

Marian Grzybowski

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Długosza w Częstochowie

marian.grzybowski@interia.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7915-2653>

Kanclerz sprawiedliwości w konstytucjonalizmie szwedzkim, finlandzkim i estońskim – wschodnio-bałtycka osobliwość czy oferta do rozważenia?

Chancellor of Justice in Swedish, Finnish and Estonian Constitutionality –
Eastern Baltic Singularity or an Offer to Consider?

Abstract: The article is devoted to the institution of Chancellor of Justice in Sweden, Finland and Estonia. The first part focuses on the genesis of this institution in the three countries. In the second part, the author presents the political position, functions and competences of the Chancellor of Justice. Part three deals with the role of this institution in protecting the rule of law. This work is of a legal comparative nature and includes analysis of the original political system. The fundamental asset of the institution of Chancellor of Justice remains its substantive (meritocratic) character: the requirement of high legal qualifications, objectivity, stability (lack of connection with the political rotation of government teams), and the circle of rights and rules of functioning verified by experience. The effects are also encouraging: stability of legal regulations and their systemic coherence, trust in the legitimacy of the actions of public authorities, and a degree of trust in state officials. These advantages, prompting the institution to “take over” by other political systems and its adaptation on the basis of their political systems, are hampered by poor knowledge of the institution itself, its status and powers.

Keywords: The Chancellor of Justice, Sweden, Finland, Estonia

Słowa kluczowe: Kanclerz Sprawiedliwości, Szwecja, Finlandia, Estonia

1. Wprowadzenie

Instytucja kanclerza sprawiedliwości występuje w trzech państwach położonych we wschodniej części zlewiska Morza Bałtyckiego, powiązanych ponadto więzami wymiany handlowej oraz w przypadku Szwecji i Finlandii (do 1809 r.) – wspólnej państwowości. Warto prześledzić oddziaływanie wzorcowej instytucji szwedzkiej na ukształtowanie wspomnianej instytucji w Finlandii, a następnie – w Estonii oraz

podobieństwa i różnice w jej ustrojowym usytuowaniu, kompetencjach i w praktyce działania.

Praca ta ma charakter prawno-porównawczy oraz obejmuje analizę oryginalnej instytucji ustrojowej. Podstawowym walorem instytucji Kanclerza Sprawiedliwości pozostaje jej merytoryczny (merytokratyczny) charakter: wymóg wysokich kwalifikacji prawniczych, apartyjność, stabilność (brak powiązania z polityczną rotacją ekip rządowych), zweryfikowany doświadczeniem krąg uprawnień i reguł funkcjonowania. Zachęcające są także efekty: stabilność regulacji prawnych i ich systemowa koherencja, zaufanie do legalizmu działań organów władzy publicznej, stopień zaufania do funkcjonariuszy państwa. Tym zaletom, skłaniającym ku „przejęciu” instytucji przez inne systemy ustrojowe i jej adaptacji na gruncie ich systemów ustrojowych stoi na przeszkodzie słaba znajomość samej instytucji, jej statusu i uprawnień.

2. Geneza instytucji

2.1. Królestwo Szwecji

Instytucja kanclerza sprawiedliwości (*justitiekanslern*) pojawiła się w Szwecji w początkach XVIII stulecia w czasach panowania Karola XII. Na czas nieobecności w państwie – podczas licznych toczonych przez ówczesną Szwecję wojen – ustanowił on specjalny organ, którego funkcją było czuwanie nad przestrzeganiem prawa oraz realizacją powinności przez podległych panującemu urzędników. Instytucja kanclerza sprawiedliwości została po raz pierwszy utworzona w 1714 r.,¹ przy czym wspomnianą nazwę otrzymała w 1719 r., a więc trzysta lat temu. Do 1766 r. kanclerza sprawiedliwości określano w mowie potocznej jako „prawnika królewskiego” (*kronjurist*), zaś w latach 1766-1772 jako ombudsmána stanu (*ståndernas ombudsman*). W latach 1772-1975 (tj. do zakończenia reformy konstytucyjnej lat 1959-1974) szwedzki kanclerz sprawiedliwości określany był jako „ombudsman królewski” (lub bardziej oficjalnie: jako „ombudsman Jego/Jej Królewskiej Mości; *Kung-Maj:st ombudsman*). W latach 1787-1809 kanclerz sprawiedliwości wykonywał powinności dające się porównać z funkcjami ministra sprawiedliwości².

Od wejścia w życie Aktu o formie rządu z 1809 r. ustabilizowała się w Szwecji instytucjonalna dwutorowość działania organów kontroli i ochrony przestrzegania prawa w postaci równolegle działających: kanclerza sprawiedliwości (powiązanego z organami władzy wykonawczej) oraz ombudsmána parlamentu (powiązanego z Riksdagiem). Pośrednim następstwem tak skonstruowanego systemu było ulokowanie organów czuwających nad przestrzeganiem prawa w dwóch głównych gałęziach władzy (*branches of government*): władzy wykonawczej i władzy stanowienia prawa.

1 S. Rudholm, Justitiekanslerämbetet 250 år, „Svensk Juristidning” 1964, nr 5.

2 Realnie praktyka ta trwała w Szwecji do 1840 r.

Czasową sekwencję funkcjonowania instytucji kontroli przestrzegania prawa w Szwecji obrazuje zamieszczony tu diagram:

Schemat 1. Funkcje w zakresie czuwania nad przestrzeganiem porządku prawnego w Szwecji (w praktyce prawnoustrojowej)

prawnik Korony	prawnik Korony (<i>kronjurist</i>)	Kanclerz sprawiedliwości (<i>Justitiekanslern</i>)		
kurator porządku prawnego		Kanclerz Sprawiedliwości (<i>Justitiekanslern</i>)	Ombudsman Parlamentarny + Kanclerz Sprawiedliwości (<i>Justitieombudsman</i>) + (<i>Justitiekanslern</i>)	
Prokurator Generalny	Kanclerz Sprawiedliwości (JK)	Kanclerz Sprawiedliwości	Kanclerz Sprawiedliwości JK	Prokurator Generalny
Minister Sprawiedliwości		Kanclerz Sprawiedliwości	Minister Sprawiedliwości	Minister Sprawiedliwości
	1714, 1734, 1754, 1774	1794, 1814	1834, 1854, 1874	1894, 1914, 1934, 1954, 1974, 1994, 2014

Źródło danych: Opracowanie własne (na podstawie: S. Rudholm, *Justitiekanslersämbetet 250 år*, „Svensk Juristidning” 1964, nr 5; H. Strömberg, *Sveriges författning*, Lund 1986, s. 119-120; Lag 1975:1339) om *Justitiekanslerns tillsyn*; *Förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern*.

Już trzysta lat temu, aktem z 29 maja 1719 r., urząd królewskiego prawnika odpowiadającego za kontrolę zgodności z prawem działania podporządkowanego królowi aparatu administracyjnego (urzędniczego) uzyskał odpowiednie upoważnienia i obecną nazwę. Wkrótce też uzyskał status członka rady, która wspomagała monarchę w procesie wdrażania prawa i przestrzegania ustanowionego porządku prawnego.

Inspiracją dla urzędu kanclerza sprawiedliwości była turecka instytucja „generalnego inspektora” (*Muhtasib*) w Imperium Osmańskim, której rola oraz kompetencje zostały odwzorowane w trakcie kształtowania nowego szwedzkiego urzędu. Kanclerzowi sprawiedliwości został podporządkowany „niższy urząd rewizji” (*Nedre justitierevisionen*), mający go wspomagać przy realizacji powierzonych zadań. Z czasem urząd kanclerza sprawiedliwości – w połowie XVIII stulecia – stał się instytucją, do której kierowano petycje będące przejawem niezadowolenia poszczególnych grup czy środowisk lokalnych, wynikającego z nadużywania uprawnień bądź z nieprzestrzegania zasad prawa przez aparat biurokratyczny i poszczególnych funkcjonariuszy państwowych. W okresie lat 1809-1840 kanclerz sprawiedliwości zasiadał w składzie Rady Państwa (prototypie szwedzkiego rządu) jako „radca” odpowiedzialny za sprawy prawne i kierował urzędem o nazwie *Nedre justitierevisionen*. Po roku 1840 kanclerz sprawiedliwości przestał być uważany za jednego z „radców państwa” (członków Rady Państwa), zaś fundusze na jego funkcjonowanie zostały wydzielone z budżetu Rady Państwa³. Nadal jednak kierował on urzędem kontroli

3 Zmiana ta stanowiła element szerszej reformy dotyczącej Rady Państwa oraz poszczególnych jej „departementów”, tj. szwedzkich odpowiedników resortów rządowych (ministerstw).

(rewizji) prawnej i uczestniczył w posiedzeniach Rady Państwa, gdy ta rozpatrywała kwestie o charakterze prawnym. Całkowitą niezależność finansową i odrębny od rządowego budżet urzędu kanclerza sprawiedliwości zostały ustanowione w nowej instrukcji dla kanclerza sprawiedliwości, wydanej 29 listopada 1878 r. Jednocześnie kanclerz przestał być traktowany jako stały uczestnik posiedzeń rządu.

Od 1772 r., po okresie powiązań pomiędzy kanclerzem sprawiedliwości a parlamentem (przy okresowym osłabieniu władzy królewskiej na korzyść parlamentu), kanclerz sprawiedliwości pozostaje trwale organem związanym z instytucjami władzy wykonawczej. Usytuowanie to utrwalił Akt o formie rządu z 1809 r., od wejścia w życie którego konsolidacji uległa – wspomniana już – zasada dualizmu organów odpowiadających za kontrolę stanu przestrzegania prawa: ombudsmana parlamentarnego, powiązanego z Riksdagiem, i kanclerza sprawiedliwości – po stronie organów egzekutywy. Akcesoryjnie, szwedzki kanclerz sprawiedliwości uzyskał status najwyższego urzędnika królewskiego w sferze problematyki prawnej oraz przedstawiciela władzy królewskiej w sprawach dotyczących interesów Korony⁴. Zasadniczą funkcją urzędu kanclerza pozostała – sprawowana w imieniu króla – kontrola zgodności z prawem działań administracji oraz – w pewnym zakresie – także wymiaru sprawiedliwości.

Ustanowienie w 1974 r. i wdrożenie (od 1 stycznia 1975 r.) nowego Aktu o formie rządu zmieniło – w pewnym zakresie – dotychczasowe konstytucyjne uwarunkowania funkcjonowania szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości. Ograniczenie roli monarchy do zadań reprezentacyjno-ceremonialnych postawiło znak zapytania nad traktowaniem kanclerza sprawiedliwości jako najwyższego urzędnika królewskiego w sferze prawa i troski o jego przestrzeganie w państwie. Newralgiczna pozycja rządu (działającego pod kontrolą jednoizbowego Riksdagu) sprawiła, że to rząd stał się zasadniczym organem władzy wykonawczej, w relacji do którego orientowana jest rola ustrojowa oraz kompetencje szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości. Potwierdzenie tej zależności wynika zarówno z lapidarnych unormowań Aktu o formie rządu z 1974 r., które odnoszą się do tej instytucji⁵, jak i z postanowień ustawy nr 1339 z 1975 r. o kanclerzu sprawiedliwości (z jej późniejszymi nowelizacjami).

Zgodnie z § 6 rozdz. 11 Aktu o formie rządu z 1974 r. urząd kanclerza sprawiedliwości (*Justitiekanslern*) podlega rządowi Królestwa Szwecji (na równi z prokuratorem generalnym, centralnymi urzędami administracji oraz urzędami administracji w 21 okręgach, na jakie podzielone zostało Królestwo Szwecji).

Natomiast zgodnie z § 8 rozdz. 12 (którego unormowanie ma – z punktu widzenia kompleksowego ujęcia zadań szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości – charakter

4 A. Grigorjeva, *Instytucja Kanclerza Sprawiedliwości w Republice Estońskiej* (maszynopis rozprawy doktorskiej), Łódź 2007, s. 17 i n.

5 Kanclerza sprawiedliwości dotyczą dwa unormowania Aktu o Formie Rządu z 1974 r.: § 6 rozdz. 11 oraz § 8 rozdz. 12.

regulacji odcinkowej) upoważnia kanclerza sprawiedliwości – na równi z ombudsmanem parlamentarnym – do inicjowania postępowań wobec sędziów szwedzkiego sądu najwyższego lub sądu administracyjnego, w następstwie których mogliby oni zostać usunięci z tychże sądów, zawieszeni w wykonywaniu funkcji urzędowych (orzeczniczych) bądź też poddani obowiązkowemu badaniu lekarskiemu.

2.2. Republika Finlandii

Do 1809 r. Finlandia pozostawała księstwem stanowiącym część Królestwa Szwecji. Właściwość terytorialna szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości, będącego instytucją centralną (o zasięgu ogólnopaństwowym), obejmowała również terytorium Finlandii, zaś przeobrażenia instytucji znajdowały swe odniesienie i wywoływały skutki wobec instytucji i osób związanych z terytorium fińskim⁶.

Od 1809 r. Finlandia – w nawiązaniu do układu pomiędzy Rosją Aleksandra I a Napoleonem Bonaparte, który zmuszona została akceptować Szwecję – stała się częścią Imperium Rosyjskiego. Na posiedzeniu stanów fińskich w Borgå (Porvoo) car Aleksander I potwierdził autonomię Finlandii; jej zasady zostały ustalone w aktach władz szwedzkich z 1772 i 1789 r. Akty te, po niewielkich adaptacjach do nowych warunków, obowiązywały w Finlandii do wejścia w życie Aktu o formie rządu z 1919 r., a zatem przez dwa lata od proklamowania niepodległości Finlandii⁷. Wśród instytucji, które mogły funkcjonować w oparciu o dotychczasowe regulacje, były zarówno organy administracji, jak i organy sądowe. Została zachowana, z ograniczeniem do terytorium Finlandii oraz z modyfikacjami wprowadzonym na podstawie Aktu zjednoczenia i bezpieczeństwa, instytucja kanclerza sprawiedliwości.

Po uzyskaniu niepodległości i ustanowieniu 17 lipca 1919 r. nowej konstytucji Republiki Finlandii (Aktu o formie rządu⁸) wśród dotychczasowych instytucji ustrojowych „przejętych” przez nową regulację konstytucyjną znalazł się również kanclerz sprawiedliwości. Zgodnie z ustanowioną w 1919 r. pierwszą konstytucją niepodległej Finlandii fiński kanclerz sprawiedliwości był powoływany przez Prezydenta Republiki na czas nieokreślony spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą⁹.

Zgodnie z § 46 Aktu z 1919 r.¹⁰ kanclerz sprawiedliwości czuwał, by urzędy publiczne i zatrudnieni w nich urzędnicy, jak również osoby zatrudnione w sektorze publicznym i inne osoby pełniące funkcje publiczne postępowały w swych działa-

6 J. Nousiainen, *The Finnish Political System*, Cambridge, Mass 1971, s. 145-146; M.A. Mogunowa, *Gosudarstwiennoje prawo Finlandii*, Moskwa 2005, s. 7-9.

7 B. Szordykowska, *Historia Finlandii*, Warszawa 2011, s. 98.

8 J. Osiński, Wstęp, (w:) *Konstytucja Finlandii*, Warszawa 1997, s. 24.

9 J. Osiński, Wstęp, *op. cit.*, s. 34, 47. Zgodnie z § 87 Aktu o Formie Rządu z 1919 r. Prezydent Republiki mianował zarówno kanclerza sprawiedliwości jak i jego zastępcę.

10 W brzmieniu ustalonym ustawami z 21 grudnia 1990 r. i 17 lipca 1995 r.; por. *Konstytucja Finlandii*. Wstęp i tłumaczenie J. Osiński, Warszawa 1997, s. 90.

niach zgodnie z obowiązującym prawem i wypełniały swoje obowiązki, nie naruszając ustawowych praw obywateli.

Kanclerz sprawiedliwości – wedle Aktu z 1919 r. – miał ponadto nadzorować przestrzeganie podstawowych wolności i praw obywatelskich oraz praw człowieka.

Do obowiązków kanclerza sprawiedliwości należało występowanie w roli oskarżyciela publicznego przed sądem najwyższym i najwyższym sądem administracyjnym. Mógł występować, w szczególności, w roli obrońcy interesów państwa.

Ponadto, już fakultatywnie, kanclerz sprawiedliwości mógł wnosić osobiście lub przez swego zastępcę oskarżenia do sądów zwykłych, o ile uznał to za niezbędne.

W odróżnieniu od szwedzkiego wzorca kanclerzowi sprawiedliwości Akt z 1919 r. przypisał również rolę i uprawnienia najwyższego prokuratora Republiki Finlandii. W tym charakterze sprawował nadzór nad innymi (niższej rangi) prokuratorami. Prokuratorzy ci winni byli stosować się do jego decyzji.

Kanclerz sprawiedliwości uzyskał konstytucyjne (a więc: trwałe) uprawnienie do uczestnictwa w posiedzeniach Rady Państwa (tj. rządu Finlandii), wszystkich sądów oraz agend rządowych. Miał również prawo wglądu w akta i protokoły sporządzane w Radzie Państwa oraz w ministerstwach, sądach i innych władzach publicznych.

Ponadto kanclerz sprawiedliwości w Finlandii dysponował istotnymi uprawnieniami służącymi do powstrzymywania rządu (Rady Państwa) oraz członków rządu przed dokonywaniem naruszeń prawa. Zgodnie z § 47 Aktu o formie rządu z 1919 r.¹¹, jeśli organy te podczas pełnienia swych funkcji dopuściły się – w ocenie kanclerza sprawiedliwości – naruszenia prawa, Kanclerz Sprawiedliwości winien wnieść formalny protest (wskazując jednocześnie, na czym polega zarzucane naruszenie prawa). Jeśli tego rodzaju protest nie był uwzględniony (a naruszenie prawa usunięte), kanclerz sprawiedliwości wnosił odpowiedniej treści opinię do protokołu posiedzeń Rady Państwa (rządu). Jednocześnie mógł skorzystać z uprawnienia do przedłożenia w tej sprawie raportu Prezydentowi Republiki.

W przypadkach, gdy naruszenie prawa wyczerpywało przesłanki prowadzące do oskarżenia członka (członków) rządu przed Trybunałem Stanu, zaś Prezydent nakazał wniesienie takiego oskarżenia, oskarżenie to wnosił (i popierał przed Trybunałem) kanclerz sprawiedliwości.

W przypadkach, gdy Prezydent uznał, że nie ma podstaw do wniesienia oskarżenia, kanclerz sprawiedliwości mógł o sprawie powiadomić parlament.

Jednocześnie Akt z 1919 r. dopuszczał objęcie odpowiedzialnością przed Trybunałem Stanu kanclerza sprawiedliwości. O postawieniu w stan oskarżenia kanclerza decydował Prezydent Republiki. W nowelizacji z 1995 r. (a zatem w okresie rozpoczęcia przygotowań do uchwalenia nowej konstytucji¹²) został doprecyzowany tryb

11 W brzmieniu i wedle numeracji nadanej ustawą z 21 kwietnia 1995 r.

12 S. Sagan, V. Serzhanova, Wstęp, w: Konstytucja Finlandii, Rzeszów 2003, s. 41-43.

postępowania prowadzącego do postawienia przez kanclerza sprawiedliwości w stan oskarżenia Prezydenta Republiki.

W szczególności Rada Państwa lub sam kanclerz sprawiedliwości mógł sformułować wobec Prezydenta zarzut popełnienia „zbrodni zdrady ojczyzny lub zdrady zwykłej”. Zarzut taki kierowany był następnie do parlamentu. Parlament większością co najmniej $\frac{3}{4}$ oddanych głosów mógł podjąć uchwałę zobowiązującą do wniesienia oskarżenia. Samo oskarżenie wносił kanclerz sprawiedliwości. Było ono przedkładane sądowi Najwyższemu; Prezydent nie mógł być poddany oskarżeniu za sam sposób wykonywania przewidzianych przez prawo czynności urzędowych. Na czas trwania postępowania przed Sądem Najwyższym Prezydent był *ex lege* zawieszany w wykonywaniu czynności urzędowych¹³.

2.3. Republika Estonii

Instytucja kanclerza sprawiedliwości została ukształtowana po raz pierwszy w konstytucji Estonii z 1937 r.¹⁴ Sama instytucja oraz potrzeba jej wprowadzenia do estońskiego systemu ustrojowego była przedmiotem sporu. W efekcie ostateczną postacią instytucji ombudsmana stanowiła w Estonii efekt kompromisu ustrojowego. Kanclerz sprawiedliwości został ulokowany przy Prezydencie Republiki Estonii jako *sui generis* doradca prawny Prezydenta, a zarazem osoba wspomagająca Prezydenta w kontroli legalności działania organów państwa oraz instytucji publiczno-prawnych.

Okres pomiędzy ustanowieniem i obsadą urzędu kanclerza sprawiedliwości w Estonii a zajęciem terytorium Estonii przez ZSRR i przekształceniem jej w republikę radziecką (w której istnienia tej instytucji nie dopuszczono) był zbyt krótki (1938-1940), by mogła uformować się znacząca praktyka funkcjonowania tej instytucji w okresie międzywojennym. W lipcu 1940 r. instytucja kanclerza znikła z pejzażu ustrojowego Estonii. Tym niemniej stanowiła ona punkt odniesienia po odzyskaniu przez Estonię odrębności państwowej i niezależności w 1990 r.

W pracach nad ustanowieniem konstytucji niepodległej Estonii spośród pięciu projektów konstytucji przedłożonych Konstytuancie aż cztery projekty przewidywały utworzenie instytucji kanclerza sprawiedliwości jako istotnego ogniwa systemu organów państwowych. Projekty różniły się natomiast co do samej koncepcji roli kanclerza jak i rozwiązań szczegółowych. Zasadnicza kontrowersja sprowadzała się do dylematu: czy skoncentrować uwagę kanclerza sprawiedliwości na kontroli konstytucyjności i legalności stanowionych aktów normatywnych, czy też powiązać z tym

13 Por. ust. 2 §47 Aktu o formie rządu z 1919 r. (w brzmieniu nadanym ustawą konstytucyjną z 21 kwietnia 1995 r.).

14 J. Lewandowski, *Historia Estonii*, Wrocław-Warszawa 2002, s. 270; S. Sagan, *Geneza narodu, uwarunkowania geograficzne i państwowość estońska*, w: S. Sagan (red.), *Ustrój państwowy Republiki Estońskiej*, Rzeszów 2018, s. 32-33.

organem funkcję ombudsmąską, tj. kontrolę zgodności z prawem aktów i praktyk stosowania prawa.

W pierwotnym tekście uchwalonej przez Zgromadzenie Konstytucyjne estońskiej ustawy zasadniczej z 14 lutego 1992 r.¹⁵ przeważała pierwsza opcja. Pod wpływem doświadczeń praktyki w 1999 r. doszło do zmiany unormowań konstytucyjnych oraz ustawowych. Estoński kanclerz sprawiedliwości uzyskał szereg funkcji zbliżonych do ombudsmąskich, a dotyczących badania legalności praktyk stosowania prawa¹⁶.

3. Pozycja ustrojowa, funkcje i kompetencje kanclerza sprawiedliwości w Szwecji, Finlandii oraz Estonii – próba spojrzenia porównawczego

Zgodnie z aktualnie (w 2019 r.) obowiązującymi regulacjami prawnymi – rangi konstytucyjnej oraz ustawowej – szwedzki kanclerz sprawiedliwości jest funkcjonariuszem państwowym mianowanym przez rząd na czas nieokreślony¹⁷ i podległym rządowi.

Podstawową dziedziną działania szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości, przy obsadzie tego urzędu poza systemem uzależnienia od aktualnego składu parlamentu (Riksdagu), profilu większości parlamentarnej i partyjnej kompozycji rządu, jest wspomaganie rządu opiniami i diagnozami w kwestiach wykładni i stosowania prawa, a nadto monitorowanie przestrzegania prawa przez organy prawo stosujące: organy administracji rządowej, instytucje publiczne, oraz – w granicach limitowanych ochroną niezależności sądów i niezawisłości sędziów¹⁸ – także przez sądy. O ile w pierwszym zakresie można działania kanclerza ująć jako rolę „doradcy i pomocnika” rządu w sferze prawa, o tyle drugi przedział można ujmować, w terminologii anglojęzycznej, jako „*watchdog function*” w odniesieniu do legalności działań w sferze stosowania (wdrażania) regulacji prawnych.

Prawo, a za regulacjami prawnymi – także szwedzka praktyka ustrojowa, obejmuje zasięgiem działania kanclerza sprawiedliwości także dodatkowe zespoły sytuacji. Już sam Akt o formie rządu z 1974 r. w § 9 rozdz. 12 czyni kanclerza sprawiedliwości organem państwa odpowiadającym za wnoszenie oskarżeń o złamanie prawa – paralelnie z tożsamymi uprawnieniami ombudsmana parlamentarnego –

15 S. Sagan, *Ewolucja konstytucji estońskich*, (w:) *Ustrój państwowy Republiki Estonii...*, s. 33-34.

16 A. Grigorjeva, *Instytucja Kanclerza Sprawiedliwości...*, rozdz. I (*passim*).

17 Najdłuższy okres pełnienia funkcji kanclerza sprawiedliwości przez tę samą osobę sięgał 24 lat (w okresie obowiązywania Aktu o formie rządu z 1809 r.). Dotyczył Olofa Alsená, który objął tę funkcję w 1937 r., zaś zakończył urzędowanie w 1961 r.

18 Ochrona ta nie pozwala Kanclerzowi Sprawiedliwości na wywieranie presji na wydawanie orzeczeń sądowych i ich treść bądź na inne oddziaływania (merytoryczne bądź proceduralne) na czynności sądów (i sędziów) podczas rozstrzygania konkretnych spraw sądowych; por. J. Nergelius, *Constitutional Law in Sweden*, Alphen aan den Rijn 2001, s. 86.

przez sędziów szwedzkiego Sądu Najwyższego oraz Najwyższego Sądu Administracyjnego. Funkcje oskarżycielskie kanclerza sprawiedliwości wykraczają poza obręb organów władzy wykonawczej, odnoszą się bowiem do sędziów najwyższej instancji tak w „pionie” sądownictwa powszechnego, jak i – administracyjnego. Ponadto względem członków tej samej zbiorowości sędziów Kanclerz sprawiedliwości może (również na równi z oombudsmanem parlamentarnym) inicjować postępowanie, w którym sędziowie ci zobligowani zostaną do poddania się badaniom lekarskim.

Szczegółowe ujęcie tych kompetencji szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości nacechowane jest pewną specyfiką. Polega ona, z jednej strony, na powiązaniu instytucji kanclerza sprawiedliwości ze strukturami władzy wykonawczej i wręcz podporządkowaniu go rządowi (przy przestrzeganej apolityczności i apartyjności, także w zakresie czasokresu pełnienia funkcji), z drugiej zaś – wyjściem uprawnień kontrolnych, a nadto – oskarżycielskich poza ramy władzy wykonawczej i administracji publicznej (zwłaszcza: państwowej) i pozyskaniem wskazanych uprawnień kontrolnych i oskarżycielskich w stosunku do sądów oraz – sędziów (i to najwyższych instancji) w „pionach” sądownictwa powszechnego i administracyjnego.

Specyfiką szwedzkich unormowań konstytucyjnych jest ich złożony, wielosegmentowy charakter, a w szczególności obowiązywanie – obok Aktu o formie rządu (z 1974 r.) i Aktu o sukcesji tronu (z 1819 r., ze zmianami) dwóch regulacji konstytucyjnych o charakterze odcinkowym: Aktu o wolności Druku (z 1949 r.¹⁹) oraz Aktu o wolności wypowiedzi (z 1991 r.).

Oba te Akty „wyposażyły” szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości w ważne (choć specyficzne) zadania związane z nadzorem nad wdrażaniem istotnych unormowań wskazanych tu aktów konstytucyjnych, regulujących zagadnienia wyrażania i publikowania przekonań i opinii.

Zgodnie z § 1 rozdz. 9 Aktu o wolności druku kanclerz sprawiedliwości czuwa, „by granice wolności druku określone” w Akcie „nie zostały przekroczone”.

Obok tego – dość szeroko i zarazem dość ogólnie określonego zadania – Akt o wolności druku precyzuje niektóre instrumentalne (z punktu widzenia wskazanego zadania) funkcje i uprawnienia. W szczególności § 2 rozdz. 9 Aktu czyni kanclerza sprawiedliwości „jedynym oskarżycielem w zakresie przestępstw przeciw wolności druku”.

Zgodnie z § 2 rozdz. 9 Aktu z 1949 r. (w brzmieniu z 1976 r.²⁰) tylko kanclerz sprawiedliwości ma prawo stosować wobec podejrzanych (o przestępstwo przeciw wolności druku) przewidziane prawem środki przymusu.

19 Akt o wolności druku (*Tryckfrihsförordningen*) został ustanowiony 5 kwietnia 1949 r. Po nowelizacji ustawą nr 1701 z 26 listopada 1998 r. został ogłoszony jednolity tekst *Tryckfrihsförordningen* (ustawą nr 1438 z 1998 r.), która jest punktem odniesienia w analizie unormowań tego Aktu.

20 Brzmienie to zostało nadane § 2 ustawy o zmianie Aktu o Wolności Druku (ustawa nr 955 z 1976 r.).

Wnioski o wniesienie oskarżenia w sprawie o przestępstwo wobec wolności druku może kierować do kanclerza sprawiedliwości rząd Królestwa Szwecji. Pośrednio z unormowania § 2 zd. 4 rozdz. 9 Aktu wynika, iż inicjatywa oskarżenia może wyjść nadto od samego kanclerza sprawiedliwości, tym niemniej przepisy szczególne mogą wprowadzić wymóg, że kanclerz sprawiedliwości będzie mógł wystąpić z oskarżeniem tylko za zgodą rządu.

Ponadto z dalszych segmentów § 2 rozdz. 9 Aktu o wolności druku wynika wyraźna intencja szwedzkiego ustrojodawcy, by traktować kanclerza sprawiedliwości jako swoistego gwaranta przestrzegania postanowień tegoż Aktu. Dowodzi tego unormowanie (zawarte w § 2 zd. 5), iż kanclerz sprawiedliwości pozostaje „jedynym oskarżycielem w sprawach dotyczących wolności druku innych niż przestępstwa przeciw wolności druku bądź w sprawach, które w inny sposób naruszają postanowienia... Aktu”²¹.

W ramach uprawnień instrumentalnych, służących ochronie gwarantowanej konstytucyjnie wolności druku, kanclerz sprawiedliwości miał zagwarantowane prawo do zajęcia materiału drukowanego. Mógł też zadecydować w sprawie wniosku o konfiskatę tego typu materiałów²².

Jeśli zajęcie materiału drukowanego nastąpiło decyzją innego organu państwowego, o zajęciu tym należy – i to „bez zbędnej zwłoki” – zawiadomić kanclerza sprawiedliwości. Kanclerz rozstrzyga w tego typu sytuacjach, czy dany materiał winien nadal pozostawać w zajęciu. Kanclerz Sprawiedliwości został też upoważniony do występowania do sądu z wnioskiem o przedłużenie terminu zajęcia materiału dla celów dowodowych w toczącym się postępowaniu sądowym²³.

Również Akt (konstytucyjny) o wolności wypowiedzi z 1991 r.²⁴ sytuuje szwedzkiego kanclerza sprawiedliwości w roli organu nadzorującego wdrażanie oraz przestrzeganie unormowań tegoż Aktu.

Zgodnie z § 1 rozdz. 7 Aktu o wolności wypowiedzi szwedzki kanclerz sprawiedliwości ma konstytucyjny obowiązek składania wniosków – w charakterze oskarżyciela publicznego – w przedmiocie naruszenia wolności wypowiedzi, odpowiedzialności za takie naruszenie lub konfiskaty nośników przekazu, o ile zawierają one akty prze-

21 W sprawach tych – w oparciu o inne merytorycznie adekwatne przepisy – mógł działać także szwedzki ombudsman parlamentarny. Dotyczyło to w szczególności spraw, w obrębie których naruszane były wolności lub prawa konkretnych osób bądź ich zbiorowości.

22 Uprawnienia te wynikają z unormowania § 4 rozdz. 10 Aktu o Wolności Druku (w brzmieniu nadanym ustawą nr 955 z 1976 r.).

23 § 12 rozdz. 10 w zw. z § 14 rozdz. 10 Aktu o wolności druku (w brzmieniu nadanym ustawami nowelizującymi Akt: nr 955 z 1976 r. i nr 1475 z 1994 r.); por. też G. Persson, *Exklusivitetsfråga: om förhållandet mellan tryckfrihet, yttrande frihet och annan rätt*, Stockholm 2002, s. 19 i n.

24 Akt zasadniczy o wolności wypowiedzi (*Yttrandefrihetsgrundlagen*) został ustanowiony 14 listopada 1991 r. Został znowelizowany w 1998 r. i ogłoszony w „Svensk Författningssamling” jako ustawa nr 1439 z 1998 r. (tekst jednolity).

mocy lub podżegania skierowane przeciw grupie narodowościowej. Analogicznie jak w wypadku materiałów drukowanych Kanclerz sprawiedliwości uzyskał prawo decyzji w przedmiocie zajęcia nośników przekazu wypowiedzi (filmów, wideogramów, obrazów ruchomych skierowanych do rozpowszechniania). Na wniosek kanclerza sprawiedliwości o terminie zajęcia nośników przekazu decydują sądy; Kanclerz może też wystąpić o przedłużenie terminu zajęcia nośników (na okres niezbędny, nie dłuższy niż dwa tygodnie). Uprawnienia kanclerza sprawiedliwości, dotyczące ochrony wolności wypowiedzi, pozostają w analogii do uprawnień przysługujących mu w oparciu o Akt o wolności druku²⁵. Również nowa konstytucja Finlandii, ustanowiona 11 czerwca 1999 r. i wdrażana do praktyki ustrojowej od 1 marca 2000 r.²⁶, wyznacza pozycję ustrojową kanclerza sprawiedliwości w Republice Finlandii. Czyni to w rozdz. 10 konstytucji, zatytułowanym: „Nadzór nad praworządnością”. Kanclerzowi Sprawiedliwości ustrojodawca finlandzki poświęcił §§ 108, 110-113, 115 i 117 finlandzkiej ustawy fundamentalnej.

Zgodnie z § 108 konstytucji Finlandii z 1999 r. kanclerz sprawiedliwości czuwa nad zgodnością z prawem czynności urzędowych rządu i Prezydenta Republiki. Kompetencja ta daje kanclerzowi wgląd w działania najwyższych organów władzy wykonawczej; w pewnym stopniu „pozycjonuje” ona wysoki status tego organu w systemie instytucjonalnym Finlandii.

Ponadto – na podstawie § 108 zd. 2 konstytucji kanclerz sprawiedliwości zapewnia zgodne z prawem działanie sądów, innych organów władzy, funkcjonariuszy (urzędników) administracji państwowej, pracowników służby publicznej oraz innych osób wykonujących funkcje publiczne. Zadania kanclerza sprawiedliwości nie ograniczają się zatem do monitorowania działań centralnych (ogólnopaństwowych) organów władzy wykonawczej, ale rozciągają się nieomal na cały aparat państwowy, jego funkcjonariuszy oraz inne osoby pełniące funkcje publiczne.

Przepis § 108 wskazuje nadto newralgiczne punkty odniesienia sprawowanej przez kanclerza sprawiedliwości kontroli legalności działania organów i funkcjonariuszy państwowych (osób sprawujących funkcje publiczne). W centrum uwagi Kanclerza winny pozostawać podstawowe prawa i wolności człowieka i obywatela.

Analiza poszczególnych segmentów unormowania § 108 konstytucji Finlandii z 1999 r. prowadzi do wniosku, iż kanclerzowi sprawiedliwości ustrojodawca finlandzki przypisał istotną rolę w zakresie monitorowania przestrzegania prawa i wolności oraz praw jednostki przez organy władzy publicznej i osoby wykonujące funkcje publiczne. Ustrojodawca ten przyjął przy tym dwu-ośrodkową perspektywę realizacji wspomnianego tu monitoringu – ze strony instytucji (aparatu) państwa re-

25 Por. § 3 rozdz. 7 Aktu (zasadniczego) o wolności druku z 1991 r. (w brzmieniu ustalonym ustawą nr 1439 z 1998 r.)

26 Por. J. Husa, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, Oxford and Portland, Oregon 2011, s. 35-38.

alizowanego przez kanclerza sprawiedliwości, ze strony zaś obywateli (mieszkańców) państwa – przez Ombudsmána (powiązanego z parlamentem Finlandii – Eduskuntą).

Nowa konstytucja Finlandii wyposażyla kanclerza sprawiedliwości (równolegle z ombudsmanem) w uprawnienia instrumentalne, służące efektywności sprawowanej kontroli nad przestrzeganiem prawa przez podmioty publiczne. Realizacji kontroli służy przede wszystkim prawo do otrzymania informacji niezbędnych do nadzoru nad praworządnością (unormowane w § 111 konstytucji) oraz prawo do wnoszenia oskarżeń o popełnienie czynu bezprawnego w czasie wykonywania czynności urzędowych (§ 110).

Zgodnie z § 111 kanclerz sprawiedliwości (oraz Ombudsman) został wyposażony w prawo do otrzymywania od organów władzy publicznej i innych osób wykonujących obowiązki publiczne informacji niezbędnych do nadzoru nad praworządnością. Temu samemu celowi podporządkowane jest prawo kanclerza sprawiedliwości do obecności na posiedzeniach rządu oraz podczas przedstawiania spraw Prezydentowi na posiedzeniu rządu. To ostatnie uprawnienie łączy się z zagwarantowanym w § 112 konstytucji Finlandii uprawnieniem kanclerza sprawiedliwości do ustosunkowywania się do decyzji oraz działań podejmowanych przez rząd, ministra lub Prezydenta Republiki. Kanclerz sprawiedliwości może zgłaszać uwagi w sprawie wspomnianych tu decyzji oraz działań. Uwagi nieuwzględnione Kanclerz może zgłaszać do protokołu rządu²⁷. W przypadku, gdy uwaga o niezgodności z prawem dotyczy decyzji Prezydenta, Kanclerz winien poinformować Prezydenta, że nie powinna być wykonana (jednocześnie kanclerz proponuje Prezydentowi Republiki wycofanie lub zmianę decyzji²⁸).

Najdalej idącym uprawnieniem kanclerza sprawiedliwości w Finlandii jest możliwość wystąpienia do parlamentu (Eduskunty) z wnioskiem o rozważenie pociągnięcia do odpowiedzialności karnej Prezydenta Republiki. W myśl § 113 konstytucji, „jeżeli kanclerz sprawiedliwości, ombudsman lub rząd²⁹ sądzą, że Prezydent Republiki jest winien popełnienia zdrady ojczyzny lub zdrady stanu bądź też zbrodni

27 Niezależnie od tego Kanclerz Sprawiedliwości może podjąć „inne działania”, których natury, ale również formy fiński ustrojodawca nie zdeterminował.

28 §112 ust. 2 *in fine* konstytucji z 1999 r. kanclerz sprawiedliwości (*Valtioneuvoston oikeuskansleri*) spełnia w tym zakresie dwie równoległe funkcje: monitorowania zgodności z prawem działań rządu (jego członków) oraz Prezydenta, oraz służenia im fachową radą prawną; por. J. Husa, *The Constitution of Finland...*, s. 153.

29 O ile oskarżenie Prezydenta o zdradę ojczyzny, zdradę stanu czy przestępstwo przeciw ludzkości przez kanclerza sprawiedliwości, a zatem osobę pełniącą funkcję monitorowania praworządności i posiadającą znaczny autorytet prawniczy (a przy tym – apolityczną), wydaje się rozwiązaniem, za którym stoi logika systemu ustrojowego, to rozwiązanie atypowe – i trudno wytłumaczalne – stanowi przyznanie tego prawa ombudsmanowi (tj. urzędowi nakierowanemu na ochronę wolności i praw jednostek). Jeszcze większym zaskoczeniem jest wyposażenie w prawo podniesienia zarzutu rządu – organu *stricte* politycznego (nie zaś: prawniczego) i z tego też powodu odległego od neutralności politycznej.

przeciwko ludzkości, muszą poinformować o tym Parlament”. Parlament musi wówczas rozważyć tego typu informację. Może, większością $\frac{3}{4}$ oddanych głosów, podjąć uchwałę o pociągnięciu Prezydenta do odpowiedzialności.

Samo wniesienie oskarżenia do Trybunału Stanu nie należy jednak do kompetencji kanclerza sprawiedliwości (ani też – ombudsmana). Zgodnie z § 113 zd. 3 konstytucji organem wnoszącym oskarżenie jest prokurator generalny. Odpowiedzialność karna Prezydenta ograniczona została do posądzenia go o zdradę ojczyzny, zdradę stanu³⁰ oraz przestępstwo przeciw ludzkości. Nie może być natomiast przesłanką oskarżenia zarzut niewykonania czy też niewłaściwego wykonania przez Prezydenta jego czynności urzędowych.

Kanclerz sprawiedliwości w Finlandii może zainicjować śledztwo³¹ prowadzone przez komisję konstytucyjną parlamentu (Eduskunty) w sprawie zgodności z prawem czynności urzędowych ministra (członka Rządu). Wyrazem związania kanclerza sprawiedliwości z rządem jest poddanie go odpowiedzialności prawnej w oparciu o zasady stosowane do ministrów (członków rządu)³².

W Estonii konstytucja z 1992 r., zaaprobowana w referendum ogólnonarodowym (28 czerwca 1992 r.³³), uregulowała instytucję kanclerza sprawiedliwości w rozdz. 12.

W nawiązaniu do konstytucji z 1938 r. ustrojodawca estoński połączył szwedzko-finlandzkie inspiracje modelu tego organu (jako działającego przy władzy wykonawczej organu monitorującego przestrzeganie prawa) z elementami (również inspirowanymi przez doświadczenia szwedzko-finlandzkie) instytucji „ombudsmańskiej”.

W ujęciu § 139 konstytucji Estonii z 1992 r. „Kanclerz sprawiedliwości jest niezawisłą osobą urzędową, która sprawuje nadzór nad zgodnością ustawodawczych i wykonawczych aktów władzy państwowej i samorządów lokalnych z Konstytucją i ustawami”. Z przytoczonego unormowania wynika, że wiodącą funkcją estońskiego kanclerza sprawiedliwości jest czuwanie nad przestrzeganiem praworządności (legalizmu) w działaniach organów władzy ustawodawczej oraz wykonawczej; nie znalazły się natomiast w zasięgu oddziaływania nadzorczego kanclerza (w warunkach obowiązywania zasady niezależności sądów) organy władzy sądowniczej. Znamienne jest natomiast równorzędne potraktowanie organów władzy państwowej oraz orga-

30 Za zdradę ojczyzny uważane jest przejście na stronę wroga Finlandii. Zdradą stanu jest udzielenie priorytetu interesom innym niż interes państwa.

31 Analogicznym uprawnieniem dysponuje ombudsman, a także – każda z komisji parlamentarnych (w tym sama komisja konstytucyjna).

32 Zgodnie z § 117 konstytucji Finlandii z 1999 r. do badania zgodności z prawem czynności urzędowych kanclerza sprawiedliwości stosuje się przepisy dotyczące członka Rządu.

33 Za projektem przedstawionym publicznie głosowało 91% uczestników referendum; por. R. Nartis, *The Republic of Estonia Constitution on the Concept and Value of Law*, „Juridica International” 2002, nr VII, s. 13-15.

nów samorządu lokalnego jako tych, które obejmuje nadzór kanclerza sprawiedliwości.

Podstawowym narzędziem nakierowanym na usunięcie z systemu prawnego aktów władzy ustawodawczej (tj. aktów normatywnych), władzy wykonawczej oraz samorządu lokalnego, sprzecznych z Konstytucją lub z ustawą, jest przypisane kanclerzowi sprawiedliwości w § 142 konstytucyjne prawo zwrócenia się do organu, który wydał tenże akt, o uzgodnienie go w ciągu dwudziestu dni z Konstytucją lub ustawą. Jeśli odpowiedni organ w terminie tu wskazanym nie dokonał konwalidacji aktu, kanclerz sprawiedliwości obowiązany był przedłożyć Sądowi Państwa³⁴ wniosek o orzeczenie nieważności kwestionowanego aktu.

Kwestie statusu prawnego estońskiego kanclerza sprawiedliwości reguluje – dopełniając unormowania konstytucyjne – ustawa z 20 lutego 1999 r. o kanclerzu sprawiedliwości³⁵.

Zgodnie z § 139 ust. 3 konstytucji estońskiej Kanclerz Sprawiedliwości pełni – w zakresie konstytucyjnie określonym – także funkcje oskarżycielskie w odniesieniu do wskazanej grupy funkcjonariuszy (członków) władz państwowych.

W szczególności przedkłada on parlamentowi (Riigikogu) wnioski o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej członków Riigikogu (tj. deputowanych), Prezydenta Republiki, członków Rządu Republiki, Kontrolera Państwowego oraz przewodniczącego i sędziów Sądu Państwa (sądu najwyższego Estonii).

Zgodnie z § 140 kanclerza sprawiedliwości powołuje parlament (Riigikogu) na wniosek Prezydenta Republiki na siedem lat. Konstytucja gwarantuje osobie powołanej stabilność i niezależność osobową; kanclerz sprawiedliwości może zostać usunięty ze stanowiska tylko na podstawie orzeczenia sądu.

Zgodnie z estońską ustawą z 1999 r. kandydat na stanowisko kanclerza sprawiedliwości winien być obywatelem Estonii, mieć wykształcenie prawnicze i biegle władać językiem estońskim³⁶. Ponadto ustawa wymaga, by wyróżniał się on wiedzą prawniczą oraz wysokimi kwalifikacjami moralnymi.

Ustawa ustanawia wymóg apartyjności oraz zakaz przynależności kanclerza do związków zawodowych. Ponadto obowiązuje zasada incompatibilitas: zakaz pełnie-

34 Sąd Państwa w Republice Estonii zgodnie z § 149 zd. 3 Konstytucji jest najwyższym sądem w państwie i rozpatruje orzeczenia sądów w trybie kasacji. Ponadto Sąd Państwa jest również sądem konstytucyjnym.

35 Tekst w języku angielskim: Chancellor of Justice Act of 25th February 1999 (RT I 1999:29:406); por. też J. Ciechanowska, Kanclerz Sprawiedliwości, (w:) S. Sagan (red.), Ustrój państwowy Republiki Estonii, Rzeszów 2018, s. 82-85.

36 Ten wymóg związany jest ze specyfiką demograficzną ludności Estonii, a w szczególności z obecnością wśród jej mieszkańców, w tym – także posiadających obywatelstwo estońskie – znacznej populacji posługującej się na co dzień językiem rosyjskim (co jest następstwem relatywnie długiej przynależności Republiki Estońskiej do ZSRR w ciągu półwiecza 1940-1990).

nia innej funkcji publicznej oraz członkostwa zarządu, rady lub organu nadzorczego korporacji (spółki) o charakterze komercyjnym³⁷.

Ustawa o kanclerzu sprawiedliwości z 1999 r. doprecyzowała elementy statusu prawnego kanclerza sprawiedliwości oraz niektóre jego uprawnienia, zwłaszcza w aspekcie funkcjonalnym, w szczególności obok regulacji konstytucyjnej, zawartej w § 145 estońskiej ustawy zasadniczej, zgodnie z którą kanclerz sprawiedliwości może zostać pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej „tylko na wniosek Prezydenta Republiki i za zgodą większości członków Riigikogu” (parlamentu Estonii). W ustawie – wydanej w oparciu o upoważnienia konstytucyjne (§ 144) określone zostały inne sytuacje opróżnienia urzędu kanclerza sprawiedliwości. Ustawa przewiduje zatem, że urząd kanclerza może być opróżniony wskutek: a) orzeczenia sądu, b) rezygnacji³⁸, c) śmierci, d) trwałej niezdolności do pracy przez okres co najmniej 6 miesięcy.

Kanclerz przedkłada coroczne sprawozdania dotyczące sprawowanej kontroli zgodności z konstytucją i ustawami aktów władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz organów samorządu lokalnego. Sprawozdania te kierowane są pod adresem parlamentu, z jednoczesnym poinformowaniem o ich treści Prezydenta Republiki oraz rządu. W przypadkach stwierdzenia niezgodności z konstytucją lub ustawami aktów organów państwa lub samorządu kanclerz sprawiedliwości występuje do odpowiednich organów o zmianę zakwestionowanych aktów.

Z funkcjami kontroli (monitorowania) zgodności z prawem aktów (działań) organów władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz organów samorządu estoński kanclerz sprawiedliwości łączy funkcje ombudsmanskie. Polegają one, w pierwszym rzędzie, na rozpatrywaniu wniosków o zbadanie naruszeń przez organy państwowe oraz samorządowe wolności bądź praw obywateli oraz zasad dobrej administracji. Od początków 2004 r. kanclerz sprawiedliwości bada zachowanie przez organy państwowe i samorządowe zasady równości i równego traktowania, z unikaniem praktyk dyskryminacyjnych. Może w tym zakresie prowadzić działania kontrolne lub podejmować postępowania pojednawcze, poprzedzane procedurą wyjaśniającą. Służą mu w tym celu uprawnienia instrumentalne: prawo wglądu do dokumentacji, prowadzenia kontroli na miejscu oraz żądania wyjaśnień od organów i osób zainteresowanych³⁹. Postępowanie przed kanclerzem sprawiedliwości jest wolne od opłat; cechuje

37 J. Ciechanowska, *Kanclerz...*, *op. cit.*, s. 83.

38 O rezygnacji z urzędu Kanclerz winien powiadomić Prezydenta co najmniej na 4 miesiące przed opróżnieniem urzędu; por. J. Ciechanowska, *Kanclerz...*, *op. cit.*, s. 83.

39 W przypadku skargi na działania o charakterze dyskryminacyjnym obowiązuje termin instrukcyjny: cztery miesiące od powzięcia przekonania o dyskryminacji. Jak podkreśla J. Ciechanowska (J. Ciechanowska, *Kanclerz...*, *op. cit.*, s. 85) ustanowienie tego terminu ma mobilizować osoby (podmioty) dotknięte praktykami dyskryminacyjnymi do sygnalizowania tych praktyk kanclerzowi sprawiedliwości (co może korzystnie wpłynąć na sytuację, ponieważ skrócony zostanie czas ich stosowania).

je nadto daleko idące odformalizowanie (np. w postaci posługiwania się narzędziami komunikacji elektronicznej).

4. Blaski i cienie instytucji kanclerza sprawiedliwości a kwestia jej przydatności dla praktyki ochrony praworządności – ocena i uwagi końcowe

Kanclerz sprawiedliwości jako centralny organ państwa, stojący na straży koherencji (zgodności norm) w systemie prawa oraz praworządności (legalizmu) w jego stosowaniu, pozostaje – póki co – instytucją dość unikalną, ograniczoną do zaledwie trzech państw wschodniego wybrzeża Morza Bałtyckiego. Ocena użyteczności oraz funkcjonalności tego organu – także w kategoriach *good governance* – wymaga analizy praktyki jego działania w warunkach ustrojowych Szwecji, Finlandii i Estonii, dokonanej – przy istniejących różnicowaniach – w ujęciu porównawczym. Pamiętać przy tym należy o różnicach czasowego horyzontu oglądu. W odniesieniu do Szwecji oglądem objąć trzeba ponad trzysta lat praktyki funkcjonowania instytucji *justitiekanslern*. W przypadku Finlandii przedmiotem analizy pozostaje tradycja sięgająca stu lat. Estonia, biorąc pod uwagę okres obowiązywania konstytucji międzywojennej (1938-1940) oraz aktualnie obowiązującej, a ustanowionej w 1992 r. (przy uchwaleniu ustawy o kanclerzu sprawiedliwości w 1999 r.), to zaledwie 27 lat obecności rozwiązań normatywnych i tylko dwie dekady ustawowo regulowanej (ustabilizowanej) praktyki. Czynniki czasowe różnicuje przeto – w stopniu znacznym – rozmiary doświadczeń trzech istotnych tu państw i ich zewnętrzne, zobiektywizowane uwarunkowania.

Pierwszą kwestią ustrojową, jaka nasuwa się w trakcie porównawczej analizy unormowań i praktyki działania kanclerza sprawiedliwości w trzech państwach wschodniego wybrzeża Bałtyku, jest sprawa możliwego wyboru pomiędzy szwedzko-finlandzkim modelem dualizmu organów kontroli (monitorowania) przestrzegania prawa (w układzie: kanclerz sprawiedliwości i – działający paralelnie – urząd ombudsmans parlamentarnego) a estońską formułą zespolenia obu tych instytucji. Istotna jest przy tym okoliczność, że dualny model szwedzko-finlandzki był praktykowany w Szwecji przez trzy stulecia, zaś w Finlandii – przez dziesiątki lat (niezależnie od odcinkowych zmian dotyczących poszczególnych zadań oraz kompetencji kanclerza sprawiedliwości). W tych uwarunkowaniach doświadczenia szwedzkie, ale także – finlandzkie przeważają zakresowo przed trwającą dwie dekady praktyką estońską. Można je uznać za bardziej ugruntowane i zweryfikowane co do ich funkcjonalności.

Podstawowy dylemat sprowadza się do problemu operatywności każdego z porównywanych modeli instytucjonalnych. Istotne jest to, czy ten sam urząd (wypożyczony w skromny personel: w Szwecji liczący około trzydziestu osób, w Finlandii i w Estonii – znacznie mniej liczebny) jest w stanie pogodzić monitorowanie zgodno-

ści z Konstytucją i ustawami (a od wejścia w skład UE – także z aktami pierwotnego i priorytetowo stosowanymi aktami prawa wtórnego UE) z kontrolą praworządności działania organów władzy publicznej i ich funkcjonariuszy w konkretnych, indywidualnych przypadkach stosowania prawa.

W pierwszej sytuacji ma bowiem miejsce abstrakcyjna kontrola zgodności przepisów (norm) prawa z przepisami (normami) o hierarchicznie wyższej (nadrzędnej) mocy prawnej. W drugiej sferze działań idzie raczej o kontrolę poprawności zastosowania prawa do konkretnych spraw, przede wszystkim – w postępowaniach przed organami (instytucjami) szeroko rozumianej administracji publicznej. Oba działy zadań różni zatem optyka postrzegania oraz sposób rozwiązywania problemów prawnych. Dla kontroli zgodności przepisów (norm) z aktami normatywnymi wyższej mocy prawnej zasadniczym jest zestawienie abstrakcyjnie interpretowanych norm (bez względu na faktyczny kontekst ich późniejszego stosowania). Dla typowych natomiast „czynności ombudsmanskich”, tj. kontroli, czy przy konkretnym stanie faktycznym (zestawie realnych uwarunkowań indywidualnego przypadku) nastąpiło zastosowanie właściwych przepisów (norm), z respektem dla wolności i praw konkretnych osób (podmiotów prawnych) oraz z zachowaniem przepisów proceduralnych i wymogów sprawnego i bezstronnego działania organu (wymogów „dobrej administracji”), wymaga innego zakresu analizy. Polega na wzięciu pod uwagę jednostkowych uwarunkowań faktycznych, często – także motywacji działania osób zainteresowanych i zaangażowanych w sprawie funkcjonariuszy publicznych, stanu świadomości oraz elementów formy (procedury), terminowości i obiektywizmu działania. Są to punkty odniesienia różne od tych, które determinują badanie abstrakcyjnej zgodności przepisów (norm) różnej mocy w ramach tego samego (często: multcentrycznego) systemu prawa.

Stwierdzenie wskazanej tu odmienności azymutów kontroli prowadzi do postawienia znaku zapytania nad racjonalnością oraz wydolnością rozwiązań kojarzących w gestii tego samego organu obu wymienionych obszarów kontroli (monitorowania) stanu przestrzegania prawa. Znaki zapytania trzeba odnieść do rozwiązań estońskich (zwłaszcza od 1992 r.), kojarzących oba przedziały zadań w gestii jednego organu, łączącego „genetyczne” zadania kanclerza sprawiedliwości

z powinnościami typu „ombudsmanskiego”. Organu, dodać należy, o skromnej w Estonii tradycji (o zatem: doświadczeniu funkcjonowania), obarczonego szeregiem dalszych powinności (np. w sferze równego traktowania i zapobiegania praktykom dyskryminacyjnym) – przy skromnym, kilkunastoosobowym personelu pomocniczym.

Kolejnym dylematem, który towarzyszy rozważaniom nad instytucją kanclerza sprawiedliwości, zwłaszcza pod kątem możliwości adaptacji tej instytucji w innych demokratycznych systemach ustrojowych, jest kwestia celowości wyposażenia kanclerza w uprawnienia do badania bądź inicjowania kontroli konstytucyjności prawa.

Elementem wskazanego dylematu jest, w pierwszym rzędzie to, czy rolę Kanclerza ograniczyć do samego inicjowania postępowania o zbadanie konstytucyjności przez inne organy (Sąd Najwyższy w Szwecji i Finlandii, Sąd Państwa w Estonii), czy też przydać Kanclerzowi możliwość stwierdzenia niekonstytucyjności w konkretnych przypadkach, zwłaszcza w odniesieniu do aktów stosowania prawa, z możliwością wzruszenia mocy obowiązywania i skutkowania tychże aktów (np. indywidualnych, konkretnych aktów czy decyzji administracyjnych)⁴⁰. Druga ze wskazanych opcji niewątpliwie „ukonkretnia” znaczenie działań Kanclerza Sprawiedliwości (zwłaszcza w perspektywie oglądu obywateli/podmiotów prawa). Jednocześnie wykracza poza standard „czynności ombudsmanskich”, tj. powodujących jedynie wszczęcie postępowań weryfikacyjnych, nastawionych na „pozainstancyjną” kontrolę legalizmu konkretnych aktów stosowania prawa (rozstrzygnięć i decyzji *in concreto*).

Wspólna dla porównywanych trzech instytucji kanclerza sprawiedliwości jest funkcja badania (monitorowania) zgodności prawa z konstytucją i z ustawami. Bardziej uzasadnione wydaje się określanie tej funkcji kanclerza sprawiedliwości jako „kontroli” niż nadzoru, albowiem drugie z pojęć zakłada ingerencję organu nadzorującego w działalność organu (podmiotu) objętego nadzorem (a tego typu uprawnień kanclerzowi nie przysługują). Kanclerza sprawiedliwości nie podejmuje też rozstrzygających (i ostatecznych) decyzji w przedmiocie konstytucyjności bądź legalności aktów prawotwórczych (normatywnych); nie posiada też władczych uprawnień w przedmiocie likwidacji (uchylenia) aktów dotkniętych niezgodnością z aktami wyższej mocy prawnej.

Istotną pozostaje też okoliczność, czy kontrola zgodności z Konstytucją i ustawami dotyczy zarówno aktów generalnych (normatywnych), jak i aktów indywidualnych (aktów stosowania prawa). O ile pierwsza funkcja stanowi – zgodnie z tradycją szwedzko-finlandzką – domenę kanclerza sprawiedliwości, to w zakresie drugiej występuje zbieżność (a nawet: pokrywanie się) z funkcją inaczej usytuowanego ustrojowo Ombudsmána (Ombudsmána Parlamentarnego). Rodzi się wątpliwość dotycząca możliwości harmonijnego łączenia zadań organu związanego z władzą wykonawczą (kanclerz sprawiedliwości) oraz z władzą ustawodawczą (ombudsman). Z tego punktu widzenia rozwiązanie estońskie zasługuje na specjalną uwagę.

Szwedzki oraz – w zasadzie – finlandzki model funkcji kanclerza sprawiedliwości mieści się w ramach pierwszego z rozwiązań (optującego za kontrolą – abstrakcyjnie ujętą – aktów normatywnych). Wykładnia estońskich regulacji konstytucyjnych oraz ustawowych, przy pewnej ich ogólności (posłużeniu się pojęciem „aktów praw-

40 Por. E. Holmberg, N. Stjernquist, *Vår författning*, 7-de uppl., Stockholm 1988, s. 193, 218-219. Kwestia ta była przedmiotem kontrowersji podczas prac nad projektem konstytucji estońskiej, przyjętej ostatecznie (w referendum) 28 czerwca 1992 r. Pisała o tym estońska autorka Agnia Grigorjeva w nieopublikowanej pracy doktorskiej: *Instytucja Kanclerza Sprawiedliwości w Republice Estońskiej* (rozdz. I *in fine*).

nych”⁴¹), umożliwia interpretacje dwojakiej natury. W praktyce estońskiej przeważają poglądy priorytetowo ujmujące kontrolę abstrakcyjną aktów normatywnych (prawotwórczych). Estoński kanclerz sprawiedliwości (*Oiguskantsler*) pozostaje zatem, przede, strażnikiem ogólnego porządku prawnego.

Kolejną kwestią jest powierzenie kanclerzowi sprawiedliwości funkcji quasi-oskarżycielskiej: inicjowania procedury prowadzącej do ewentualnego oskarżenia wskazanych wysokich funkcjonariuszy publicznych (państwowych) o kwalifikowane złamanie Konstytucji bądź ustaw. Funkcja ta ma długą (choć podlegającą modyfikacjom) tradycję w szwedzkiej oraz finlandzkiej praktyce ustrojowej; została także „przeszczepiona” na grunt estoński.

Współczesne regulacje szwedzkie (przy zmiennych w czasie antecedenjach) legitymują szwedzkiego Kanclerza Sprawiedliwości do wnoszenia oskarżeń dotyczących członków rządu, ale także – sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego w przypadkach złamania przez nich Konstytucji lub ustaw wyczerpującego znamiona zbrodni w rozumieniu prawa karnego.

Rozwiązania przyjęte w Finlandii (w obowiązującej od 2000 r. konstytucji z 11 czerwca 1999 r.) upoważniają kanclerza sprawiedliwości (ale także ombudsmana oraz – co nietypowe – rząd) do przedłożenia parlamentowi (Eduskuncie) wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności karnej Prezydenta Republiki. Zakres merytoryczny zarzutów został jednak ograniczony do zarzutu popełnienia zdrady ojczyzny, zdrady stanu lub zbrodni przeciwko ludzkości (a więc zbrodni szczególnego kalibru). Przedmiotem zarzutu nie może być natomiast niewłaściwe wykonywanie przez Prezydenta Republiki jego czynności urzędowych. Ponadto kanclerz sprawiedliwości w Finlandii może zainicjować przeprowadzenie przez komisję konstytucyjną Eduskunty (parlamentu Finlandii) śledztwa w sprawie możliwości naruszenia konstytucji lub ustawy przez ministra-członka Rządu⁴².

Również estoński kanclerz sprawiedliwości uczestniczy w procedurach pociągania do odpowiedzialności karnej najwyższych funkcjonariuszy państwowych. W Estonii prawo inicjowania stosownego postępowania przez złożenie wniosku w parlamencie służy kanclerzowi w odniesieniu do członków parlamentu (co jest niemożliwe w Szwecji oraz Finlandii), Prezydenta, członka rządu, kontrolera państwowego, a także – przewodniczącego i sędziów Sądu Państwa (estońskiego sądu najwyższego⁴³).

41 Ani Konstytucja Republiki Estońskiej z 28 czerwca 1992 r. ani estońska ustawa o kanclerzu sprawiedliwości z 1999 r. nie zawierają definicji legalnej „aktu prawnego”.

42 Warto podkreślić, że tego typu śledztwem komisja konstytucyjna Eduskunty może objąć także działania Kanclerza Sprawiedliwości.

43 Występuje tu pewna analogia do prototypowanych dla Estonii rozwiązań finlandzkich, dotyczących – w Finlandii – sędziów Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego.

Jak trafnie podkreślała A. Grigorjeva⁴⁴, Kanclerz występuje tu w roli koniecznego „ogniwa” w procedurze formułowania zarzutów. Ostateczna decyzja w przedmiocie oskarżenia należy do parlamentu (Riigikogu). Kanclerz gwarantuje natomiast – jako doświadczony prawnik – przestrzeganie procedury karnej w toku postępowania przygotowawczego. Tym niemniej – inaczej niż w Finlandii – nie przejmuje w postępowaniu funkcji prokuratora generalnego.

W pierwotnym wzorcu instytucji kanclerza sprawiedliwości, jaki ukształtowały akty normatywne (konstytucyjne i niższej rangi prawnej) w Szwecji, newralgiczną funkcją kanclerza było służenie władzy wykonawczej, tj. najpierw monarsze, a następnie – wyemancypowanemu spod kurateli monarchy „parlamentarnemu” rządowi radą⁴⁵, pomocą i ostrzeżeniem przy kształtowaniu aktów prawodawstwa rządowego, podejmowaniu indywidualnych (konkretnych) aktów i decyzji oraz innych przedsięwzięć rządowych i ministerialnych. Funkcja ta jest nadal podtrzymywana (czemu służy dostęp kanclerza sprawiedliwości do dokumentacji prac rządowych oraz prawo wstępu i zabierania głosu na posiedzeniach rządu). Prawo to służy zarówno kanclerzowi szwedzkiemu (aczkolwiek pochodzi on z nominacji rządu i podlega rządowi, co rzutuje na skalę jego niezależności) jak i jego odpowiednikowi w Finlandii (gdzie kanclerz sprawiedliwości – powoływany przez Prezydenta⁴⁶ – ustosunkowuje się do prawnych aspektów aktów, decyzji oraz inicjatyw Prezydenta Republiki, rządu oraz członków rządu – ministrów). O niewykonaniu zastrzeżeń wobec aktów Rządu lub członków Rządu finlandzki Kanclerz Sprawiedliwości informuje Prezydenta Finlandii. Natomiast sygnalizując Prezydentowi niezgodność z prawem jego aktów lub decyzji, kanclerz jednocześnie występuje z niewiążącą adresata sugestią wycofania się lub zmiany aktu (czynności) Prezydenta.

Analogiczne uprawnienia przypisano estońskiemu kanclerzowi sprawiedliwości, powoływanemu przez parlament na wniosek Prezydenta Republiki. Co więcej, zobowiązano organ, którego akt został zakwestionowany przez kanclerza (z punktu widzenia zgodności z Konstytucją lub ustawą), do dostosowania kwestionowanego aktu do unormowań rangi konstytucyjnej bądź – odpowiednio – ustawowych. Praktyka podążyła w kierunku złagodzenia rygoryzmu czasowego. Przyjęto, że w ciągu 20 dni adresat zastrzeżeń kanclerza winien zainicjować działania w kierunku dostosowania zakwestionowanego aktu do unormowań konstytucyjnych bądź ustawowych⁴⁷.

44 A. Grigorjeva, *Instytucja...*, *op. cit.*, rozdz. IV.

45 N. Herlitz, *Sweden: A Modern Democracy on Ancient Foundations*, Minneapolis 1939, s. 47-50; G. Gerdner, *Det svenska regeringsproblemet, 1917-1920*, Uppsala 1946, s. 219-222; M. Grzybowski, *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989, s. 106-118.

46 Por. M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007, s. 128.

47 Takie ukształtowanie praktyki dowodzi, być może, nadmiernego rygoryzmu czasowego ustrojodawcy. W kategoriach prawnych budzi jednakowoż wątpliwość co do zgodności tego typu praktyki z literą unormowania konstytucyjnego.

Specyfiką rozwiązań szwedzkich jest konstytucyjne unormowanie wolności druku i wolności wypowiedzi w dwóch odrębnych, „odcinkowych” aktach konstytucyjnych (odpowiednio z 1949 i 1991 r.). Do pewnego stopnia następstwem tej specyfiki jest wyposażenie kanclerza sprawiedliwości w funkcję organu monitorującego przestrzeganie obu tych wolności konstytucyjnych i występującego (i to na zasadzie monopolu właściwości) z oskarżeniami w sprawach o ich naruszenie (przysługuje mu z tego tytułu szereg uprawnień instrumentalnych). Brak analogicznych regulacji konstytucyjnych w Finlandii i w Estonii potwierdza szwedzką oryginalność unormowań oraz unikalny wymiar stosownych uprawnień (i zadań) kanclerza sprawiedliwości w Królestwie Szwecji.

Rozwiązania finlandzkie z kolei wyróżnia objęcie kontrolą zgodności z konstytucją oraz z ustawami aktów i czynności Prezydenta Republiki, jakkolwiek służące „restrykcji” zgodności z prawem środki stosowane przez Kanclerza wobec Prezydenta poddano złagodzeniu. Mają one postać niewiążącej, choć uargumentowanej, sugestii dokonania korekty dostosowawczej bądź też wycofania aktu.

Z kolei atypową cechą rozwiązań estońskich jest zespolenie w gestii kanclerza typowych funkcji „modelowych” dla szwedzko-finlandzkiego prototypu z funkcjami ombudsmana (przy braku tego organu – jako odrębnego – w systemie ustrojowym Estonii) oraz organu monitorującego respektowanie zakazu dyskryminacji.

Tryb powstania, ograniczone możliwości (sądowe w Szwecji i Estonii, decyzją parlamentu – w Finlandii) przedterminowego zakończenia pełnomocnictw piastuna urzędu kanclerza, określona (konstytucyjnie lub ustawowo) kadencja, brak podległości funkcjonalnej gwarantują urzędowi kanclerza i osobom ten urząd sprawującym znaczny zakres niezależności. Obowiązek składania sprawozdań (z reguły: corocznych) ma wymiar zasadniczo informacyjny; nie ewokuje oceny po stronie adresata (adresatów): parlamentu, prezydenta, rządu ani też konieczności prolongowania zaufania. Organizacyjne wydzielenie (także: budżetowe) oraz autonomia w reglamentowaniu funkcjonowania podległego urzędu (kancelarii) praktycznie sprzyja niezależności funkcjonalnej.

Podstawowym walorem instytucji kanclerza sprawiedliwości (zaliczanym do jej „blasków”) zdaje się pozostawać jej merytoryczny (merytokratyczny) charakter: wymóg wysokich kwalifikacji prawniczych, apartyjność (*expressis verbis* wyrażona w konstytucji estońskiej; w Szwecji i Finlandii – „uświęcona” przez tradycję), stabilność (brak powiązania z polityczną rotacją ekip rządowych), zweryfikowany doświadczeniem krąg uprawnień i reguł funkcjonowania. Zachęcające są także efekty: stabilność regulacji prawnych i ich systemowa koherencja, zaufanie do legalizmu działań organów władzy publicznej, stopień zaufania do funkcjonariuszy państwa. Tym zaletom, skłaniającym ku „przejęciu” instytucji przez inne systemy ustrojowe i jej adaptacji na gruncie ich systemów ustrojowych, stoi na przeszkodzie słaba znajomość samej instytucji, jej statusu i uprawnień (także w zestawieniu z instytucją o zbliżonym rodowodzie: urzędem ombudsmana). Pojawiają się też nowe dylematy.

Niejednoznaczna pozostaje rola i stosunek działań kanclerzy do aktów prawa międzynarodowego (i zgodności z nimi aktów objętych kontrolą kanclerzy), w państwach członkowskich UE ponadto: kwestia traktowania aktów prawa wtórnego UE jako punktu odniesienia dla kontroli, inicjatyw i zarzutów ze strony kanclerza sprawiedliwości.

BIBLIOGRAFIA

- Grigorjeva A., Instytucja Kanclerza Sprawiedliwości w Republice Estońskiej (maszynopis rozprawy doktorskiej), Łódź 2007.
- Grzybowski M., Finlandia. Zarys systemu ustrojowego, Kraków 2007.
- Grzybowski M., Systemy polityczne współczesnej Skandynawii, Warszawa 1989.
- Herlitz N., Sweden: A Modern Democracy on Ancient Foundations, Minneapolis 1939.
- Holmberg E., Stjernquist N., Vår författning, 7-de upal., Stockholm 1988.
- Husa J., The Constitution of Finland. A Contextual Analysis, Oxford 2011.
- Konstytucja Finlandii, wstęp J. Osiński, Warszawa 1997.
- Konstytucja Finlandii, wstęp S. Sagan, V. Serzhanova, Rzeszów 2003.
- Lewandowski J., Historia Estonii, Wrocław 2002.
- Mogunowa M. A., Gosudarstwiennoje prawo Finlandii, Moskwa 2005.
- Nartis R., The Republic of Estonia Constitution on the Concept and Value of Law, „Juridica International” 2002, nr VII.
- Nergelius J., Constitutional Law in Sweden, Alphen aan den Rijn 2001.
- Nousiainen J., The Finnish Political System, Cambridge, Mass 1971.
- Persson G., Exklusivetsfråga: om förhållandet mellan tryckfrihet, yttrande frihet och annan rätt, Stockholm 2002.
- Rudholm S., Justitiekanslerämbetet 250 år, „Svensk Juristidning” 1964, nr 5.
- Sagan S. (red.), Ustrój państwowy Republiki Estonii, Rzeszów 2017.
- Szordykowska B., Historia Finlandii, Warszawa 1997.