

# WSTĘP

Celem poniższego opracowania jest analiza organów ochrony prawnej w państwach europejskich. Analiza ta dokonana została w dwóch ujęciach, zarówno w ujęciu systemowym, jak i w ujęciu komparatystycznym.

Za podjęciem takiej tematyki i przeprowadzeniem badań przemawiało kilka względów. Po pierwsze – były to moje rozległe zainteresowania prawami człowieka, z czym wiąże się ochrona tych praw przez organy ochrony prawnej poszczególnych państw.

Po drugie – były to moje własne wieloletnie badania na ten temat, prowadzone w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Dotyczyły one systemów organów ochrony prawnej w konkretnych państwach europejskich, przede wszystkim w Republice Federalnej Niemiec oraz organów ochrony prawnej w grupach państw, np. Unii Europejskiej, małych państw europejskich czy państw Europy Wschodniej<sup>1</sup>. Były to też opracowania dotyczące instytucji ombudsmana w Polsce i innych państwach europejskich.

Po trzecie – w ramach komparatystyki prawa konstytucyjnego zwracano uwagę głównie na organy władzy ustawodawczej, organy władzy wykonawczej oraz partie polityczne, a w najmniejszym stopniu (lub wcale) na organy ochrony prawnej, jakby „trzecia władza” w ogóle nie istniała. Dotyczyło to zarówno opracowań zbiorowych, jak i nawet publikacji poświęconych poszczególnym państwom.

Po czwarte – jest to brak kompleksowego opracowania na temat organów ochrony prawnej we wszystkich państwach europejskich, a tym bardziej ich ujęcia w aspekcie porównawczym. Zajmowano się np. tylko formami egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej, sądownictwem konstytucyjnym czy sądownictwem administracyjnym, albo poświęcano opracowania tylko

---

<sup>1</sup> Interesowały mnie również organy ochrony prawnej w państwach pozaeuropejskich, głównie w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i Izraelu, co zaowocowało późniejszymi publikacjami na ten temat.

grupom państw. W nielicznych opracowaniach z zakresu konstytucyjnego prawa porównawczego<sup>2</sup> komparatystyce organów ochrony prawnej poświęcono niewiele miejsca.

Po piąte wreszcie – są to potrzeby dydaktyczne, gdyż opracowanie takie wypełni lukę w zakresie materiałów do studiowania wewnątrz krajowej ochrony praw człowieka, co doskwierało przede wszystkim studentom politologii i bezpieczeństwa wewnętrznego instytutów nauk politycznych polskich uczelni.

Praca składa się ze wstępu, części pierwszej, części drugiej, części trzeciej, zakończenia oraz bibliografii. Wstęp wskazuje na cel opracowania oraz na strukturę pracy.

Część pierwsza poświęcona została założeniom metodologicznym pracy. Składa się na nią rozdział pierwszy będący wprowadzeniem do omawianej tematyki. W kolejnych czterech jego częściach dokonano analizy istoty ujęcia systemowego, istoty ujęcia komparatystycznego, pojęcia i rodzajów organów ochrony prawnej z polskiej perspektywy oraz czynników wpływających na powstawanie, rozwój i funkcjonowanie organów ochrony prawnej w państwach europejskich.

Obszerna część druga to próba ujęcia systemowego organów ochrony prawnej we wszystkich państwach europejskich. Znalazły się w niej trzy rozdziały, ze względu na trzy grupy państw europejskich wyodrębnionych przez autorkę.

Tak więc rozdział drugi poświęcony został omówieniu organów ochrony prawnej w tych państwach europejskich, które stały się członkami Unii Europejskiej przed 1 maja 2004 r., a więc które – jak należało przypuszczać – najszybciej spełniły standardy w zakresie instytucji demokratycznych, którymi są między innymi organy ochrony prawnej. Zostały one pogrupowane w następujący sposób: Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Republika Włoska, państwa Beneluksu (Królestwo Belgii, Królestwo Niderlandów, Wielkie Księstwo Luksemburga), państwa skandynawskie (Królestwo Szwecji, Republika Finlandii, Królestwo Danii), Republika Austrii, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Irlandia, państwa Półwyspu Iberyjskiego (Królestwo Hiszpanii, Republika Portugalska) oraz Republika Grecka.

Rozdział trzeci analizuje system organów ochrony prawnej w tych państwach europejskich, które uzyskały członkostwo Unii Europejskiej po 30 kwietnia 2004 r., a więc niejako w drugiej kolejności zrealizowały stan-

<sup>2</sup> R.R. Ludwikowski, *Prawo konstytucyjne porównawcze*, TNOiK, Toruń 2000 oraz B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, 2007.

dardy demokratycznego państwa prawnego. Są to: miniaturowe państwa Europy Południowej (Republika Malty, Republika Cypryjska), Republika Słowenii, państwa nadbałtyckie (Republika Litewska, Republika Łotewska, Republika Estońska), Republika Czeska i Republika Słowacka, Rzeczpospolita Polska, Węgry, Rumunia i Republika Bułgarii oraz Republika Chorwacji, która jako ostatnia z tej grupy dołącza do europejskiej struktury.

Rozdział czwarty wskazuje na system organów ochrony prawnej w pozostałych państwach europejskich, niebędących członkami Unii Europejskiej. Są to: Królestwo Norwegii i Republika Islandii, Konfederacja Szwajcarska, państwa Europy Wschodniej (Republika Mołdowy, Republika Ukrainy, Federacja Rosyjska, Republika Białoruś), Republika Albanii, państwa post-jugosłowiańskie (Bośnia i Hercegowina, Republika Serbii, Republika Czarnogóry, Kosovo, Republika Macedonii), miniaturowe państwa Europy kontynentalnej (Księstwo Liechtenstein, Republika San Marino, Księstwo Monako, Księstwo Andory), Państwo Miasto Watykan oraz Republika Turcji.

Omawiając systemy organów ochrony prawnej w państwach europejskich rozpoczęto od analizy organów wymiaru sprawiedliwości (sądów), poprzez omówienie organów kontroli konstytucyjności prawa, organów egzekwujących odpowiedzialność konstytucyjną, aż po instytucje ombudsmana, a na koniec – innych organów ochrony prawnej.

Część trzecia poświęcona została ujęciu komparatystycznemu, służy więc porównaniu poszczególnych typów organów ochrony prawnej w państwach europejskich pod względem różnych aspektów. Składa się z pięciu rozdziałów.

Rozdział piąty to komparatystyka organów wymiaru sprawiedliwości (sądów) w państwach europejskich. Znalazło się w nim kilka podrozdziałów, w tym zasady związane z sądownictwem, systemy sądownictwa, status sędziów i sędziów niezawodowych, sądy powszechne a sądy szczególne, sądy administracyjne, sądy wojskowe, środki odwoławcze oraz pozajudykacyjne organy związane w sądownictwem.

Rozdział szósty to komparatystyka organów kontroli konstytucyjności prawa w państwach europejskich. Uwagi i przemyślenia autorki zawarte zostały w trzech częściach: systemy i modele kontroli konstytucyjności prawa, formy działania sądów konstytucyjnych oraz sędziowie sądów konstytucyjnych.

Rozdział siódmy stanowi komparatystykę instytucji egzekwujących odpowiedzialność konstytucyjną w państwach europejskich. Uwzględniono w nim: zakres podmiotowy, przedmiotowy i instytucjonalny odpowiedzialności konstytucyjnej, odpowiedzialność konstytucyjną przed specjalnie powołanym

organem (organami) oraz inne modele odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich.

Rozdział ósmy to komparatystyka instytucji ombudsmana w państwach europejskich, szczególnie bliska autorce opracowania ze względu na swe wieloletnie zainteresowania badawcze w tym zakresie. W poszczególnych częściach znalazło się omówienie istoty instytucji ombudsmana, a następnie zróżnicowania ombudsmanów ogólnokrajowych o charakterze uniwersalnym, ombudsmanów ogólnokrajowych o charakterze wyspecjalizowanym, ombudsmanów lokalnych o charakterze uniwersalnym, ombudsmanów lokalnych o charakterze wyspecjalizowanym oraz quasi-ombudsmanów.

Rozdział dziewiąty stanowi komparatystykę innych organów ochrony prawnej w państwach europejskich. Poświęcony został organom kontroli państwowej, prokuraturze, adwokaturze i innym organom pomocy prawnej, Kanclerzom Sprawiedliwości oraz innym instytucjom.

W zakończeniu dokonano krótkiego podsumowania planowanych założeń oraz poprawności struktury pracy.

Bibliografia została podzielona na kilka części, gdyż jest obszerna i zróżnicowana. Część pierwsza to akty prawne, w tym akty konstytucyjne państw europejskich oraz wybrane akty ustawowe tych państw poświęcone poszczególnym organom ochrony prawnej.

Część druga to literatura, w tym monografie i druki zwarte oraz artykuły w opracowaniach zbiorowych i czasopismach naukowych.

Część trzecia to wybrane adresy internetowe. Były one szczególnie przydatne przy poszukiwaniach konstytucji tych państw, które nie zostały wydane w wersji drukowanej (np. Andory, Kosowa, Czarnogóry czy Serbii). Inne adresy internetowe dotyczyły między innymi konkretnych organów ochrony prawnej w poszczególnych państwach.

W trakcie prowadzenia badań istotne okazały się problemy z nazewnictwem. Ta sama nazwa była tłumaczona inaczej przez różnych autorów np. przez jednych sądy dystryktowe, innych – sądy obwodowe, a jeszcze innych – sądy okręgowe. Sąd najwyższy niektórych państw nazywano Sąd Najwyższy, a nie korzystano z nazwy wynikającej z bardziej dokładnego tłumaczenia, np. Wysoki Sąd. Często zamiast Sąd Konstytucyjny tłumaczono Trybunał Konstytucyjny, mimo że z języka ojczystego wynikała ta pierwsza nazwa. Niekiedy był to inny szyk wyrazów w tłumaczonej nazwie np. Trybunał Najwyższy lub Najwyższy Trybunał. Częste rozbieżności dotyczyły nazw organów pozajudycyjnych związanych z sądownictwem: np. Rada Sądownicza a inni – Rada Sądowa, zdarzało się też, że ci sami autorzy korzystali z tych nazw naprzemiennie.

Aby rozwiązać te dylematy starałam się używać nazw wynikających z oficjalnych tłumaczeń konstytucji państw, najczęściej wydawanych przez Wydawnictwo Sejmowe. Jeśli chodzi o nazwy instytucji ombudsmana, to korzystałam z tłumaczeń opublikowanych w wydawnictwie Biura RPO zatytułowanym *Ombudsmani krajowi*. W razie istnienia w literaturze kilku nazw podawałam wszystkie znane mi, w nawiasie obok albo w przypisach. Jeśli tłumaczyłam je sama, to starałam się w przypisie zaznaczyć, że jest to tłumaczenie własne.

Sporym problemem, jeśli chodzi o powstawanie organów ochrony prawnej, była rozbieżność dat. Były sytuacje, w których za datę kreacji instytucji uznawali różni autorzy datę wprowadzenia do ustawy (lub jej wejścia w życie), inni datę wprowadzenia do konstytucji (lub jej wejścia w życie), inni datę powołania instytucji, a jeszcze inni datę rozpoczęcia przez nią działalności. Założyłam więc, że za datę powstania instytucji uznaję datę wydania poświęconego jej pierwszego aktu prawnego (konstytucji lub ustawy).

Założenia metodologiczne pracy zostaną przedstawione szczegółowo w rozdziale pierwszym. W tym miejscu warto jedynie wspomnieć, że jako dwóch podstawowych metod badawczych użyto metody systemowej i metody komparatystycznej. Pomocniczo zastosowano metodę neoinstytucjonalną i metodę historyczną.