombudsmana może również złożyć rezygnację z pełnionych funkcji na ręce monarchy i zostać tym samym przez tegoż monarchę odwołanym ze stanowiska. Dwie inne sytuacje, w których Ombudsman do spraw Irlandii Północnej przestaje pełnić swą działalność, to odwołanie go przez monarchę na skutek skierowanego w tym celu do monarchy wniosku Zgromadzenia dla Irlandii Północnej lub zaistnienia medycznych przeciwwskazań dotyczących zdolności do pełnienia obowiązków przez ombudsmana (ONIO art. 4 (2–3), CCNIO art. 3 (3–4))¹⁶.

Z faktu, że to właśnie Zgromadzenie do spraw Irlandii Północnej dysponuje realną możliwością odwołania ombudsmana z jego funkcji, wynika że pełni on swe obowiązki z upoważnienia legislatywy północnoirlandzkiej oraz w jej imieniu. Co prawda Zgromadzenie nie wydało żadnych szczegółowych instrukcji odnośnie do sposobu postępowania ombudsmana, ale ścisły związek Ombudsmana Zgromadzenia dla Irlandii Północnej z samym Zgromadzeniem jest wyraźnie widoczny chociażby w – recypowanym na grunt północnoirlandzki z realiów brytyjskich – rozwiązaniu, w myśl którego to właśnie deputowani do Zgromadzenia są jedynymi odbiorcami skarg od obywateli i osób prawnych na terenie Irlandii Północnej, i to oni

¹³ W przeciwieństwie do dotychczas obowiązujących przepisów ewentualny przyszły Ombudsman do spraw Służb Publicznych byłby również powoływany przez monarchę, ale na podstawie – wyraźnie zapisanej w projekcie ustawy – nominacji przez Zgromadzenie dokonywanej w wyniku przeprowadzenia przez komisję Zgromadzenia otwartego konkursu na to stanowisko (NIPSOB art. 3 (1) i (4)). Może to świadczyć o chęci prawodawcy do sformalizowania zwyczaju, który obecnie funkcjonuje w tej materii.

¹⁴ W myśl projektu ustawy przyszły Ombudsman miałby ustalony 7-letni okres sprawowania urzędu bez możliwości powtórnego powołania na to stanowisko (NIPSOB art. 3 (2) i (3)). Żadne ograniczenie odnośnie do wieku Ombudsmana nie jest w projekcie ustawy wspomniane.

¹⁵ Przepis ten jest bezwzględnie przestrzegany, o czym może świadczyć fakt, że urzędujący w momencie powstawania niniejszej publikacji ombudsman Tom Frawley (sprawujący urząd od 2000 roku – najdłużej urzędujący Ombudsman do spraw Irlandii Północnej i bardzo wysoko oceniany za swoją działalność zarówno w Irlandii Północnej, jak i szerzej – w Wielkiej Brytanii i na arenie międzynarodowej) zapowiadał zakończenie swojej misji publicznej w 2015 roku. Por. Annual Report of the Assembly Ombudsman for Northern Ireland and the Northern Ireland Commissioner for Complaints 2013–2014, s. 6.

¹⁶ We wspomnianym już projekcie ustawy przyszły Ombudsman byłby dodatkowo chroniony przed odwołaniem przed upływem kadencji poprzez wprowadzenie do głosowania w Zgromadzeniu w sprawie rezolucji odnośnie do jego odwołania większości kwalifikowanej dwóch trzecich głosów (NIPSOB Schedule 1 art. 9 (3)).

właśnie decydują się przekazać daną sprawę do rozpatrzenia ombudsmanowi (ONIO art. 9 (2)). Inaczej wyglądają relacje ze Zgromadzeniem dla Irlandii Północnej drugiego z organów współtworzących urząd Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej: Północnoirlandzkiego Komisarza do spraw Skarg. Komisarz bowiem nie jest związany z deputowanymi do Zgromadzenia przez procedury podejmowania spraw: skargi do Komisarza składane są bowiem – w zakresie jego kognicji podmiotowej i przedmiotowej – w sposób bezpośredni, bez udziału północnoirlandzkiego czynnika legislacyjnego (CCNIO art. 8 (3))¹⁷. Jednakże zarówno Ombudsman Zgromadzenia, jak i Północnoirlandzki Komisarz do spraw Skarg są wyraźnie powiązani z legislatywą Irlandii Północnej poprzez obowiązek przedkładania teje legislatywie corocznych sprawozdań ze swej działalności w formie raportów. W przypadku obydwu organów istnieje również możliwość przedstawiania Zgromadzeniu raportów specjalnych w sprawach, które ombudsman uzna za nader istotne (ONIO art. 17, CCNIO art. 19). Praktyka działalności Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej w tej materii wykazuje wyraźne tendencje uniformistyczne: raporty składane są razem, pod wspólnym szyldem Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej¹⁸.

III

Urząd Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej jest organem państwowym o charakterze monokratycznym. W jego działaniach wspiera go personel Biura Ombudsmana, w skład którego wchodzi Zastępca Ombudsmana powoływany przez samego Ombudsmana, personel prowadzący postępowania wyjaśniające, pracownicy administracji i obsługi. W skład struktur Biura Ombudsmana wchodzi: Zespół Kierowników (*Senior Management Team*), Komisja Audytorów (*Audit Committee*) oraz Zespół do spraw Zarządzania Operacjami (*Operations Management Team*), których celem jest bieżące nadzorowanie spraw prowadzonych przez Ombudsmana i czuwanie nad ich szybkim rozpatrywaniem przez pracowników biura¹⁹. Ombudsman ma swobodę w kształtowaniu wewnętrznej organizacji podległego mu korpusu urzędniczo-administracyjnego. Swoboda ta jest ograniczana jednak wymogiem uzyskania

¹⁷ Projekt ustawy o Ombudsmanie do spraw Służb Publicznych zakłada utrzymanie możliwości składania skarg do ombudsmana za pośrednictwem deputowanego do Zgromadzenia. Bedzie to jednak tylko jedna z możliwości. Co do zasady bowiem projekt ustawy przewiduje składanie skarg w sposób bezpośredni przez stronę poszkodowaną (NIPSOB art. 7 (1) i (2)).

¹⁸ Każdy z rocznych raportów jest wewnętrznie podzielony na: sprawozdanie Ombudsmana Zgromadzenia, sprawozdanie Komisarza do spraw Skarg (bez spraw dotyczących służby zdrowia i opieki społecznej) oraz sprawozdanie Komisarza do spraw Skarg (odnośnie do spraw związanych ze służbą zdrowia i opieką społeczną). Por. np.: Annual Report of the Assembly Ombudsman for Northern Ireland and the Northern Ireland Commissioner for Complaints 2013–2014.

¹⁹ Northern Ireland Ombudsman, <http://www.wiekuni-ombudsman.org.uk/Publications.aspx> [dostęp 22.03.2015].

akceptacji Ministerstwa do spraw Finansów i Personelu odnośnie do liczebności aparatu urzędniczego biura i warunków zatrudnienia pracowników przez biuro (ONIO art. 7 (1), CCNIO art. 6 (1)). W myśl tak pojętej swobody działania Ombudsman powołał w maju 2013 roku tak zwany zespół ASSIST (*Advice, Support, Service and Initial Screening Team*, Zespół do spraw Doradztwa, Wspierania, Obsługi i Wstępnej Kwalifikacji Skarg), którego głównym celem jest przyspieszenie obsługi skarżących przez personel biura²⁰.

W prawodawstwie Irlandii Północnej nie istnieją żadne wymogi formalne odnośnie do wykształcenia kandydata na urząd ombudsmanski (pełniący urząd w latach siedemdziesiątych Stephen McGonagle był hydraulikiem i aktywistą związkowym, sprawująca urząd na początku lat dziewięćdziesiątych Frances Jill McIvor była prawnikiem, obecny zaś ombudsman Tom Frawley jest byłym pracownikiem NHS). Podobnie sytuacja wygląda w odniesieniu do wymogu apolityczności (jak wspomniano powyżej – jeden z ombudsmanów był działaczem związkowym i członkiem Partii Pracy) czy też zakazu zajmowania innych stanowisk w trakcie sprawowania urzędu ombudsmanskiego – nie istnieją żadne formalnoprawne zakazy w tej materii. Uznaje się natomiast, że piastun urzędu Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej musi być osobą o nieposzlakowanej opinii: w wyraźny sposób wynika to z przepisów dekretów, które stwierdzają, że może on sprawować swój urząd pod warunkiem odpowiedniego zachowania (*good behaviour*) (ONIO art. 4 (1), CCNIO art. 3 (2)).

IV

Ombudsman do spraw Irlandii Północnej nie cieszy się żadną szczególną ochroną prawną, w rodzaju immunitetu formalnego i materialnego. Zarówno ombudsman, jak i członkowie jego biura mogą natomiast odmówić zeznań, które pozostają w związku z prowadzonym przez nich postępowaniem wyjaśniającym (wyjątkiem od tej zasady są jedynie kwestie związane z naruszeniem tajemnicy państwowej oraz bezpieczeństwa Irlandii Północnej lub Zjednoczonego Królestwa) (ONIO art. 19, CCNIO art. 21). Ombudsman jest organem niezależnym finansowo w tym znaczeniu, że w wykonywaniu swojej funkcji i organizowaniu pracy swojego biura może swobodnie dysponować środkami, które zostały mu przyznane na całość roku budżetowego przez Ministerstwo do spraw Finansów i Personelu Administracyjnego (ONIO art. 7 (5), CCNIO art. 6 (5)). Ani deputowani do Zgromadzenia, ani członkowie egzekutywy północnoirlandzkiej nie ingerują w sposób realizowania budżetu przez Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej. Niezależność finansowa ombudsmiana jest natomiast ograniczana faktem ustalania wysokości jego wynagrodzenia

²⁰ Annual Report of the Assembly Ombudsman for Northern Ireland and the Northern Ireland Commissioner for Complaints 2013–1014, s. 8.

(w tym uposażenia emerytalnego)²¹ przez wyżej wspomiane ministerstwo wchodzące w skład egzekutywy północnoirlandzkiej, które może dokonać zmiany tego wynagrodzenia w dowolnym czasie w drodze rozporządzenia (ONIO art. 5 (1), CCNIO art. 4 (1)). Oznacza to, że wbrew założeniom klasycznego modelu ombudsmńskiego piastun tegoż urzędu w Irlandii Północnej nie jest ograniczany w kwestiach finansowych przez ciało ustawodawcze, lecz przez organ o charakterze wykonawczym²².

V

W zakres podmiotowej kognicji Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej wchodzi organa wymienione w aneksach do dekretów z 1996 roku. Warto przy tym pamiętać, że obowiązują w tym przypadku dwie odmienne procedury inicjowania skargi do ombudsmana w zależności od tego, kognicja którego z dwóch organów współtworzących urząd ombudsmński jest właściwa dla rozpatrzenia skargi. W odniesieniu do kognicji podmiotowej Ombudsmana Zgromadzenia (zatem w sytuacji, gdy skarga jest inicjowana za pośrednictwem deputowanych do Zgromadzenia dla Irlandii Północnej) należy wymienić: podmioty działające w imieniu Korony (czyli stanowiące organa władzy państwowej Zjednoczonego Królestwa), takie jak Komisja do spraw Urzędów Państwowych w Irlandii Północnej (*Civil Service Commissioners for Northern Ireland*) i Organ do spraw Współpracy z Południem (*Implementation Body for the North/South Co-operation*) oraz ministerstwa zdewoluowanej Egzekutywy dla Irlandii Północnej (*Northern Ireland Executive*) wraz z Urzędem Premiera i Wicepremiera Irlandii Północnej (*Office of the First Minister and deputy First Minister*) (ONIO Schedule 2). Jurysdykcja Ombudsmana Zgromadzenia nie dotyczy działań, które związane są z relacjami międzynarodowymi Egzekutywy dla Irlandii Północnej, a także działalności sądów i trybunałów administracyjnych Zjednoczonego Królestwa oraz sądów i trybunałów międzynarodowych (ONIO Schedule 4).

Kognicja podmiotowa Komisarza do spraw Skarg (dla której właściwą procedurą zainicjowania skargi jest jej bezpośrednio złożenie u Komisarza) obejmuje swym zakresem te organy i instytucje, które nie są przedmiotem zainteresowania Ombudsmana Zgromadzenia, ale wypełniają działania publiczne na terenie Irlandii Północnej i ich działalność jest w istotnym zakresie finansowana ze środków publicznych. W tym kontekście aneks nr 2 do dekretu z 1996 roku wymienia 36 takich instytucji (m.in. Organizację do spraw Turystyki w Irlandii Północnej, *The Northern Ireland Tourism Board*, czy też Radę do spraw Szkół Prowadzonych Przez Katolików, *The*

²¹ Wysokość emerytury dla byłego ombudsmana ma być równa wysokości emerytury sędziego lub wyższego urzędnika państwowego, w zależności od tego, czy osoba sprawująca urząd ombudsmana sprawowała przed jego objęciem urząd sędziego, czy też nie (ONIO Schedule 1, CCNIO Schedule 1).

²² Projekt ustawy o Ombudsmanie do spraw Służb Publicznych przewiduje zmianę w tej materii – wysokość wynagrodzenia i przyszłych świadczeń emerytalnych ombudsmana miałyby być ustalone przez komisję Zgromadzenia (NIPSOB Schedule 1 art. 6 i 7).

Council for Catholic Maintained Schools) oraz kilka kategorii ogólnych opisujących rodzaj organów, które również – w myśl dotyczących ich przepisów szczegółowych – wchodzi w zakres kognicji podmiotowej Komisarza do spraw Skarg (m.in.: rady dystryktów, *district councils*, organizacje do spraw edukacji²³, bibliotek, instytucje zarządzające portami). Dodatkowo kognicja podmiotowa Komisarza została rozszerzona w 1997 roku o organizacje dostarczające usługi medyczne oraz o kategorie zawodów medycznych, takie jak: lekarze, dentyści, farmaceuci, okuliści (CCANIO art. 7 i 8). Kolejne rozszerzenie kognicji podmiotowej Komisarza nastąpiło w 2014 roku, w ślad za przyjęciem przez Zgromadzenie dla Irlandii Północnej nowej ustawy o samorządzie lokalnym. W myśl jej przepisów Komisarz jest uprawniony do podejmowania spraw związanych ze skargami na działalność radnych wchodzących w skład organów samorządowych (LGANI art. 53–65). Zakres kognicji podmiotowej Komisarza nie obejmuje działalności sądów i trybunałów administracyjnych oraz tych podmiotów, które wchodzi w zakres kognicji podmiotowej Ombudsmana Zgromadzenia (CCNIO Schedule 3)²⁴.

Warto przy tym zaznaczyć, że szczegółowa lista podmiotów wchodzących w skład kognicji Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej może zostać zmieniona w wyniku decyzji organu władzy wykonawczej – na skutek wydania rozporządzenia przez Ministerstwo do spraw Finansów i Personelu Administracyjnego Irlandii Północnej (ONIO art. 8 (2), CCNIO art. 7 (2)). Jest to zatem kolejny już przykład na to, że urząd ombudsmanski w Irlandii Północnej w nietypowo silny sposób jest powiązany z organami egzekutywy²⁵.

Działalność Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej obejmuje swym zakresem całe terytorium Irlandii Północnej. Biuro Ombudsmana posiada swoją siedzibę w północnoirlandzkiej stolicy – Belfaście. Nie istnieją żadne terytorialne przedstawicielstwa Biura w granicach Irlandii Północnej, które mogłyby ułatwić zainteresowanym dostęp do urzędu ombudsmanskiego.

Skargi powinny być składane do ombudsmana (lub – w odniesieniu do spraw z zakresu kognicji podmiotowej Ombudsmana Zgromadzenia – do deputowanego do Zgromadzenia dla Irlandii Północnej) w terminie nieprzekraczającym 12 miesięcy

²³ Projekt ustawy o Ombudsmanie do spraw Służb Publicznych wymienia w tym zakresie dwa uniwersytety: the Queen's University of Belfast oraz the University of Ulster (NIPSOB art. 18 (1)).

²⁴ Projekt ustawy o Ombudsmanie do spraw Służb Publicznych zakłada istotne rozszerzenie kognicji podmiotowej ombudsmana w sferze sądownictwa: planowane jest bowiem przejęcie przez nowy zunifikowany urząd Ombudsmana mandatu funkcjonującego dotychczas odrębnie urzędu Ombudsmana do spraw Nominacji Sędziowskich (*Judicial Appointments Ombudsman*) (NIPSOB art. 49).

²⁵ W proponowanym rozwiązaniu, formalnie jednoczącym dwa urzędy ombudsmanskie w Irlandii Północnej, przewidziano w tym zakresie w dalszym ciągu utrzymanie kompetencji dokonywania zmian odnośnie do kognicji podmiotowej ombudsmana w gestii egzekutywy. W przeciwieństwie jednak do obowiązującego w momencie powstawania tej publikacji prawodawstwa nowe przepisy przewidują podniesienie rangi tej decyzji zmieniającej kognicję podmiotową: miałaby ona być podejmowana już nie na szczeblu ministerstwa, lecz przez działających wspólnie (zgodnie z zasadami konsocjonalizmu obowiązującymi w ustroju północnoirlandzkim) Premiera i Wicepremiera (NIPSOB art. 12 (2)).

od wystąpienia sytuacji, na którą powołuje się skarżący. Po upływie tego terminu Ombudsman może zająć się sprawą jedynie, jeśli uzna, że istnieją po temu ważne powody (ONIO art. 11 (5) i (6), CCNIO art. 10 (6) i (7)).

VI

Formalnoprawne podstawy instytucji Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej określają w sposób wyraźny jedyne kryterium, którym zobowiązany jest się posługiwać piastun tegoż urzędu w swych działaniach względem składanych do niego (pośrednio lub bezpośrednio) skarg. Kryterium tym jest „niesprawiedliwość spowodowana niewłaściwym wykonywaniem funkcji administracyjnych” (*injustice in consequence of maladministration*, ONIO art. 9 (2)a, CCNIO art. 8 (3)). Podobnie jednak, jak ma to miejsce w przypadku brytyjskiego ombudsmana parlamentarnego, sam termin *maladministration* nie został w sposób wyraźny i jednoznaczny zdefiniowany w prawodawstwie północnoirlandzkim i należy wnioskować, że znaczenie jego jest tożsame z wykładnią tegoż terminu dokonywaną przez doktrynę brytyjską²⁶. Specyficznym przejawem walki Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej z maladministracją jest objęcie zakresem jego kognicji przedmiotowej spraw związanych z dyskryminacją w zatrudnianiu pracowników przez podmioty finansowane lub współfinansowane przez państwo. Tego rodzaju uwypuklenie właściwości ombudsmana w tym zakresie wiąże się nierozzerwalnie z historią społeczno-gospodarczą Irlandii Północnej w XX wieku, kiedy to katolicycy obywatele byli traktowani przy obsadzie posad państwowych w sposób zdecydowanie dyskryminujący²⁷. Warto też zwrócić uwagę, że urząd Ombudsmana Irlandii Północnej nie jest organem powołanym dla ochrony i promocji praw człowieka²⁸ – jego podstawowym zadaniem jest przeciwdziałanie przypadkom nieprawidłowego postępowania administracyjnego.

Skargę do ombudsmana może złożyć (za pośrednictwem deputowanego do Zgromadzenia dla Irlandii Północnej lub też bezpośrednio – w zależności od rodzaju sprawy) zarówno osoba fizyczna, jak i prawna (z wyłączeniem instytucji samorządowych, organów władzy publicznej, spółek skarbu państwa oraz tych osób prawnych,

²⁶ Na stronie internetowej Ombudsmana Irlandii Północnej zamieszczone zostały najczęstsze przykłady działań lub zaniechań, które są uznawane za przejawy „maladministracji”. Są to: nieuzasadnione opóźnienia w działaniu, błędne procedury postępowania lub postępowanie niezgodne z prawidłowymi procedurami, niepoinformowanie o prawie do odwołania się od decyzji administracyjnej, niesprawiedliwość działania, działanie pod wpływem uprzedzeń, udzielanie porad nieadekwatnych w stosunku do prośby, odmowa udzielenia odpowiedzi na zadane urzędnikowi pytanie, brak kultury zachowania urzędnika w stosunku do skarżącego, brak przeprosin za popełnione błędy, błędy w działaniach podejmowanych przez urzędników w związku ze sprawą skarżącego. Por.: <http://www.iekuni-ombudsman.org.uk/Can-I-Complain.aspx> [dostęp 16.05.2015].

²⁷ R. Kirkham, *The Ombudsmen of Northern Ireland...*, s. 81–82.

²⁸ Taką funkcję pełni osobny organ – Północnoirlandzka Komisja Praw Człowieka (*The Northern Ireland Human Rights Commission*).

które finansowane są w większości ze źródeł publicznych, ONIO art. 11 (2), CCNIO art. 10 (1)). Uprawnionym do złożenia skargi jest podmiot, który odniósł bezpośrednią szkodę w związku z niepoprawnym postępowaniem organu oskarżanego. Wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której podmiot skarżący nie jest w stanie osobiście działać we własnym imieniu – ustawy stanowiące urząd Ombudsmans Irlandii Północnej przewidują w takiej sytuacji możliwość złożenia skargi przez członka rodziny osoby bezpośrednio poszkodowanej lub też przez jego pełnomocnika. Dodatkowymi wymogami w odniesieniu do osób uprawnionych do składania skargi do Ombudsmans Irlandii Północnej jest konieczność zamieszkiwania przez osobę skarżącą na terenie Irlandii Północnej (zarówno w momencie zaistnienia wskazywanej w skardze nieprawidłowości, jak i w momencie składania samej skargi) oraz wymóg istnienia związku pomiędzy działaniami, których dotyczy skarga, a prawami i zobowiązaniami wynikającymi z przebywania osoby skarżącej na terenie Irlandii Północnej (ONIO art. 11 (7), CCNIO art. 10 (8)).

Ombudsman Irlandii Północnej nie posiada uprawnień do podejmowania spraw z własnej inicjatywy. W tej kwestii natomiast szykuje się istotna zmiana w związku z planowanym na 2016 rok przyjęciem ustawy o Ombudsmanie do spraw Służb Publicznych Irlandii Północnej. W ślad za klasycznym rozwiązaniem skandynawskim ombudsman północnoirlandzki miałby uzyskać w myśl nowego prawa kompetencje do samodzielnego rozpoczynania procedury wyjaśniającej w sprawach, które noszą znamiona problemów systemowych. W sytuacji akumulacji skarg o podobnym charakterze lub powzięcia przez ombudsmans informacji o problemie, który nie dotyczy tylko jednostki, ale szerszych grup społecznych lub kategorii osób, ombudsman miałby prawo podjąć sprawę z własnej inicjatywy (NIPSOB art. 8). Każda z tak podejmowanych przez ombudsmans spraw ma znaleźć swój finał w postaci raportu podanego do publicznej wiadomości (NIPSOB art. 36). Szczegółowe kryteria podejmowania sprawy z inicjatywy ombudsmans mają zostać przezeń przygotowane i podane do publicznej wiadomości już po wejściu w życie nowej ustawy (NIPSOB art. 9). W tym zakresie (podobnie zresztą jak i w przypadku innych powyżej opisywanych zamierzeń odnośnie do reformy urzędu) planowane zmiany w formalnoprawnych podstawach funkcjonowania urzędu ombudsmanskiego w Irlandii Północnej zmierzają zatem wyraźnie w kierunku przybliżenia realiów funkcjonowania tejże instytucji do klasycznego modelu skandynawskiego.

Forma skargi składanej do Północnoirlandzkiego Komisarza do spraw Skarg jest określona przepisami ustawy konstytuującej ten organ: uprawnienia szczegółowe w tej materii zostały tu wyraźnie delegowane do Ministerstwa do spraw Finansów i Personelu Administracyjnego Irlandii Północnej, które w drodze rozporządzenia może ustanawiać wymogi odnośnie do formy składania skargi (CCNIO art.10 (4)). Takiej delegacji nie znajdujemy natomiast w tekście ustawy o Ombudsmanie Zgromadzenia, do którego skargi – przypomnijmy – składane są jedynie za pośrednictwem deputowanych do Zgromadzenia. Wyraźnie widać zatem, że o ile ograniczenie niezależności ombudsmans przez władzę wykonawczą w Irlandii Północnej jest

wyraźnie obserwowalne w sferze unormowań formalnoprawnych, to nie ma w tym względzie mowy o ograniczaniu władzy ustawodawczej (Zgromadzenia) przez władzę wykonawczą (Ministerstwo): deputowani posiadają pełną swobodę odnośnie do formy składania skargi do ombudsmana.

Na stronie internetowej Ombudsmana Irlandii Północnej został zamieszczony elektroniczny formularz składania skargi online oraz – zawierający te same treści – formularz do wydrukowania w formatach Word i PDF, które pozostają w zgodzie z wymogami wymienianego powyżej rozporządzenia ministerstwa. Co ciekawe, wypełnienie tego formularza zalecane jest również osobom, których skarga dotyczy zakresu kognicji Ombudsmana Zgromadzenia – z tym że w odniesieniu do tych skarżących nie istnieje oczywiście możliwość złożenia takiego formularza w Biurze Ombudsmana bezpośrednio online: doradza się im natomiast wydrukowanie tak wypełnionego formularza i przesłanie go wybranemu przez siebie deputowanemu do Zgromadzenia. Biuro Ombudsmana dopuszcza również możliwość nawiązania przez skarżącego pierwszego kontaktu za pośrednictwem telefonu, poczty email lub listownie. Jest to jednak tylko forma inicjowania kontaktu. Pracownicy Biura następnie doradzają skarżącemu w jaki sposób sformalizować jego roszczenia pod postacią pisemną wymaganą przez odpowiednie przepisy ministerstwa. W wyżej wspomnianym formularzu zawarte są następujące elementy uznane przez ministerstwo za niezbędne do skutecznego złożenia skargi: dane osobowe skarżącego, określenie podmiotu, którego dotyczy skarga, szczegółowy opis działania, które spowodowało złożenie skargi (wraz z wyraźnym wskazaniem nieprawidłowości w działaniu, które – zdaniem skarżącego – mają charakter maladministracji, oraz ze wskazaniem terminu, w którym nieprawidłowe działanie miało miejsce), opis skutków, jakie dla skarżącego przyniosły działania prezeń zaskarżane i oczekiwanego przez stronę skarżącą zadośćuczynienia. Istotnym elementem skargi jest również opis dotychczasowych działań podjętych przez skarżącego, aby rozwiązać sprawę na drodze dostępnych środków prawnych (wraz ze związaną z tymi działaniami dokumentacją). Formalne wymogi dotyczące składania skargi do Ombudsmana Irlandii Północnej są zatem dość rozbudowane, co może wpływać negatywnie na ilość składanych skarg. Dodatkową barierą, która może zmniejszać chęć składania skarg, jest wspomniane powyżej obligatoryjne pośrednictwo deputowanych do Zgromadzenia dla Irlandii Północnej w odniesieniu do skarg dotyczących części podmiotów wchodzących w skład kognicji ombudsmana.

Skarga do ombudsmana jest wolna od opłat. Wymogiem, który musi zostać spełniony, aby ombudsman mógł podjąć postępowanie wyjaśniające na podstawie skargi, jest konieczność wykorzystania przez skarżącego dostępnych w danej sprawie środków odwoławczych (zarówno administracyjnych, jak i sądowych). W wyjątkowych przypadkach ombudsman może podjąć postępowanie wyjaśniające nawet w odniesieniu do sprawy, w której nie zostały wykorzystane przez stronę skarżącą środki odwoławcze. Ma to miejsce w sytuacji, gdy nie można od strony skarżącej realistycznie oczekiwać skorzystania z tego rodzaju środków. Ostateczna decyzja odnośnie do

tego, czy na podstawie skargi spełniającej wszystkie wymogi formalne można rozpocząć postępowanie wyjaśniające, czy też nie, zależy od ombudsmiana (ONIO art. 13 (1), CCNIO art. 12 (1)).

VII

Podstawowymi celami przyświecającymi każdemu postępowaniu wyjaśniającemu prowadzonemu przez Ombudsmiana Irlandii Północnej jest dążenie do porozumienia stron lub – jeśli takie porozumienie nie byłoby możliwe – wyraźne wskazanie działania, które zdaniem Ombudsmiana powinno zostać podjęte przez organ władzy państwowej w celu zniesienia niesprawiedliwości spowodowanej niewłaściwym wykonywaniem przez ten organ jego funkcji administracyjnych. W dążeniu do tak zarysowanych celów Ombudsmanowi przysługują zróżnicowane środki.

Podstawowym narzędziem pozostającym w gestii Ombudsmiana Irlandii Północnej jest – wyraźnie nawiązujące do modelowego rozwiązania skandynawskiego – prawo do żądania informacji i dokumentów od każdej instytucji publicznej i prywatnej, o ile te informacje i dokumenty pozostają w związku z przedmiotem prowadzonego przez Ombudsmiana postępowania wyjaśniającego. W kwestiach związanych z prowadzonym przez siebie postępowaniem wyjaśniającym Ombudsman dysponuje zasobem kompetencji tożsamym z kompetencjami dochodzeniowo-śledczymi Wysokiego Sądu Irlandii Północnej (*the High Court*). Oznacza to, że działania i żądania Ombudsmiana w zakresie prowadzonych przezeń czynności wyjaśniających daną sprawę (m.in. wzywanie świadków do stawienia się na przesłuchanie, przyjmowanie zeznań pod przysięgą) mają taką samą wagę jak odpowiadające im działania i żądania organów władzy sądowniczej w Irlandii Północnej. Utrudnianie prowadzenia przez Ombudsmiana postępowania wyjaśniającego może zostać przezeń skierowane na drogę sądową (do instancji Wysokiego Sądu). Podobną decyzję może podjąć Ombudsman w odniesieniu do osoby, która w wyniku prowadzonego przezeń postępowania została obwiniona o działania podlegające jurysdykcji Wysokiego Sądu (ONIO art. 15, CCNIO art. 14). W tym zakresie zatem uprawnienia Ombudsmiana Irlandii Północnej nawiązują do rozwiązań wzmacniających pozycję ustrojową instytucji ombudsmkańskiej a obecnych w modelu skandynawskim (Szwecja i Finlandia).

Każdorazowo po zakończeniu postępowania wyjaśniającego Ombudsman zobowiązany jest przedstawić pisemny raport ze swoich działań w danej materii. Podobny obowiązek dotyczy również sytuacji, w której Ombudsman nie zdecydował się podjąć sprawy – w takim wypadku raport zawiera uzasadnienie decyzji o niezajęciu się sprawą przez Ombudsmiana. Adresatem tego rodzaju sprawozdawczości kończącej postępowanie wyjaśniające jest albo deputowany do Zgromadzenia Irlandii Północnej, który przedłożył sprawę do rozpatrzenia Ombudsmanowi Zgromadzenia, albo też osoba składająca skargę w sposób bezpośredni (tj. do Komisarza do spraw

Skarg). Oprócz osoby inicjatora danej skargi adresatem raportu jest również strona obwiniana o niewłaściwe działania administracyjne. W sytuacji, gdy Ombudsman po zakończonym postępowaniu wyjaśniającym i po przedłożeniu raportu, w którym wskazuje stronie obwinianej sposoby rozwiązania omawianych nieprawidłowości, nadal stwierdza, że sytuacja „maladministracji” nie uległa poprawie, może on upublicznić informację o tego rodzaju naruszeniach poprzez przygotowanie i przedstawienie specjalnego sprawozdania na forum Zgromadzenia Irlandii Północnej (ONIO art. 17 (2), CCNIO art. 19).

Instytucja Ombudsmana do spraw Skarg została przez prawodawcę wyposażona w jeden dodatkowy instrument, którego nie posiada w swym arsenale środków oddziaływania na strony dopuszczające się aktów maladministracji ani Ombudsman Zgromadzenia, ani żadna inna instytucja typu ombudsmkańskiego na terenie Wielkiej Brytanii. Raport Ombudsmana do spraw Skarg, w którym stwierdza on w sposób wyraźny zaistnienie faktu maladministracji, może stać się bowiem podstawą do dochodzenia praw w sądzie przez stronę poszkodowaną (CCNIO art. 16). Sąd może – bez rozpoczynania własnego dochodzenia w sprawie – podtrzymać stanowisko zawarte w raporcie ombudsmana i w wydanym przez siebie nakazie sądowym zobligować stronę oskarżoną do wypłacenia odszkodowania, a także zabronić oskarżonej stronie dalszego wykonywania określonych działań lub dopuszczania się zaniechań mających cechy maladministracji. Dodatkowym wzmocnieniem tegoż instrumentu jest uprawnienie samego już Ombudsmana do spraw Skarg do złożenia wniosku na ręce prokuratora generalnego z prośbą, aby ten wystąpił do Wysokiego Sądu Irlandii Północnej w sprawie wydania analogicznego nakazu sądowego i ewentualnego zasądzenia odszkodowania na rzecz strony pokrzywdzonej. Wysoki Sąd również może zatem – podobnie jak i wspomniany wcześniej sąd niższej instancji – w wydanym przez siebie w takim trybie nakazie sądowym zakazać oskarżonej stronie dalszego wykonywania określonych działań lub dopuszczania się zaniechań mających cechy maladministracji. Instrument składania wniosku do prokuratora generalnego może znaleźć swe zastosowanie jedynie wówczas, gdy strona oskarżona wcześniej już dopuściła się – według ombudsmana – takiego samego lub podobnego działania bądź zaniechania (CCNIO art. 17). Należy w tym miejscu wyraźnie stwierdzić, że jest to uprawnienie zdecydowanie wzmacniające pozycję ustrojową ombudsmana poprzez – pośrednią, ale realną – możliwość szybkiego potwierdzenia słuszności rekomendacji ombudsmana przez sądy różnej instancji na terenie Irlandii Północnej²⁹. Wprowadzenie w latach dziewięćdziesiątych tego mechanizmu do północnoirlandzkiego systemu ombudsmkańskiego poskutkowało zdecydowanym obniżeniem ilości spraw, w których rekomendacje zaproponowane przez ombudsmana nie zostały przez

²⁹ Projekt ustawy o Ombudsmanie do spraw Służb Publicznych przewiduje utrzymanie tego instrumentu inicjowania spraw w sądownictwie północnoirlandzkim i rozszerzenie możliwości jego stosowania na całość kognicji przedmiotowej i podmiotowej przyszłego jednolitego urzędu ombudsmkańskiego (NIPSOB art. 45 i 46).

władze państwowe zaimplementowane³⁰. W rezultacie instrument ten jest obecnie niezmiernie rzadko wykorzystywany w praktyce.

Ombudsman do spraw Irlandii Północnej jest – jak widać w świetle przedstawionych powyżej faktów – instytucją ulegającą ciągłej ewolucji, instytucją trudno poddającą się dokładnemu opisowi ze względu na duży stopień szczegółowości norm formalnoprawnych regulujących jej funkcjonowanie. Trudność opisu instytucji ombudsmańskiej wynika jednak również z ciągłego braku zdecydowania prawodawcy w odniesieniu do podstawowej dla tejże instytucji kwestii: czy ma ona pozostać dualistyczną, czy też zostanie podjęta polityczna decyzja o ostatecznym zunifikowaniu dwóch formalnie niezależnych organów w jeden – od wielu lat przecież realnie funkcjonujący – urząd Ombudsmana do spraw Irlandii Północnej.

³⁰ R. Kirkham, *The Ombudsmen of Northern Ireland...*, s. 82.