

Marta Miedzińska  <https://orcid.org/0000-0001-7946-2969>
m_miedzinska@wp.pl

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

**P. Mikuli (red.), *Instytucje ombudsmana w państwach anglosaskich: studium porównawcze*,
Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa
2017, ISBN 978-83-7666-502-3, s. 317**

Instytucja ombudsmana, wywodząca się pierwotnie ze Szwecji, rozprzestrzeniła się na szeroką skalę po II wojnie światowej w wielu krajach na różnych kontynentach. Obecnie urząd ten istnieje w przeszło 110 państwach na całym świecie. Instytucja ta, w wielu krajach mająca swoje nazewnicze odpowiedniki oraz posiadająca szczegółowe tryby funkcjonowania, przede wszystkim jest samodzielnym, niezależnym urzędem zajmującym się kontrolą działalności władzy wykonawczej, w szczególności zaś administracji publicznej. Ombudsman zarówno rozpatruje skargi osób fizycznych, przedsiębiorstw czy organizacji, jak i podejmuje działania z własnej inicjatywy, nie pobierając dodatkowych opłat za swoje działania. Co jest szczególnie bliskie naszemu krajowi, w ramach Unii Europejskiej (UE) również został ustanowiony Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, który bada wszelkie pojawiające się skargi dotyczące działalności instytucji, urzędów, organów czy agencji UE. Wciąż wzrastające znaczenie instytucji ombudsmana pociąga za sobą konieczność podjęcia tematyki dotyczącej szeroko zakrojonego rozwoju tej instytucji w państwach nie tylko Europy czy Unii Europejskiej, ale również innych kontynentów. Zadania tego podjęli się autorzy monografii *Instytucje ombudsmana w państwach anglosaskich: studium porównawcze*, która ukazała się w 2017 roku pod redakcją Piotra Mikulego.

Recenzowana monografia naukowa stanowi zbiór kluczowych wyników projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, o czym informuje

w uwagach wprowadzających P. Mikuli, pod którego kierownictwem ten kilkuletni projekt był realizowany. Praca składa się z części wprowadzającej oraz siedmiu rozdziałów. Dodatkowo wyszczególnione zostały cztery załączniki przedstawione w postaci szablonów rozwiązań instytucjonalnych i kompetencji instytucji ombudsmana w państwach skandynawskich oraz omawianych państwach anglosaskich. Zawiera ona analizę pozycji ustrojowej i kompetencji instytucji ombudsmana w Zjednoczonym Królestwie oraz w trzech wybranych państwach Wspólnoty Narodów, to jest Australii, Kanadzie i Nowej Zelandii. Podjęte rozważania koncentrują się na odpowiedzi na pytanie, czy istnieje zestaw szczególnych cech wyróżniających instytucję ombudsmana w omawianych państwach, zarówno w zestawieniu z klasycznym modelem nordyckim, jak i z rozwiązaniami w państwach nienależących do anglosaskiego kręgu kulturowego.

Część wprowadzająca ma szczególne znaczenie dla całościowego obrazu i interpretacji zawartych w prezentowanej pozycji konkluzji. Autor wprowadzenia zwraca uwagę na istotność tematyki oraz celów stanowiących podstawę prowadzonych badań. Słusznie podjęto się przeprowadzenia analizy znaczenia instytucji ombudsmana oraz roli, jaką pełni ona obecnie we współczesnych państwach. Co istotne, zwrócono również uwagę na – wydawałoby się mające mniejsze znaczenie, lecz bardzo ważne dla niezaznajomionego z tematem czytelnika – kwestie dotyczące wyjaśnienia pojęć czy wyboru państw poddawanych analizie i jego uzasadnienia. Ważnym elementem jest również przedstawienie przedmiotu badań, ujętego powyżej głównego pytania badawczego, kluczowych założeń wstępnych oraz ramowego planu działań badawczych i jego przebiegu. Zawarte w monografii tego typu aspekty sprawnie wprowadzają w kontekst poruszanych zagadnień i pozwalają na zajęcie własnego stanowiska z uwzględnieniem zaprezentowanej przez realizatorów projektu perspektywy badawczej.

Rozdział pierwszy, *Ewolucja modelu ombudsmana w ujęciu teoretycznym* (Agnieszka Gajda), podejmuje kwestie związane ze znaczeniem instytucji ombudsmana, etapami jej kształtowania w państwach demokratycznych oraz zmieniającą się rolą, formowaną na przestrzeni lat. Z wielowątkowego zakresu ewolucji modelu ombudsmana wyodrębniono, skupiając na nich zasadniczą uwagę, zagadnienia dotyczące rozwoju instytucji ombudsmana w kontekście rosnącej roli przestrzegania praw człowieka, gdzie sukcesywnie łączono działalność wykonywaną przez ombudsmana w znaczeniu klasycznym z koniecznością ochrony i promocji praw człowieka oraz podstawowych wolności. W uporządkowany sposób zaprezentowano modele ombudsmana, wyróżnione w zależności od stopnia zaangażowania w ochronę praw człowieka. To ujęcie w pewien sposób rzutuje na postrzeganie tej instytucji oraz interpretację dalszych rozdziałów recenzowanej pozycji.

Druga część *Źródło inspiracji instytucji ombudsmana – rozwiązania skandynawskie* (Bartłomiej Kucia, Piotr Mikuli) to w pierwszej kolejności analiza narodzin i ewolucji instytucji ombudsmana w państwach nordyckich: Szwecji, Finlandii, Danii, Norwegii i Islandii. Wskazanie kluczowych elementów kształtujących ten urząd w poszczególnych państwach pozwala na zobrazowanie głównych różnic i podobieństw w jego rozwoju, a także prześledzenie etapów ewolucji z uwzględnieniem najważniejszych wydarzeń historycznych mających miejsce w wybranych krajach. Główna charakterystyka skupia się na przedstawieniu pozycji ustrojowej ombudsmanów oraz sposobu powoływania

i organizacji tego urzędu, jak i jego głównych kompetencji wobec sądów i administracji. Autorzy słusznie wskazują na pewne, wyłonione w toku prowadzonych analiz, cechy charakterystyczne instytucji ombudsmana w krajach nordyckich, które po zestawieniu stanowią elementy składające się na model określony jako skandynawski (nordycki) lub klasyczny. Badacze nie zapominają jednak o różnicach w funkcjonowaniu instytucji ombudsmana w omawianych państwach i wskazują na dwie odmienne grupy, gdzie w pierwszej umieszczają najstarsze urzędy ombudsmanów funkcjonujące w Szwecji i Finlandii, a w drugiej pozostałe państwa regionu. Inne kryteria rozróżniające to na przykład zakres kontroli przysługujący ombudsmanom czy kwestia uprawnień prokuratorskich.

Trzeci rozdział monografii, *Pierwszy ombudsman anglosaski: casus Nowej Zelandii* (Miroslaw Wróblewski), traktuje o powstaniu i prężnym kształtowaniu instytucji ombudsmana w Nowej Zelandii, będącej pierwszą tego typu instytucją w krajach anglosaskich. Badacz koncentruje się przede wszystkim na przedstawieniu tego urzędu od początku jego powstania, zwracając szczególną uwagę na miejsce ombudsmana w systemie ustrojowym państwa, jego kluczowe funkcje i pełnione zadania oraz etapy postępowań ombudsmańskich. W końcowej części rozdziału została zawarta ocena działalności ombudsmana w Nowej Zelandii oraz wnioski dotyczące przyszłego kształtowania tej instytucji, gdzie podkreślono jej dynamiczny rozwój oraz prewencyjny i monitorujący charakter funkcjonowania. To właśnie utworzony w Nowej Zelandii urząd ombudsmana wywarł niezaprzeczalny wpływ na powstawanie tego typu urzędów w innych krajach anglosaskich i stał się ważnym odnośnikiem dla rozwoju tej instytucji.

Kolejna część publikacji, *Ombudsmeni w systemie ustrojowym Zjednoczonego Królestwa* (Aleksander Dańda, Piotr Mikuli), ma za zadanie wprowadzić czytelnika w tematykę dotyczącą powstawania instytucji ombudsmana w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Duże znaczenie dla funkcjonowania tego urzędu na badanym obszarze ma uwidoczniła ewolucja systemu ombudsmańskiego w kierunku pluralistycznym, gdzie z biegiem lat coraz bardziej charakterystyczne stawało się tworzenie odrębnych instytucji dla Irlandii Północnej, Szkocji i Walii, a także z uwzględnieniem płaszczyzny kompetencyjnej. Szczegółowemu omówieniu poddane zostały urzędy: Ombudsman Parlamentarny oraz ds. Służby Zdrowia, Ombudsman ds. Służb Publicznych dla Walii, Szkocki Ombudsman ds. Służb Publicznych oraz Ombudsman ds. Służb Publicznych dla Irlandii Północnej. Autorzy w uwagach końcowych zawarli główne postulaty dotyczące przyszłościowych reform odnośnie do funkcjonowania instytucji ombudsmańskich, co pozwala czytelnikowi spojrzeć z krytycznego punktu widzenia na dalszą ewolucję tego urzędu w Zjednoczonym Królestwie.

Rozdział piąty, *Ombudsmeni w systemie ustrojowym Kanady* (Aleksander Dańda), pozwala zapoznać się z systemem instytucji typu ombudsmańskiego w Kanadzie, który przede wszystkim cechuje się decentralizacją na szczeblu części składowych federacji oraz bardzo rozbudowaną specjalizacją na szczeblu federalnym. Badacz podjął wysiłek przeanalizowania dwóch wybranych instytucji funkcjonujących na szczeblu prowincji: Ombudsman Ontario i Ombudsman Alberty oraz dwóch wybranych instytucji funkcjonujących na szczeblu federalnym: Ombudsman ds. Zamówień Publicznych i Urząd Kontrolera Instytucji Penitencjarnych. Wyciągnięte wnioski wskazują na daleko posuniętą

decentralizację mechanizmu ochrony ombudsmąskiej w Kanadzie, która związana jest przede wszystkim z podziałem odpowiedzialności za tę ochronę w dużej mierze pomiędzy poszczególne prowincje i terytoria. Wskazane zostały również główne kwestie dyskusyjne dotyczące braku chęci do utworzenia jednego centralnego organu typu ombudsmąskiego w analizowanym państwie.

Treści ujęte w rozdziale *Ombudsmeni w systemie ustrojowym Australii* (Mirosław Wróblewski) dotyczą systemu ochrony ombudsmąskiej Australii utworzonego w ślad za kształtem systemu ustrojowego tego państwa. Przeważająca część opracowania ma za zadanie wprowadzić czytelnika w tematykę funkcjonowania instytucji ombudsmana na szczeblu federalnym obejmującą status i organizację urzędu, jurysdykcję oraz funkcje i zadania ombudsmana federalnego. Dodatkowo podjęto rozważania odnoszące się do ewolucji i powstawania instytucji ombudsmanów stanowych i terytorialnych w omawianym kraju. Warte podkreślenia i uwagi są zawarte w ostatniej części wnioski odnośnie do pracy ombudsmanów w Australii i ich znacznego obciążenia, a także zmieniającej się ich roli, to jest przechodzenia od wyłącznie przyjmowania i rozpatrywania skarg indywidualnych do pełnienia systemowej funkcji podejmowania działań na rzecz poprawy systemu administracyjnego w całym państwie.

Rozdział siódmy, zatytułowany *W poszukiwaniu anglosaskiego modelu instytucji ombudsmana* (Bartłomiej Kucia, Piotr Mikuli, Michał Podsiadło), stanowi zwięzłe podsumowanie treści będących przedmiotem rozważań zawartych w poprzednich częściach. Kluczową kwestią poruszoną w tym rozdziale jest wzajemne porównanie rozwiązań ustrojowych zastosowanych w przedstawionych wcześniej państwach oraz w zestawieniu z innymi wybranymi państwami. W sposób spójny, syntetyczny i przystępny dla każdego czytelnika, w podziale na wyszczególnione zagadnienia, przedstawiono najistotniejsze wnioski płynące z przeprowadzonych badań. W konkluzjach podkreślono, że analiza unormowań występujących w państwach anglosaskich nie wskazuje na istnienie wypracowanego jednego, spójnego modelu instytucji typu ombudsmąskiego wspólnego dla tego obszaru. Niemniej, można wskazać kilka kluczowych cech charakterystycznych rozwiązań dotyczących funkcjonowania instytucji ombudsmana występujących w systemach prawnych państw wybranych do analizy.

Należy uznać, że postawiony na wstępie cel badawczy został osiągnięty. Autorzy odpowiedzieli na postawione na początku pytanie, mianowicie czy istnieje zestaw szczególnych cech wyróżniających instytucję ombudsmana w omawianych państwach, zarówno w zestawieniu z klasycznym modelem nordyckim, jak i z rozwiązaniami w państwach nienależących do anglosaskiego kręgu kulturowego. Główne rozważania dotyczące kluczowych cech charakterystycznych zostały przedstawione w poszczególnych rozdziałach dotyczących analizowanych państw, gdzie każdy z autorów starał się zwracać fundamentalną uwagę na podobieństwa i różnice występujące w zestawieniu z pozostałymi państwami podlegającymi analizie oraz innymi wybranymi państwami. Następnie uwagi te zostały zestawione i podsumowane w rozdziale ostatnim, wraz z dodatkowymi komentarzami weryfikującymi. Autorzy wykazują się dobrą znajomością omawianej tematyki i orientacją w owej dziedzinie, trafnie uzasadniając i identyfikując poruszane zagadnienia. Zaplanowane i wykonane działania badawcze, jak i ich przebieg wydają

się słuszne z punktu widzenia realizacji celu. Również trafność argumentacji oraz logika formułowanych wypowiedzi nie budzą zastrzeżeń w kontekście prowadzonej analizy porównawczej.

Odnosnie do struktury i treści recenzowanej monografii naukowej opracowanie zostało napisane w sposób czytelny i zrozumiały dla każdego odbiorcy, zarówno specjalizującego się i zaznajomionego z zagadnieniami w większym lub mniejszym stopniu, jak i dla osoby, która nigdy wcześniej nie miała styczności z poruszonym obszarem. Dodatkowo należy wskazać na poprawny język i stylistykę oraz płynność przekazu, co powoduje, że prezentowane zagadnienia czyta się z łatwością. Podział pracy jest logiczny i przejrzysty, dzięki czemu dla każdego możliwe jest zrozumienie złożoności i wielowymiarowości treści. Obszerność poszczególnych rozdziałów jest do siebie zbliżona oraz dostosowana objętościowo do poruszanych wątków. W niektórych rozdziałach pewne zagadnienia zająbiają się, co niekiedy powoduje nakładanie się w nich zawartych tych samych informacji, jednak z drugiej strony pozwala na zapoznanie się z problematyką w dowolnej kolejności, gdzie czytelnik sam decyduje, które rozdziały szczególnie go interesują. Dodatkowo należy podkreślić, co zwraca uwagę już na samym początku, że choć rozdział pierwszy wprowadza czytelnika w ogólną tematykę dotyczącą kształtowania instytucji ombudsmana, to jednak można by zaryzykować stwierdzenie, że istnienie bądź nie tego fragmentu nie ma wpływu na całościową treść monografii, jak i realizację postawionego celu. Wartością dodaną, istotną z punktu widzenia czytelności i dostępności, są sporządzone i znajdujące się na końcu publikacji trzy wykazy: skrótów, aktów normatywnych cytowanych w pracy oraz orzeczeń sądowych cytowanych w pracy. Wykaz aktów normatywnych został przedstawiony w podziale na poszczególne państwa, dzięki czemu z łatwością można zapoznać się z dodatkowymi, wzbudzającymi zainteresowanie treściami. W monografii wykorzystano bogaty zasób pozycji bibliograficznych, wśród których znajduje się literatura zarówno polskojęzyczna, jak i obcojęzyczna, co umożliwia czytelnikowi pogłębienie swojej wiedzy oraz łatwiejsze zrozumienie omawianych zagadnień. W bibliografii znajdują się między innymi monografie, artykuły w pracach zbiorowych, artykuły w czasopismach, pozycje związane z badaniami własnymi – kwestionariusze badawcze czy wywiady.

Recenzowana publikacja z całą pewnością posiada walor naukowy i dydaktyczny oraz jest odpowiednim materiałem dla wielu odbiorców – naukowców, badaczy, a także studentów różnych kierunków i uczelni w Polsce. Analizowana praca stanowi znaczny wkład w rozwój badań nad kształtowaniem instytucji ombudsmana zarówno w szerszym kontekście, jak i wyłącznie w krajach anglosaskich, dzięki czemu może stać się podstawą i inspiracją do prowadzenia dalszych badań w tym jakże zmiennym i szybko rozwijającym się obszarze.