Ollscoil na Gaillimhe
University of Galway

Oifig gan ainm: An “Fear an Phobail” agus an stát riaracháin na hÉireann

Title	Oifig gan ainm: An “Fear an Phobail” agus an stát riaracháin na hÉireann
Author(s)	McIntyre, Ruairi
Publication Date	2023
Publisher	University of Galway

Oifig gan Ainm: An "Fear an Phobail" agus an Stát Riaracháin na hÉireann

Ruairi McIntyre

Réamhrá

Ceard is brí le 'hOmbudsman'?: ceist tábhachtach bhíonn gan aird sa litríocht a dhíríonn ar an Oifig. Cé go nglacann téacsanna acadúla ceannairachta leis an aistriúcháin "Fear an Phobail" as Gaeilge,[1] cosúil le chuile tír eile le córas dlí bunaithe ar an 'tradisiún Westminster', ní dhéanadh aon iarracht in Éirinn an 'teasca institiúideach'[2] seo a aistriú san Acht an tOmbudsman nuair a bhunaíodh an oifig i 1980: ag léiriú nach meascaíonn an '*misfit*' seo le coincheap tradisiúnta an Stáit. Cumtha ó chiannaibh sa Shualainn,[3] tá se deacair áit a thabhairt don mheicníocht uathúil an tOmbudsman sa dheilbh tripháirteach an Stáit Riaracháin na hÉireann.

Cé nach dtagann an Ombudsman le na teoricí Montsequieu ag baint le structúr an Stáit, iarann an taighde seo breathnú ar cén chaoi oireann an oifig don dheilbh tripháirteach 'Westminster' ina bhfuil ár mBunreacht suite. Trí léirsiú na tacaíochta a sholáthraíonn an Ombudsman don bhrainse feidhmeannach (an Rialtas), don bhrainse breithiúnach (na cúirteanna), agus don bhrainse reachtach (an Oireachtas), taispeántar gur institiúid forlíontach é an Ombudsman do chuile brainse an Stáit. Anuas ar seo, léireofar go bhfuil innealra an tOmbudsman ag éirí níos tábhachtaí. In Éirinn, tír ina bhfuil costas agus teoranta an dlí, mímhuinín as an Rialtas, agus oiread an stát riaracháin ag meadú, árdaítear ceisteanna faoi neamhspléachas agus forálacha an tOmbudsman. Cé nach aontaíonn an píosa

[1] David Gwynn Morgan agus Gerard Hogan, *Administrative Law in Ireland* (Round Hall 2012) 260.
[2] Rick Snell, 'Towards an Understanding of a Constitutional Misfit: Four Snapshots of the Ombudsman Enigma', i C Finn (ed.), *Sunrise or Sunset? Administrative Law in the New Millenium: Papers Presented at the 2000 National Administrative Law Forum* (Canberra: Australian Institute of Administrative Law, 2000) 189.
[3] Bunaíodh an chéad Oifig an tOmbudsman sa Bhunreacht na Sualainne i 1909. Tá forálach air fós lonnaithe faoi Alt 6, Caibidil 12.

seo le argóintí teoiriciúil le coincheap an Ombudsman mar brainse aonach an Stáit ar leith, mar gheall ar thábachtas an Oifig sa Stát riarachán na hÉireann, críochnaíonn an píosa seo le plé maidir le aitheantas bunreachtúil na hOifige.

Bunaithe ag Acht an tOmbudsman 1980,[4] is meicníocht é an Oifig a iarraíonn gníomhartha idir an Stát agus an duine a shocrú ar bhealach neamhfhoirmiúil. Mar gheall ar an bhfeidhm seo, is mithid don Ombudsman casaoidí an phobail ag baint le seirbhisí an Stáit a scrúdú agus a réiteach.[5] I ndiaidh gearán,[6] nó mar gheall ar a thoil féin,[7] tosnaíonn an Ombudsman fiosrúcháin. Tá péire próisis eagraithe faoin meicníocht seo: réamhfhiosrú[8] neamhfhoirmiúil agus, mura socraíonn an reamhscrúdú seo an gníomh, próiseas foirmiúil, ina bhfuil moltaí eisithe don Roinn i dtreis.[9] Ní chuireann na moltaí seo banna ar an Roinn, ach is feidir leis an Ombudsman a thráchtaireacht agus thuarimí a chur os comhair an Oireachtas trí 'tuarascáil speisialta'[10] nó a 'thuarascáil bliantúil',[11] cumhacht a thugann adhairt don úadarás na hOifige. Go deimhin, tá an chuid is mó de na gníomhartha tugtha os comhair an Ombudsman socraithe gan muinín ar an próiseas foirmiúil, agus is anamh an cás a theastaíonn aire an oireachtas trína tuarascálacha.[12] Is tábhachtach a mhíniú i dtosach nach mbaineann an Ombudsman le oifigí eile le ainmneacha cosúlacha, an tOmbudsman Seribhísí Airgeadais agus Pinsean, an tOmbudsman do leanaí, agus an Ombudsman an Gharda Síochána san áireamh.

[4] Leasaithe ag Acht an tOmbudsman 2012.
[5] Bhí dlínse an Ombudsman sínte go leathan sa Acht an tOmbudsman 2012. Tá beagnach gach gníomhaire an Stáit faoi chumas an Ombudsman anois.
[6] Acht an tOmbudsman 1980, alt 4(3)(a).
[7] ibid, alt 4(3)(b).
[8] Réamhscrúdu an Achta.
[9] Acht an tOmbudsman 1980, alt 6.
[10] ibid, alt 6(5).
[11] ibid, alt 6(7).
[12] Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil an Ombudsman 1999* (Oifig an tOmbudsman 1999) 7.

Anuas ar seo, pléifidh an píosa seo an bhealach in a feabhsaíonn an tOmbudsman an comhéadan idir an pobal agus an stát, agus cén chaoi neartaíonn an oifig an charactar daonlathach an stáit. Leirítear an pointe seo trí sracfheachaint ar trí chaoi ina dtugann an Ombudsman cumhacht do gnáthéilitheoirí an phobail:

1) Maidir leis an brainse feidhmeannach - tugann an próiseas neamfhoirmiúil na hOifige deis do ghníomhairí an Stáit a gcuid seribhisí a fheabhsú agus fadhbanna ag baint leo a réiteach.
2) I gcomhthéacs an brainse breithiúnach - mar oifig a cabhraíonn éilitheoirí agus a scaoileann constaicí i mbealach daoine ag lorg ceartais agus cóir, cuireann an tOmbudsman gearáin an gnáthphobail chun cinn: ag tabhairt seans do éilitheorí laga sna córais an Stáit a réiteach.[13]
3) I dtaca leis an brainse reachtach - tríd a chumas thuarascáileach, is feidir leis an Ombudsman gníomhartha áirithe a chur os comhair an Oireachtas; uaireanta ag cur athrú forleathan, reachtach ar chois.

Tarraingíonn an píosa seo a struchtúr ón líosta seo, agus pléifidh sé na trí bhrainse faoi seach.

An Brainse Feidhmeannach

Comhseasmhach leis an méid atá ráite, is deachair a shocrú cén bhrainse an Stáit ina bhfuil an Oifig an tOmbudsman suite. Ní hanamh an tuarim gur chuid den Rialtas é an Oifig.[14] Go deimhin, san Astráil, is amhlaidh go noibríonn an 'Commonwealth Ombudsman' faoin mbrainse feidhmeannach.[15] In ainneoin an fíric nach bhfuil an Ombudsman na hEireann chomh corpraithe sa Rialtas (san Astráil,

[13] Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil an Ombudsman 1996* (Oifig an tOmbudsman 1996) 16.
[14] Cheryl Saunders, *It's Your Constitution: Governing Australia Today* (2ra egn, The Federation Press 2003) 114.
[15] John Robert Kerr, *Commonwealth Administrative Review Committee Report*, Parliamentary Paper No. 144 of 1972 (Australian Government Publishing Service 1972).

is fedir leis an Aire cuardacha an Commonwealth Ombudsman a chur i gcoinne, agus a chinneadh a chrosadh[16]), is leir go gcuidíonn ár nOmbudsman leis an Rialtas freisin.

Is mithid don Ombudsman maoirseacht a dhéanamh ar gníomhairí an stáit agus an bhealach a sholáthraíonn siad a gcuid seirbhísí. Tríd a phróseas cuardach, tá freagracht ar an Ombudsman obair na ngníomhartha an stáit a choinneáil de réir focal an dlí agus le 'údurás cheart'.[17] Mar gheall are na contuirtí agus an t-éigeart a bhaineann le gníomhartha ag feidhmiú *ultra vires*, is léir go bhfuil an feidhm seo riachtanach le coimeád 'reachtas cothrom'.[18] Anuas ar an radharc dleathach seo, is feidir le próiseas neamhfhoirmiúil an tOmbudsman fadhbanna beaga a réiteach chomh maith, agus seirbhísí an Stáit a 'oireann dá dtimpeallacht'.[19] Go deimhin, 'sé an chuid is mó de obair na hOifige ná aimhrialtachta maorlathach. Is éasca an fíric seo a fheiceáil in obair an 'Parliamentary Ombudsman' an Reachta Aontaithe. Bhí an Oifig seo bunaithe ar cheapadh an 'fheirmeorín beag',[20] ag fulaingt in aghaidh 'ollphéist maorlathach'.[21]Cuireann Ombudsmain thar an domhain meáchan ar 'thábhacht an duine' i dtreo a chuid oibre, agus tá sé ráite ag an Ombudsman na hÉireann go háirithe go iarann sé 'solúbthacht' agus 'fíorthrua' a choinneáil i seirbhísí an Stáit.[22] Go deimhin, diríonn obair an tOmbudsman ar fhadhbanna foirgníochta. Tá snas, feabhas, agus leasú tagtha ar beagnach chuile gníomhaire agus seirbhís an Stáit mar gheall ar a chuid moltaí tuarascálacha. I ndiaidh a thuarascáil 'An Bhás Maith: Cúram Deireadh Saoil', bunaíodh an Líne Chabhrach Tacaíochta Méala agus seoladh Mol Cúraim agus Faisnéise IHF chun an pobal.[23] Mar gheall ar an dtuarascáil 'Súil Siar: Láimhseáil gearán

[16] ibid.
[17] Acht an tOmbudsman 1980, alt 4(2)(b)(i).
[18] ibid, alt 3(2)(b)(vii).
[19] Brian Lenihen TD ar na Nursing Home Subventions 540 Díospóireacht an Dáil. col. 543 (Feabhra 13, 2001).
[20] Réamhrá cumtha ag Lord Shawcross i Sir John Whyatt, *The Citizen and the Administration: the Redress of Grievances* (Stevens & Sons Ltd 1961) xiii.
[21] Nick O'Brien, 'What Future for the Ombudsman?' (2015) 86(1) The Political Quarterly 72, 72.
[22] Oifig an tOmbudsman, *Investigatory Report on the Non-Payment of Arrears of Contributory Pensions* (Oifig an tOmbudsman 1997).
[23] Oifig an tOmbudsman, *An Bhás Maith: Cúram Deireadh Saoil'* (Oifig an tOmbudsman 2014).

ag an nGníomhaireacht um Leanaí agus an Teaghlach', cuireadh ríomhchóras náisiúnta bainistíochta cásanna i mbun feidhme, bunaíodh fóram comhoibríoch Náisiúnta um Fheabhsú Cáilíochta, agus tosaíodh oiliúnt d'oifigigh ghearáin.[24] De bharr an tuarascáil '*Fair Recovery*: Ró-Íocaíochtaí de chuid na Roinne Gothaí Fostaíochta agus Coimirce Sóisialaí', curadh feabhas agus biseach ar na treoracha a ghabhann le ró-íocaíochtaí, eagraíodh lárionad glaonna nua chun gearánaigh a fhreagairt, agus bunaíodh coras nua le meabhrúcháin a eisiúint do dhaoine.[25] Is léir go bhféadann an Ombudsman, mar gheall ar a ghaol leis an phobail, fadhbanna foirgníochta a réiteach i gcaoi cnuaisciúnach de réir an 'feidhm claisaiceach' na hOifige thar an domhain.[26]

Anuas ar seo, is feidir leis an Ombudsman 'feabhas fadtréimhseach' a chur i mbun.[27] In ainneoin an fíric go dtugann an Oifig a aird ar 'oidimil an aonáin',[28] is mithid don Ombudsman fadhbanna a chosc, agus fréamh 'structúrach'[29] an chruacheist a réiteach.[30] Tá an neart moltaí fógartha ag an Ombudsman maidir le na próisis inmheánach na ngíomhairí an Stáit, agus athríodh próisis tuarascálacha inmheánach iComhairlí Contae,[31] próisis gearánach inmheánach sa HSE,[32] agus fograíodh treoracha le gníomhartha eile a cuidiú maidir le cursaí cosúlacha.[33] Chomh maith le sin (mar atá thíospléite) is feidir leis an Ombudsman leasú reachtach, agus leathreachtach, a chur ar chois. Mar gheall ar chás ag baint le daoine i dtithe altranais, athcheartaíodh na Nursing Home (Subvention) Regulations 1993 chun neamhaird a

[24] Oifig an tOmbudsman, *Súil Siar: Láimhseáil Gearán ag an nGníomhaireacht um Leanaí agus an Teaghlach* (Oifig an tOmbudsman 2017).
[25] Oifig an tOmbudsman, *Fair Recovery: Ró-Íocaíochtaí de chuid na Roinne Gothaí Fostaíochta agus Comirce Sóisialaí* (Oifig an tOmbudsman 2019).
[26] The European Ombudsman, *The Role of Ombudsman Institutions in Open Government* (OECD Working Paper on Public Governance U 29, 2018) 5.
[27] Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil an Ombudsman 1996* (Oifig an tOmbudsman 1996) 16.
[28] Nick O'Brien, 'Ombudsmen and Social Rights Adjudication' (2009) 3 Public Law 466, 470.
[29] Anne Abraham, 'The Ombudsman as Part of the UK Constitution: A Contested Role?' (2008) 61(1) Parliamentary Affairs 206, 214.
[30] Linda Mulcahy, 'The Collective Interest in Private Dispute Resolution', [2013] 33 *Oxford Journal of Legal Studies* 59, 78.
[31] Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil an Ombudsman 1998* (Oifig an tOmbudsman 1998) 18.
[32] Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil an Ombudsman 2020* (Oifig an tOmbudsman 2020) 26.
[33] Oifig an tOmbudsman, *Settling Complaints: The Ombudsman's Guide to Internal Complaints Systems* (Oifig an tOmbudsman, 1998).

thabhairt ar choinníolacha na clainne san áireamh an tsaibhris seanóirí.[34] I gcás eile, bhí moltaí ar an léirléamh oiriúnach maidir le tearmái uchtaithe sa Social Welfare Act 1996.[35] Go deimhin, bhí an chumas na hOifige athraigh sistéamach a ghin agus 'cuiseanna an mhíriartha a aithint' luaite sa thuarascáil an Ghrúpa Athbhreithnithe an Bhunreachta. Mar gheall ar inniúlacht an Ombudsman fadhbanna teicniúla ag réamhthús seirbhísí riarthacha an Stáit a réiteach go caothúil, go solúbhta, agus go discréideach, is forlíonadh tábhachtach é don bhrainse feidhmeannach an Stáit.

An Brainse Reachtach

I gcoinne leis an tuiscint thuasluaite go noibríonn an Ombudsman faoin bhrainse feidhmeannach, mhaífeadh saineolaí eile go bhfuil an Oifig lonnaithe faoin bhrainse reachtach. Go deimhin, tá 76% de na hOmbudsman timpeall an domhain ceapaithe ag an pharlaimint.[36] Cosúil leis an 'Parliamentary Ombudsman' na Ríochta Aontaithe, feidhmíonn an Ombudsman na hÉireann i ngar leis an Oireachtas. Tríd a chuid tuarascálacha, curadh fadhbanna agus cúrsaí tábhachta roimh an Oireachtas, agus tugadh 'fiachla' do imscrúidithe na hOifige.[37] Cuidíonn na tuarascála seo an Oireachtas ar dhá bhealach: (i) saibhríonn siad eolas an Oireachtas agus polasaí reachtach; (ii) neartaíonn siad freagracht an Rialtais.

I gcomparáid leis an 'indibhidiúlachas fréimhíocht' a bhaineann le cás dlí traidisiúnta,[38] is feidir le gearáin os comhair on Ombudsman tionchar a chur faoi polasaí reachtach agus diospóireacht parlaiminteach a spreagadh. Maidir le stáidear amháin, glacann 75% de hOmbudsman timpeall na

[34] Peter Tyndall, 'Thirty Years of the Ombudsman: Impact and the Future' (2015) 63(1) Administration 7.
[35] Social Welfare Act 1999, alt 23.
[36] European Ombudsman (u26), 8.
[37] Richard Kirkham, 'Challenging the Authority of the Ombudsman: the Parliamentary Ombudsman's Special report on Wartime Detainees' (2006) 69(5) Modern Law Review 792, 813.
[38] Anne Abraham, 'The Ombudsman and "paths to justice": a just alternative or just an alternative?' (2008) Public Law 1.

hEorpa páirt i leasuithe reachtach, agus is léir nach aon eisceacht é an Ombudsman na hÉireann.[39] I ndiaidh a thuarascáil '*Redress for Taxpayers (Special Report)*' agus an neamhaird a thug na Coimisinéirí Ioncaim are moltaí na hOifige, leasaíodh an Bille Airgeadais 2003.[40] Mar gheall ar a thuarascáil '*Report on Nursing Home Subventions*', athraíodh na Nursing Home (Subvention) Regulations 1993.[41] Go deimhin, mar gheall ar a chumas thuarascáileach roimh an Oireachtas, bhí an Ombudsman in ann a thionchar parlaiminteach fhéin a neartú. I ndiaidh an dtuarascáil speisialta ar 'Scéim um Chailliúint ar Muir',[42] cás iomráiteach ina dhiúltaigh an Coiste an Oireachtas um Thalmhaíocht agus Muir moltaí i dtuarscáil speisialta na hOmbudsman, bunaíodh an Coiste Oireachtas um Achainíocha ón bPobal. Is 'seoladáin foirmiúil' é an Coiste seo le neartú an 'comhairliú agus comhoibriú' idir an Ombudsman agus an Oireachtas.[43] Anuas ar seo, bunaíodh fochoiste speisialta faoin gCoiste um Achainíocha ón bPobal chun treoirlínte a chraobhú maidir leis an comhoibriú idir an Ombudsman agus an Coiste. Is feidir leis an fochoiste achainí[44] agus cúrsaí áirithe[45] a chur roimh an Oifig. Cuireann an Ombudsman fáilte roimh an forbairt seo, agus iarann sé tuilleadh comhoibriú inchiallaithe idir an Oireachtas agus é fhéin.[46]

Anuas ar seo, tá an dlúthbhaint idir an Ombudsman agus an Oireachtas tabhachtach ó thaobh 'freagracht' nó 'cuntasacht' an Rialtais freisin. Tugann an Oifig guth do eilitheoirí agus eolas don Oireachtas maidir le easnaimh na seirbhísí an Stáit agus an Rialtais. Neartaíonn seo freagracht an

[39] European Ombudsman (u 26) 22.
[40] Oifig an tOmbudsman, *Redress for Taxpayers (Special Report)* (Oifig an tOmbudsman, 2002).
[41] Oifig an tOmbudsman, *Report on Nursing Home Subventions* (Oifig an tOmbudsman, 2001).
[42] Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil Speisialta: an Scéim um Chailliúint ar Muir* (Oifig an tOmbudsman, 2009).
[43] Rialtas na hÉireann, *Clár an Rialtais 2011* (Sráid Mhuirfean, 2011).
[44] Buanordú na Dála 165D (2)(a).
[45] Buanordú na Dála 165A (11)(a)(i).
[46] Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil an Ombudsman 2011* (Oifig an tOmbudsman 2011) 17.

bhrainse feidhmeannach; 'coincheap órga'[47] riachtanach do ghach 'bunreacht sláintiúil'.[48] Maidir lena chuid iarrachtaí 'fadhbanna agus mí-úsáid údarás an Rialtais a nocht agus a chosc',[49] cabhraíonn an Ombudsman an Oireachtas mar ionstraim 'mhionscrúdaithe teicniúil'.[50] Go deimhin, feictear cé chomh tábhachtach agus oiríunach é maoirseacht na hOifige maidir le cuntasacht an Rialtais nuair a cuirtear an Ombudsman i gcomparáid leis an 'mbealach urramach agus indibhidiúlach' athbhreithniú breithiúnach.[51] Mar gheall ar an gcostas, moill, agus raon teorantach a bhaineann le athbhreithniú breithiúnach agus a 'achrann gcúirteanna, gcoimisnéirí, agus mbord',[52] is léir nach bhfuil an ascaill tradisiúnta seo chomh éifeachtach, inniúil, nó oiriúnach le leasuithe fadtréimhseach, suntasach a dhéanamh ar an dlí. Go deimhin, deirtear are fud an domhain go mbíonn 'tuarascáil dea-scríofa amháin níos éifeachtái le cur leasuithe polaitíochta ar chois ná blianta maoirseacht na gcúirteanna'.[53] In ainneoin an fíric go bhfuil dabhtanna ag meadú faoi chumas na cúirteanna freagracht an Rialtais a áirithiú,[54] tá faomhadh ag neartú maidir le cumas an Ombudsman cuntasacht a chinntiú.

An Brainse Breithiúnach

Mar sin, feictear cé chomh tábhachtach agus oiriúnach é próiseas an Ombudsman le polasaí an bhrainse feidhmeannach a oiriúnú, agus eolas a thabhair don bhrainse reachtach. In ainneoin

[47] Mark Bovens, Thomas Schillemans, agus Paul Hart 'Does Accountability Work? An Assessment Tool' (2008) 86(1) Public Administration 225, 225.
[48] Brian Thompson, Richard Kirkham agus Trevor Buck, *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice* (Routledge 2010) 18.
[49] Bovens, Schillemans agus Hart (u47), 225.
[50] Hansard Society, *The Challenge of Parliament: Making Government Accountable* (Vacher Dod Publishing 2001) alt 1.25.
[51] Thompson et al (u48), 42.
[52] Fiona Donson agus Darren 'O'Donovan 'Critical Junctures: regulating failures, Ireland's administrative state and the Office of the Ombudsman' [2014] Public Law 472, 474.
[53] John McMillan, 'The Ombudsman, Immigration and Beyond' ag an Seimineár IPAA, Canberra (October 25, 2005) 5.
[54] Robert Dingwall agus Emelie Cloatre 'Vanishing Trials?: An English Perspective' (2006) 7 Journal of Dispute Resolution 52.

difríochtaí dlínsiúil beaga,[55] tá comparáid suimiúil le scrúdú idir na cúirteanna agus an Ombudsman. Go deimhin, i ndiaidh scracfhéachaint ar chostas, foirmiúlacht, agus na teorantaí eile a bhaineann le athbhreithniú breithiúnach, feicfear na buntáistí an phróisis na hOmudsman.

Gan amhras, 'sé an constaic don cheartais is mó ná costas an dlí; go háirithe in aghaidh an Stát. Tá próseis an Ombudsman 'buntáisteach do dhaoine daibhre'[56] go háirithe mar gheall ar an 'éagothrom airgidis' idir an duine agus an Stát.[57] Anuas ar sin, tá an próiseas míchostasach an Ombudsman buntáisteach do ghníomhartha an Stáit - ag sábhál na hacmhainní an Stáit freisin. Go deimhin, in ainneoin an firic go bhfuil seirbhísí na hOmbudsman le fáil ag chách, cabhraíonn an Oifig daoine faoi míbhuntáiste go díréireach.[58] In Éirinn, tír ina ghlacann teoranta ag baint le teanga, cultúr, agus míchumas páirt níos feicéalaí agus níos feicéalaí sa sochaí, tugann an Ombudsman deis do dhaoine gan guth. Maidir le daoine i Soláthar Díreach, i ndiaidh tuarascáil i 2018, reitíodh fadhbanna maidir le bia na gcónatheoirí in ionad Sholáthar Díreach, agus curadh tuilleadh aiseanna cócaireachta anus hallaí bhia sna hionaid.[59] Sa thuariscáil 2019 'Tráchtaireacht ar Sholáthar Díreach, scrúdaigh an Ombudsman na fadhbanna na gcónaitheoirí cuntais bainc a oscailt.[60] Maidir le paistí, mar gheall ar a thuarascáil 'Súil Siar: Láimhseáil Gearán ag an nGíomhaireacht um Leanaí agus an Teaghlach (Tusla)', bunaíodh modúl bunúsach láimhseála gearán ar líne, Fóram Comhoibríoch Náisiúnta um Fheabhsú Cáilíochta, agus leasaíodh an ríomhchóras náisiúnta bainistíochta cásanna.[61] Maidir le daoine i muinín ar leas sóisilata,

[55] Mar shampla, ní feidir leis an Ombudsman cásanna ag baint le inimircigh agus príosúin a scrúdú dar leis an Acht an tOmbudsman 1980, alt 5(1)(e).
[56] Grúpa Aithbhreithnithe an Bhunreachta, *Tuarascáil an Ghrúpa an Aithbhreithnithe an Bhunreachta* (Stationery Office 1996) 425.
[57] O'Brien (u28), 469.
[58] Paul Verkuil, 'The Ombudsman and the Limits of the Adversary System' (1975) 75 Columbia Law Review 845.
[59] Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil Bhliaintúil an Ombudsman 2018* (Oifig an tOmbudsman 2018).
[60] Oifig an tOmbudsman, *Tráchtaireacht ar Sholáthar Díreach* (Oifig an tOmbudsman 2021).
[61] Oifig an tOmbudsman, *Súil Siar: Láimhseáil Gearán ag an nGníomhaireacht um Leanaí agus an Teaghlach* (Oifig an tOmbudsman 2017).

leasaíodh treoirlínte ag baint le cártaí leighis,[62] bunaíodh lárionad glaonna,[63] agus tosáiodh traenáil foirne faoi ró-íocaíochtaí.[64] Go deimhin, is amhlaidh go ndíríonn an Ombudsman ar fhadhbanna na ndaoine imeallaithe.

Anuas ar seo, tá Oifig an Ombudsman sár-fheistithe le déaláil le gearáin.[65] Is mithid do fhoireann na hOifige an oiread cáipéisí a scrúdú agus daoine a agallamh; agus tá an Oifig sároilte ar na phróisis 'fada, mionchúiseacha' seo.[66] Deirtear go mbíonn an 'obair an Ombudsman níos éifeachtaí i gcásanna riarthacha ná próiseas na gcúirteanna'.[67] Uaireanta, is fearr le éilitheoirí leasuithe sistéamach agus leithscéal ná dámaistí airgeadúil.[68]

Ní oibríonn an Oifig faoi na srianta 'foirmiúil agus dleathach' atá curtha ar na cúirteanna.[69] Is 'tréith bunriachtanach' í an solúbthacht don phróiseas na hOifige, agus is feidir leis an Ombudsman an 'féinriail, dínit, agus slándáil' an aonáin a áireamh ina chuid fiosrúchán in ionad prionsabail dleathach.[70] Is feidir leis fadhbanna a imscrúdú ar a thoill fhéin, agus ní mithid dó a fhasaigh a leanúint. Ach, 'sé an difríocht is mó idir an próiseas na hOifige agus gnás na gcúirteanna ná an fíric nach oibríonn an Ombudsman faoi na srianta 'ceartas aiceanta'.[71] Neamhchosúil leis an tOmbudsman Seribhísí Airgeadais agus Pinsean, ní oibríonn an Ombudsman faoi rialacha ag baint le follasú cáipéisí[72] agus éisteacht na finnéithe,[73] ag neartú solúbthacht agus éifeachtacht na phróisis na hOifige. Anus ar ché

[62] Oifig an tOmbudsman, *Cásleabhar an tOmbudsman: Samhraidh 2021* (Oifig an tOmbudsman 2021) 6.
[63] Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil Bhliaintúil an Ombudsman 2019* (Oifig an tOmbudsman 2019) 17.
[64] ibid.
[65] Dar le Parker J i *R (on the application of Gallagher) v Basildon DC* [2010] EWHC 2824, alt 27.
[66] Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil Bhliaintúil an Ombudsman 1992* (Oifig an tOmbudsman 1992) 1.
[67] Anthony Bradley, 'Role of Ombudsman in Relation to Citizens' Rights' (1980) 39(2) Common Law Journal 302, 322.
[68] Sa chás '*Beaumont Hospital*', dúradh go raibh na éilitheoirí sásta le leithscéal agus gealltanas an fadhbh a réiteach: Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil Bhliaintúil an Ombudsman 2009* (Oifig an tOmbudsman 2009) 62.
[69] Abraham (u26), 208.
[70] Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil Bhliaintúil an Ombudsman 2000* (Oifig an tOmbudsman 2000) 12.
[71] 'Natural justice' as Bearla.
[72] Tá an Ombudsman Seirbhísí Airgeadais agus Pinsean faoi na rialacha seo: *J & E Davy v Financial Services Ombudsman & anor* [2010] IESC 30.
[73] Tá an Ombudsman Seirbhísí Airgeadais agus Pinsean faoi na rialacha seo freisin: *Lyons v Financial Services Ombudsman* [2011] IEHC 454.

chomh buntáisteach ‘s a bhíonn an próiseas seo don éilitheoir, tá an seirbhís so-aimsithe na Ombudsman tábhacht don Rialtas agus don Oireachtas. Mar atá thuasráite, tá scrúdaithe an Ombudsman riachtanach le choinneáil freagracht an Rialtais, le cur eolas ar an Pharlaimint, agus le oiriúnú seirbhisí na ngíomhairí an Stáit. Cé go stopann an costas agus na srianta eagsúla athbhreithniú breithiúnach daoine ag dul roimh na cúirteanna, is léir go bhfuil an Ombudsman deafhesitithe daoine a cabhrú agus fadhbanna sistéamach a réiteach. Is deachair a shéanadh gur forlíonadh riachtanach é an Ombudsman don bhrainse breithiúnach an Stáit.

Brainse ar Leith?

Mar gheall ar thábhachtas an Ombudsman mar forlíonadh don teagasc an scartha cumhachtaí, is minic a thairgeadh an Oifig (agus meicníochtaí freagrachta eile) mar brainse aonach an Stáit: an “brainse ionraic”.[74] De réir an coincheap seo, is mithid do Ombudsmain ar fud an domhain ‘riaradh maith’ (nó ‘riaradh cóir agus fónta’ san Acht na hÉireann[75]) agus ‘ionraic an Rialtais’ a choinneáil ‘ó radharc an duine’.[76]

Go deimhin, is foirfe an institúid é an Ombudsman chun ‘riaradh cóir agus fónta’ a bhreithniú. I gcomparáid le athbhreithniú breithiúnach roimh na cúirteanna (próiseas a ndíríonn ar an cheist an fheidhmíonn gníomhairí an Stáit faoi focal an dlí), is feidir leis an Ombudsman breithniú ‘thar an imeallchríoch an dlí’.[77] Maidir le ‘riaradh cóir agus fónta’, coincheap ‘neamhdhleathach’ den chuid is mó,[78] tá meicníocht an Ombudsman deafheistithe an caighdeán solúbtha seo a phóilíniú agus a

[74] Bruce Ackermann, ‘The New Separation of Powers’ (2000) 113 Harvard Law Review 633, 691.
[75] Acht an tOmbudsman 1980, alt 4(2)(b)(vii).
[76] Tran Anne and Anita Stuhmcke, ‘The Commonwealth Ombudsman: An integrity branch of government?’ (2007) 32 Alternative Law Journal 223, 235.
[77] David Gwynn Morgan agus Gerard Hogan, *Administrative Law in Ireland* (Round Hall 2012) 269.
[78] Alex Brenninkmeijer, *Fair Governance: A Question of Lawfulness and Proper Conduct*, lecture to the Dutch Association for Public Administration, 21 November 2006, 3.

fhorbairt. Go deimhin, tá sé ráite ag an Ombudsman ina chuid treoracha[79] agus líostaí prionsabal[80] go bhfuil an coincheap 'riaradh cóir agus fónta' 'orgánach', agus go bhfuil sé in ann rialacha ag baint leis a fhorbairt go hincriminteach.[81] Feictear seo sa chaoi ina cháineann an Ombudsman gníomhairí a úsáideann teanga tecniúil,[82] agus sa bhéim a chuireann an Oifig ar tionscnaimh fáisnéiseacha.[83] Chomh maith le seo, is amhlaidh go bhfuil cearta daonna tábhachtach i bhfiosrúcháin ag baint le 'riaradh cóir' anois[84], agus is amhlaidh go bhfuil Ombudsmain ar fud an domhain 'príomhchosainteoirí' cearta daonna.[85] Go deimhin, tá sé ráite ag an Ombudsman na hÉireann go bhfuil cearta daonna tábhachtach nuair a scrúdaíonn sé 'riaradh cóir agus fónta'.[86]

Tá tionchar na forbairtí seo soléir i leasuithe atá curtha i bhfeidhm ar na polasaithe na gníomhairí an Stáit. Tá tiomantas fógraithe ag na Coimisinéirí Ioncaim[87] agus an státseirbhís[88] go leanfaidh siad na caighdeáin cearta daonna forbartha ag an Ombudsman, agus is léir gur uchtaíodh 'áireamh cearta daonna' sa sholáthar seirbhísí an Stáit ag casadh na mílte.[89] Ni hámháin a bhíonn an Ombudsman ina mhaoirseacht ar seirbhísí an Stáit ag cinntiú go noibríonn siad ar bhealach 'cóir agus fónta', ach sileann a thráchtaireacht ar cearta daonna agus caighdeáin bunúsacha tríd an Stáit Riarthach na hÉireann i lug. Cé nach feidir a rá don Ombudsman amháin atá an freagracht na luachanna bunúsacha seo a chosaint agus nach aontaíonn an alt seo leis an scoil coincheapúil seo, cuireann an dioscúrsa béim ar thábhachtas

[79] I Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil Bhliaintúil an Ombudsman 2002* (Oifig an tOmbudsman 2002).
[80] I Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil Bhliaintúil an Ombudsman 1995* (Oifig an tOmbudsman 1995).
[81] *Redress for Taxpayers* (u40).
[82] Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil Bhliaintúil an Ombudsman 1986* (Oifig an tOmbudsman 1986) 14.
[83] Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil Bhliaintúil an Ombudsman 2018* (Oifig an tOmbudsman 2018) 24.
[84] Milan Ambrož, 'The Mediating Role of the Ombudsman in the Protection of Human Rights' (2005) 14 International Journal of Social Welfare 145, 147; Benny YT Tai, 'Models of Ombudsman and Human Rights Protection' (2010) 1(3) International Journal of Politics and Good Governance 1.
[85] Council of Europe Human Rights Commissioner Thomas Hammarberg, 'Ombudsmen are Key Defenders of Human Rights - their independence must be respected', (18 Méan Fomhair 2006).
[86] Emily O'Reilly, 'Protecting Rights and Freedoms' (2003) 7 International Ombudsman Yearbook 24, 29.
[87] *Redress for Taxpayers* (u40), 10.
[88] Rinné an státseirbhís gealltanas cearta daonna a áireamh sa sholáthar seirbhísí: Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil Bhliaintúil an Ombudsman 2000* (Oifig an tOmbudsman 2000) 13.
[89] ibid.

an Oifig ó thaobh riaradh cóir, cearta daonna, agus ionracas an Stáit. Go deimhin, in ainneoin an tuairim an talt seo gur forlíon é an Ombudsman don dheilbh trípháirteach tradisiúnta an Stáit, tarrangíonn an coincheap acadúil na hoifige seo aird ar ionad bunreachtúil an tOmbudsman.

Aitheantas sa Bhunreacht

Mar a iarann an méid atá thuasscríofa a mhíniú, is forlíonadh riachtanach é an Ombudsman do na trí bhrainse Stáit na hÉireann. Ag an am céanna, daingníonn an Oifig nóisin bunreachtúil sa bhreis. Sa bhealach a thuariscíonn an Ombudsman don Oireachtas, neartaíonn an Oifig freagracht agus cuntasacht an Rialtais. Sa chaoi a soláthraíonn an Oifig ascaill eile do cheartas, tresíonn an Ombudsman rochtain cheartais. Go deimhin, sa bhealach a chintíonn an Ombudsman go bhfuil seirbhísí an Stáit á sholáthar i gcomhréir le cearta daonna, feabhsaíonn an Oifig seirbhísí an Stáit Riarthach go hiondúil. Ina theannta sin, tá tábhachtas an Ombudsman ag meadú. Tá an Stát riarthach na hÉireann ag athrú agus ag fás, agus tá an córas trípáirteach Westminster an Stát ag streachailt 'an réimse luachanna i mbun an bhunreachta a chaomhnú.'[90] Chomh fada 's a meadaíonn an méid gníomhairí agus reachtaíocht tánaisteach sa Stát, éireoidh an Ombudsman níos tábhachtaí agus níos tábhachtaí chun solúbthacht riachtanach a sholáthar do institiúidí bunreachtúil.

Mar sin, ardaíodh an cheist: Cén fáth atá an 'acmhainn bunreachtúil'[91] seo bunaithe ag reachtáiocht agus faoi chumas an Aire?[92] Tá ár stát riarthach agus a chuid luachanna bunreachtúil ag brath ar an

[90] Thompson, Kirkham agus Buck (u48), 18.

[91] Snell (u2), 189.

[92] Acht an tOmbudsman 1980, alt 5(3).

'innealra folúthach',[93] agus tá sé thar-am ár mbunreacht a nuashonrú ionas nach bhfulaingíonn an Ombudsman faoi 'thaoide luath polaitíochta'.[94]

Neamhspléachas

In ainneoin forálacha áirithe san Acht an tOmbudsman 1980 agus 2012 ar neamhspléachas an Ombudsman[95] go hiondúil agus cosaintí maidir lena fhoireann,[96] is léir nach bhfuil an Ombudsman imdhíonach ó bhrú an Rialtais. Mar shampla, i ndiaidh a bhunú i 1980, laghdaíodh a bhúiséad,[97] agus bhí dlínse caol bronnaithe air.[98] Ina teannta sin, chonacthas dushláin tugtha in aghaidh an Ombudsman maidir lena dhlínse. Cheistíodh na gníomhairí ina dhlínse sa chás '*Right to Nursing Home Care*',[99] easaontaíodh cumas an Ombudsman reachtaíocht tánaisteach *ultra vires* a bheachtú sa chás '*Contributory Pensions*',[100] agus diúltaíodh a mholtaí i gcásanna eile.[101] Mar gheall ar seo, bhí alt bunreachtúil nua molta sa thuarascáil an Ghrúpa Aithbhreithnithe an Bhunreachta chun an Ombudsman a chosaint cosúil lena forálacha ag baint leis an Ardreachtaire Cuntas agus Chiste.[102]

Teorainn

Le sin ráite, caithfear a rá go sháraíonn an Ombudsman a dhlínse uaireanta eile. Cé go bhfuil teorainn ar dlínse na hOifige san Acht, tá móltaí tugtha ag an Ombudsman maidir le gníomhairí lasmuigh a

[93] Public Administration Select Committee, *Ethics and Standards: The Regulation of Conduct in Public Life* (The Stationary Office, 2007), 3 (Ríocht Aontaithe).
[94] Donson agus O'Donovan (u52), 489.
[95] Acht an tOmbudsman 1980, alt 4(1): 'Beidh an tOmbudsman neamhspleách i gcomhlíonadh a fheidhmeanna'.
[96] ibid alt 2(2).
[97] Michael Mills, *Hurler on the Ditch: Memoir of a Journalist Who Became Ireland's First Ombudsman* (Currach Press 2006) 142.
[98] I dtosach, ní raibh ach seirbhísí an riarachán lárnach faoi dhlínse an tOmbudsman. Corpraíodh bordanna sláintiúil agus údaráis áitiúil sa Ombudsman Act (First Schedule) (Amendment) Order 1984 (SI 332/1984).
[99] Oifig an tOmbudsman, *An Cuma faoi Chúram?: Imscrúdú ar an gCeart chun i dTithe Altranais in Éirinn* (Oifig an tOmbudsman 2010).
[100] Oifig an tOmbudsman, *Investigatory Report on the Non-Payment of Arrears of Contributory Pensions* (Oifig an tOmbudsman 1997).
[101] Oifig an tOmbudsman, *Ró-Shean le bheith Cothrom?: Imscrúdú Leantach* (Oifig an tOmbudsman 2012).
[102] An Grúpa Aithbhreithithe an Bhunreachta (u56), 427.

údarás.[103] Anuas ar sin, cé go ndeir an reachtaíocht gur feidir leis an Ombudsman 'gníomhaíocht riarthach' a scrúdaigh, tá gníomhaíocht leathbhreithiúnach cáinte ag an Ombudsman: cinneadh maidir le deontais tithíochta[104] agus sochair ón stát[105] san áireamh. Chomh maith le so, níl srian ar bith ar ceard is brí le 'riaradh cóir agus fónta'. Tá sé ráite ag an Ombudsman gur feidir leis tagairt do aon ionstraim cearta daonna idirnáisiúnta (beag beann ar cé chomh glacthe is atá sé sa córas dlí na hÉireann)[106] nuair a a dhéanann é measúnú ar an gcaighdeán seachantach seo. Go deimhin, in aineoinn an gá é a chosaint, ardaítear an cheist faoi na teoranta atá ag teastáil ó oifig chomh tábhachtach agus cumhachtach leis an Ombudsman. Ba cheart go bhfreagrófaí an cheist seo i bhforbairtí reachtach, nó bunreachtúil, maidir leis an Oifig.

Glaonna Nua

Sé bhliana fichead i ndiaidh moltaí an Ghrúpa Aithbhreithnithe an Bhunreachta, tá an Ombudsman fós gan aitheantas bunreachtúil. In éineacht le seo, is léir go bhfuil an Oifig ag éirí níos tábhachtaí. Dar le tuarascáil nua, tá muinín an phobail as an Stát agus páirteachas vótálaí ag laghdú thar an OECD,[107] go háirithe in Éirinn.[108] Mar gheall ar seo, curadh béim ar thábhachtas 'Rialtais Oscailte': Státanna in a bhfuil na prionsabail 'cuntasacht, ionraic, agus trédhearcacht' lárnach dá chultúr. Go háirithe, díritear tráchtaireachta nua ar lárnachas an Ombudsman sa chomhthéacs seo.[109] Mar 'institiúid a dhéanamh caidreamh leis an bpobal, a chosnáionn cearta daonna, agus a daingníonn freagracht an Rialtais agus trédhearcacht an Stáit', is amhlaidh go bfhuil tábhachtas na hOifige curtha chun chinn faoi solas nua.

[103] Oifig an tOmbudsman, *Tuarascáil Bhliaintúil an Ombudsman 2006* (Oifig an tOmbudsman 2006) 31.
[104] Oifig an tOmbudsman, *Cásleabhar an Ombudsman 2020: Sligeach, Liatroim, agus Ros Comáin* (Oifig an tOmbudsman 2020) 9.
[105] Oifig an tOmbudsman, *Cásleabhar an Ombudsman 2019: Geimhreadh* (Oifig an tOmbudsman 2019) 6.
[106] O'Reilly (u86), 32.
[107] European Ombudsman (u26) 1.
[108] Organisation for Economic Coordination and Development, *Government at a Glance* (OECD 2013).
[109] European Ombudsman (u26).

Go deimhin, bhí aighneacht fógraithe ag an Ombudsman don '*Open Government Partnership National Action Plan*' 2016,[110] ar a aitheantas sa Bhunreacht. Ag luath an laghdú muinín an phobail, an tábhachtas 'Rialtas Oscailte', agus moltaí an Comhairle na hEorpa ar an gá cosaint bunreachtúil i gcomhthéacs an tOmbudsman,[111] shíl an Ombudsman go raibh tacaíocht bunreachtúil ag teastáil. In ainneoin an fíric nár ghlacadh an aighneacht seo, is amhlaidh go bhfuil brú ag meadú ar an Rialtas céimeanna a thogáil i dtreo leasuithe bunreachtúil sa thodhcaí.

Críoch

Iarradh an píosa seo an tábhachtas an Ombudsman a léiriú, agus áit an Oifig a aithint i measc an Stát trípáirteach na hÉireann. In ainneoin plé acadúil a chruthaíonn gur brainse aonach 'ionraic' é an Ombudsman, mar gheall ar chumas agus freagracht na hOifige seirbhísí an Rialtais a oiriniú, an Oireachtas a cuidiú, agus ascaill cheartais eile a sholáthar, is amhlaidh gur forlíonadh riachtanach é an Ombudsman do ghach brainse an Stáit. Chomh maith le sin, de thoradh an bhealach a threisíonn an Ombudsman cuntasacht an Rialtas, trédhearcacht an Stáit, agus teacht ar cheartas, feabhsáionn sé idigníomhú idir na brainsí an Stáit. I ndomhan agus tír ina bhfuil an Stát riarthach ag fás agus prionsabail ag baint le 'Rialtas Oscailte' a teacht chun chinn, is léir go bhfuil an Ombudsman ag éirí níos tábhachtái, agus go bhfuil tacaíocht bunreachtúil ag éirí níos riachtanaí.

[110] Oifig an tOmbudsman, *Submission on Constitutional Recognition of the Office of the Ombudsman* (Oifig an tOmbudsman 2016).
[111] Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *The Institution of the Ombudsman* (Recommendation 1615/2003).