

Stojimo į ES
proceso stebėseną:

Teismų gebėjimai

2002
LIETUVA

Stojimo į ES proceso stebėseną: Teismų gebėjimai

2002
LIETUVA

Išleido

ATVIROS VISUOMENĖS INSTITUTAS

Október 6, u. 12.
H-1051 Budapest
Vengrija

400 West 59th Street
New York, NY 10019
JAV

© AVI (Atviros visuomenės institutas)/Stojimo į ES stebėsenos programa, 2002

© OSI/EU Accession Monitoring Program, 2002

Visos teisės išsaugotos.



TM and Copyright © 2002 Atviros visuomenės institutas

STOJIMO Į ES STEBĖSENOS PROGRAMA

Október 6, u. 12.
H-1051 Budapest
Vengrija

Originale anglų kalba yra skyrius apie Lietuvą ir
kitas šalis-kandidates iš Vidurio ir Rytu Europos:

Interneto tinklapis
www.eumap.org

Vilnius
Lietuva
2002

TURINYS

PADĖKOS	4
IŽANGA	6
PRATARMĖ	7
STOJIMO Į ES PROCESO STEBĖSENA: TEISMŲ GEBĖJIMAI	9
TEISMŲ GEBĖJIMAI LIETUVOJE	50

PADĖKOS

Atviros visuomenės instituto Stojimo į ES stebėsenos programa norėtų patvirtinti pagrindinį žemiau nurodytų asmenų vaidmenį tyrinėjant ir rengiant šias stebėsenos ataskaitas. Programa atsako už ataskaitų turinį.

Bulgarija	Yonko Grozev	<i>Helsinki fondas</i> (Helsinki Foundation)
Čekijos Respublika	Miroslav Krutina	<i>Helsinki fondas</i> (Helsinki Foundation)
Estija	Jaan Ginter	<i>Tartu universiteto teisės mokykla</i> (Tartu University Law School)
Vengrija	Agnès Köver	<i>ELTE Teisės mokykla</i> (ELTE Law School)
	András Medgyesi	<i>Medgyesi & Nagy</i>
Latvija	Kristīne Krūma	<i>Rygos aukštoji teisės magistratūros mokykla</i> (Riga Graduate School of Law)
Lietuva	Linas Sesickas	<i>Bernotas & Dominas</i> <i>GLIMSTEDT</i>
Lenkija	Lukasz Bojarski	<i>Helsinki žmogaus teisių fondas</i> (Helsinki Foundation for Human Rights)
Rumunija	Monica Macovei	<i>Helsinki žmogaus teisių komitetas</i> (Helsinki Committee for Human Rights)
	Iona Cornescu	<i>Nepriklausomas konsultantas</i>
Slovakija	Jozef Malý	<i>Detvai Ludik Malý Udváros</i>
Slovėnija	Boštjan Zalar	<i>Ljubljana universitetas,</i> Socialinių mokslų institutas

KONSULTACINĖS VALDYBOS NARIAI

Karoly Bard	<i>Vidurio Europos universitetas, Vengrija</i>
Giuseppe di Federico	<i>Aukščiausioji magistratų teismų taryba, Italija</i>
Rosa H.M. Jansen	<i>Utrecht apylinkės teismas, Nyderlandai</i>
Ernst Markel	<i>Austrijos Aukščiausiasis teismas, Europos teisėjų asociacija</i>
Peep Pruks	<i>Tartu Universitetas; Atviras Estijos fondas</i>
Andras Sajo	<i>Vidurio Europos universitetas, Vengrija</i>
Renate Weber	<i>Atviros visuomenės fondas – Rumunija</i>

Norėtume taip pat padėkoti žemiau nurodytiems asmenims už jų neįkainojamą indėlį į ataskaitas tyrimų ar recenzijos forma ir ataskaitų projektų recenzijas: Lucie Atkins, James A. Goldston, Valts Kalniņš, Ignat Kolchev, Katri Paas, Birgit Punison, Janja Roblek, Petr Smolik, Daniel Šmihula, Marek Tulipan.

STOJIMO Į ES STEBĖSENOS PROGRAMA

Rachel Guglielmo	Programų direktorius
Henrikas Mickevičius	Juridinis konsultantas
Timothy Waters	Juridinis konsultantas
Andrea Gurubi Watterson	Asistentė programų klausimais
Andrea Kiss	Asistentė programų klausimais

ĮŽANGA

Ši Atviros visuomenės instituto **Stojimo į ES stebėsenos programa** (toliau – **EUMAP**, angl. *EU Accession Monitoring Program*) buvo pradėta 2000 metais siekiant paremti nepriklausomą stojimo į ES proceso stebėseną.

Atsižvelgiant į plataus masto Atviros visuomenės instituto tikslus, EUMAP pagrindinį dėmesį skiria tirti, kaip valstybės institucijos laikosi politinių ES narystės kriterijų, nustatytų 1993 metais Europos Sąjungos viršūnių Taryboje Kopenhagoje:

Narystė reikalauja, kad šalis kandidatė būtų pasiekusi demokratiją, žmogaus teises, teisės viršenybę ir pagarbą mažumos teisėms bei mažumų gynimą užtikrinančių institucijų stabilumą:

Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, human rights, the rule of law and respect for ant protection of minorities.

EUMAP ataskaitas smulkiau paaiškino valstybių, kuriose vyksta stebėseną, nepriklausomi ekspertai. Jie linkę pritarti atsakingam ir nenutrūkstamam naujų narių priėmimui akcentuodami valstybėms keliamų politinių kriterijų svarbą ir pagrindinį visuomenės vaidmenį skatinant valstybės mastu laikytis tų kriterijų tiek iki stojimo, tiek ir įstojus į ES.

2001 metais EUMAP išleido pirmuosius du stebėsenos ataskaitų leidinius, skirtus mažumos teisių gynimui ir teismų nepriklausomumui dešimtyje Vidurio ir Rytų Europos valstybių kandidačių. 2002 metais išleistos naujos detalesnės ataskaitos (įskaitant ataskaitas dėl penkių stambiausių ES valstybių narių), taip pat teismų gebėjimų, korupcijos ataskaitos ir bendradarbiaujant su AVI (Atviros visuomenės instituto) Moterų programa/Atviros visuomenės fondu Rumunijoje (*OSI Network Women's Program/Open Society Foundation Romania*) – moterų ir vyrų lygių galimybių ir teisių Vidurio ir Rytų Europos valstybėse kandidatėse ataskaita.

EUMAP 2002 metų teismų gebėjimų ataskaitose vertinamas tiek atskirų teisėjų sugebėjimas veikti kompetentingai ir veiksmingai, tiek teisėjų ir teismų sistemos organizacinis efektyvumas.

EUMAP teismų gebėjimų stebėsenos metodiką (su ja galima susipažinti interneto tinklapyje www.eumap.org) nustatė pati EUMAP, prie to prisidėjo tarptautinė konsultacinė valdyba. Metodikoje numatoma parengti ataskaitą remiantis atliktais tyrinėjimais, įvairiais konkrečiais atvejais, įstatymų analize ir šalių korespondentų pateikta pokalbių medžiaga. Šalių ataskaitoms nekeliamas tikslas būti išsamiu ar moksliniu specifinių aptariamų sričių tyrimu; pagrindinis jų privalumas – nuoseklus tos pačios metodikos taikymas visoms šalims, kuriose vyksta stebėseną. EUMAP visiškai atsako už jų turinį.

PRATARMĖ

Šis teismų gebėjimams skirtas leidinys papildo 2001 metais išleistą leidinį apie teismų nepriklausomumą; nesunku pastebėti aiškų ir artimą šių dviejų sąvokų ryšį. Teismas yra valstybės valdžios institucija, kurios paskirtis – atlikti svarbias ir vertingas socialines funkcijas. Teismų gebėjimų sudedamosios dalys yra teismų narių ir jiems priklausančio personalo atrankos, karjeros, mokymo ir profesinio parengimo, vertinimo ir drausminimo būdai, taip pat tai, kaip teisėjai atlieka savo pareigas tiek individualiai, tiek kolektyviai ir kaip yra valdomi teismai.

Visoms išvardytoms veiklos sritims kartu būdingas *galios ir teisių* elementas; vadinasi, tai susiję su nepriklausomumu – kokie asmenys, kokios institucijos kontroliuos teismų sistemą. Politinių ir socialinių dalyvių skaičius ribotas: vykdomoji institucija, tai yra Teisingumo ministerija, Parlamentas, Nacionalinės teismų tarybos, patys teismai, įskaitant Aukščiausiąjį Teismą ir Konstitucinį Teismą (kaip rodo patys naujausi Čekijos ir Vengrijos Konstitucinių Teismų nutarimai dėl teismų reformos) ir teismų pirmininkai. Kas priima sprendimus ir pagal kokias procedūras tai daroma?

Įvairios kliūtys, sunkumai ir vilkinimas varžo teismų reformą visose valstybėse, bet labiausiai Vidurio ir Rytų Europos šalyse, kur baigėsi pusę amžiaus trukęs komunistinis valdymas, nuvertinęs teisėjus, teismus bei pačią teisę ir tai naudojęs tik kaip paprasčiausią savo galių ir teisių priemonę. Jiems reabilituotis visuomenės akyse, taip pat jų faktinei savivaldai reikia tiek laiko, tiek akivaizdžių rezultatų, įrodančių veiksmingumą ir atskaitomybę neperžengiant įstatymų nustatytų ribų. Taigi kyla iš dalies nerimą keliantis klausimas: kam šiandien reikalinga teismų reforma.

Vertingos šiame leidinyje pateiktos tyrimo išvados yra ryškus daugelio paradoksų pavyzdys: visoms minėtosioms šalims būtinos įvairiapusės struktūrinės reformos, kad teismų sistema įgautų gebėjimų atlikti savo konstitucinę misiją pagal demokratinės visuomenės reikalavimus. Šioms reformoms būtina ryžtinga ir ilgalaikė parlamentų ir vyriausybių politinė valia, tačiau galima paklausti, ar ši valia iš tiesų egzistuoja arba kiek nuosekli buvo pati Europos Sąjunga reikalaujama minėto įsipareigojimo.

Valstybės veikėjai paprastai nelinkę atsisakyti daugumos priemonių (teisinių ir *de facto*), kuriomis galima daryti įtaką teismų sistemai arba sudaryti sąlygas ją pažeisti iš išorės. Toliau leidinyje pateikiama gana daug konkrečių ir įtikinamų per didelės veiksmų laisvės, veiklos skaidrumo stokos ir nesuprantamų procedūrų pavyzdžių; būdami vienodos svarbos, jie įrodo aiškesnių standartų būtinybę, kad valstybės – tiek būdamos kandidatės, tiek vėliau tapusios narėmis – aiškiai žinotų, ką jos turi daryti demokratinėje visuomenėje. Reikia pagirti vyriausybes

ir parlamentus, kai jie bando įveikti šias kliūtis, ir padrašinti bei skatinti jų ryžtą ir veiksmingumą, kai jiems nesiseka.

Paskutinės, bet ne mažesnės svarbos visapusės reformos pastangos gali susidurti su kitos rūšies pasipriešinimu – noru atsiskirti: teisėjų pagunda tapti izoliuota ir konservatyvia organizacija, bet ne pakitusia ir atskaitinga sistema, propaguojančia nepriklausomumą.

Teismų sistemos reformos šalininkai susiduria su sunkia, bet būtina užduotimi. Vertingos šiame leidinyje pateiktos tyrimo išvados rodo, kad kai kuriose šalyse per vėlai pradėta pati reforma. Tik 2002 metais reforma prasiveržė; tai, matyt, lėmė būsimas Europos Sąjungos viršūnių Tarybos susitikimas Kopenhagoje, kur tikriausiai bus sprendžiamas šių šalių priėmimo klausimas. Vienas dalykas vis dėlto pakankamai aiškus – reikia dar daug ką nuveikti šias valstybes priėmus į Europos Sąjungą, ypač teisėjų atrankos, pareigų paaugštinimo ir vertinimo srityse; išipareigojimai, kuriuos prisiima šios valstybės, yra ne stojimo į ES išipareigojimai, o narystės išipareigojimai.

Toliau pateikiami duomenys bus vertingas vadovas visiems, kas dalyvauja šiose reformose iš esmės; Atviros visuomenės instituto Stojimo į Europos Sąjungą stebėsenos

programa ir autoriai nusipelno pagyrimo už tai, kad mes galime susipažinti su tokia gausia naudinga informacija ir vertinimais. Dar svarbiau pabrėžti, kad kiekvienas, būdamas suinteresuotas Europos Sąjungos likimu, būtinai turi perskaityti čia pateiktas išvadas ir jomis vadovautis.

Roger ERRERA

Profesorius, Vidurio Europos universitetas (Central European University),

Valstybės Tarybos garbės narys, Paryžius

Stojimo į ES proceso stebėseną: Teismų gebėjimai

TURINYS

I.	IŽANGA	3
A.	BENDRIEJI PRINCIPAI: KAIP KELIAMI TEISMŲ GEBĖJIMAI?	4
B.	EUROPOS SAJUNGOS VAIDMUO: TIKROSIOS NARYSTĖS STANDARTŲ AIŠKINIMAS	8
II.	STEBĖSENOS REZULTATŲ APŽVALGA	10
A.	NAUJAUSI POKYČIAI, TURINTYS ĮTAKOS TEISMŲ NEPRIKL AUSOMUMUI IR GEBĖJIMAMS, – ŠALIŲ REZULTATŲ APIBENDRINIMAS	10
1.	Bendrosios pastabos	10
2.	Apibendrinamosios išvados valstybėse	11
B.	TEISĖJŲ PROFESINĖ KOMPETENCIJA. 14	
1.	Atranka ir pareigų paauskšt inimas ..	14
2.	Teisėjų veiklos vertinimas ir reglamentavimas	18
3.	Teisėjų mokymas	22
C.	TEISMŲ SISTEMOS INSTITUCINIAI GEBĖJIMAI	24
1.	Teismų valdymas ir administravimas	24
2.	Teismų administraciniai gebėjimai	29
D.	REKOMENDACIJOS	32
1.	Valstybėms kandidatėms	32
2.	Europos Sąjungai	32

I. IŽANGA

Šioje apžvalgoje ir prie jos pridėtosė šalių ataskaitose vertinama dešimties Vidurio ir Rytų Europos valstybių, siekiančių narystės Europos Sąjungoje, teismų gebėjimų būklė.¹

2001 m. Stojimo į ES stebėsenos programa (toliau – EUMAP, angl. *the EU Accession Monitoring Program*) paskelbė ataskaitas apie valstybių kandidačių pastangas tam tikrais aspektais įvykdyti politinius kriterijus dėl narystės.² Ataskaitose didžiausias dėmesys skiriamas su teismų nepriklausomumu susijusiems klausimams kaip esminiam reikalavimui, kad Europos Sąjungos valstybės narės užtikrintų teisės viršenybę ir žmogaus teises garantuojančių institucijų stabilumą, aspektui.

Šiose ataskaitose nagrinėjami teismų gebėjimai papildė 2001 m. ataskaitas.³ Jomis siekiama atkreipti valstybių kandidačių vyriausybių ir tų šalių teismų dėmesį į visuomeninius ir Europos Sąjungos klausimus, kuriuos dar reikės spręsti, kad valstybių kandidačių teismų sistemos įgytų gebėjimų, būtinų išsipareigojimams dėl narystės įgyvendinti.

EUMAP plėtra nuo teismų nepriklausomumo ir nešališkumo iki kitų principų, kuriais išsiskiria autonomiški ir kompetentingi teismai, yra šio Europos regiono teismų reformos evoliucijos rezultatas. Nors iš esmės teismų reforma turėtų būti visapusiška ir aprėpti visus teismų sistemos elementus, komunistinio laikotarpio palikimas pavertė dabartinių ES valstybių kandidačių teismų emancipaciją ypatingai opia problema.⁴ Nepriklausomumas yra neatskirama spendimų

¹ Šiose ataskaitose sąvoka „valstybės kandidatės“ reiškia dešimt valstybių, kuriose vykdoma Stojimo į EU stebėsenos programa (*EU Accession Monitoring Program, EUMAP*), t.y. Bulgarija, Čekijos Respublika, Estija, Vengrija, Latvija, Lietuva, Lenkija, Rumunija, Slovakija ir Slovėnija, bet neapima Maltos ir Kipro; Turkijai ši sąvoka taip pat netaikoma. Šioje apžvalgoje situacijos konkrečioje valstybėje kandidatėje nuorodos paprastai pateikiamos be citatų; jas rasite prie apžvalgos pridėtamose šalių ataskaitose.

² Žr. Stojimo į ES stebėsenos programa, „Stojimo į ES proceso stebėseną: Teismų nepriklausomumas“ (Atviros visuomenės institutas, Budapeštas, 2001); galima rasti: www.eumap.org (toliau – 2001 m. EUMAP ataskaitos).

³ Šios ataskaitos yra sudarytos taip, kad jas būtų galima skaityti atskirai arba kartu su 2001 m. ataskaitomis; daugelis šiose ataskaitose pateikiamų teorinių ir praktinių argumentų dėl reformos, ypač teismų nepriklausomumo, plačiau nagrinėjami 2001 m. ataskaitose. Žr. 2001 m. EUMAP ataskaitas.

⁴ Žr., pvz., Lucie Atkins. „Kintantis teismų reformos dėmesio centras: nuo nepriklausomumo iki gebėjimų“ (*The Shifting Focus of Judicial Reform: from Independence to Capacity*); galima rasti: www.eumap.org.

priėmimo teismo tvarka dalis – tiesą sakant, sprendimas iš viso negali būti priimtas, jeigu teisėjas nėra nepriklausomas ir nešališkas; kadangi pati ankstesniųjų režimų sąranga neleido įgyvendinti visiško teisėjo nepriklausomumo ir nešališkumo principų, Vidurio ir Rytų Europoje pagrįstai tiek daug dėmesio skiriama būtent šiems klausimams. Nors dar lieka nemažai neišspręstų su teismų nepriklausomumu susijusių problemų (jos aptariamose šių metų ataskaitose), per pastaruosius dvylika metų daugelio valstybių šioje srityje⁵ pasiekta išpūdinga pažanga šiandien leidžia nagrinėti kitus teismų reformos aspektus, kurie papildoma padeda atkurti teismų nepriklausomumą.

Išplėsti klausimų, į kuriuos reikėtų atsižvelgi, sritį ne tik galima, bet ir būtina, kadangi nuolat darosi svaresnis Europos teismų vaidmuo politiniame, ekonominiame ir visuomenės gyvenime ir dėl to viešieji interesai reikalauja profesionalumo, veiksmingumo ir atskaitingumo. Tai ypač svarbu valstybėms kandidatėms; staigus politinis posūkis iš totalitarizmo į demokratiškąją Europos Sąjungą, laisvoji rinka, žmogaus teisės bei teisės viršenybės principas ir kartu teisinių dokumentų kaip socialinio reglamentavimo priemonių gausa lėmė, kad ypač padaugėjo teismams perduotų bylų ir jos tapo sudėtingesnės. Šis naujas išbandymas reikalauja iš teisėjų ir teismams vadovaujančių asmenų įgyti naujų gebėjimų ir juos tobulinti bei plėsti veiksmingus ir skaidrius darbo metodus. Jeigu teismų sistemos reforma neįvyks socialiniu požiūriu, visuomenės pasitikėjimo nesulauks ir teismų teisėtumas.

Tešiant praėjusių metų ataskaitose pradėtą darbą, šių metų ataskaitose aptariama didžioji dalis nuo 2001 m. rugpjūčio mėn. iki 2002 m. liepos mėn. įvykusių kiekvienos valstybės konstitucinės sąrangos ir reguliavimo sistemos ar praktikos pasikeitimų, turinčių įtakos teismų sistemai, tarp jų ir pasikeitimai, turintys reikšmės teismų nepriklausomumui. Tačiau pagrindinis tikslas yra nustatyti esamų mechanizmų ir reikalavimų veiksmingumą užtikrinant, kad teisėjų kvalifikacija ir pagalbinė teismų sistemos infrastruktūra garantuotų nepriklausomo, kompetentingo, atskaitingo ir efektyviai veikiančio teismo gebėjimus.

A. BENDRIEJI PRINCIPAI: KAIP KELIAMI TEISMŲ GEBĖJIMAI?

Teismų gebėjimų koncepcija gali būti suprantama kaip keturių tarpusavyje susijusių sąvokų – nepriklausomumo bei nešališkumo, profesinės kompetencijos, atskaitingumo ir veiksmingumo – vienovė.

Nepriklausomumas ir nešališkumas. Šioje ataskaitoje daugiausia dėmesio skiriama teisėjų gebėjimams spręsti, tačiau akivaizdu, jog svarbiausias dalykas priimant

⁵ Žr., pvz., 2001 m. EUMAP ataskaitos, 21 psl.

sprendimus yra tai, kad atskiri teisėjai turėtų visas garantijas būti tikrai nepriklausomi, kai atlieka savo pagrindines sprendimų priėmimo funkcijas.⁶ Tačiau dar plačiau žvelgiant į šiuos klausimus, aišku, kad teisėjai ar teismų sistema kaip visuma privalo turėti antraeilį nepriklausomumą, užtikrinantį jų galimybes tvarkyti savo reikalus.

Taip yra ne dėl to, kad egzistuoja kokio nors prigimtinė teisė į nepriklausomą administravimą kaip tokį, – tiesiog patirtis parodė, kad tiesioginių ir oficialių nepriklausomumo garantijų dažnai nepakanka, jeigu yra netiesioginių ar neoficialių būdų, kuriais iš šalies galima daryti įtaką teisėjams. Teismų biudžetų, administravimo ar drausminių institucijų arba teisėjų karjeros išorinė kontrolė gali pakenkti teisėjų nepriklausomumui priimant sprendimus, nors egzistuoja oficialios garantijos. Kai aplinkybės to reikalauja ar tai yra leistina, teismų sistema turėtų būti atskira ir savarankiška (t. y. turinti savivaldos teises ir galinti tvarkyti savo reikalus) valdžios šaka arba bent jau galėtų prasmingai dalyvauti tvarkant savo pačios reikalus.

Konkrečiai valstybėse kandidatėse dar egzistuojanti teismų subordinacija ir priklausomybė, o plačiau žvelgiant – ir ilgalaikiai politinės diktatūros kultūriniai padariniai gali pareikalauti institucijų atskyrimo ir teismų nepriklausomumo institucinių garantijų; šios priemonės būtų radikalesnės negu valstybėse, kuriose teisėjų nepriklausomumo kultūra ar visų šalių sutikimu (konsensusu) ir derybomis grindžiamos sprendimų priėmimo tradicijos jau išsitvirtinusios. Tačiau kiekviena dabartinė ar būsimoji valstybė narė, nesuteikianti savo teismų sistemai pakankamos savivaldos, turėtų pasistengti paaiškinti, kodėl toks nukrypimas nuo Europos Sąjungos narystės normų turėtų būti priimtas.

Kaip teigiama 2001 m. EUMAP ataskaitose, teismų nepriklausomumas nėra teisėjams suteikta absoliuti teisė, o tik visuomenės struktūrinis strateginis sprendimas suteikti teisėjams saikingą laisvę, kad būtų užtikrinta prasmingo teisingumo visiems galimybė. Šia prasme tai yra tik platesnės strateginių pasirinkimų, iš kurių gali rinktis visuomenė tokią galimybę užtikrindama, srities dalis; į šią platesnę pasirinkimų sritį įeina tai, kas šiose ataskaitose vadinama teismų gebėjimais. Nepriklausomas valdymas ir administravimas lygiai taip pat gali būti suprantami kaip teismų nepriklausomumo arba teismų gebėjimų aspektas – iš tiesų, formalūs apibrėžimo skirtumai yra mažiau naudingi nustatant politiką negu pragmatinis įvertinimas to, kokios gali būti skirtingų požiūrių į teismų sistemos darbo struktūros sudarymą pasekmės.

⁶ Žr., pvz., Pasaulinės teisėjų chartijos, priimtose Tarptautinės teisėjų asociacijos 1999 m., 1 str.: „Teisėjų nepriklausomumas yra būtina nešališko teisingumo pagal įstatymą sąlyga.“

Profesinė kompetencija. Nepriklausomumas priimant sprendimus ir net administracinis nepriklausomumas gali būti esminiai dalykai, bet to nepakanka; nebūtų labai racionalu, kad teisėjai būtų nepriklausomi, jeigu jie vis tiek nėra kompetentingi. Jeigu atskiri teisėjai ir teisėjai kaip visuma nesugeba laiku priimti veiksmingų sprendimų, kurie didžiaja dalimi atitiktų viešąją teisingumo sampratą, ją stiprintų ir ugdytų, tai visuomenė mažai laimėtų suteikdama teisėjams plataus masto nepriklausomumą.

Taigi atskirų teisėjų profesiniai gebėjimai sudaro teismų gebėjimų pagrindą. Teisėjai turi būti sveikos nuovokos, pasižymėti profesine erudicija ir kompetencija, kad remdamiesi įstatymais ir savo sąžine galėtų veiksmingai priimti sprendimus. Dėl to kandidatai į teisėjus turėtų būti atrenkami laikantis aiškios procedūros, kuria patikrinamas jų asmenybės ir profesinių gebėjimų tinkamumas šiai daug jėgų reikalaujančiai profesijai. Panašiai ir teisėjų pareigų paaukštinimas turėtų būti pagrįstai bei apgalvotai siejamas su parodytais sugebėjimais ir teisėjai turėtų turėti galimybę, o galbūt prievolę nuolat atnaujinti ir tobulinti profesines žinias bei įgūdžius.

Yra įvairių būdų užtikrinti, kad aukštos kvalifikacijos žmonės ateitų į teismų sistemą ir ten tobulėtų; tai ir valstybės tarnybos būdas, kuris pritraukia į teisėjų luomą jaunų profesionalų, ir bendrosios teisės šalių tradicija teisėjais skirti brandaus amžiaus asmenis. Visos valstybės kandidatės kaip ir daugelis valstybių narių yra priėmusios tam tikrą priėmimo į valstybės tarnybą modelį; tačiau abu šie pagrindiniai būdai turi privalumų ir trūkumų, o pati šios srities reforma turėtų vykti išsamiai atsižvelgiant į visus aspektus. Pavyzdžiui, tas faktas, kad daugelyje valstybių naujiems teisėjams nustatomas bandomasis laikotarpis – vertinimo būdas, kuris būtinai verčia abejoti jų nepriklausomumu priimant sprendimus – yra tiesioginė nuomonė, kad nauji teisėjai turi mažai patirties, pasekmė; savo ruožtu tai yra sistemos, kurioje ką tik baigę universitetą absolventai priimami dirbti teisėjais, tiesioginė pasekmė.

Atskaitingumas. Teismų nepriklausomumo garantijos ir priemonės atskirų teisėjų asmeniniams ir profesiniams gebėjimams skatinti turi būti nustatytos atsižvelgiant į mechanizmus, užtikrinančius teisėjų kolektyvinį ir individualų atskaitingumą tiek visuomenei kaip tokiai, tiek kitoms valstybinės valdžios šakoms, tiek ir pačioje teismų sistemoje. Iš tiesų, kaip teigiama 2001 m. EUMAP ataskaitose, atskaitingumas ir nepriklausomumas faktiškai yra vienas kitą papildantys principai, reikiantys visuomenės sprendimą dėl tam tikrų bendrų tikslų suteikti teismams ribotą savarankiškumą, ir dėl tos priežasties nepriklausoma teismų sistema turi būti galiausiai atskaitinga už savo sprendimus ir veiksmus.

žiūrint iš praktinės pusės, jeigu nėra aiškių būdų atskaitingumui įtvirtinti, teismai iš esmės negalės užtikrinti visuomenės pasitikėjimo teismų gebėjimais įgyvendinti

tikrąjį teisingumą ir apsaugoti socialines, ekonomines ir demokratines vertybes. Visoje Vidurio ir Rytų Europoje dažnai manoma, jog padidėjęs nepriklausomumas per daug susiaurino pagrįstą kontrolę, kurios reikia, kad būtų galima nustatyti piktnaudžiavimo tarnyba teismų sistemoje atvejus ir taip drausminti. Nors visada būtina apsaugoti teisėjus nuo politikų įtakos, kad būtų užtikrintas jų nepriklausomumas priimant sprendimus, atskaitingumo mechanizmai vis tiek turėtų garantuoti teisėjų profesinį ir visuomeninį atskaitingumą už savo veiklą.

Tam tikri būdai priderinti teismų nepriklausomumą prie atskaitomumo aprėpia skaidumo užtikrinimą ir teisėjų, kitų valdžios šakų, visuomenės informavimo priemonių ir visuomenės nekontroliuojamo bendravimo kelių sukūrimą;⁷ šiais būdais bus akivaizdžiai sustiprinti teisėjų profesiniai gebėjimai, taip pat gaunama informacija apie teisėjų veiklą. Konkrečiai teisėjų atskaitingumas reikalauja pagrįstai skaidrių teisėjų atrankos ir jų veiklos vertinimo mechanizmų ir kad teismų vidiniai veiksmai būtų atliekami pagal iš anksto nustatytas taisykles, kurios tam tikru mastu nekontroliuojamai peržiūrimos iš šalies. Todėl pirmiausia teismų atskaitingumui reikia skaidrumo ir atsakingumo, o ne formalios teisinės atsakomybės ir sankcijų, už kurių visada slypi grėsmė teisėjų nepriklausomumui.⁸

Organizacinis veiksmingumas. Visuomenė suteikia nepriklausomumą teisėjams ne kaip abstrakčią teisę, bet kaip pragmatišką privilegiją visuomenės gerovei užtikrinti; kad šis statusas būtų išsaugotas, teisėjai ir visa teismų sistema privalo įrodyti, kad gali spręsti ginčus ir įgyvendinti teisingumą pagal įstatymus ir laiku bei veiksmingai. Iš tiesų, sustiprėję administraciniai gebėjimai ir naujoji teismų sistemos veiklos kultūra yra svarbūs, nors dažnai liekantys nepastebėti prasmingos teismų reformos veiksniai.

Nors pagrindinis dalykas yra profesionalūs ir kvalifikuoti teisėjai, tačiau to nepakanka; netinkama organizacinė struktūra pavers niekais visas net ir pačių gambiausių teisėjų pastangas. Norint laikui bėgant pasiekti reikiamo lygio sistemos kompetencijos, visa teismų sistema turi būti organizuota taip, kad kompetentingiems ir atskaitingiems teisėjams būtų sąlygos sėkmingai atlikti pareigas gerai organizuotoje sistemoje. Tokiai sistemai reikalinga pajėgi ir skaidri

⁷ Žr. 2001 m. EUMAP ataskaitų 19-20 p.

⁸ Dėl tos priežasties baudžiamosios ir civilinės atsakomybės bei teisėjų profesinės drausmės klausimams, taip pat korupcijai, teismų etikai ir interesų konfliktams, – nors tai labai svarbūs dalykai, – 2002 m. ataskaitose neskiriamas pagrindinis dėmesys; šie klausimai bus svarstomi tik siejant juos su kitais dalykais. Korupcija dešimtyje valstybių kandidačių, įskaitant jos rimtas pasekmes tų valstybių teismų sistemoms, išsamiai nagrinėjama keliuose gretutiniuose ataskaitose: *Stojimo į ES monitoringo programa, Stojimo į ES proceso monitoringas: Korupcija ir antikorupcinė politika* (Atviros visuomenės institutas, Budapeštas, 2002 m. spalio mėn.), galima rasti www.eumap.org.

organizacinė struktūra, kvalifikuotas ir labai prityręs valdymas bei tinkami žmogiškieji, finansiniai ir techniniai ištekliai tiek valstybės mastu, tiek teismų lygiu.

Teismų institucijos administracinis darbas turėtų būti sutvarkytas taip, kad būtų deramai atsižvelgta į teismo klientų laiką ir išlaidas. Teismai turėtų turėti galimybę naudotis tinkamomis informacijos apdorojimo technologijomis ir reikiama literatūra, o teismams vadovaujantys asmenys turėtų būti atskaitingi už savo darbą taip, kaip teisėjai. Svarbiausia, kad teisėjai patys suvoktų atsakomybės ir kompetencijos svarbą ir išsiugdytų profesinę etiką – tai ypač svarbus veiksnys, turint omenyje tradiciškai žemai vertinamą teisėjo statusą valstybėse kandidatėse vyravusioje sistemoje.

Pastangų įvykdyti reformą tarpusavio ryšys. Aptarti keturi pagrindiniai kiekvienos reikšmingos teismų reformos veiksniai yra glaudžiai susiję ir net iš dalies sutampa. Pavyzdžiui, teisėjų atrankos ir karjeros metodai bei standartai yra svarbiausias dalykas tiek teisėjų nepriklausomumui apsaugoti, tiek teisėjų korpuso kvalifikacijai užtikrinti.⁹ Teisėjų mokymas plečia jų specialias profesines žinias bei igūdžius, – tai ypač svarbu teisėjų profesinei kompetencijai, – ir nuosekliai sudaro jiems galimybę būti labiau nepriklausomiems tiek dėl sukauptų žinių, tiek per teismų savivaldą. Teisėjų veiklos vertinimas savo ruožtu yra profesinio atskaitingumo forma ir kartu būdas skatinti plėsti profesinius igūdžius bei žinias ir nepriklausomumą. Plačiau žvelgiant, institucinė sąranga gali arba prisidėti prie teisėjų nepriklausomumo, profesinės kompetencijos, atskaitingumo ir veiklos veiksmingumo, arba tam trukdyti.

Būtų idealu, jeigu, darant bet kokią reikšmingą teismų sistemos pakeitimą, vienodas dėmesys būtų skiriamas visiems teismų gebėjimų veiksniams, o į reformą būtų žvelgiama kompleksiskai ir plačiai. Pernelyg siauras susitelkimas ties vienu atskiru, nors ir svarbiu reformos aspektu pamirštant kitus dalykus negali pagerinti teismų darbo. Atvirkščiai, tai gali net pakenkti bendriems teismų gebėjimams laiku ir kvalifikuotai priimti sprendimus.

Pavyzdžiui, išskirtinis dėmesys veiksmingumui bylų nagrinėjimo spartos prasme gali būti žalingas, nes greitai sprendimus priimantis, tačiau pataikaujantis teisėjas kompromituoja patį neutralaus sprendimo priėmimo procesą. Kita vertus, nepagrįstas, pabrėžtinas dėmesys teisėjų nepriklausomumui neatsižvelgiant į

⁹ Žr., pvz., Jungtinių Tautų pagrindiniai principai dėl teismų sistemos nepriklausomumo, 10 straipsnis (galima rasti http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm): teismų nepriklausomumas tiesiogiai siejamas su teisėjų profesinėmis ir asmeninėmis savybėmis: „Asmenys, atrinkti eiti teisėjo pareigas, turi būti sąžiningi, turintys gebėjimų ir tinkamą išsilavinimą ar kvalifikaciją teisės srityje.”

kitus įtakos teismų sistemos veiklai turinčius veiksnius gali lemti tai, jog bus atsisakyta pastangų kontroliuoti teisėjų darbą ir tuo pačiu smukdomas jų profesionalumas ir veikla.¹⁰

Dar svarbiau yra tai, kad šiose ataskaitose neperšama mintis, kad egzistuoja grynai techniniai, tačiau išsamūs atsakymai, kaip galima užtikrinti veiksmingą, ataskaitingą, kompetentingą ir nepriklausomą teisinių ginčų sprendimą. Sukurti tikrai nepriklausomą ir veiksmingą teismų sistemą arba esamą teismų sistemą reformuoti pagal teismų nepriklausomumo ir profesinės kompetencijos principus yra sudėtingas socialinis uždavinys, kuriam įgyvendinti nėra greito recepto; tokios reformos sėkmė ar nesėkmė negali būti išreikšta statistiniais rodikliais. Labiau negu finansinių ar techninių išteklių sėkmingai reformai reikia socialinės ir politinės valios, o ypač jai reikia visiškai kitokios aplinkos. Visuomenė – tiek eiliniai piliečiai, tiek valdžios atstovai – turi suprasti, kad kuriama ir remiama tikrai nepriklausoma bei kompetentinga teismų sistema yra bendras tikslas, kuriam teiktina pirmenybė. Siekti šio bendro tikslo galėtų kartu skatinti ir Europos Sąjunga, ir visos jos narės.

B. EUROPOS SAJUNGOS VAIDMUO: TIKROSIOS NARYSTĖS STANDARTŲ AIŠKINIMAS

Stojimo procesas davė precedento neturintį impulsą teismų reformoms valstybėse kandidatėse ir parodė, koks svarbus Europos Komisijos vaidmuo šiam procesui. Komisija daug dėmesio skyrė teismų sistemos gebėjimams ginti piliečių teises, padėti kurti palankią verslo aplinką ir įgyvendinti ES įstatymus,¹¹ o pastaruoju metu vis daugiau akcentuojamas teismų nepriklausomumas nagrinėjant bylas ir administravimo srityje.¹² Pavyzdžiui, 2002 m. Komisija pradėjo įgyvendinti

¹⁰ *Pvz.*, reforma Italijoje parodė, kad tuo atveju, kai teisėjų nepriklausomumo siekiama pamirštant kitas vertybes, t. y. teisėjų atskaitingumą ir profesinės kompetencijos garantijas, reforma gali būti pasmerкта žlugti ir pagaliau net pakenkti teisėjų nepriklausomumui. Žr. Giuseppe Di Federico, „Teisėjų nepriklausomumas Italijoje: Kritiška apžvalga (nesisteminiu) lyginamuoju požiūriu“, „Vadovas teisėjų nepriklausomumui ir nešališkumui skatinti“ (Jungtinių Amerikos Valstijų tarptautinės plėtros agentūra, Demokratijos ir valdymo biuras, Techninių leidinių serija, 2002 m. sausio mėn.), galima rasti <http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/pnacm007.pdf>.

¹¹ 2001 m. Europos Komisijos strateginis dokumentas, galima rasti: www.eumap.org (jame pažymima, kad nuspėjama ir veiksminga teismų sistema yra ... būtina piliečių ir verslo interesams ginti; [valstybėms kandidatėms] reikalingas tinkamas teismų gebėjimų ... lygis, kad jos galėtų įgyvendinti *aquis*)).

¹² 2001 m. pirmą kartą Komisijos reguliariosiose ataskaitose buvo pabrėžta, kaip svarbu apsaugoti teismų nepriklausomumą. Žr. Europos Komisija, 2001 m. reguliariosios ataskaitos dėl stojimo progreso, galima rasti: www.eumap.org.

kiekvienos valstybės kandidatės teismų sistemai skirtą Veiksmų planą kartu su specialia finansine parama, kad būtų sustiprinti administraciniai ir teismų gebėjimai.

Komisijos raginimai ir skatinimai pasirodė esą gana veiksmingas teismų sistemos reformos stimulus; per pastaruosius dvejus metus Slovakijoje buvo padaryti Konstitucijos pakeitimai, turintys įtakos teismų sistemai, o Lenkijoje (2001 m.), Bulgarijoje, Čekijos Respublikoje, Estijoje, Lietuvoje, Slovakijoje ir Slovėnijoje (visose šalyse 2002 m.) įsigaliojo nauji sistema nustatantys įstatymai arba buvo atlikti esminiai galiojančių įstatymų pakeitimai. Visose valstybėse buvo padaryta nemažai konkrečių pakeitimų, o kai kurie konstituciniai teismai paskelbė svarbius sprendimus, kurie yra reikšmingi tų šalių teismų sistemoms.

Tačiau daugelyje šių valstybių naujai priimtuosius teisės aktus dar reikia veiksmingai įgyvendinti ir nemažai atvejų, kai turi būti ištaisytos rimtos vykstančių reformų klaidos. Dėl šios priežasties teismų reformai teikiamas visuomeninis ir politinis prioritetą turi išlikti ir pasibaigus pradiniam įstatymų leidybos etapui, toks požiūris iš tiesų bus veiksmingas tik tuo atveju, jeigu jis nesikeis ir po įstojimo į ES, ir visą tikrosios narystės laiką.

Tačiau aiškūs standartai yra svarbūs ne tik dabartinėms kandidatėms, siekiančioms narystės: dabartinės valstybės narės taip pat dalyvauja šiuo metu vykstančioje reformoje, kuria siekiama sustiprinti teismų gebėjimus; tai patvirtina faktas, kad pastaruoju metu teismų tarybos kuriamos visoje Vakarų Europoje: Airijoje (1998 m.), Danijoje (1999 m.), Belgijoje (1999 m.) ir Nyderlanduose (2002 m.). Vakarų Europos teismų sistemos susiduria su panašiomis problemomis, kurios „kankina“ ir valstybes kandidatės Rytų Europoje. Gerai žinomas Italijos pavyzdys rodo, kad vienpusės reformos, kai dėmesys skiriamas tik vienam teismų gebėjimų veiksmui, gali lemti tokią situaciją, kad teismų sistema taps uždara, neatskaitinga, neveiksminga ir nekintanti profesinė gildija.

Šia prasme Europos Sąjunga, įskaitant ir dabartines nares, ir narystės siekiančias valstybes, turi užtikrinti, kad patys standartai, kurių valstybės kandidatės turėtų laikytis, būtų pakankamai aiškiai nustatyti, protingai susieti su Kopenhagos kriterijais ir, be jokios abejonės, nuosekliai taikomi visoje Europos Sąjungoje vienodai tiek narėms, tiek kandidatėms. Tačiau šiuo metu stojimo procesas rodo, kad pačiai Europos Sąjungai reikia platesnio požiūrio į reformos esmę. Yra keletas būdų, kaip teismų sistema turėtų būti organizuota ir kaip ji turėtų veikti, bet egzistuojanti ekspertų paramos sistema dažnai yra nekoordinuojama ir neveiksminga.

Be to, buvo atvejų, kai Europos Komisija pateikė nevienodas rekomendacijas valstybėms kandidatėms.¹³ Kartais teismų reformos kryptis skirtingose valstybėse priklauso nuo ES valstybių narių ekspertų patarimų; kadangi nėra ES taikomų standartų, dažnai pasirengimo stojimui patarėjai ir kitų valstybių panašias funkcijas atliekančių institucijų atstovai paprasčiausiai skatina priimti konkrečius sprendimus, kurie buvo padaryti jų pačių valstybėse. Kai kuriais atvejais jų patarimai, be abejonės, neatitiko pageidaujamos praktikos ar tarptautinių standartų.¹⁴ Reformos nelygumus visame regione iš dalies lėmė ir skirtingi įvairių panašias funkcijas kitose valstybėse atliekančių institucijų, ir ES samdomų ekspertų požiūriai. Negalima pagrįstai tikėtis, kad valstybės kandidatės suderins savo teismų sistemas su standartais, kurie patys nėra nustatyti.¹⁵

Teismų reforma kaip ir teisės sistemos reforma platesniu mastu turbūt neišvengiamai visada turės konkrečių, tik vienai ar kitai valstybei būdingų savitumų, ypatingas dėmesys bus teikiamas valstybių vidaus problemoms ir skirtingų teisės sistemų tradicijoms. Iš tiesų, atsižvelgiant į tai, kad Europos Sąjungos valstybėse narėse veikia tiek bendraja teise, tiek įvairios romėnų teise pagrįstos teisės sistemos, valstybės visada turės platų pasirinkimą, kaip jos norėtų organizuoti savo teismų sistemas, – net ir tuo požiūriu, kad kas vienoje valstybėje gali būti laikoma esminiu teisingos sistemos dalyku, kitoje valstybėje tai traktuojama kaip teisingumo priešingybė. Nors pasirinkimo galimybių gali būti daug, tačiau jų skaičius nėra begalinis; klausimų, dėl kurių reikia tartis, yra ir, tiesą sakant, turėtų būti. Kadangi tiek Europos Sąjunga, tiek jos narės siekia sukurti bendrų vertybių turinčią bendriją, turėtų būti nustatyti tam tikri bendrieji standartai, kurie ir būtų minimalūs narystės reikalavimai.

Vienas iš vertingiausių dalykų, ką galėtų Europos Sąjunga ir Komisija nuveikti, – nustatyti tuos minimalius reikalavimus ir padėti valstybėms realizuoti jų bendrus interesus, kad tokie standartai būtų taikomi visoje Europos Sąjungoje. Vis dėlto

¹³ *Pvz.*, Komisija primygtinai rekomendavo Slovakijai atsisakyti taikyti teisėjams bandomąjį laikotarpį, tačiau panašių rekomendacijų nesiūlė kitais atvejais, – yra net kelios kitos valstybės kandidatės ir valstybės narės, naudojančios tokią sistemą, o viena kandidatė – Slovėnija – šiuo metu net svarsto galimybę nustatyti penkerių metų bandomąjį laikotarpį.

¹⁴ *Pvz.*, Latvijoje pasirengimo stojimui į ES patarėjas pasiūlė įdarbinti teisėjus Teisingumo ministerijoje kaip galimybę pagerinti Ministerijos darbo veiksmingumą, nors tokia praktika yra gana rizikinga teismų nepriklausomumo požiūriu.

¹⁵ *Pvz.*, Slovėnijos Vyriausybė pareiškė, kad tam tikros ginčytinos priemonės, kurios gali riboti teisėjų nepriklausomumą, pavyzdžiui, penkerių metų bandomasis laikotarpis ir privalomas atleidimas iš pareigų dėl tam tikro netinkamo elgesio, yra būtinos stojant į Europos Sąjungą; šis pareiškimas rodo, jog Europos Sąjunga turėtų paaiškinti, kokia, jos nuomone, turėtų būti proceso esmė ir politiniai kriterijai.

tokie standartai, nors ir minimalūs bei gana aiškiai atspindintys valstybėse narėse ir valstybėse kandidatėse egzistuojančią praktiką, turėtų būti norminamojo pobūdžio; jie turėtų būti aiškiai suprantami kaip politiniai išsipareigojimai pagal Kopenhagos kriterijus ir laikomi visų narių nuolatiniais išsipareigojimais.

Tokių standartų išaiškinimo ir nustatymo procesas greičiausiai pareikalaus, kad pati Europos Sąjunga išjungtų į tolesnę stebėseną, panašiai kaip tai buvo daroma atrenkant kandidates pagal Komisijos reguliariausias ataskaitas, – tai pasirodė besą naudinga skatinant reformą. Pati stebėseną, kaip EUMAP ataskaitose buvo siekiama parodyti, yra stimulus nustatyti neišsakytus, tačiau visų priimtus standartus. Stebėseną, ar ją vykdytų pati Europos Sąjunga, ar samdomos grupės bendradarbiaudamos su Europos Sąjunga, turėtų būti visiškai nepriklausoma, pastoviai pakankamai finansuojama, ją turėtų atlikti kvalifikuoti specialistai ir jos rezultatai turėtų rasti politinę paramą.

Svarbiausia yra tai, kad visos narės remtų standartų nustatymo ir stebėsenos rezultatus. Kopenhagos kriterijai turėtų būti esminiai, tęstiniai išsipareigojimai. Bet koks tiek kandidatės, tiek narės nukrypimas nuo minimalių bendrųjų standartų, kuriuos pati Europos Sąjunga nusistatys, turėtų būti pateisinamas ne tik neargumentuotai tvirtinant, kad tai neliečiamas dalykas, tradicijos ar unikali istorija, bet ir pagrįstais, įtikinamais ir, kai tai būtina, nuolatiniais įrodymais, kad tas nukrypimas nepažeidžia konkrečiai nei Kriterijų ir jais apibūdinamų vertybių, nei teisėtų nepriklausomos ir reikiamų gebėjimų turinčios teisės sistemos poreikių.¹⁶ Nuolat laikytis bendrai nustatytų minimalių politinių ir demokratiškų standartų yra būtina (*sine qua non*) narystės sąlyga; gebėjimas nustatyti tokius minimalius standartus ir nuolat stebėti, ar valstybės narės jų laikosi, yra logiška ir būtina gyvybingos Europos Sąjungos funkcija.

¹⁶ Žr. Europos Tarybos rekomendaciją Nr. (94)12 dėl teisėjų nepriklausomumo, veiksmingumo ir vaidmens, I principas, 2c str., galima rasti: <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>; Visuotinė teisėjų chartija, 9 str., galima rasti: http://www.iaj-uim.org/ENG/frameset_ENG.html, (Kai to neužtikrina kiti būdai, kurių ištakos yra nusistovėjusi ir įrodyta tradicija, atranką turėtų atlikti nepriklausoma institucija, kurioje daugumą sudarytų teisėjai) (kursyvas mūsų).

II. STEBĖSENOS REZULTATŲ APŽVALGA

Likusioje šios įvadinės apžvalgos dalyje lyginama pridedamų atskirų valstybių ataskaitų struktūra ir nagrinėjami jose pateikiami rezultatai, kartu pateikiamos teorinės ir praktinės pateisinančios aplinkybės dėl jose detalieai nagrinėjamų klausimų, nurodomos bendrosios pastabos ir atskleidžiamos konkrečios ypatingo dėmesio reikalaujančios problemos. Šalių ataskaitas reikėtų skaityti drauge su šia apžvalga, nes čia kiekvienos ataskaitos rezultatai aiškinami pagal teorinį ir lyginamąjį kontekstą.

A. NAUJAUSI POKYČIAI, TURINTYS ĮTAKOS TEISMŲ NEPRIKLAUSOMUMUI IR GEBĖJIMAMS, – ŠALIŲ REZULTATŲ APIBENDRINIMAS

1. Bendrosios pastabos

Nors labai nepaprasta apibendrinti dešimtį valstybių, turinčių labai skirtingas teisės sistemas, ekonominio išsivystymo lygį, istoriją ir socialinę struktūrą, vis dėlto naudinga nustatyti keletą krypčių, kurios būdingos visoms ar tik kai kurioms valstybėms. Pastaraisiais metais daugelyje valstybių teismų sistemai buvo suteikta didesnė savivalda, nors atskirose valstybėse teismų savivaldos mastas gerokai skiriasi, o kai kurios šalys dar turės žengti reikšmingų pasikeitimų keliu.

Vienas įdomus aspektas yra tai, kad valstybėms, kurios savo teismų sistemai suteikė didelį savarankiškumą (pavyzdžiui, Vengrija ir Lietuva), dabar didžiausią rūpestį kelia ne grėsmės teismų nepriklausomumui, bet rizika, kad teismų sistema taps nepakankamai atskaitinga, izoliuota ir korporacinė. Mechanizmas, užtikrinantis nekontroliuojamą visuomenės galimybę naudotis informacija apie teismų sprendimų priėmimą ir teismų administravimą, gali padėti mažinti naujai atsiradusią riziką ir taip pat garantuoti, kad teisėjai tobulintų savo profesionalumą.

Kitose valstybėse pavojus teismų nepriklausomumui išlieka, kadangi vykdomoji valdžia ir toliau daro pernelyg didelę įtaką teismų administravimui ir teisėjų karjerai. Tai ypač būdinga Bulgarijai, Latvijai ir Rumunijai; neseniai Čekijos Respublikos Konstitucinis teismas suabejojo tokia sistema, tačiau pokyčių neįvyko. Tokios vykdomosios valdžios kontroliuojamos sistemos, kaip ir beveik visuotinė tapusi tendencija suteikti teismams tik pačias minimaliausias galimybes dalyvauti planuojant biudžetą, taip pat varžo teisėjų galimybes kelti profesinę kvalifikaciją, nes skatina dažniau pasikliauti užsienio ekspertais.

Be šių struktūrinių rūpesčių, erdvės tobulėti netrūksta ir administracinėms procedūroms. Visose valstybėse, nesvarbu, ar jos suteikė savivaldos savo teismų

sistemoms ar ne, tebetaikomos teisėjų atrankos, vertinimo ir karjeros procedūros, kurios nėra pakankamai skaidrios ir objektyvios. Tik kelios šalys turi tinkamas teisėjų mokymo sistemas, tačiau nė vienoje šalyje nedėstomi formalieji ar valdymo dalykai, kurių prireiks nepriklausomai teismų sistemai savo profesionalumui užtikrinti.

2. Apibendrinamosios išvados valstybėse

Toliau pateikiamos trumpos kiekvienos valstybės kandidatės pažangos ir trūkumų užtikrinant teismų nepriklausomumą ir gebėjimus apžvalgos.

Dabar jau niekam ne paslaptis, kad norint išspręsti daugelį rimtų problemų, su kuriomis susiduria **Bulgarijos** teismų sistema, kaip antai: aiškių veiklos standartų trūkumas, nesuprantama teisėjų atrankos ir pareigų paaugstinimo tvarka bei neefektyvus teisėjų veiklos vertinimas, – reikalingas visapusiškas ir atsakingas spendimas. 2001 m. pirmą kartą paaikškėjo, kad teismų sistemos reforma yra pagrindinis politinis rūpestis. Pastaruoju metu padaryti įstatymų pakeitimai galėtų būti geras pagrindas visapusei reformai pradėti; dabar svarbu, kad tie pakeitimai būtų įgyvendinti visiškai ir tokiu būdu, kuris absoliučiai atitiktų teismų nepriklausomumo ir teismų gebėjimų principus.

Tačiau kai kurie įstatymų pakeitimai toliau kelia pavojų teismų padėčiai ir profesionalumui, taigi turėtų būti persvarstyti. Dar daugiau, pakeitimais nesprendžiamas esminis klausimas – būtinybė pertvarkyti Aukščiausiąją teismų tarybą, kurios dabartinė struktūra be reikalo varžo teisėjų nepriklausomumą ir jų galimybes kelti savo profesinius gebėjimus.

Konstituciniam teismui priėmus sprendimą, panaikinantį svarbias naujojo Teismų ir teisėjų įstatymo dalis, **Čekijos Respublikos** teismų reforma vis dar kinta. Panaikindamas naująjį įstatymą, Konstitucinis teismas aiškiai pareiškė, kad būtina persvarstyti teismų sistemos, kurią šiuo metu kontroliuoja vykdomoji valdžia, valdymo ir administravimo modelį.

Pats Konstitucinio teismo sprendimas yra sveikintina turinčios trūkumų įstatymų sistemos pataisa, tačiau teismai vis dar jaučiasi neužtikrintai. Politinių grupių siekis išitraukti į rimtas diskusijas apie teismų reformą, parodytas priimant šį įstatymą, jau yra svarbus ir sveikintinas pasikeitimas; Vyriausybė ir parlamentas turėtų grįžti prie likusio neišspręsto klausimo, kaip suformuoti nepriklausomą, atskaitingą ir veiksmingą teismų sistemą.

Akivaizdi **Estijos** pažanga kuriant ir remiant nepriklausomą ir turinčią reikiamų gebėjimų teismų sistemą. Vis daugiau reikiamų gebėjimų turinčių, puikiai parengtų profesionalų pradeda dirbti teismuose; politikų prioritetu tapo teismų ir administravimo struktūrų reforma.

Naujasis Teismų įstatymas gali būti didelis žingsnis pirmyn stiprinant teismų sistemą, jeigu šio įstatymo nuostatos, ypač numatančios naują Teismų administravimo tarybą, bus veiksmingai įgyvendintos. Ypač būtina pažanga dėl labiau paveikaus teismų dalyvavimo sudarant biudžetą, teisėjų atrankos tikslesnio nustatymo ir dėl teisėjų veiklos vertinimo pagal aiškius standartus visapūsės sistemos sukūrimo.

Vengrijos teismų sistemos kaip atskiros valdžios šakos nepriklausomumas yra gerai įtvirtintas įstatymuose. Apskritai, teismų savivaldos ir savarankiško administravimo struktūros funkcionuoja veiksmingai. Neseniai Konstitucinio teismo priimtas sprendimas padėjo užtikrinti, kad pagrindiniai teismų veiklos organizavimo klausimai būtų apsaugoti nuo politikos.

Tuo pat metu nuolatinio vykdomosios valdžios kišimosi į teismų biudžeto sudarymo procesą pasekmės – nepakankamas finansavimas; tai silpnina teismų nepriklausomumą ir gebėjimus. Žvelgiant plačiau, aiškėja, jog, teismų sistemai sėkmingai apgynus jai suteikiamą didelį savarankiškumą, būtina toliau kelti teisėjų profesionalumą ir vengti kurti izoliuotą ir neatskaitingą instituciją, kuriai trūksta visuomenės pasitikėjimo ir paramos.

Latvijoje trūksta visapusio požiūrio į teismų sistemos moderninimą ir stiprinimą. Teismų reforma vyko, kai ji vyko, akcentuojant šį tikslą ir reaguojant į konkrečias problemas, tačiau reformos metu nebuvo sukurta veiksminga teisėjų atrankos, mokymo, jų veiklos vertinimo ir teismų administravimo sistema. Teismų sistemos veiklos problemos didžia dalimi yra nuolatinio finansavimo trūkumo rezultatas.

Pastaruoju metu pasiūlyti teismų sistemos darbą reglamentuojančių įstatymų pakeitimai leidžia tikėtis tam tikro situacijos pagerėjimo, tačiau neatrodo, kad politikai turėtų pakankamai noro užtikrinti, jog tokie pakeitimai būtų veiksmingai įgyvendinami; šiuo metu siūlomuose pakeitimuose yra net ir tokių dalykų, kurie greičiausiai nepagerins teismų sistemos padėties.

Lietuva žengė ryžtingą žingsnį užtikrindama teismų nepriklausomumą; naujosios teismų savivaldos institucijos turi plačių teisių, galinčių užtikrinti tinkamą teismų sistemos interesų ir poreikių atstovavimą. Kai kurias sritis dar reikėtų keisti: teisėjų atranka ir pareigų paaugštinimas turėtų būti daugiau pagrįsti nuopelnais, o pats procesas turėtų tapti skaidrus; reikėtų pagalvoti apie teisėjų veiklos periodinio vertinimo sistemos sukūrimą; teisėjų mokymui dar trūksta stabilumo ir paramos.

Dar svarbiau yra tai, kad, išplėtus institucinį savarankiškumą, atsirado būtinybė, jog teismų sistema užtikrintų ir atskaitingumą iš dalies įgydama specialios patirties viešojo administravimo srityje ir veikdama skaidriau; jau yra ženklų, rodančių, kad sistema gali tapti izoliuota ir nepalanki profesiniam tobulėjimui.

Pastaraisiais metais didelės pažangos reformuojant teismus pasiekė **Lenkija**. Du priimti nauji įstatymai numato procedūras ir pareigybes, kurios tinkamai įgyvendintos galėtų sustiprinti teismų galimybes profesionaliai ir savarankiškai tvarkyti savo reikalus.

Tačiau reforma turėtų vykti energingiau. Nors teismams suteikta nemažai savarankiškumo, reforma vyksta dalimis, yra net pokyčių į priešingą pusę. Praėjusiais metais Teisingumo ministerija ėmėsi griežtų priemonių; tai parodė, kad teismų sistemos savarankiškumui gali kilti rimtų pavojų, kai vykdomoji valdžia išsaugo finansinę ar administracinę teismų priežiūrą. Kad ir kokia institucija administruotų teismų darbą, ji turi veikti skaidriai ir laikytis visapusiškai detaliai reglamentuotos tvarkos.

Rumunijoje reforma teismų nepriklausomumo ir jų profesionalumo požiūriu mažai pažengė į priekį. Kai kurios pagrindinės struktūrinės problemos, pavyzdžiui: Teisingumo ministerija išlieka administruojančia institucija, Aukščiausiosios magistrato teismų tarybos mišri sudėtis ir bendra jurisdikcija teisėjams ir prokurorams, – net nebuvo svarstomos, nors šios problemos neleidžia teismų sistemai efektyviai ir nepriklausomai veikti bei didina ir taip jau didelį visuomenės nepasitikėjimą teismais.

Tiek Vyriausybė, tiek parlamentas, tiek visuomenė kaip visuma privalo prisidėti prie visapusės ir ilgalaikės teismų sistemos vidaus struktūros reformos ir jos ryšių su kitomis valstybės sritimis keitimo, jeigu siekiama visapusiškai realizuoti teisėjų nepriklausomumą ir profesinius gebėjimus.

Per pastaruosius dvejus metus **Slovakija** gerokai pažengė į priekį įtvirtindama teismų valdžios lygiateisiškumą ir stiprindama teismų nepriklausomumą, kompetenciją bei veiksmingumą. Naujojo Teismų tarybos įstatymo visapusiškas įgyvendinimas bus labai naudingas toliau stiprinant teismų sistemos savarankiškumą ir veiksmingumą.

Vis dėlto kai kurias sritis dar reikia tobulinti, tarp jų – diskrecijos principu pagrįsta teisėjų atranka (kai jos vykdytojai vadovaujasi tik savo nuožiūra) ir ilgas laikotarpis iki sprendimo byloje priėmimo. Nors remiantis neseniai priimtais Konstitucijos ir įstatymų pakeitimais tam tikros teisės buvo perduotos naujai Teismų tarybai, tačiau už teismų sistemos veiklą didžiąja dalimi išlieka atsakinga Teisingumo ministerija. Nesvarbu, kokia institucija galiausiai atliks administracinę teismų priežiūrą, vis tiek būtina plėsti profesionalaus administravimo gebėjimus ir praktiką.

Didžiulė **Slovėnijos** pažanga kuriant nepriklausomą ir reikiamų gebėjimų turinčią teismų sistemą. Tiek teisininkai profesionalai, tiek politikai teismų sistemos tobulinimą laiko reformos pagrindu. Šiuo metu bandoma įstatymais reglamentuoti atskiras rūpimas sritis – biudžeto sudarymą, teisėjų atranką, vertinimą ir bylų skaičių.

Tačiau priimti nauji įstatymai ir pasiūlyti Konstitucijos pakeitimai faktiškai galėtų susiaurinti teismų nepriklausomumą. Būtent pasiūlytasis penkerių metų bandomasis laikotarpis, privalomas teisėjų atleidimas iš pareigų Konstitucijos pažeidimo atvejais ir teisėjų atlyginimų nustatymo sistema turėtų būti peržiūrėti.

B. TEISĖJŲ PROFESINĖ KOMPETENCIJA

Vienas iš reikiamaais gebėjimais pasižyminčios ir teisėtos teismų sistemos atramos taškų yra pačių teisėjų profesinė kompetencija; iš tikrųjų, viena iš žmogaus teisių garantuoja, kad teismo paslaugomis besinaudojantys asmenys turi teisę, kad jų bylos būtų profesionaliai ir kompetentingai išnagrinėtos.¹⁷ Patys tinkamiausi būdai, užtikrinantys, kad teismuose dirbtų kompetentingi teisėjai, yra karjera ir profesinių įgūdžių įgijimas, t. y. teisėjų atrankos ir pareigų paaukštinimo, veiklos vertinimo ir mokymo sistemos. Būdamos blogai organizuotos, šios sistemos gali atverti duris nekvalifikuotiems, nekompetentingiems ir netinkamų paskatų vediniems asmenims į teisėjo pareigas ir neskatinti profesinių standartų tobulėjimo. Priešingai, racionalumo principais pagrįsti metodai ir procedūros leidžia įvertinti nuopelnus ir skatina nuolatinį profesionalių ir motyvuotų teisėjų ir jų korpuso atsinaujinimą bei plėtrą, – tai savo ruožtu užtikrins visuomenės teisę į veiksmingesnį ginčų išsprendimą laiku.

1. Atranka ir pareigų paaukštinimas

Asmenų, atrenkamų ir skiriamų teisėjų funkcijoms atlikti, kvalifikacija yra esminis teismų gebėjimo teikti geros kokybės paslaugas dalykas. Tarptautiniai standartai pripažįsta objektyvių atrankos ir pareigų paaukštinimo kriterijų¹⁸ svarbą ir nemažai

¹⁷ Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas, 14 str. (jame nustatyta teisė į kompetentingą, nepriklausomą ir nešališką teisimą), galima rasti: http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm.

¹⁸ 1994 m. spalio 13 d. priimta Europos Tarybos rekomendacija Nr. (94)12 dėl teisėjų nepriklausomumo, veiksmingumo ir vaidmens, 2c str.; galima rasti: <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm> (jame teigiama, kad teisėjų atranka ir karjera turėtų būti pagrįsta jų nuopelnais, atsižvelgiant į kvalifikaciją, sąžiningumą, gebėjimus ir veiksmingumą); Visuotinė teisėjų chartija, 9 str.; galima rasti: http://www.iaj-uim.org/ENG/frameset_ENG.html (jame teigiama, kad kiekvienas teisėjas turi būti atrenkamas ir skiriamas laikantis objektyvių ir skaidrių kriterijų, pagrįstų tinkama profesine kvalifikacija); Europos teisėjų chartija, 4 str. (jame teigiama, kad atrankos pagrindas turi būti tik objektyvūs kriterijai, užtikrinantys profesinę kompetenciją, o pareigų paaukštinimas taip pat turi priklausyti nuo tokių pat objektyvumo, profesinių gebėjimų ir nepriklausomumo principų).

dėmesio skiria taikomoms procedūroms, įskaitant dėmesį pačiai šį procesą kontroliuojančiai institucijai bei jos struktūrai.¹⁹

Negalima paneigti, kad mažų mažiausiai teisingumo įgyvendinimas tiesiogiai priklauso nuo į teisėjus atrinktų asmenų savybių; organizacinė sistema tegali pagerinti jau atrinktų ir paaugštintų asmenų igūdžius ir gebėjimus. Tai, kad tinkamos kvalifikacijos teisėjai yra svarbus teismų sistemos bendrojo tvirtumo veiksnys, reikalauja nustatyti taikytinus kriterijus bei reglamentą ir juos taikyti taip, kad būtų užtikrinta aiški, racionali bei objektyvi teisėjų atranka ir karjera ir išvengta bičiulystės ar kitų nuopelnais nepagrįstų principų priimant asmenis į teisėjus ar jiems kopiant karjeros laiptais.

Nors pirmas svarbiausias dalykas – kad atrankos ir karjeros kriterijai būtų sąžiningi ir skaidrūs, praktiškai ne mažiau svarbu ir tai, kad teismai galėtų tam tikru mastu savarankiškai kontroliuoti šį procesą. Savarankiškumas, kurį turi teismai teisėjų atrankos ir karjeros srityse, labai nevienodas: nuo beveik visiškos autonomijos Vengrijoje ir Lietuvoje iki minimalios Rumunijoje.

Kai kuriose valstybėse vykdomoji valdžia turi didelę laisvę spendžiant teisėjų karjeros klausimus ir tai neišvengiamai suteikia galimybių varžyti teisėjų nepriklausomumą nagrinėjant bylas, taip pat neskatina savarankiškų gebėjimų plėtros vis dar pavaldžioje teismų sistemoje. Kai vykdomoji valdžia tebekontroliuoja atranką ir karjerą, slopinamas teisėjų nepriklausomumas ir dar daugiau varžomos visos teismų sistemos galimybės tobulinti profesinius igūdžius, nes teisėjų karjeros klausimus spendžiantis subjektas neišvengiamai turi institucinių interesų, kurie skiriasi nuo teismų sistemos interesų.

¹⁹ Europos Tarybos rekomendacija Nr. (94)12 dėl teisėjų nepriklausomumo, veiksmingumo ir vaidmens, I principas, 2c str., turbūt yra aiškiausias: Teisėjų atrankos ir karjeros klausimus spendžianti institucija privalo būti nepavaldi Vyriausybei ir administracijai. Siekiant apsaugoti šios institucijos nepriklausomumą, taisyklės turėtų užtikrinti, kad, pavyzdžiui, jos narius atrinktų patys teismai ir kad pati institucija nuspręstų dėl savo darbo reglamento. Tačiau tais atvejais, kai Konstitucijoje ar įstatymuose nustatyta, kad teisėjus skiria Vyriausybė, turėtų būti tam tikrų garantijų, užtikrinančių, kad faktiškai teisėjų skyrimo procedūros būtų skaidrios ir nepriklausomos ir kad sprendimui neturėtų įtakos jokios kitos priežastys, išskyrus tas, kurios susijusios su objektyviais kriterijais... Tokiomis garantijomis, pavyzdžiui, galėtų būti viena ar kelios iš šių galimybių:

- i) speciali nepriklausoma ir kompetentinga institucija pataria Vyriausybei, o ši tokių patarimų laikosi; arba
 - ii) asmuo turi teisę apskusti sprendimą nepriklausomai institucijai; arba
 - iii) sprendimą priimanti institucija apsaugota nuo perdėtos ar netinkamos įtakos.
- Taip pat žr.* Visuotinę teisėjų chartiją, 9 str. (Kai to neužtikrina kiti būdai, kurių įtakos yra nusistovėjęsi ir įrodyta tradicija, atranką turėtų atlikti nepriklausoma institucija, kurioje daugumą sudarytų teisėjai).

Visose valstybėse kandidatėse pradėtos taikyti naujos teisėjų atrankos ir karjeros procedūros siekiant šį procesą pertvarkyti pagal tarptautinius standartus. Profesinio pripažinimo ir tolesnės karjeros pagrindas – teisiškai apibrėžti minimalūs reikalavimai ir skirtingo tikslumo procesinės taisyklės. Nors pažanga neabejotina, yra keletas aspektų, kuriuos būtina apsvarstyti ir įvertinti iš naujo teisėjų atrankos ir karjeros kriterijų ir procedūrų racionalumo bei veiksmingumo požiūriu. Jeigu tai nebus padaryta, toliau smuks sistemų patikimumas. Yra trys konkretūs aspektai, kuriems reikia skirti daugiausia dėmesio: taisyklės, kurios be reikalo riboja kandidatų į teisėjus gretas ir kvalifikaciją, objektyvių kriterijų stoka ir pernelyg uždaras bei neaiškus procesas.

a. Nepagrįstai siauros kvalifikuotų kandidatų į teisėjus gretos. Matyti aiški tendencija siaurinti teisininkų, kurie gali tapti teisėjais, gretas. Remiantis kontinentinei Europos daliai įprasta tendencija, visose valstybėse kandidatėse taikomas valstybės tarnybos arba karjeros modelis, pagal kurį pirmenybė teikiama ką tik universitetą baigusiems absolventams arba jauniems profesionalams,²⁰ kurių pareigos visą jų tarnybos laikotarpį nuosekliai paaukštinamos. Ši sistema veiksmingai užkerta kelią patyrusiems teisininkams tapti teisėjais, ar bent jau varžo jų galimybes;²¹ tuo pačiu taip apribojamos ir kvalifikuotų kandidatų į teisėjus gretos. Nors ankstesnė kandidato į teisėjus teisinė veikla savaime negarantuoja, kad jis bus geras teisėjas, atrodytų, nėra jokios priežasties diskriminuoti tuos, kurie norėtų savo žiniomis ir gyvenimo patirtimi praturtinti teisėjų luomą. Iš tiesų, įvairovė ne tik sutvirtintų teismų sistemos profesionalumą, bet ir suteiktų jai daugiau demokratijos.

Be to, kai patys teisėjai kontroliuoja atrankos procesą, o ne teismų sistemos struktūros nesikiša, karjeros modelis gali net paskatinti kurti uždara ir hierarchija pagrįstą institucinę kultūrą, kuriai būdingas neįautrumas socialiniams poreikiams ar vertingų naujovių vengimas.²² Šis pavojus ypač aktualus Čekijos Respublikai,

²⁰ *Pvz.*, Lenkijoje ir Slovakijoje pirmenybė teikiama teisėjų padėjėjams (teismų praktikantams); Slovakijoje viešas konkursas į laisvas žemiausias pareigas skelbiamas tik tada, kai nėra vienas padėjėjas negali tokių pareigų užimti; tuo būdu net teisės aspirantas, turintis didelę profesinę patirtį, gali nepatekti į kandidatų į teisėjus sąrašą, nes pirmenybė teikiama mažesnę patirtį turintiems padėjėjams.

²¹ Tačiau reikėtų pažymėti, kad išimties daromos mokslo laipsnį turintiems teisininkams. Lietuvoje, pavyzdžiui, teisėjais gali būti skiriami teisės krypties socialinių mokslų daktaro laipsnį (Ph.D.) ir tam tikrą pedagoginio darbo stažą turintys asmenys. Šios išimties loginis pagrindas lieka neaiškus; abejotina, ar pedagoginio darbo patirtis yra svarbiau ar naudingiau už, tarkim, praktikuojančio teisininko patirtį teismo salėje.

²² Ši problema taip pat yra puikus pavyzdys, kaip reikalinga visapusė reforma: nors teismų sistema turėtų iš tiesų savarankiškai kontroliuoti teisėjų atranką ir jų karjerą arba bent jau prie to prisidėti, nežabota ar neskaidri kontrolė gali, kaip pažymima, varžyti atskaitingumą ir faktiškai neskatinti tobulinti profesinę kompetenciją.

Vengrijai, Lietuvai, Lenkijai bei Slovakijai ir tam tikru mastu Bulgarijai.

Kitų valstybių praktika rodo, kad tam tikros patyrusių teisininkų kvotos gali sušvelninti šį karjeros modelių pagrįstos teismų sistemos trūkumą; be to, bendrą kandidatų į teisėjus kvalifikacijos lygį būtų galima pakelti leidžiant egzaminus laikyti visų amžiaus grupių ir didelę patirtį turintiems kandidatams.

b. Per daug bendri ir diskreciniai (leidžiantys rinktis savo nuožiūra) kriterijai. Daugelyje valstybių kandidačių teisėjų atrankos ir pareigų paaukštinimo kriterijai yra per daug bendri. Paprastai pagrindiniai reikalavimai yra pilietybė, teisinis išsilavinimas, veiksnumas, pilnametystė ir neteistumas arba sąžiningumas. Dažnai šių reikalavimų per maža, kad už sprendimų priėmimą atsakingi pareigūnai ir institucijos susidarytų nuomonę apie tai, kuris kandidatas yra tinkamas būti teisėju; vietoj to, tokios plačios ir bendros gairės leidžia per daug pasikliauti savo nuožiūra, kuri nėra susijusi su kandidatų nuopelnais.

Pavyzdžiui, Bulgarijoje kandidatų į teisėjų pareigas nustatymo, atrankos ir siūlymo procesas beveik paliktas teismų pirmininkų nuožiūrai; teismų pirmininkai teikia Aukščiausiajai teismų tarybai siūlymus dėl paskyrimo kartu su kandidato profesinę patirtį apibūdinančia pažyma. Yra tik keletas labai formalių reikalavimų: Bulgarijos pilietybė, teisės krypties mokslinis laipsnis, neteistumas ir tam tikras teisinio darbo stažas; be to, kandidatai privalo pasižymėti tam tikromis tiksliai neįvardytomis „privalomomis moralinėmis ir profesinėmis savybėmis“.

Rumunijoje teisėjus skiria Valstybės Prezidentas Aukščiausiosios magistratų teismų tarybos siūlymu, tačiau tik remdamasis teisingumo ministro rekomendacija; Taryba negali svarstyti ministro rekomendacijos neturinčio kandidato kandidatūros, o ministras turi galiojančią ir nekontroliuojamą veto teisę, kuria gali naudotis savo nuožiūra.

Vengrijoje teismų pirmininkų teisė paaukštinti teisėjų pareigas perkeltiant juos į aukštesnės pakopos teismus nekontroliuojamai priklauso tik pirmininkams; tokiais atvejais teismų pirmininkai paprasčiausiai turi teisę pasirinkti teisėjus į laisvas pareigas.

Teisėjų atrankos ir karjeros kriterijai turi būti tobulinami, kad nebūtų taikomi tik formalūs tinkamumo reikalavimai. Slovėnija jau žengia tokiu keliu, nustatydamą konkretesnius kriterijus sugebėjimui atlikti teisėjo funkcijas įvertinti, kaip antai: dorumas, darbštumas, gebėjimas žodžiu ir raštu dėstyti mintis, taip pat gebėjimas bendrauti ir dirbti su ginčo šalimis.²³

Teismų rengiami kandidatų egzaminai, kurie yra priėmimo į teisėjus sąlyga visose valstybėse kandidatėse, išskyrus Slovėniją, yra gana siauri ir tik patikrina kandidato

²³ Tačiau ne visada aišku, kaip tikrinamos tokios savybės.

bendrašias teisės žinias. Nors, žinoma, žinios yra svarbus dalykas, tiek pat svarbu yra patikrinti žmogaus asmeninį ar psichologinį tinkamumą teisėjo darbui;²⁴ jeigu asmeninės savybės netikrinamos, gali atsitikti taip, kad bus paskirti „geri teisininkai“, kurie vis dėlto nepasizymi asmenybės branda ir sveika nuovoka, reikalinga nešališkiems, socialiai atsakingiems sprendimams priimti. Todėl testais turėtų būti siekiama įvertinti ne tik bendrąsias teisės žinias; psichologiniai testai, – jie naudojami Vengrijoje, – yra žingsnis teisinga kryptimi.

Ypač būtina detaliau nustatyti žodinio egzamino standartus didžiausią dėmesį teikiant kandidatų asmeninių savybių patikrinimui ir įvertinimui. Žodiniai egzaminai yra ypač vertingi nustatant kandidatų asmenines savybes, tačiau dėl savo pobūdžio šių egzaminų rezultatus daugiau lemia vertintojo asmeninė nuomonė ir čia galima lengviau piktnaudžiauti negu anonimiškais patikrinimais raštu. Čia būtina rasti kompromisą, tačiau valstybės galėtų padaryti daug daugiau siekdamos užtikrinti, kad žodiniai egzaminai būtų kuo nešališkesni.

Pavyzdžiui, žodinio egzamino komisiją visada turėtų sudaryti keletas narių, pageidautina, kad jie būtų pakviesti ar pasiūlyti ne vienos organizacijos.²⁵ Vertintojai turi būti specialiai parengti ir vadovautis aiškiai išdėstytais rašytiniais apklausos nurodymais. Jie turėtų raštu pateikti kiekvieno kandidato į teisėjus įvertinimą; kai įmanoma, kandidatams turėtų būti suteikta teisė peržiūrėti ir galbūt apskusti įvertinimus, o šie savo ruožtu turėtų būti prieinami ir vidaus vertintojams. Ypač būtina standartizuoti šias procedūras Latvijoje, nes čia žodiniai egzaminai yra vienintelis būdas kandidatams į teisėjus įvertinti.²⁶

²⁴ Teismų rengiamų kandidatų į teisėjus egzaminų vertę mažina ir taikomos išimtys, kurių yra visose valstybėse. Tokių išimčių loginis pagrindas ne visada aiškus, dažnai išimtys suteikia teisingumo ministrui nepagrįstai plačias teises spręsti savo nuožiūra. Pavyzdžiui, Rumunijoje teisingumo ministras turi teisę daryti išimtį buvusiems parlamento nariams ir ministerijos politiniu pagrindu paskirtiems asmenims.

²⁵ Ypač reikėtų vengti, kad egzaminų komisijoje dalyvautų teismo, kuriame yra laisva teisėjo vieta, pirmininkas; naujieji teisėjai turėtų būti kompetentingi įgyvendinti teisingumą bet kurioje šalies vietoje ar bet kokios jurisdikcijos teisme, todėl jie turėtų būti atrenkami pagal standartus, kurie būtų kiek įmanoma universalesni. Teismų pirmininkų teisę atrinkti teisėjus jų vadovaujamiems teismams daugeliu atvejų turėtų riboti galimybė rinktis iš tų kandidatų, kuriuos kokia nors kita institucija jau patvirtino eiti teisėjo pareigas bet kurioje šalies dalyje ar bet kurios jurisdikcijos teisme.

²⁶ Latvijoje kandidatus egzaminuoja Teisėjų kvalifikacijos taryba. Egzamina, kuri rengia Teisingumo ministerijos Teismų departamentas, sudaro tik žodinė apklausa; jos metu patikrinamos kandidato teisės srities žinios. Egzamino raštu nėra, teisinio mąstymo ar rašybos įgūdžiai netikrinami, nėra psichologinio patikrinimo, ar kandidatas tinka eiti teisėjo pareigas, taip pat nenustatyti jokie vertinimo kriterijai ar procedūros. Be to, Tarybą sudaro tik teisėjai; jie nebuvo specialiai parengti vertinti, ar kandidatai tinka į teisėjų pareigas.

c. Pernelyg uždaras ir neaiškus procesas. Teisėjų atrankos ir pareigų paaukštinimo procesas nėra pakankamai skaidrus, trūksta galimybių įtakai iš šalies pasireikšti. Visose valstybėse kandidatėse teisėjų atrankos ir karjeros procedūros yra neaiškios, jas nusistato maža grupė pareigūnų, kurie dažniausiai nėra specialiai rengti kaip teisėjai arba yra didelius įgaliojimus turintys Teisingumo ministerijos pareigūnai. Didelė dalis informacijos apie patikrinimo procedūras ir sprendimai dėl atskirų kandidatų viešai neskelbiami.

Kad būtų susiaurinta per didelę veiksmų laisvę ir sumažinta piktnaudžiavimo padėtimi rizika, informacija apie pareigų paaukštinimo sąlygas ir laisvas vietas turėtų būti plačiai skelbiama, kandidatai turėtų būti pasiūlomi viešai, o plačiajai teisininkų bendruomenei – teisėjams, teisininkų asociacijoms bei teisės dėstytojams – turėtų būti suteikta galimybė pareikšti savo nuomonę dėl kandidatų į teisėjus tinkamumo.

Procedūrų skaidrumo ir įtakos iš šalies principus ypač patartina taikyti toms teismų sistemoms, kurios pasiekė didelį administravimo savarankiškumą, kaip antai Vengrija ir Lietuva. Jeigu šios sistemos nori užsitikrinti visuomenės paramą savo naujai įgytam ir toli siekiančiam nepriklausomumui, tapimo teismo nariu procesas privalo būti skaidrus ir pagrįstai atviras įtakai iš šalies ir atidžiam tikrinimui. Neaiški teisėjų atranka ir karjera tik sukels įtarimų dėl piktnaudžiavimo ir neišvengiamai skatins visuomenės nepasitikėjimą, kuris daugelyje valstybių kandidačių nemažėja.

Trumpai tariant, neišvengiama ir priimtina yra tai, kad atrankos komisijų nariai išlaiko tam tikro masto veiksmų laisvę spręsti ir konfidencialumą. Tačiau kai trūksta aiškumo, kaip specialiai neparengti atrankos komisijos nariai priima sprendimus, ir stinga teisininkų ar visuomenės atstovų įtakos, mažiau svarbos teikiama žodinėms apklausoms kaip profesinio tinkamumo patikrinimo pagrįstai priemonei ir didėja asmenine nuožiūra pagrįstos ar šališkos atrankos galimybės. Į procesą patartina įtraukti teisininkų profesijos atstovų ir teisės dėstytojų, geriau parengti atrankos komisijų narius ir suteikti procedūroms skaidrumo.

2. Teisėjų veiklos vertinimas ir reglamentavimas

Atskirų teisėjų veiklos stebėseną ir vertinimą yra palyginti naujas reiškinys. Kadangi išaugo teismų svarba, o bylos tapo ypač sudėtingos, padidėjo teismų darbo krūvis ir pailgėjo bylų nagrinėjimo trukmė; tai savo ruožtu didina visuomenės poreikį turėti kompetentingus ir veiksmingus teismus. Tokiu būdu daugelis valstybių kandidačių pripažino, kad nuolatiniam teismų veiklos tobulėjimui užtikrinti nepakanka vertinimo sistemos, pagrįstos tik apeliacine sistema ir tradicine administracine teisėjų atsakomybe. Grįžtamojo ryšio stoka – tiesus kelias į profesinį sąstingį ir standartų nuosmukį. Karjeros pagrindu veikiančiose sistemose periodinis teisėjų veiklos vertinimas ypač svarbus norint užtikrinti pareigų paaukštinimą pagal nuopelnus.

Sisteminis atskirų teisėjų veiklos vertinimas pagal iš anksto nustatytus standartus yra individualios atskaitomybės forma. Kadangi vertinimas yra tam tikras būdas periodiškai gauti grįžtamąją informaciją apie teisėjų veiklos kokybę ir veiksmingumą, tai padeda gerinti teisėjų profesinę kvalifikaciją ir taip pat gali būti vertinga priemonė tobulinant teisėjų bendruosius gebėjimus, ypač jei tai integruojama į mokymo programas.

Yra dvi pagrindinės veiklos sritys, kuriose valstybių kandidačių praktika turi erdvės tobulėti: kai kuriose valstybėse teismų nepriklausomumo problemų priežastis – nuolatinė vykdomosios valdžios įtaka vertinimui, kai kuriais atvejais susijusi su drausminėmis nuobaudomis ar karjeros perspektyvomis; apskritai, visose valstybėse, turinčiose vertinimo sistemas, būtina detaliau nustatyti ir tobulinti taikomus standartus.

a. Atskaitingumas ir nepriklausomumas vertinant teisėjų veiklą. Pirmasis dalykas, į kurį reikia atkreipti dėmesį kuriant vertinimo sistemą, yra tai, kad ji neturi varžyti teisėjų nepriklausomumo ar trukdyti atlikti pagrindinę funkciją nagrinėti bylas (ypač jei vertinimas siejamas su karjera) arba kitaip turėti įtakos teisėjų statusui ar elgesiui. Tačiau tai nereiškia, kad negali būti jokio vertinimo arba kad vertinimas negali turėti jokių pasekmių; teisėti viešieji interesai turėti atskaitingą, veiksmingą teismų sistemą tikrai suteikia teisę tiriamažu žvilgsniu stebėti teisėjų veiklą.

Kai su vertinimo rezultatais susiejamos sankcijos ar reikšmingos profesinei karjerai pasekmės ir vykdomajai valdžiai leidžiama naudotis teise reguliariai taikyti poveikio priemonės teisėjams pasitelkiant vertinimo ar drausminės atsakomybės procesus, gali kilti rimtas pavojus nepriklausomumui; teismų nepriklausomumui keliami reikalavimai leidžia manyti, kad tokiais atvejais teisė spręsti savo nuožiūra ar vadovaujantis nustatytais standartais turėtų priklausyti teismų sistemai arba visiškai nepriklausomai institucijai, kurios veikloje prasmingai galėtų dalyvauti teisėjai.

Apskritai, atkakliai siekiant didesnės institucinės nepriklausomybės, linkstama, kad atsakomybė už teisėjų veiklos vertinimą būtų perleista pačiai teismų sistemai. Dėl šios priežasties atsakomybė už teisėjų veiklos vertinimą įvairiais būdais perėjo teismų pirmininkams (Vengrijoje, Rumunijoje ir Slovakijoje), specialioms komisijoms, kurias sudaro ar kontroliuoja teisėjai (atitinkamai Latvijoje ir Estijoje), teismo personalo taryboms (Slovėnijoje) arba aukštesnės instancijos teismų teisėjams (Lenkijoje, Rumunijoje²⁷). Paprastai šiame procese dalyvauja kiti atskiri teisėjai (dažniausiai apeliaciniu lygiu) ir teismų sistemos institucijos, pavyzdžiui, teismų tarybos.

²⁷ Rumunijoje sukurta stebėsenos ir vertinimo sistema, kurioje plačias tikrinimo ir vertinimo teises turi Teisingumo ministerija, apeliaciniai teismai ir teismų pirmininkai.

Apskritai, teisėjai, be abejo, geriau sugeba įvertinti savų kolegų veiklos profesinę pusę negu su tuo tiesiogiai nesusiję asmenys, – iš esmės tokia kryptis būtų sveikintina. Tačiau, suteikus visišką laisvę, gali paaiškėti, kad teismų institucijos mažiau dėmesio skiria pagrindoms problemoms dėl teismų veiksmingumo ir atskaitingumo už neteisėtus veiksmus, negu tai darytų institucijos iš šalies. Italijos atvejis jau buvo paminėtas kaip šališko požiūrio į pernelyg nepriklausomą ir nepakankamai atskaitingą teismų sistemą padarytos žalos tiek teismų atskaitingumui, tiek teismų nepriklausomumui pavyzdys.²⁸

Teismų sistemos institucija, turinti išimtinę ar beveik išimtinę teisę vertinti teisėjų veiklą, privalo visomis priemonėmis plačiai visuomenei įrodyti, kad gali profesionaliai atlikti šią užduotį; nešališki mechanizmai, kad vertinimo procedūros taptų skaidresnės, gali padėti užtikrinti, kad teismų sistema nepasuktų izoliuoto ar sau tarnaujančio institucinio elgesio kryptimi.

Tačiau kai kuriose valstybėse aktuali priešinga problema: Latvijos ir Rumunijos teisingumo ministerijos išsaugojo teisę tikrinti, o Bulgarijos teisingumo ministerija šią teisę neseniai įgijo ir tai daro tiesioginį ar netiesioginį spaudimą veiklos vertinimui. Pavyzdžiui, Rumunijos ministerijos generalinių inspektorių pateiktose ataskaitose vertinamas esminis sprendimų pagrindimas su paantrašte, kaip galiojantys įstatymai taikomi konkrečiose bylose; dauguma teisėjų išreiškė susirūpinimą, kad Ministerija naudojasi patikrinimais siekdama kontroliuoti teismų veiklą.

Bulgarijos teisingumo ministerija turi dar platesnes teises. Siekiant nugalėti teismų pirmininkų nenorą bausti savo vadovaujamų teismų teisėjus, 1998 m. Ministerijai buvo suteikta teisė teikti prašymą dėl drausmės bylos iškėlimo. Žinoma, nepageidautina, kad Ministerija, kaip vykdomosios valdžios institucija, turėtų tokių plačių teisių ne tik siūlyti kelti drausmės bylas, bet ir neišvengiamai atlikti pagrindinį tyrimą.

Iš esmės nieko blogo, kad kita valdžios šaka dalyvautų vertinant teisėjus turint omenyje viešąjį interesą dėl teismų atskaitingumo. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad šio regiono teismų sistemoje vyraujančią padėtį turi vykdomoji valdžia ir kad dažnai ministerijų teisės nėra tiksliai apribotos, atrodo, kad ši praktika prieštarauja teismų nepriklausomumo principui ir jos reiktų visiškai atsisakyti.

²⁸ Žr., *puz.*, Giuseppe Di Federico, „Teisėjų nepriklausomumas Italijoje: Kitiška apžvalga (nesisteminiu) lyginamuoju požiūriu“, „Vadovas teisėjų nepriklausomumui ir nešališkumui skatinti“ (Jungtinių Amerikos Valstijų tarptautinės plėtros agentūra, Demokratijos ir valdymo biuras, Techninių leidinių serija, 2002 m. sausio mėn.), 88 psl. (Italijoje ... Aukščiausioji magistratų teismų taryba, kurios sudėtis ir rinkimo į Tarybą sistema yra palanki karjeros siekiantiems magistratų teisėjams, faktiškai panaikino vertinimus, nors įstatymai juos vis dar numato []).

Tais atvejais, kai vykdomosios valdžios institucijos vis tiek išsaugo tikrinimo teisę arba kitokiu būdu dalyvauja vertinant, turėtų būti griežta riba tarp teisės vertinti ir bet kokio drausminės atsakomybės ar įgaliojimų spręsti savo nuožiūra pritaikymo teisėjų karjerai – teisių, kurios bet kuriuo atveju turėtų būti apribotos ar panaikintos, nes jos gali būti priešingos teismų nepriklausomumo principui.

Nepaisant to, demokratiška valdymo sistema siejasi su teismų atskaitingumo principu; todėl tarpinis kelias yra veiklos vertinimą patikėti nepriklausomoms institucijoms, į kurias įeina teisėjai, kitų visuomeninių ir privačių institucijų, teisininkų asociacijų bei teisės mokyklų atstovai ir kurios galėtų aprėpti ir Teisingumo ministeriją. Tokiose institucijose daugumą sudarytų teisėjai, tačiau bet kitos grupės taip pat būtų atstovaujamos, o tinkamos procedūros užtikrintų, kad vyraujančios padėties neturėtų tik vienas asmuo ar vienos grupės atstovai.²⁹ Tokiu būdu visuomenė galėtų tam tikru mastu dalyvauti procese ir atslūgtų pagrįstas susirūpinimas tuo, kad tesimai netaptų korporacine šališka sistema.

Papildomas būdas viešiesiems interesams apsaugoti siekiant užtikrinti teisėjų nepriklausomumą yra suteikti plačiajai visuomenei galimybių, nors ir netiesioginių, pareikšti savo nuomonę apie teisėjų veiklą ir turėti įstatymuose nustatytų priemonių netinkamam teisėjų elgesiui pažaboti. Ypač svarbu visuomenės įtakos skatinimo mechanizmus sukurti tose valstybėse kandidatėse, kurios neturi tradicijų, kai visuomenė atidžiai stebi teismų sistemos veiklą per visuomenines organizacijas.

Iš dalies šiuos socialinius poreikius galima patenkinti sukuriant veiksmingą skundų padavimo mechanizmą, leidžiantį pateikti prašymą imtis veiksmų prieš teisėjus dėl nederamo jų elgesio. Be to, kad toks mechanizmas leistų inicijuoti drausmės bylos iškėlimą, visuomenės skundai gali būti labai vertingas informacijos šaltinis, skatinantis teismų veiklos tobulėjimą, jeigu procedūra numato tiek teisių gynimo būdus, tiek sankcijas už jų pažeidimą. Tačiau šiuo metu nė vienoje valstybėje kandidatėje toks visapusiškas skundų padavimo mechanizmas neveikia; arba jo visai nėra (kaip Lietuvoje), arba jam trūksta aiškių bendrųjų nuostatų ir nenustatyta tvarka, kuri užtikrintų, kad skundai bus iš tikrųjų nagrinėjami taip, jog arba pataisys teisėjų elgesį, arba baus juos už netinkamą elgesį.

Kita problema, su kuria susiduria regionas, yra tai, ar parlamento kontrolieriai (ombudsmenai) gali ir kiek gali dalyvauti tikrinant teisėjų veiklą. Estijoje, Slovakijoje ir Slovėnijoje parlamento kontrolieriams (ombudsmenams) suteikta teisė priimti piliečių skundus dėl teisėjų veiklos ir kai kuriais atvejais inicijuoti drausmės bylos iškėlimą. Ne vienas kritikas, ypač teisėjai, įrodinėja, kad teisė inicijuoti drausmės bylos teisėjui iškėlimą pažeidžia teismų nepriklausomumą.

²⁹ Pvz., teisė inicijuoti vertinimą drausminimo tikslais gali būti atskirta nuo teisės faktiškai atlikti tokį vertinimą; be to, vertinimo ir sankcijų taikymo procesai gali būti atskirti.

Dar galbūt anksti vertinti, ar toks naujas sprendimas atitinka šį principą, arba tai, ar būtų veiksminga taip praplėsti kitus mechanizmus dėl piliečių skundų.

žinoma, reikalingas veiksmingas piliečių skundų dėl teisėjų veiklos nagrinėjimo mechanizmas, nepaisant to, kad egzistuoja apeliacinė ir teisėjų veiklos stebėsenos (priežiūros) ir periodinio vertinimo sistemos. Tačiau apskritai parlamento kontrolierių (ombudsmenų) santykiams su teismų sistema turėtų būti taikomi tokie pat testai ir apribojimai, kaip ir bet kokiai kitai atskirai institucijai; tai ypač aktualu tuo atveju, kai parlamento kontrolieriai (ombudsmenai) faktiškai yra pavaldūs įstatymų leidžiamajai ar vykdomajai valdžiai arba jeigu jų nepriklausomumas yra kaip nors suvaržytas.

b. Vertinimo turinys. Vertinimo turinio reikšmingais kriterijais galėtų būti bent šie trys veiksniai: sprendimų priėmimo kokybė, bylos nagrinėjimo efektyvumas ir profesionalumas vadovaujant bylai; be to, nustatymo kriterijai turėtų būti parinkti taip, kad būtų galima išvengti kišimosi į teisėjų nepriklausomumą. Praktiškai susiduriama su kita problema: kaip apibrėžti ir suderinti šiuos dalykus ir kaip atrinkti duomenų ir informacijos šaltinius, kad vertinimas padėtų plėsti teisėjų galimybes ir skatintų juos tobulinti savo profesinius gebėjimus.

Toliau aptariamos sritys, kuriose daugelio valstybių kandidačių taikomos sistemos kelia problemų. Dvi valstybės kandidatės (Čekijos Respublika ir Lietuva) dar turi pradėti taikyti teisėjų veiklos periodinio vertinimo sistemas; kitose valstybėse (konkrečiai Bulgarijoje,³⁰ Estijoje,³¹ Latvijoje³² ir Lenkijoje³³) periodinio vertinimo sistemos jau egzistuoja, tačiau jas reikia gerokai pakeisti tobulinant vertinimo kriterijus ir tvarką.

Kai kuriose valstybėse kandidatėse vienas iš svarbiausių teisėjų veiklos veiksmingumo kriterijų yra jų atlikto darbo kiekis³⁴, nustatomas remiantis

³⁰ Sistema pradėta taikyti 2002 m. liepos mėn.

³¹ Estijoje nustatytas privalomas naujai paskirtų teisėjų veiklos vertinimas pasibaigus bandomajam laikotarpiui, tačiau vėliau po paskyrimo visa teisėjų veikla nėra periodiškai vertinama.

³² Latvijoje teisėjų veiklos vertinimas yra susijęs su kvalifikacijos suteikimo sistema, pagal kurią nustatomi teisėjų atlyginimai. Nors įstatymai reikalauja, kad perkėlimas į aukštesnę kvalifikacinę klasę būtų grindžiamas teisėjų žiniomis ir darbo patirtimi, teisėjų pareigos paprastai paaukštinamos automatiškai, kai pasibaigia minimalus ankstesnės kvalifikacinės klasės laikotarpis.

³³ Lenkijoje veiklos vertinimas yra paskirtųjų teisėjų-inspektorių reguliariai atliekamų patikrinimų dalis ir turi būti atliekamas kas treji metai, nors praktiškai šios taisyklės nesilaikoma.

³⁴ *Pvz.*, Slovėnijos teismų taryba taiko *Planuojamo teisinės veiklos kiekio nustatymo kriterijus*, kurie nustato tik normas – užbaigtinų bylų skaičių: 18 bylų per mėnesį arba 180 bylų per metus apylinkės teismo teisėjui. Tačiau *Kriterijai* neatsižvelgia į bylų sudėtingumą bei kitas konkrečias aplinkybes, pavyzdžiui, teismo vietą ir žmogiškuosius išteklius.

objektyviais duomenimis (pavyzdžiui, gautų ir išnagrinėtų bylų skaičius arba teismo procesų trukmė). Nors tai ir gali skatinti nevilkinti bylų nagrinėjimo, tačiau griežtai skaičiais grindžiami rezultatai negali būti patikimas teisėjų veiklos rodiklis; pavyzdžiui, tikėtina, kad per mėnesį dešimt labai sudėtingų bylų išnagrinėjęs teisėjas iš tikrųjų dirbo veiksmingiau už teisėją, išnagrinėjusį dvidešimt paprastų bylų.

Dar plačiau kalbant, darytina prielaida, kad dėl sistemos, skatinančios nagrinėti daugiau bylų, gali nukentėti bylų nagrinėjimo kokybė; tik kiekybiniu vertinimu pagrįsta sistema, kai netaikomi kokybės kriterijai, skatina teisėjus greičiau užbaigti bylas reikiamo dėmesio neskiriant jų nagrinėjimo kokybei. Tai pasakytina ir apie tuos atvejus, kai taikomos sankcijos už neigiamą veiklos įvertinimą, kaip yra kai kuriose valstybėse kandidatėse ir valstybėse narėse.³⁵

Jeigu įmanoma, pirmiausia vertinimas turėtų vykti įprasta ir nusistovėjusia tvarka kartu su mokymu, o ne naudojant papildomą drausminimo mechanizmą. Teisėjams turėtų būti suteikta galimybė dalyvauti vertinimo procese ir sužinoti rezultatus, kad jie tai priimtų kaip galimybę tobulėti ir noriai dalyvautų.³⁶

Nepaisant visų trūkumų, pastangos į veiklos vertinimo sistemas įtraukti kiekybinius rodiklius yra sveikintina pažanga, palyginti su standartais neparemtu ar asmenine nuomone grindžiamu vertinimu; šias pastangas reikėtų toliau skatinti ir remti. Nustatant sudėtingesnius dalykus, galima atsižvelgti į įvairius veiksnius³⁷ (pavyzdžiui, teismo proceso tvarkos sudėtingumą) kaip atsvarą pasirenkant kokybinį vertinimą, pavyzdžiui, įstatymų žinojimas, praktiniai sugebėjimai juos taikyti ir nešališkumas. Europos Sąjungos pagalba koordinuojant minimalių bendrųjų standartų ar vertinimo metodikų kūrimą galėtų labai praversti.

³⁵ *Pvz.*, Slovėnijoje Teismų tarybos sprendimai, priimti personalo taryboms atlikus periodinius patikrinimus, gali turėti įtakos teisėjų karjerai, kaip antai: perkėlimas į aukštesnės instancijos teismą ir didesnis atlyginimas; jeigu vertinimo rezultatai neigiami, Teismų taryba gali pašalinti teisėją iš pareigų. Tarybos nustatyti *Planuojamo teisinės veiklos kiekio nustatymo kriterijai*, kurie, kaip iš pradžių buvo tikėtasi, turėtų skatinti sparčiau nagrinėti bylas, taip pat taikomi vertinant teisėjų veiklą; jeigu nepasiekiamas planuotas darbo krūvis, teisėjų veikla vertinama neigiamai. *Kriterijus* ir jų įtaką teisėjų karjerai kritikuoja ne tik teismų atstovai, bet ir akademinė visuomenė teigdami, kad kiekybe pagrįsti teisėjų veiklos rodikliai nėra pakankamai aiškus kokybės kriterijus.

³⁶ Šiuo metu tik Vengrijoje ir tam tikru mastu Slovėnijoje teisėjai gali asmeniškai dalyvauti vertinant jų darbą.

³⁷ *Pvz.*, Slovakijoje ankstesnė vertinimo sistema pakeista vertinimu balų sistema, kur atsižvelgiama ir į atskirų bylų sudėtingumą. Per mėnesį teisėjai turi surinkti minimalų balų skaičių (1000 balų); tai galima padaryti įvairiais būdais. Neatrodė, kad tokia sistema būtų padėjusi išspėsti problemą, kaip paspartinti bylų nagrinėjimą, be to, ji kritikuojama ir todėl, kad neaišku, kokį darbo krūvį iš tiesų gali ar turėtų įveikti teisėjai.

3. Teisėjų mokymas

Veiksmingas kandidatų į teisėjus ir teisėjų mokymas yra tiesiausias kelias jų gebėjimams nešališkai, kompetentingai ir veiksmingai nagrinėti bylas tobulinti. Dėl tinkamo profesinio mokymo nebuvimo gali nukentėti teismų veikla, o įtaka teisėjams išaugti. Iš kitos pusės, gerai organizuotas mokymas ne tik tobulina teisėjų pagrindinius bylų nagrinėjimo įgūdžius, bet taip pat gali ugdyti jų atsakomybę bei atskaitingumą ir tuo būdu įtvirtinti teisėjo vaidmens visuomenėje tinkamą supratimą.

Teisėjų mokymo svarbą pripažino ir Europos standartus nustatantys dokumentai; juose teigiama, kad valstybės savo lėšomis turėtų užtikrinti įvadinį ir tolesnį profesinį mokymą.³⁸ Europos teisėjų statuto chartija taip pat numato, kad institucija, atsakinga už mokymo programų kokybę, privalo būti nepriklausoma nuo vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios ir ne mažiau kaip pusė jos narių turi būti teisėjai; Chartijoje taip pat nurodoma, kad profesinis mokymas turėtų aprėpti ne tik bendrąjį teisinį parengimą, bet ir visuomeninius bei kultūros dalykus.³⁹

Visos valstybės kandidatės vienaip ar kitaip stengiasi tobulinti teisėjų kvalifikaciją, o teisėjai turi vis daugiau įtakos planuojant ir įgyvendinant teisėjų mokymą.⁴⁰ Tačiau apskritai, tiek visuomenė, tiek politikai prastai suvokia, koks svarbus mokymo vaidmuo, todėl trūksta reikiamų lėšų, instituciniai gebėjimai riboti, planavimas nekonstruktyvus, o dabartinis mokymas yra siauras ir formalus.

Nuolatinis ir pakankamas finansavimas turbūt būtų lemiamas veiksnys garantuojant ilgalaikę mokymo programą. Dėl nepakankamo finansavimo (tai tiesioginis siauro politikų mąstymo atspindys) sunku planuoti teisėjų mokymo strategiją, nustatyti teisėjų mokymo institucijas ir kelti profesionalumo lygį. Visose valstybėse kandidatėse teisėjų mokymas gauna mažai finansinės paramos, o Estijoje ir Lenkijoje finansavimas net mažėja; Bulgarijos Vyriausybė neteikia jokios paramos Magistratų teismų teisėjų mokymo centrui. Valstybės turėtų susikurti

³⁸ Europos Tarybos rekomendacija Nr. (94)12 dėl teisėjų nepriklausomumo, veiksmingumo ir vaidmens, priimta 1994 m. spalio 13 d., III principas, 1 str. a dalis; Europos teisėjų statuto chartija, priimta 1998 m. liepos 8-10 d., DAJ/DOC (98) 23, 2 str. 3 dalis ir 4 str. 4 dalis.

³⁹ Europos teisėjų statuto chartija, 2 str. 3 dalis ir 4 str. 4 dalis.

⁴⁰ Ryškėja tokia tendencija: vykdomoji valdžia atsakomybę už teisėjų mokymą linksta perleisti arba nepriklausomiems subjektams, arba teismų sistemos institucijoms. Tik Latvijos, Lenkijos ir Rumunijos teisingumo ministerijos visiškai kontroliuoja teisėjų mokymą. Neigiamas tokio modelio pasekmės geriausiai iliustruoja Lenkijos teisingumo ministerijos pavyzdys: 2001 m. dramatiškai sumažėjo besimokančių teisėjų skaičius.

finansavimo mechanizmus (pavyzdžiui, ilgametės paskolos studijoms) arba priimti aiškius įstatymuose numatytus išpareigojimus dėl finansavimo dydžio (pagrįsti aiškiais standartais, racionaliai susijusiais su planuojamu mokymo mastu), o ne vien pasikliauti negarantuotais užsienio ištekliais.

Kai finansavimas prastas, neverta stebėtis, kad instituciniai gebėjimai kelti teisėjų kvalifikaciją taip pat gana riboti. Keturiose valstybėse – Vengrijoje, Lenkijoje, Slovakijoje ir Slovėnijoje – nėra nuolatinių teisėjų mokymo institucijų, o kitų valstybių institucijos prastai finansuojamos, joms trūksta kvalifikuotų dėstytojų ir perspektyvos (kai kuriais atvejais – net ir išlikimas) vis dar neaiškios.⁴¹ Slovakijos pavyzdys pamokantis: kadangi nebuvo neužtikrintas reikiamas ilgalaikio projekto finansavimas, nesėkmė ištiko bandytą įdiegti mokymo programą.

Dėl to dauguma valstybių pasikliauja seminarais, kuriuos organizuoja ir finansuoja visuomeninės organizacijos arba užsienio rėmėjai ir kurie papildo ar net pakeičia atitinkamų institucijų rengiamą mokymą, nors toks mokymas paprastai yra riboto turinio ir trumpalaikis (*ad hoc*), o finansavimas dažnai numatytas tik konkrečiam projektui ir ribotam laikui. Deja tokie seminarai paprastai nederinami su tikruoju teisėjų darbu, neretai būna elementarūs ir pasikartojantys.

Apskritai, teisėjų mokymo programos yra siauros ir į jas retai būna įtrauktos temos, kurios padėtų teisėjams įveikti problemas, susijusias su perėjimu į demokratinę teismų sistemą. Paprastai valstybių kandidačių teisėjų mokymo programose numatomos pagrindinės materialiosios ir procesinės teisės sritys, tačiau jose nėra temų apie požiūrio ir elgesio pasikeitimą. Tik retais atvejais į mokymo programas įtraukiamas mokymas, nesusijęs su teisiniais įgūdžiais, pavyzdžiui, bylos vedimo technika.

Nors ir svarbu, kad teisėjai gilintų materialiosios teisės žinias, tačiau gerai suvokiamas ir visapusiškas mokymas turėtų suteikti ir praktinių įgūdžių, reikalingų byloms, kurios darosi vis sudėtingesnės, nagrinėti bei sprendimams priimti ir teismų darbo krūviui įveikti. Veiksminga teisėjų mokymo programa mažų mažiausiai turėtų mokyti tokių dalykų ir formuoti tuos įgūdžius, kurie užtikrintų, kad tinkamos kvalifikacijos teisėjai įveiktų savarankiškos ir profesionalios teismų sistemos administravimo keliamas problemas, pavyzdžiui:

⁴¹ Bulgarijoje, Estijoje, Latvijoje ir Lietuvoje teisėjų mokymą rengia nevalstybiniai teisėjų mokymo centrai. Kadangi užsienio rėmėjai pamažu mažina finansinę paramą tų centrų programoms, valstybės turėtų arba pačios pradėti finansuoti tas institucijas, arba įtraukti jas į valstybines teisėjų mokymo sistemas, arba kitokiu būdu išnaudoti tokių centrų sukauptą patirtį, kad nedingtų jų potencialas. Kai kuriais atvejais Europos Sąjungos parama galėtų užtikrinti ilgalaikį tokių institucijų išlikimą; Europos Sąjungos indėlis kuriant tokias institucijas ir lavinant jų gebėjimus galėtų tapti geresne ilgalaikė investicija negu konkrečių mokymo programų finansavimas.

- suprasti pagrindinius demokratinės valdymo sistemos veiksnius, įskaitant tinkamą teismų ir teisėjų vaidmenį;
- įvertinti teisėjų etikos svarbą ir žinoti, kaip tam tikras etikos sąvokas taikyti praktikoje;
- žinoti svarbiausius teisės principus, kuriais vadovaujamosi kuriant įstatymus ir juos įgyvendinant demokratinėje sistemoje;
- susipažinti su moderniais aiškinimo metodais, teisiniu pagrindimu ir projektų rengimu;
- lavinti kritinio mąstymo įgūdžius;
- turėti socialinių ir psichologijos žinių bei pažinti žmogų; ir
- žinoti vadovavimo bylai metodus; rengti teismų pirmininkus.

Paprastai kitų veiksmų, galinčių pagerinti mokymo rezultatus, pavyzdžiui, garantijų, kad rengiamus kursus lankytų teisėjai, kurių darbas tiesiogiai susijęs su konkrečiu mokymu, privalomo lankomumo ar net garantijų, kad darbo užmokestis, pareigų paauskštinimas ir vertinimo sistemos netiesiogiai skatintų teisėjus lankyti mokymus,⁴² nėra, tačiau į tai reikėtų atsižvelgti.

C. TEISMŲ SISTEMOS INSTITUCINIAI GEBĖJIMAI

Didžiausia teismų sistemai skiriamas dėmesio dalis yra nukreipta plataus masto teisinei arba konstitucinei struktūrai kurti ar teisėjų nepriklausomumui priimant sprendimus didinti. Be to, labai svarbu užtikrinti reikiamas teisėjų galias ir teises, kad ir kokie būtų teisėjų kolektyviniai administraciniai ir valdymo gebėjimai tiek valstybės, tiek teismų mastu. Savivalda pagrįsta teismų sistema geriau ir lanksčiau sugebės reaguoti į savo pačios nustatytus poreikius negu veikdama pagal kitų valdžios institucijų nurodymus. Teismų sistemos organizacinė struktūra, jos veiklos standartai ir nusistovėjusi praktika, taip pat valdymo ir administravimo patirties lygis yra tiesiogiai ir netiesiogiai susiję su teismų veiklos nepriklausomumu, kompetencija ir veiksmingumu.

1. Teismų valdymas ir administravimas

Viso regiono mastu nesunku pastebėti aiškia tendenciją perduoti valdymą, atstovaujamasias ir administracines galias bei teises vykdomajai valdžiai

⁴² Slovėnijos *Planuojamo teisinės veiklos kiekio nustatymo kriterijai* neskatina dalyvauti mokymo programose: nors *Kriterijuose* numatyta, kad administracinių pareigų turinčių teisėjų darbo krūvis turi būti sumažintas, kvalifikacijos kėlimo seminarus lankantiems teisėjams jokių nuolaidų nėra.

nepriklausančioms ir teisėjų kontroliuojamoms institucijoms, kurios kartu prisiima kolektyvinę atsakomybę už savo veiklą ir vaidmenį. Tačiau dar daugelio valstybių vykdomoji valdžia ir toliau per daug įkyriai dalyvauja valstybės lygiu administruojant teismus.

Nors Europoje jau seniai pripažįstamos valdžių atskyrimo ir teismų nepriklausomumo konstitucinės ir teisinės garantijos, valstybėse kandidatėse šis procesas prasidėjo tik 1990 metų⁴³ pradžioje, dar visai neseniai paplito teismo kaip atskiros valstybės subjekto koncepcija, pagal kurią teisėjų nepriklausomumas ir profesiniai gebėjimai ribojami tiek netiesiogiai, tiek ir tiesiogiai kišantis, todėl teismams reikia didesnės savivaldos, kad būtų galima stiprinti teisėjų sugebėjimą užtikrinti visuomenei veiksmingą ir objektyvų jos ginčų nagrinėjimą ir sprendimą.⁴⁴

Teisėjai, jaučiantys atsakomybę už savo pačių reikalų tvarkymą ir administravimą arba galintys tam turėti įtakos, greičiausiai yra labiau suinteresuoti veikti kaip lygiaverčiai, aktyvūs dalyviai, gerinantys teismų sistemos veiklą. Institucinė reforma, leidžianti teisėjams atlikti reikšmingą vaidmenį organizuojant teismų veiklą valstybės mastu, yra tinkamas būdas teismų kompetencijai, nešališkumui ir operatyvumui plėsti, jeigu teisėjai pageidauja ir sugeba išsiugdyti būtinus gebėjimus ir veikti teisėtai bei skaidriai.

Valstybėse kandidatėse egzistuoja trys pagrindiniai valdymo ir administravimo modeliai, kuriuos apibendrintai galima vadinti nepriklausoma, tarpine arba igaliojimus pasidalijusia ir centralizuota vykdomąja sistema. Biudžeto sudarymo klausimai bus aptarti atskirai, kadangi viso regiono mastu teisėjai labai mažai realiai dalyvauja sudarant biudžetą; tai savo ruožtu riboja jų savivaldos efektyvumą, nesvarbu, koks teismų valdymo ir administravimo modelis.

a. Nepriklausomas modelis – Vengrija ir Lietuva. Šis modelis numato savarankiškas teismų sistemos valdymo ir administravimo institucijas

⁴³ Valstybėse kandidatėse netolimos praeities palikimas dar labiau pagreitino institucinės reformos pradžią. Ankstesnės santvarkos sąlygomis teismai nebuvo tokie svarbūs ir dėl savo poreikių, įskaitant finansavimą ir administracinę paramą, jie buvo pavaldūs ir priklausomi nuo vykdomosios valdžios. Toks palikimas dar labiau sunkino politinės valdžios apsisprendimą pripažinti teisėjus lygiais partneriais; nuostata, kad teismų sistema yra valstybės sektorius, kuriam reikia vadovauti, nurodyti veiklos gaires, jį kontroliuoti, išlieka; tai iš dalies trukdo patiems teisėjams ugdyti bendrą sampratą, kad teismų institucija yra atskira, nepriklausoma ir lygiavertė valdžios šaka.

⁴⁴ Žr., pvz., Europos teisėjų chartija, 6 str. (jame nustatyta, kad teismų sistemą administruoti privalo teisėjams atstovaujanti institucija, nepriklausoma nuo bet kokios kitos valdžios institucijos). Iš tiesų, jeigu kita valstybės valdžios šaka yra atsakinga už teismus, ji visada turės stimulų ir galimybių suteikti teismams žemesnę padėtį. Žr. 2001 m. EUMAP ataskaitas, 24 p.

(apibendrintai vadinamas Teismų tarybomis⁴⁵), kurios už teisingumo sistemą prisiima visą, išskyrus politinę, atsakomybę. Tokia sistema sukuria struktūrą, gebančią pagerinti teismų veiklą, tačiau savo ruožtu reikalauja papildomo dėmesio didinant nepriklausomų valdymo ir administravimo institucijų administracinius gebėjimus, kadangi jos daugiau nebegali pasikliauti vykdomosios valdžios patyrimu ir parama; plačiau žvelgiant, minėtoms naujai įsteigtoms savarankiškomis institucijoms gali tekti susidurti su profesiniu nusistatymu, kuris paprastai nelinkęs įsileisti į teismų sistemą užsienio patirtį.⁴⁶ Taip pat svarbu, kad instituciniu požiūriu nepriklausoma teismų sistema veiktų skaidriai; be šiai sričiai būtinos patirties ir nenustačius skaidrių procedūrų, teismai gali tapti neveiksminga, abejinga, už savo veiksmus neatsakinga ir nepatikima profesine sistema.

Tiek Vengrija, tiek Lietuva sukūrė didžia dalimi savivaldos ir savarankiško administravimo principais pagrįstą teismų sistemą. Teismų tarybos yra strategiją nustatančios atstovaujamosios ir sprendimus priimančios institucijos. Jos apibūdina teismų biudžetų projektus, nustato teismams įstatymų vykdymo kontrolės gaires, prižiūri teismų veiklą, sprendžia su teisėju atranka ir karjera susijusius klausimus, taip pat dalyvauja nustatant teisėjų drausminę atsakomybę. Tarybas aptarnauja už teismų administravimą atsakingos nepriklausomos institucijos; jos padeda atlikdamos įvairius tyrimus ir analizę, rengdamos nutarimus, įgyvendindamos Tarybų nutarimus ir būdamos atsakingos už kasdienę teismų veiklą.

Vengrijos teismų taryba ir teismų administravimo įstaiga veikia nuo 1998 metų ir, atrodo, tai yra veiksmingos ir pakankamai skaidrios institucijos; jos patvirtino nemažai standartų, užtikrinančių kompetentingą ir veiksmingą teismo procesą, be to, spausdina metines savo veiklos ataskaitas. Teismų administravimo įstaiga galėtų turėti naudos iš aiškiau suformuotų reikalavimų dėl ne teismo nario pareigų, kad užtikrintų kompetentingų vadovų profesionalų ir specialistų įdarbinimą. (Lietuvoje tokia įstaiga – Nacionalinė teismų administracija neseniai tik pradėjo savo veiklą).

Vengrijos patirtis taip pat rodo, kad realią teismų savivaldą galima suvaržyti biudžetinėmis priemonėmis, kadangi teismų dalyvavimas sudarant biudžetą vis dar simbolinis. Nors Nacionalinė teismų taryba sudaro ir pateikia biudžeto

⁴⁵ Žr., Wim Voermanas, Europos Komisija/TAIEX, Tilburg Universitetas/Schoordijk institutas, 1999 m., *galima rasti*:http://cadmos.carlbro.be/Library/Councils/Councils.html#_Toc459267097.

⁴⁶ Žr., *puz.*, Giuseppe Di Federico Teismų nepriklausomumas Italijoje: Kritinės pastabos (nesisteminis) lyginamuoju požiūriu", *Direktyvos teismų nepriklausomumui ir nešališkumui skatinti* (Jungtinių Amerikos Valstijų tarptautinės plėtros agentūra, Demokratijos ir valdymo padalinys, Procedūrinių publikacijų serija, 2002 m. sausis), 93 p.

projekta, vykdomoji valdžia turi teisę parengti alternatyvų pasiūlymą, kurį parlamentas jau faktiškai patvirtino kaip pagrindą svarstyti vietoj Teismų tarybos pateiktojo. Tokiomis aplinkybėmis neaišku, kokia iš tiesų teismų savivalda nepaisant jų formalųjų teisių.

Naujoji Vyriausybė išipareigojo atsižvelgti į Nacionalinės teismų tarybos galias sudarant biudžeta, tačiau pasiklojimas besikeičiančių Vyriausybių gera valia kenkia pačiai teismų savivaldos idėjai ir faktiškai lemia nuolat nepakankamą teismų sistemos finansavimą, kuris tiesiogiai susijęs su teismų gebėjimais.

b. Tarpinė arba įgaliojimus pasidalijusi sistema – Bulgarija, Estija, Lenkija, Rumunija, Slovakija ir Slovėnija. Nors tiksli šių valstybių teismų sistemos forma labai skirtinga, jų teismų valdymo ir administravimo galios tam tikru mastu paskirstytos savarankiškai Teismų tarybai ir kitai institucijai, kuri paprastai atstovauja vykdomajai valdžiai.

Šios Teismų tarybos neturi tokio masto valdymo įgaliojimų kaip Vengrijos ar Lietuvos modeliai, tačiau apskritai kalbant jie turi reikšmingus įgaliojimus dalyvauti priimant su personalo klausimais susijusius sprendimus, tai yra teisėjų atrankos, pareigų paaukštinimo ir drausmės klausimais, – tai iš esmės turėtų padėti apsaugoti ir užtikrinti teisėjų nepriklausomumą. Be to, vis dažniau Tarybos apibūnėja ar teikia specialistų konsultacijas dėl tiesiogiai su teismų sistemos veikla susijusių biudžeto projektų ir teisės aktų projektų. Kai kuriais atvejais jie gali pasinaudoti tam tikrais įgaliojimais nustatyti standartus, pavyzdžiui, teismų darbo krūvio normas (Slovėnija). Tačiau Teisingumo ministerija pasilieka pagrindines ar išimtines teises, susijusias su strategijos nustatymu, biudžeto sudarymu ir teismų administravimu. Kartais aukščiausieji teismai, pavyzdžiui, Slovėnijoje, atlieka kai kurias atstovaujamasias ir sprendimų priėmimo funkcijas.

Toks modelis, palyginti su centralizuotu vykdomuoju modeliu, gali prisidėti prie strategijos nustatymo ir administravimo tobulinimo, tačiau su sąlyga, kad Teismų taryba priimant bendruosius sprendimus sugebės būti veiksminga atsvara Teisingumo ministerijai. Tačiau iki šiol valstybėse kandidatėse nusistovėjusi praktika rodo, kad reformos požiūriu yra gana didelių kliūčių galimam šio modelio potencialui įgyvendinti, tarp jų: problemos dėl Tarybų sudėties, jų darbotvarkės kontrolės, jų administracinių gebėjimų ir aiškesnio įgaliojimų paskirstymo Ministerijai ir Tarybai.

Minėtiosios kliūtys ypač akivaizdžios Bulgarijoje ir Rumunijoje. Bulgarija sukūrė institucinę struktūrą, kuri formaliai yra gana artima nepriklausomam modeliui, Rumunija laikosi prancūziškojo modelio, kuriam būdingi siauresni Tarybos įgaliojimai, ši pirmiausia dalyvauja priimant su personalo klausimais susijusius sprendimus. Tačiau praktiškai šių tarybų sugebėjimas veikti savarankiškai arba apginti teisėtus teisėjų interesus ir skatinti jų profesinį tobulėjimą yra gana ribotas.

Vienas iš svarbiausių apribojimų susijęs su Tarybos sudėtimi. Abiejose valstybėse į Tarybas įeina prokurorai, Bulgarijoje – dar ir tardytojai ir, žinoma, teisėjai. Neigiamas šios mišrios sudėties pasekmes geriausiai iliustruoja Bulgarijos pavyzdys. Teisėjų, prokurorų ir tardytojų, taip pat juos į Tarybą išrinkusių institucijų interesų konfliktas dažnai pakenkdavo Tarybos sugebėjimui nuosekliai vadovauti; vietoj to įvairūs vadovavimo pagrindimai, atsirandantys dėl skirtingo tardytojų, prokurorų ir teisėjų vaidmens, lėmė tai, kad teisingumo sistemai primetama prieštaringa strategija. Pavyzdžiui, kadangi Vyriausybė yra laikoma politiškai atsakinga už sėkmingą nusikaltimų atskleidimą, žinoma, ji yra tikrai suinteresuota tam tikru mastu kontroliuoti tyrimą ir baudžiamųjų bylų kėlimą, kad galėtų nuosekliai veikti kovodama su nusikaltimais. Tai sudarė sąlygas trims Vyriausybėms priimti įstatymus, leidžiančius išstumti Aukščiausiąją teismų tarybą dar nepasibaigus pagal Konstituciją nustatytam terminui. Tokia tiesioginė politinio pobūdžio intervencija neišvengiamai trukdo Tarybos nariams laikytis principinių nuostatų pasisakant prieš Vyriausybės interesus, net jei tie interesai kenktų teisėjų profesiniam tobulėjimui.

Rumunija rodo stulbinantį Tarybų poreikio kontroliuoti savo veiklos planus arba bent jau dalyvauti sudarant Tarybą pavyzdį. Aukščiausioji magistratų teismų taryba dalyvauja priimant sprendimus su teisėjų karjera susijusiais klausimais ir gali pareikšti nuomonę dėl teismų projektų ir teismų administravimo, tačiau Taryba gali veikti tik pagal Teisingumo ministerijos pasiūlymus. Tiesą sakant, ši Taryba, pasirodo, veikia kaip kur nors kitur priimtiems svarbiems sprendimams automatiškai pritarianti institucija.

Tarybų sugebėjimas efektyviai įvykdyti savo užduotis taip pat priklauso nuo jų administracinių gebėjimų; jie yra nepakankami visose valstybėse kandidatėse, kurios laikosi įgaliojimus pasidalijusios sistemos modelio. Teisingumo ministerijos linkusios ir toliau teikti Taryboms administracinę pagalbą. Bulgarijos aukščiausiai teismų tarybai aiškiai nepakanka administracinių gebėjimų vykdant savo formalius įsipareigojimus; faktiškai Taryba pasikliauja Ministerija, kuri turi žymiai daugiau darbuotojų administracinei pagalbai teikti ir standartams nustatyti. Tarybos administracinė priklausomybė nuo Ministerijos, ypač jei tai susiję su Ministerijos kontrole arba didele įtaka veiklos planams ir finansavimui, taip pat tiksliai nustatyto Ministerijos ir Tarybos kompetencijos paskirstymo nebuvimas gali suteikti Ministerijai progą viršijant savo įgaliojimus daryti įtaką teismų sistemos administravimui.

Dažnai neaiškiai nustatytas Tarybos ir Ministerijos kompetencijos paskirstymas ir menki administraciniai Tarybos gebėjimai prisideda prie įstatymų vykdymo kontrolės trūkumų. Tam tikru mastu visoms valstybėms kandidatėms trūksta pakankamų standartų tokiose srityse, kaip: teisininkų darbo krūvio normos (kurios numato pagrindą teisėjų ir teismo darbuotojų skaičiui nustatyti), biudžeto

planavimas, numatytų lėšų paskirstymas, technologijos ir įrengimai, teismų patalpos ir patogumai. Pavyzdžiui, Slovėnijoje Aukščiausiasis Teismas kartu su Teisingumo ministerija, remdamiesi teismų finansiniais planais, parengia teismų sistemos biudžetą ir pateikia jį Vyriausybei, o Teismų taryba pareiškia savo nuomonę dėl siūlomo biudžeto; tačiau teismai retai atstovaujami lemiamu momentu, kai valstybės biudžetas svarstomas vykdomosios valdžios lygiu, pavyzdžiui, Teisingumo ministerijoje, kuri būdama Vyriausybės narė nėra formaliai įpareigota jiems atstovauti.

c. Centralizuotas vykdomasis modelis – Čekijos Respublika ir Latvija. Pagal šį modelį teismai nelaikomi atskiru subjektu, greičiau Teisingumo ministerijai pavaldžia institucija. Ministerija parengia ir prižiūri teismų sistemos strategiją ir realizuoja valdymo, atstovavimo ir administravimo įgaliojimus teismų atžvilgiu, išskyrus savivaldą turintį Aukščiausiąjį Teismą.⁴⁷ Į Ministerijos įgaliojimų sritį įeina teismų sistemos biudžeto sudarymas, lėšų paskirstymas, teisėjų ir teismo darbuotojų skaičiaus nustatymas, teisėjų atranka ir drausminės atsakomybės klausimai, teismų pirmininkų skyrimas ir atleidimas, standartų, tokių kaip darbo krūvio normos, nustatymas. Paprastai Ministerija taip pat naudojasi plačiais priežiūros įgaliojimais, susijusiais su teismų bei teisėjų organizavimu ir veikla. Teismų pirmininkai efektyviai veikia ir kaip vykdomosios valdžios pareigūnai.

Centralizuotas vykdomasis modelis ne tik pažeidžia teismų nepriklausomumo principą, bet mažai ką daro veiksmingumui valdymo ir administravimo srityse skatinti. Jis nepasiteisino skatinant teisėjus tobulinti savo profesinę kvalifikaciją, šiuo atžvilgiu turbūt sustiprino priklausomumą ir ribotą iniciatyvą.

Dar daugiau, nors turėdamos plačius įgaliojimus, šios Teisingumo ministerijos neįrodė, kad sugeba užtikrinti efektyvią teismų veiklą. Vadovavimas buvo nenuoseklus, dažnai keitėsi ministrai⁴⁸, jie nesugebėjo apsaugoti teismų sistemos nuo nuolat kintančių politinių prioritetų. Svarbiausia, Ministerijoms trūko patirties, kuri būtina kuriant aiškius ir racionalius standartus, padedančiais moderninti teismus, kad teismai bylas nagrinėtų ir sprendimus priimtų kompetentingai ir nevilkindami. Pavyzdžiui, Latvijoje ES konsultantas pastebėjo, kad Ministerijos darbuotojams dėl dažnos personalo kaitos ir nepatyrimo trūksta profesinių gebėjimų;⁴⁹ šie trūkumai lėmė tai, jog tiksliai nereglamentuotas biudžeto sudarymas, teisėjų ir pagalbinių personalo skaičius, su technologijų ir įrangos normomis susiję klausimai.

⁴⁷ Tradiciškai, Aukščiausieji Teismai pagal visus institucinius modelius yra savivald turinčios institucijos. Faktiškai, nors Aukščiausiasis Teismas administraciniu požiūriu nepriklauso nuo teismų sistemos, Aukščiausiojo Teismo teisėjai, ypač Aukščiausiojo Teismo pirmininkai dažnai pasisako visų teisėjų vardu.

⁴⁸ Pvz., Lenkijoje, kur Teisingumo ministerija atlieka pagrindinį vaidmenį administruojant teismus, per pastaruosius 25 mėnesius jau vadovavo penki teisingumo ministrai.

⁴⁹ Latvijos teismų sistemos reforma. Tiesu Namu agentūra. Ryga, 2001, 26 ir 30 p.

Tiek Latvija, tiek Čekijos Respublika turėtų peržiūrėti dabartinius valdymo ir administravimo modelius, kad galėtų teisėjams pasiūlyti savarankiškus jų interesų atstovavimo mechanizmus. Nesvarbu, koks modelis bus patvirtintas, šių šalių teismų sistemoms būtinas profesionalnesnis ir skaidresnis vadovavimas.

d. Biudžeto sudarymas ir infrastruktūra. Pasiektą administracinę savivaldą vis dėlto gana stipriai riboja teisėjų dalyvavimo sudarant biudžetą suvaržymai. Teismų sistemos biudžeto kontrolė gali būti galinga ekonominė priemonė, turinti tiesioginės įtakos teismų gebėjimams. Nors demokratinių šalių įstatymų leidžiamosios valdžios institucijoms įprasta priimti su biudžetu susijusius sprendimus, teismų įtaka arba dalyvavimas sudarant biudžetą padeda ginti pagrįstus ir teisėtus teisėjų interesus nuo netiesioginio ekonominio spaudimo. Teisėjų padėtis yra palankiausia, jie gali teikti kruopščiai parengtas ir pagrįstas teismams būtinų investicijų sąmatas; savo ruožtu teisėjai, būdami bent jau iš dalies atsakingi už sprendimus dėl biudžeto sudarymo arba nors už biudžeto lėšų paskirstymą, laikui bėgant, turbūt prisiims atsakomybę už teismų administravimą ir taip sustiprins savo sugebėjimus veikti savarankiškai ir profesionaliai.

Tačiau ten, kur prie tokios kontrolės teisėjai visiškai negali prisidėti ar dalyvauti, įstatymų leidžiamosios valdžios institucijos yra linkusios teismų finansavimui skirti mažiau dėmesio; savo ruožtu nepakankamas finansavimas lemia mažas investicijas, žemesnius profesinius standartus ir infrastruktūros atsilikimą. Nepakankamas finansavimas gali prisidėti prie administracinės priklausomybės principų teismų sistemoje išlikimo, o, laikui bėgant, nepakankamas finansavimas pakenkia teismų nepriklausomumui, atskiri teisėjai ir teismo tarnautojai tampa neapsaugoti nuo ekonominės korupcijos; visa tai lemia teismų kaip institucijų didesnę priklausomybę nuo politinės valdžios ekonominio „dosnumo“ ir mažesnes galimybes ginti teisėtus savo interesus.

Daugelyje valstybių kandidačių teismai nuolat finansuojami nepakankamai. Kaip jau minėta, iš dalies taip yra dėl to, kad teisėjai teturi minimalias galimybes dalyvauti sudarant biudžetą (išskyrus tam tikru mastu Vengriją⁵⁰ ir Lietuvą), taip pat nėra aiškios biudžeto asignavimų paskirstymo metodikos arba standartų, be to, net ir tais atvejais, kai teismai iš tiesų turi teisę pareikšti savo nuomonę, jie, rengdami pasiūlymus dėl biudžeto⁵¹ sudarymo, demonstruoja akivaizdžiai menką profesionalumą. Jei teismams bus leista aktyviau dalyvauti sudarant biudžetą, už šiuos klausimus atsakingi pareigūnai – teismų pirmininkai arba teismų vadovai turės būti mokomi biudžeto sudarymo ir finansų tvarkymo pagrindų; šiuo metu nė viena valstybė tokio mokymo neorganizuoja.

⁵⁰ Žr. II.C.1.a.

⁵¹ Pvz., Lietuvoje valstybinis auditas nustatė, kad apylinkės teismui nepavyko laikytis privalomos biudžeto sudarymo tvarkos, kuri nustatyta valstybės lygio dokumente, nustatančiame biudžeto projektų sudarymo tvarką.

2. Teismų administraciniai gebėjimai

Kasdienis administravimas vyksta teismų lygiu; kadangi išaugo teismų svarba ir padaugėjo teismo procesų ir bylos tapo sudėtingesnės, išskyla būtinybė ne tik technologiniu, bet ir organizaciniu požiūriu moderninti teismų veiklą. Dabartinis valstybių kandidačių teismų administravimo pagrindinis modelis, kai pasitikima nepasirengusiais ir reikiamų įgūdžių neturinčiais teismų pirmininkais, yra netinkamas, todėl būtina imtis priemonių, kad būtų panaudoti arba sustiprinti profesionalaus vadovavimo teismams įgūdžiai.

Visose valstybėse kandidatėse teismų pirmininkai atlieka svarbias vadovavimo funkcijas, nors jų kompetencija šioje srityje yra ribota; nors teismų pirmininkams suteikti dideli įgaliojimai užtikrinant teismo veiklą, jie negauna jokio išsilavinimo ar profesinio parengimo vadovavimo srityje. Dar nėra jokios vadovo pareigas einančių teisėjų mokymo po paskyrimo sistemos, teismų valdymo klausimais kartais organizuojamų atsitiktinių kursų nepakanka, kad teismų pirmininkai sugebėtų vadovauti sudėtingai teismų veiklai.

Be to, visose valstybėse kandidatėse neįmanoma vadovų pareigų teisėjai vis tiek dažnai įtraukiami į teismų administravimą – registru, teismo archyvų, teisėsaugos pareigūnų priežiūrą, tai yra vykdo formalias užduotis, kurios susijusios su ikiteisminiu tyrimu ir procesu po teismo sprendimo priėmimo⁵², taip pat su paprastais, neginčijamais teisės aktais, tokiais kaip įrašai į registrą. Teisėjai, turėdami daugybę įvairių administracinių, procedūrinių ir profesionalaus nagrinėjimo bei sprendimo nereikalaujančių užduočių, negali tinkamai atlikti savo pagrindinės funkcijos – nagrinėti bylas ir dėl jų priimti sprendimus.

Dėl šios priežasties viso regiono teismams trūksta kompetentingesnio vadovavimo ir administracinės pagalbos. Kaip laikinąją priemonę teismų pirmininkai turėtų įgyti specialų profesinį parengimą tokiose srityse, kaip strategijos planavimas, personalo valdymas ir svarbiausia – vadovavimas bylai. Nors ir tinkamai parengti, valdymo užduotis atliekantys teisėjai neišvengiamai mažiau laiko gali skirti savo pagrindiniam darbui – bylų nagrinėjimui ir sprendimų priėmimui.⁵³ Veiksmingesnis šios problemos ilgalaikis sprendimas turėtų būti vadovavimo teismams profesionalizavimas – tam tikros vadovavimo funkcijos turėtų būti perduodamos ne teismo nariams, o jų veiklą turėtų kontroliuoti teismų pirmininkai.

⁵² Vengrijoje atlikti tyrimai rodo, kad apskritai bylos nagrinėjimo laikas sudaro 27 procentus ir sprendimų rašymas – 15 procentų teisėjų laiko, o likęs laikas skiriamas administracinio pobūdžio užduotims, tokioms kaip vadovavimas, statistikos duomenys ir teismo proceso protokolų diktavimas.

⁵³ Rumunijoje teismų pirmininkai – paprastai patyrę teisėjai, remiantis turima duomenimis, 90 procentų savo laiko skiria administraciniams reikalams tvarkyti ir dėl to turi nepakankamai laiko byloms nagrinėti ir sprendimams priimti arba padėti mažiau patyrusiems teisėjams.

Teismuose turėtų dirbti parengti ir kvalifikuoti vadovai, puikiai išmanantys, kaip planuoti teismų veiklą, deramai atlikti su biudžeto sudarymu susijusias užduotis ir vadovauti teismų infrastruktūrai bei darbuotojams. Pastaruoju metu Bulgarija, Estija, Lenkija ir Slovėnija savo teismams jau nustatė naujas administracines pareigas, tokias kaip vadybos direktorius, teismo sekretorius. Laikui bėgant, tai gali pagerinti teismų valdymą, jei teisėjai sutiks perleisti šiems pareigūnams profesionalams savo plačius ir konkrečiai nustatytus įgaliojimus ir jei bus imtasi priemonių, užtikrinančių, kad į tokias pareigas bus priimami reikiamą išsilavinimą ir įgūdžius turintys asmenys.⁵⁴

Regione nepakanka pagalbinių teismų personalo ir jis yra menkos kvalifikacijos, – tai irgi iš dalies nuolatinio nepakankamo finansavimo rezultatas. Paprastai atlyginimai yra gana maži – dažniausiai žymiai mažesni už kitų valdžios institucijų administracijos personalo atlyginimus – darbo sąlygos gana sunkios ir tėra labai maža profesinio tobulėjimo perspektyvų; ypač komplikuota padėtis Čekijos Respublikoje,⁵⁵ Latvijoje ir Rumunijoje: jau sunku rasti ir įdarbinti net jaunesnįjį teismų personalą, o dabartiniu metu vykstančios reformos šios problemos dar nepradėjo spręsti. Visose valstybėse kandidatėse reikėtų gerinti teismų pagalbinių personalo darbo apmokėjimą, mokymą ir darbo sąlygas.

Be to, savo veiksmingumą teismai galėtų pagerinti įdarbindami parengtą ir reikiamų įgūdžių teisinį ar administracinį išsilavinimą turintį jaunesnįjį teismų personalą, kuris atliktų konkrečias administracines ar ne grynai teismines užduotis, tokias kaip ne ginčo tvarka sprendžiamų bylų bei protokolų tvarkymas; galima būtų pagalvoti apie jaunesniojo teismų personalo pareigybes, jų įgaliojimai būtų panašūs kaip Lenkijoje arba tokie kaip „*greffier*“ ar „*Rechtspfleger*“. Šiam personalui turėtų būti sudarytos galimybės reguliariai kelti kvalifikaciją dažnai organizuojamuose kursuose. Ši sistema atleistų teisėjus nuo šalutinių pareigų ir jie visą dėmesį galėtų skirti savo pagrindinėms funkcijoms – bylų nagrinėjimui ir sprendimų priėmimui.

Nepakankamas finansavimas, be žalingo poveikio teismų gebėjimams tobulinti profesionalaus administravimo įgūdžius, tiesiogiai sukuria daugiau konkrečių problemų, kurios varžo teismų gebėjimus teikti tinkamos kokybės teismo paslaugas. Materialines teismų sąlygas būtina pagerinti daugelyje valstybių kandidačių, ypač Latvijoje, Lietuvoje ir Rumunijoje. Nuolatinė finansavimo stoka

⁵⁴ Slovėnijoje teismo sekretoriai, einantys vadovo pareigas, yra teisėjai, o ne tinkamai parengti ir reikiamų įgūdžių turintys valdytojai.

⁵⁵ Čekijos Respublikoje teismų pagalbinių personalo atlyginimai yra nuo 6000 iki 12000 Čekijos kronų (nuo 200 iki 400 eurų), o pajamų vidurkis šiuo metu – 16000 Čekijos kronų (540 eurų).

lėmė patalpų stygių, prastą materialinį techninį aprūpinimą bei atgyvenusią įrangą. Tik Estijoje ir Slovėnijoje darbo sąlygos vidutiniškai patenkinamos, nors Slovėnijos teismams vis dar trūksta patalpų.

Ypač svarbu sumoderninti šias sritis: protokolų tvarkymą, bylų srauto valdymą, bylų statistiką ir teismo procesų protokolavimą. Daugelyje valstybių teismo dokumentai tebetvarkomi rankiniu būdu, o teismo procesai turbūt tebeprotokoluojami naudojantis diktofonais ar rankiniu būdu; tai sudaro geras sąlygas netikslumams ir piktnaudžiavimui; ypač būtina keisti ir sumoderninti atgyvenusį, rankiniu būdu atliekamą bylų registrų tvarkymą Rumunijoje, taip pat tik atskirus proceso veiksmus fiksuojančią neautomatizuotą Lietuvos bylų protokolavimo sistemą. Automatizuota dokumentų sistema ir tiesioginiai proceso įrašai pagerintų administravimo veiksmingumą ir teismų gebėjimą teikti profesionalias teismo paslaugas.

Daugybė susikaupusių bylų daugelyje valstybių kandidačių tebevargina tuos, kas naudojami teismo paslaugomis. Tokia padėtis kenkia teismo priimamų sprendimų kokybei ir mažina visuomenės pasitikėjimą teismais. Ši problema ypač aktuali Latvijoje,⁵⁶ Rumunijoje, Slovakijoje, o sprendžiant pagal kuriozinius atvejus ir Bulgarijoje⁵⁷, šiek tiek geresnė padėtis Čekijos Respublikoje, Estijoje ir Slovėnijoje.

Daugelis čia aptartų infrastruktūros ir administravimo patobulinimų tiesiogiai prisidėtų prie veiksmingesnio bei spartesnio bylų nagrinėjimo ir sprendimų priėmimo, o tai leistų teisėjams daugiau dėmesio skirti pačiai bylų esmei ir savo ruožtu pagreintų teismo procesą ir sumažintų susikaupusių neišnagrinėtų bylų kiekį. Be to, daugiau dėmesio būtina skirti teisinės reformos klausimams, tai yra dekriminalizuoti tam tikras veikas, supaprastinti procesines taisykles ir bandyti ginčus spręsti ne teismo tvarka; tik keliose valstybėse kandidatėse veikia mechanizmai, leidžiantys ieškoti ginčų sprendimo ne teismo tvarka būdų.

⁵⁶ Latvijoje teismai nuolat ignoruoja procesinius reikalavimus dėl bylos nagrinėjimo terminų. Daugelyje teismų nagrinėti parengtų bylų sąrašas yra toks ilgas, kad bylų nagrinėjimas planuojamas tik po kelių metų. Blogiausia situacija yra Rygos administraciniame teisme, kuris jau šiuo metu numato nagrinėti bylas tik 2004 metais; apeliaciniai skundai baudžiamosiose bylose kartais nagrinėjami po to, kai apeliantai jau atliko nustatytą bausmę ir yra paleisti.

⁵⁷ Bulgarijoje nėra patikimos bylų paieškos ir informacijos sistemos.

D. REKOMENDACIJOS

Rekomendacijos atskiroms valstybėms nurodytos šalių ataskaitose. Čia toliau pateikiamos tik bendrosios rekomendacijos, taip pat rekomendacijos ES.

1. Valstybėms kandidatėms

- Užtikrinti, kad teismų nepriklausomumui stiprinti ir jų profesiniams gebėjimams gerinti skirta teismų reforma būtų pripažinta valstybės prioritetu.
- Šalyse, kur vykdomoji valdžia pasilieka teisę daryti įtaką teismų administravimui arba teisėjų karjerai, šią įtaką sumažinti arba tokios praktikos atsisakyti, kad būtų užtikrintas teisėjų nepriklausomumas nagrinėjant bylas ir priimant sprendimus. Apsvarstyti savarankiško teismų administravimo klausimą.
- Šalyse, kur teismai jau išsikovojo didelę savivaldą, užtikrinti, kad visuomenės pagrįstas noras gauti informaciją apie bylą nagrinėjimą ir sprendimus būtų ginamas naudojant skaidrias, nešališkas teisėjų veiklos ir jos priežiūros formas.
- Apsvarstyti galimybę peržiūrėti biudžeto sudarymo procedūras, kad teismai galėtų daugiau dalyvauti šiame procese ir būtų užtikrinamas prasmingas teismų administravimo savarankiškumas.
- Nustatyti objektyvesnes, reglamentuotas, nuopelnais pagrįstas ir skaidrias teisėjų karjeros procedūras.
- Laikantis teismų nepriklausomumo ir atskaitomybės principų, imtis priemonių teismų veiklos periodinio vertinimo sistemoms kurti. Šios sistemos turi būti skaidrios ir pagrįstos susijusių kiekybinių ir kokybinių kriterijų pusiausvyra. Apsvarstyti veiklos vertinimo ir mokymo programų susiejimo klausimą.
- Užtikrinti nuolatinį ir tolygų teisėjų mokymo finansavimą. Į mokymo ir profesinio parengimo programas įtraukti techninių bei vadybos įgūdžių tobulinimą.
- Teismuose diegti profesionalią vadybą. Teismų valdymo ir administravimo funkcijas perduoti specialiai parengtiems profesionalams, kuriuos prižiūrėtų teisėjai.

2. Europos Sąjungai

- Pabrėžti, kad nepriklausomos, reikiamų gebėjimų turinčios teismų sistemos sukūrimas ir parama jai yra pačios Europos Sąjungos esminė vertybė ir nekintanti narystės Europos Sąjungoje sąlyga.
- Padėti valstybėms kandidatėms plėsti veiksmingas reformas aiškinant bendrųjų Europos Sąjungos vertybių turinį, susijusį su nepriklausoma ir veiklia teismų sistema, ir atitinkamai kaip tos vertybės bent minimaliai turėtų pasireikšti konkrečioje strategijoje, kurios reikalauja nuolatinė narystė.
- Pabrėžti išsamios, o ne fragmentinės teismų reformos svarbą, kad būtų išspręstos teismų sistemos institucinio nepriklausomumo ir gebėjimų problemos.
- Remiantis kitų valstybių kandidačių ir valstybių narių patirtimi, teikti techninio pobūdžio pagalbą nustatant reikiamus teismų personalo atrankos, pareigų paaukštinimo ir veiklos vertinimo kriterijus ir metodiką.
- Dėti pastangas, užtikrinančias pakankamą, tolygų ir nuolatinį teisėjų mokymo bei profesinio rengimo finansavimą. Remti teisėjų mokymo institucinę sąrangą ir sudaryti galimybes keistis teisės pedagogais su kitų ES valstybių narių ir kandidačių teisėjų mokymo ir profesinio rengimo institucijomis, kad būtų galima pagerinti teisėjų mokymą ir profesinius bei vadybos įgūdžius, taip pat teismų vadovų ir personalo administracinius įgūdžius.
- Laikantis teismų nepriklausomumo ir atskaitomybės principų, imtis reikiamų priemonių teisėjų veiklos periodinio vertinimo sistemoms tobulinti; šios sistemos turi būti skaidrios ir pagrįstos atitinkamų kiekybinių ir kokybinių kriterijų pusiausvyra. Teisėjų veiklos vertinimą susieti su mokymo programų įgyvendinimu.
- Užtikrinti nuolatinį ir tolygų teisėjų mokymo finansavimą. Į mokymo ir profesinio rengimo programas įtraukti techninių ir vadybos įgūdžių tobulinimą.
- Teikti techninę pagalbą programoms ieškant būdų, kaip sumažinti bylų atidėliojimą ir susikaupusių nenagrinėtų bylų skaičių.

TEISMŲ GEBĖJIMAI LIETUVOJE

TURINYS

A. IŽANGA	3
B. DABARTINIAI POKYČIAI, TURINTYS ĮTAKOS TEISMŲ NEPRIKLAUSOMUMUI IR GEBĖJIMAMS	4
1. Naujasis Teismų įstatymas ir Nacionalinės teismų administracijos įstatymas	4
2. Kiti reiškiniai	5
C. PROFESINĖ TEISĖJŲ KOMPETENCIJA	6
1. Atranka ir pareigų paaukštinimas	6
2. Teisėjų veiklos vertinimas ir reglamentavimas	7
3. Teisėjų mokymas	9
D. TEISMŲ VALDŽIOS INSTITUCINIAI GEBĖJIMAI	10
1. Teismų sistemos valdymas ir administravimas	10
2. Teismų administraciniai gebėjimai	12
E. REKOMENDACIJOS	14
1. Lietuvos teismams, Vyriausybei ir įstatymų leidybos institucijoms	14
2. Europos Sąjungai	15

TEISMŲ GEBĖJIMAI LIETUVOJE

A. IŽANGA

Lietuva ėmėsi ryžtingų veiksmų teismų nepriklausomumui užtikrinti; naujos teismų savivaldos institucijos naudojami plačiais įgaliojimais, galinčiais garantuoti tinkamą šalies teismų sistemos interesų ir poreikių atstovavimą.

Ši didesnė institucinė autonomija primygtinai reikalauja, kad teismai taip pat užtikrintų savo atskaitomybę iš dalies įgydami specializuotos viešojo administravimo patirties ir didintų savo veiklos skaidrumą. Pirmieji ženklai rodo, kad teismų sistema gali būti linkusi į uždarumą ir priešintis administravimo profesionalizavimui; kadangi jau buvo imtasi tam tikrų priemonių įgyvendinant visapusę teismų institucijos reformą, svarbu naują struktūrą įdiegti ir naudoti teismų gebėjimams stiprinti, o ne kurti už savo veiksmus neatsakingą ir prastai valdomą šalies teismų sistemą.

Antriniai teisės aktai ir įgyvendinimo nuostatai turi užtikrinti, kad naujoji Teismų taryba ir Nacionalinė teismų administracija sugebėtų efektyviai valdyti ir administruoti šalies teismų sistemą. Pirmiausia gali tekti šalies mastu gerinti vadovų profesionalumą ir teismuose įdarbinti profesionalius vadybininkus.

Tam tikros specifinės sritys taip pat reikalauja dėmesio. Teisėjų atrankos ir jų karjeros sistema turėtų būti objektyvesnė, pagrįsta nuopelnais ir skaidri. Dar nesukurta teisėjų veiklos vertinimo sistema; svarstyti teismų nepriklausomumo ir atskaitomybės principams neprieštaraujančios periodinės teisėjų veiklos atestacijos klausimas. Teisėjų mokymui vis dar trūksta stabilaus ir tvirto pagrindo; tačiau kartu mokymas turi būti plečiamas taip, kad savivalda grindžiama teismų sistema turėtų būtinų administravimo ir valdymo įgūdžių.

B. DABARTINIAI POKYČIAI, TURINTYS ĮTAKOS TEISMŲ NEPRIKLAUSOMUMUI IR GEBĖJIMAMS

2002 metais Lietuva priėmė naujus įstatymus, tai iš esmės pagerino pagrindinę įstatymų įgyvendinimo kontrolės ir institucinę struktūrą ir teismams suteikė visapusišką realią institucinio bei administracinio pobūdžio autonomiją. Didesnio masto teismų institucijos savivalda, būdama gana sveikintinas dalykas, reikalauja, kad šalies teismų sistema įgytų reikiamos viešojo administravimo patirties ir didintų savo veiklos skaidrumą. Valdymo patirties stoka gali turėti neigiamos įtakos pačiai idėjai, kad šalies teismų sistema gali savivaldos pagrindais efektyviai atlikti savo funkcijas.

1. Naujasis Teismų įstatymas ir Nacionalinės teismų administracijos įstatymas

1999 m. gruodžio 21 d. Konstitucinio Teismo nutarimas, paskelbęs, kad keletas Teismų įstatymo nuostatų prieštarauja Konstitucijai¹, paskatino visapusiškai peržiūrėti ir pakeisti vykdomosios valdžios ir šalies teismų sistemos santykius. Dėl to 2002 m. pradžioje buvo priimti du nauji labai svarbūs įstatymai – Teismų įstatymas² ir Nacionalinės teismų administracijos įstatymas³.

Šie nauji įstatymai iš esmės sustiprino teismų valdžios nepriklausomumą. Jie įteisino ir leido įsteigti Teismų tarybą ir Nacionalinę teismų administraciją. Teismų taryba, – jos narių dauguma⁴ sudaro pačių teisėjų išrinkti atstovai, – yra atsakinga už didelę sprendžiamų klausimų sritį, tai yra personalo klausimų sprendimas, biudžeto sudarymas, taip pat administracinių standartų nustatymas bei jų

¹ 1999 m. gruodžio 21 d. Konstitucinio Teismo nutarimas, Valstybės žinios, Nr. 109, 1999. *Taip pat žr.* Stojimo į ES stebėsenos programa, Stojimo į ES proceso stebėseną: Teismų nepriklausomumas Lietuvoje (Atviros visuomenės institutas, Budapeštas, 2001 m. spalio mėn.), 273–274 p.; galima susipažinti <http://www.eumap.org>, (gauta 2002 m. rugsėjo 25 d.).

² Teismų įstatymas, Nr. IX-732/2002, Valstybės žinios, Nr. 17, 2002 m. vasario 20 d.

³ Nacionalinės teismų administracijos įstatymas, Nr. IX-787/2002, Valstybės žinios, Nr. 31, 2002 m. kovo 27 d.

⁴ 15 iš 24 Teismų tarybos narių yra įvairių institucijų išrinkti teisėjai, dar keli teisėjai yra *ex officio* Tarybos nariai. 14 narių yra Teisėjų visuotinio susirinkimo išrinkti teisėjai ir vienas narys – didžiausios profesinės teisėjų asociacijos išrinktas teisėjas. Devyni *ex officio* Tarybos nariai yra Aukščiausiojo Teismo, Vyriausiojo administracinio teismo, Apeliacinio teismo pirmininkai, taip pat Respublikos Prezidento įgaliotas atstovas, Seimo Pirmininko įgaliotas atstovas, Seimo Teisės ir teisėtvarkos bei Biudžeto ir finansų komitetų pirmininkai, teisingumo ir finansų ministrai. Teismų įstatymas, 119 straipsnis.

įgyvendinimo kontrolė.⁵ Administracija atsako už kasdienį teismų sistemos administravimą valstybės lygiu, už Teismų tarybos nutarimų įgyvendinimą, taip pat padeda Teismų tarybai atlikdama įvairius tyrimus ir analizę.⁶

Naujasis Teismų įstatymas taip pat įteisina daugelio naujų institucijų, atsakingų už tam tikrą administravimo ir įstatymų vykdymo kontrolės veiklą⁷, steigimą. Šis procesas jau prasidėjo; 2002 m. birželio mėn. vykusiame pirmajame Teismų tarybos posėdyje buvo sudarytas Teisėjų garbės teismas ir paskirti Teisėjų etikos ir drausmės komisijos nariai, pasiūlyti Pretendentų į teisėjus egzamino komisijos nariai⁸. Be to, pirmajame posėdyje Teismų taryba patvirtino minėtų institucijų veiklos nuostatus ir procedūras bei atrankos ir pareigų paaukštinimo tvarką.⁹ Plačių strategijos formavimo, priežiūros ir administravimo įgaliojimų derinimas naujoms teismų savivaldos institucijoms suteikia esmines visapuses teises bei galias, kurios užtikrins tinkamesnį šalies teismų sistemos interesų ir poreikių atspindėjimą.

Tačiau dar per anksti vertinti, ar šios plačios institucinio pobūdžio reformos – tokios svarbios šalies teismų sistemos nepriklausomumui įgyvendinti – kartu sustiprins teismų gebėjimus. Naujųjų įstatymų praktinis įgyvendinimas yra esminis dalykas, užtikrinantis, kad bus sukurti nepriklausomi, atskaitingi ir kompetentingi teismai. Iš tiesų, didelio masto institucinė savivalda, kaip gana sveikintinas dalykas, be jokių išlygų reikalauja, kad šalies teismai taip pat įgytų reikiama specialų išmanymą viešojo administravimo srityje, savo veiklą padarytų skaidresnę, jeigu nauji instituciniai pokyčiai lems didesnius gebėjimus ir visuomenės pasitikėjimą teismais. Valdymo patirties stoka ir uždaros institucijos principai gali pakenkti pačiai idėjai, kad šalies teismų sistema gali savivaldos pagrindais efektyviai atlikti savo funkcijas.

2. Kiti reiškiniai

2001 m. liepos mėnesio Konstitucinio Teismo nutarimas, draudžiantis politines manipuliacijas atlyginimais, užtikrino teisėjų ekonominį stabilumą.¹⁰ Šis nutarimas

⁵ Teismų įstatymas, 120 straipsnis. Žr. C.1. skyrių „Teismų sistemos valdymas ir administravimas.“

⁶ Teismų įstatymas, 125 straipsnis; Nacionalinės teismų administracijos įstatymas, 2 straipsnis. Žr. C.1. skyrių „Teismų sistemos valdymas ir administravimas.“

⁷ Žr. C.1. skyrių „Teismų sistemos valdymas ir administravimas.“

⁸ Lietuvos teisėjų asociacijos pirmininko Virgilijaus Valančiaus pateikta informacija, 2002 m. birželio 25 d.

⁹ Žr. B.1. skyrių „Atranka ir pareigų paaukštinimas“.

¹⁰ 2001 m. liepos 12 d. Konstitucinio Teismo nutarimas, Valstybės žinios, Nr. 62, 2001 m. liepos 18 d.; Valstybės žinios, Nr. 86, 2001 m. spalio 10 d. Žr. <http://www.lrkt.lt/doc_links/20011.htm>, (gauta 2002 m. rugsėjo 25 d.).

nustatė, kad Lietuvos Respublikos valstybės politikų, teisėjų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo nuostatos, kurios būtų leidusios sumažinti teisėjų atlyginimus, pažeidė Konstitucijoje numatytą teisinės valstybės principą.

C. PROFESINĖ TEISĖJŲ KOMPETENCIJA

Naujos teisės nuostatos dėl teisėjų atrankos ir jų pareigų paaukštinimo dar nėra pakankamai skaidrios ar sunormintos; nėra nustatytos detalios jų įgyvendinimo tvarkos, Teismų tarybai ir teismų pirmininkams gali būti suteikta per daug įgaliojimų. Dar nenustatyta teisėjų veiklos vertinimo sistema; deramą dėmesį reikėtų skirti tobulinant teismų nepriklausomumo ir atskaitomybės principams neprieštaraujančio teisėjų veiklos rezultatų periodinio vertinimo sistemą, tai leis atlyginti kompetentingiems teisėjams ir vadovauti teisėjų, kuriems būtina papildoma pagalba, profesiniam pasirėngimui ir tobulinimuisi. Vis dar reikia nustatyti teisėjų mokymo institucines priemones, užtikrinančias, kad teisėjai yra pasirengę efektyviai tvarkyti savo reikalus ir kad Teisingumo ministerija nenaudoja prievartinių galių teisėjams; pirmiausia būtina laiduoti stabilų ir nenutrūkstamą finansavimą, kad būtų užtikrintas efektyvus naujos mokymo sistemos funkcionavimas.

1. Atranka ir pareigų paaukštinimas

Naujosios teisės nuostatos dėl teisėjų atrankos ir jų pareigų paaukštinimo – tiek Teismų įstatymas, tiek Teismų tarybos patvirtinta jų įgyvendinimo tvarka – be reikalo riboja kvalifikuotų kandidatų galimybes būti pretendентаis į teisėjus ir palieka skaidrumą ribojančias spragas; dėl to gali būti suteikti per dideli įgaliojimai sprendimus priimančioms asmenims, o tai pakenktų visos sistemos patikimumui.

Naujasis Teismų įstatymas teisėjų atrankos ir jų pareigų paaukštinimo srityje įteisino karjeros sistemą, pagal kurią beveik visi kandidatai į teisėjus savo darbą pradeda nuo žemiausios pakopos teismų. Išimtis daroma tik vienai profesinei grupei – teisės dėstytojams; jiems leidžiama tapti bet kurios pakopos teismo teisėjais ir nelaikyti teisėjams privalomo egzamino.¹¹

Pagal naująją sistemą nustatytus reikalavimus¹² atitinkantys ir sėkmingai egzaminą išlaikę asmenys Teismų tarybos nustatyta tvarka yra įtraukiami į kandidatų į laisvas apylinkės teismo teisėjų vietas sąrašą. Po to Nacionalinės teismų administracijos tvarkomas pretendentų į laisvas apylinkės teismo teisėjų vietas

¹¹ Teismų įstatymas, 51 straipsnis.

¹² Reikalavimai numato universitetinį teisinį išsilavinimą, ne mažesnę kaip penkerių metų teisinio darbo stažą, nepriekaištingą reputaciją bei sveikatos pažymėjimą. Žr. Teismų įstatymas, 51 ir 52 straipsniai.

sąrašas pateikiamas Respublikos Prezidentui ir Teismų tarybai.¹³ Naujasis Teismų įstatymas ir Teismų tarybos patvirtinta įgyvendinimo tvarka¹⁴ nepaaiškina, kokia tvarka pretendentai turi būti įtraukiami į minėtąjį sąrašą arba kaip Respublikos Prezidentas iš to sąrašo atrinks skirti teisėjais tinkamus kandidatus. Ši procedūrinė spraga Nacionalinei teismų administracijai ir Teismų tarybai suteikia per didelius įgaliojimus, taip pat kenkia pasitikėjimui sistemos objektyvumu.

Pagal naująjį Teismų įstatymą asmuo, pageidaujantis, kad jo pareigos būtų paaugštinamos, įtraukiamas į Nacionalinės teismų administracijos tvarkomą Teisėjų karjeros siekiančių asmenų registrą.¹⁵ Įrašymo į Teisėjų karjeros siekiančių asmenų registrą tvarka¹⁶ pakankamai nedetalizuoja vidinės atrankos, šioje tvarkoje tik pasakyta, kad Nacionalinė teismų administracija Respublikos Prezidentui ir Teismų tarybai perduoda duomenis apie į registrą įrašytus asmenis.¹⁷

Karjeros sistema atvira tik einantiems teisėjo pareigas asmenims ir teisės krypties socialinių mokslų daktarams (, turintiems privalomą teisinio pedagoginio darbo stažą;¹⁸ taigi, iš tikrųjų didelį teisinio darbo stažą turintys specialistai gali kreiptis tik dėl pareigų apylinkės teisme. Pagrindinė priežastis daryti išimtį tik teisės dėstytojams atrodo ginčytina, kadangi teisininkai praktikai gali turėti ne mažiau teisės žinių ir daugiau tinkamos patirties negu teisininkai dėstytojai; didelę teisinę patirtį turintys teisės specialistai privalo turėti tas pačias galimybes tiek prašyti įtraukti juos į registrą, tiek paaugštinti pareigas aukštesnės pakopos teisme, kaip pagal dabartinę sistemą turi teisės dėstytojai.

Ginčytina, ar naujoji sistema efektyviai veiks darant geriausių esamų pretendentų atranką ir jiems įgyvendinant savo teisę į karjerą. Be to, nelanksti, tik vieną mažą išimtį numatanti karjeros sistema gali varžyti patyrusius ir kvalifikuotus teisininkus teikti prašymus, savo ruožtu skatinti kurti profesionalumui nepalankius hierarchija pagrįstų ir izoliuotų institucijų principus.

¹³ Teismų įstatymas, 55 straipsnis.

¹⁴ Teismų tarybos patvirtinta Asmenų įrašymo į kandidatų į laisvas apylinkės teismo teisėjų vietas sąrašą tvarka, 2002 m. birželio 17 d., Nr. 9.

¹⁵ Teismų įstatymas, 65 straipsnis.

¹⁶ Teismų tarybos patvirtinta Asmenų įrašymo į teisėjų karjeros siekiančių asmenų registrą tvarka, 2002 m. birželio 17 d., Nr. 10.

¹⁷ Teismų įstatymas, 65 straipsnis ir Asmenų įrašymo į teisėjų karjeros siekiančių asmenų registrą tvarka, 15 straipsnis.

¹⁸ Penkeri metai siekiančiam tapti apygardos teismo teisėju, dešimt metų siekiančiam tapti Apeliacinio teismo teisėju ir penkiolika metų siekiančiam tapti Aukščiausiojo Teismo teisėju. Teismų įstatymas, 66 – 68 straipsniai.

2. Teisėjų veiklos vertinimas ir reglamentavimas

Kol kas nėra teisėjų veiklos vertinimo sistemos; be to, dabartinė viešo skundo procedūra netaikoma teismams. Vienintelis teisėjų veiklos kontroliavimo būdas – paprastosios apeliacijos procedūra.¹⁹ Laikui bėgant, tai gali dar labiau pakirsti visuomenės pasitikėjimą šalies teismų sistema, kuri ir taip jau yra „sutepta“.²⁰ Laikantis teismų nepriklausomumo ir atskaitomybės principų, deramą dėmesį reikėtų skirti teisėjų veiklos periodinio vertinimo sistemos formavimui, kad būtų skatinamas teisėjų, kuriems būtina papildoma pagalba, profesinis tobulėjimas ir užtikrinama jų nuopelnais pagrįsta karjera.

Nors naujame Teismų įstatyme detalčiai neišdėstyta skundų pateikimo procedūra, faktiškai asmenys skundus dėl teisėjų veiksmų pateikdavo teismų pirmininkams arba Teismų tarybai; tiek teismų pirmininkai, tiek ši Taryba gali siūlyti iškelti drausmės bylą.²¹ Drausmės byla teisėjui gali būti iškelta Teisėjų garbės teisme: 1) už teisėjo vardą žeminantį poelgį; 2) už administracinio teisės pažeidimo padarymą, 3) už įstatymuose numatytų teisėjų darbinės ir politinės veiklos apribojimų nesilaikymą.²² Kol kas neaišku, ar nauja drausminės atsakomybės sistema prisidės keliant teismų veiklos autoritetą, kadangi ji dar nebuvo išbandyta.

Vienas iš būdų neoficialiai sužinoti visuomenės nuomonę ir komentarus galėtų būti Nacionalinės teismų administracijos pareigos skelbti apygardų administracinių teismų, apygardų teismų ir Apeliacinio teismo sprendimus, nuosprendžius, nutarimus ir nutartis viešąjį interesą turinčiose bylose.²³ Tačiau lieka neaišku,

¹⁹ Pokalbis su Teismų departamento Teismų veiklos organizavimo skyriaus viršininke Aldona Juljana Kudinskiene, Vilnius, 2002 m. balandžio 15 d.

²⁰ Dabartinės viešosios nuomonės apklausos teigia, kad apie 44 procentai gyventojų nepasitiki teismais ir tik apie 17 procentų pareiškia pasitikėjimą teismų sistema. (Žr. „Lietuvos rytas“, 2002 m. liepos 20 d.) Žiniasklaida dažnai kritikuoja teismus dėl jų prastai atliekamų funkcijų ir viešosios kontrolės trūkumo. Žr., pvz., „Laiko ženkluose“, („Lietuvos rytas“, 2001 m. rugpjūčio 9 d.), kur komentuojamas tuometinis Teismų įstatymo projektas: „Atrodo, kad [Teismų] įstatymo projekto autoriai niekada negirdėjo apie jokių diskredituotų teisėjų sprendimus... Naujajame įstatyme net neužsimenama apie galimybę didinti teisėjų asmeninę atsakomybę, sugriežtinti sprendimų kontrolę ir sustiprinti teisėjų korpusą... Jeigu įstatymas bus priimtas, teisėjų „klanai“ taps dar uždaresnis ir mažiau kontroliuojamas. Visuomenės nuomonė apie teismus turės dar mažesnę poveikį.“

²¹ Teismų įstatymas, 84 straipsnis.

²² Teisėjo vardą žeminantis poelgis suprantamas kaip su Teisėjų etikos taisyklėse nustatytais reikalavimais nesuderinamas poelgis, kuriuo pakenkiama teismų autoritetui. Bet koks pareiginis nusizengimas – kiekvienos konkrečios teisėjo pareigos aplaidus atlikimas ar jos neatlikimas be pateisinamos priežasties taip pat pripažįstamas teisėjo vardą žeminančiu poelgiu. Žr. Teismų įstatymas, 83 straipsnio 3 dalis.

²³ Teismų įstatymas, 39 straipsnio 3 dalis.

kaip bus nustatyta, kas yra viešasis interesas; matyt, reikėtų taikyti mažiausiai diskreciją, kiek tai įmanoma, apibrėžimą tiek užtikrinant galimybę visuomenei susipažinti su minėtais teisimų dokumentais, tiek ribojant Nacionalinės teisimų administracijos galimybes atrenkant skelbtinus dokumentus panaudoti netinkamiems tikslams. Aukščiausiojo Teismo nutarimai ir nutartys bus spausdinami Aukščiausiojo Teismo biuletenyje ir jo interneto tinklapyje.²⁴

3. Teisėjų mokymas

Teisėjų mokymo instituciniai reikalavimai turi būti tokie, kad būtų užtikrintas teisėjų pasirengimas tiek kvalifikuotai išnagrinėti bylas, tiek efektyviai tvarkyti savo pačių reikalus. Dėl to organizuojant mokymo procesą nereikėtų atsisakyti dabar egzistuojančios teisėjų profesinio rengimo patirties.

Teisimų įstatymas nustato teisėjams įvadinį mokymą ir nenutrūkstamą privalomąją kvalifikacijos kėlimą.²⁵ Pirmą kartą paskirti apylinkės teismo teisėjai, prieš pradėdami eiti pareigas, turi išeiti ne trumpesnę kaip vieno mėnesio įvadinį mokymą. Vėliau privalomas toks kvalifikacijos kėlimas: bent kartą kas penkeri metai arba kai iš esmės pasikeičia įstatymai; arba kai paaukštinamos teisėjo pareigos, kai teisėjas paskiriamas ar perkeliamas iš bendrosios kompetencijos teismo į specializuotą teismą ar atvirksčiai; arba kai keičiasi teisėjo specializacija; arba prireikus,²⁶ nors ši paskutinė sąlyga nebuvo išaiškinta.

Teisingumo ministerijai tenka ypatinga atsakomybė organizuojant teisėjų mokymą. Teisimų taryba ir Ministerija kartu rengia mokymo planus ir metodinę medžiagą; Ministerija, aprobavus Teisimų tarybai, patvirtina teisėjų mokymo programas, žinių patikrinimo taisykles, metinius mokymo planus ir grafikus, taip pat mokymo finansavimą.²⁷ Kadangi mokymas teisėjams yra privalomas, reikėtų pasirūpinti, kad bet kokios nuobaudos dėl nustatytų reikalavimų nesilaikymo ar nepatenkinamo jų įvykdymo, jei jos numato Ministerijos savo nuožiūra nustatytus sprendimus, nepažeistų teisėjų nepriklausomumo nagrinėjant bylas. Be to, teisėjų mokymas turėtų aprėpti ne tik esminius teisės klausimus, bet būti skirtas teisėjų profesiniams įgūdžiams ir efektyviai savivaldai formuoti.

Neaišku, kokia institucija faktiškai įgyvendins teisėjų mokymą; kol kas neaišku Lietuvos teisėjų mokymo centro – Teisingumo ministerijos, Lietuvos teisėjų

²⁴ Teisimų įstatymas, 39 straipsnio 5 dalis.

²⁵ Teisimų įstatymas, 92 straipsnis.

²⁶ Teisimų įstatymas, 92 straipsnis.

²⁷ Teisimų įstatymas, 93 straipsnis

asociacijos, Aukščiausiojo Teismo ir organizacijų rėmėjų grupės²⁸ 1997 metais įsteigtos nevyriausybinės organizacijos – vaidmuo. Centras rengė nuolatinį teisėjų mokymą ir šioje srityje įgijo didelės patirties. Tačiau per penkerius jo veiklos metus nedaug buvo nuveikta užtikrinant nuolatinį lėšų šaltinį Centro veiklai finansuoti; 2002 metų pabaigoje nutraukus planuotą pagalbą iš užsienio, Valstybės biudžetas bus vienintelis lėšų šaltinis Centrai išlaikyti, tačiau siūlymas integruoti Centrą į naująją mokymo sistemą taip užtikrinant finansinį išlaikymą atmetas.²⁹ Netrukus turėtų būti svarstomi alternatyvūs būdai, kaip naujai teisėjų mokymo sistemai panaudoti Centro patirtį, kol dar priverstinai nenutraukta šio Centro veikla ir neprarasta jo patirtis.

D. TEISMŲ VALDŽIOS INSTITUCINIAI GEBĖJIMAI

Teismų valdžios naujų institucijų profesionalumo lygis administravimo srityje plačiu mastu lems reformų sėkmę didinant teismų gebėjimus ir atskaitingumą. Pirmieji ženklai leidžia daryti prielaidą, kad sistema gali būti linkusi į uždarumą ir priešintis profesionalizavimui. Naujai savivalda grindžiamai šalies teismų sistemai dar trūksta viešojo administravimo ir biudžeto planavimo patirties. Nors teismų pirmininkai ir turi plačius valdymo įgaliojimus, tačiau jiems trūksta pasirengimo vadovauti; teismuose gali tekti įdarbinti profesionalius vadybininkus, kad būtų išnaudotos visos vykstančios institucinės reformos teikiamos galimybės. Naujųjų teismų institucijų veikla taip pat turėtų būti atvira visuomenei.

1. Teismų sistemos valdymas ir administravimas

Naujasis Teismų įstatymas ir Nacionalinės teismų administracijos įstatymas nustatė ir leido įsteigti nepriklausomas institucijas, kurioms suteikti platūs su apylinkės, apygardos ir Apeliaciniu teismais susiję įgaliojimai. Šių institucijų administracinių gebėjimų lygis žymiu mastu lems, ar reforma pagerins teismų gebėjimus, ar sukurs uždara, neveiksmingą ir už savo veiksmus neatsakingą organizaciją. Būtina, kad visų pakopų teismai įgytų kuo daugiau specializuotos patirties viešojo administravimo srityje ir jų veikla būtų atvira visuomenei. Nors iki šiol patvirtinta

²⁸ Jungtinių Tautų plėtros programa (UNDP), Amerikos advokatų taryba/Vidurio ir Rytų Europos šalių įstatymų leidybos iniciatyva (ABA/CEELI) ir Atviros visuomenės fondas – Lietuva. Papildomi steigimo investuotojai buvo Jungtinių Amerikos Valstijų agentūra tarptautinei plėtrai (USAID), ES PHARE programa ir Suomijos Vyriausybė. Lietuvos teisėjų mokymo centro įstatatai pasirašyti 1997 m. gegužės 29 d.

²⁹ Pirminis Teismų įstatymo projektas numatė, kad Centras, kaip Nacionalinės teismų administracijos padalinys, prisidės prie teisėjų mokymo organizavimo. Aiškinamasis raštas dėl Teismų įstatymo pakeitimo įstatymo projekto ir susijusių įstatymų projektų, Nr. IXP-729/2001; 2001 m. gegužės 31 d., 12 punktas. Žr. <<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=136185&Condition2>>, (pateikta 2002 m. rugsėjo 25 d.)

tik keletas įgyvendinimo nuostatų, jau galima daryti prielaidą, kad sistema bus linkusi į uždaramą ir priešinsis profesionalizavimui.

Naujoji Teismų taryba turi didelius strategijos formavimo ir sprendimų priėmimo įgaliojimus. Pirmiausiai Taryba:

- apibūnina teismų ir Nacionalinės teismų administracijos biudžetų projektus ir teikia juos Vyriausybei;
- atstovauja teismams, kai Vyriausybė ir kitos valstybės institucijos sprendžia jų biudžeto klausimus;
- tvirtina teismų administracijos struktūrą;
- kontroliuoja Nacionalinės teismų administracijos veiklą ir išklauso jos darbo ataskaitas;
- pataria Respublikos Prezidentui su teisėjų atranka ir karjera susijusiais klausimais;
- skiria Pretendentų į teisėjus egzamino komisijos narius ir komisijos pirmininką;
- skiria Teisėjų etikos ir drausmės komisijos narius ir tvirtina jos pirmininką;
- skiria Teisėjų garbės teismo narius;
- tvirtina Administravimo teismuose nuostatus;
- tvirtina tipines apylinkės teismų, apygardos teismų ir apygardų administracinių teismų struktūras, taip pat tipinius pareigybių sąrašus ir pareigybių aprašymus; ir
- apibūnina teismų investicines programas.³⁰

Naujoji Nacionalinė teismų administracija padeda Teismų tarybai atlikdama įvairius tyrimus ir analizę, įgyvendindama Tarybos nutarimus ir būdama atsakinga už kasdienę teismų veiklą. Pirmiausia Nacionalinė teismų administracija:

- teikia techninę pagalbą kitoms teismų savivaldos institucijoms;
- organizuoja, kad teismai būtų centralizuotai aprūpinami prekėmis ir paslaugomis;
- sudaro Administracijos ir apylinkių teismų, apygardų teismų bei apygardų administracinių teismų biudžetų išlaidų sąmatų įvykdymo suvestinę ataskaitą;
- analizuoja teismų veiklą ir teikia siūlymus dėl teismų darbo sąlygų; ir
- kaupia ir analizuoja teismų statistiką.³¹

³⁰ Teismų įstatymas, 120 straipsnis.

³¹ Teismų įstatymas, 125 straipsnis, ir Nacionalinės teismų administracijos įstatymas, 2 straipsnis.

Šių naujų institucijų veiklos efektyvumas daug priklausys nuo darbuotojų, kurie rengs ir vykdys Tarybos nutarimus, kompetencijos. Pavyzdžiui, tam tikros srities specialios žinios atlieka esminį vaidmenį nustatant nacionalinius standartus dėl teismams būtino teisėjų ir pagalbinių personalo skaičiaus, tipinių darbo krūvio normų, tipinių protokolavimo sistemų, taip pat teisėjų mokymo poreikių nustatymo metodų – visų šių sričių standartus dar reikia parengti ir įgyvendinti. Vis dėlto vieninteliai kriterijai skiriant Nacionalinės teismų administracijos vadovą yra universitetinis teisinis išsilavinimas ir ne mažesnis kaip penkerių metų teisinio darbo stažas; šie reikalavimai gali atspindėti institucinę kultūrą, nelinkusią atsiverti poreikiams specializuotis kitose srityse. Dar daugiau, skyrimo ir atleidimo procedūros atrodo esančios nedemokratiškos ir nepaiso kolegialumo principo priimant sprendimus. Respublikos Prezidentas skiria ir atleidžia Nacionalinės teismų administracijos vadovą Aukščiausiojo Teismo pirmininko siūlymu,³² o šis neprivalo konsultuotis su jokia valstybės institucija ar pareigūnu ir jiems nėra atsakingas.

Biudžeto sudarymo procesas buvo patobulintas, nors teismams trūksta reikiamos kompetencijos rengiant savo biudžeto projektus. Kiekvienas teismas (taip pat Nacionalinė teismų administracija) parengia savo biudžeto projektą, kuris vėliau teikiamas Teismų tarybai aprobuoti, po to – Vyriausybei svarstyti³³, o per ją – Seimui tvirtinti. Rengiant ir tvirtinant atitinkamų metų valstybės biudžeto įstatymą, Nacionalinė teismų administracija³⁴ atstovaus teismams (išskyrus Aukščiausiąjį Teismą, Apeliacinį teismą ir Vyriausiąjį administracinį teismą). Nėra jokių aiškių metodų, kaip nustatyti konkrečius asignavimus įvairių pakopų teismams ar paskirstyti kiekvieno teismo išlaidas; pirmiausia, atrodo, biudžeto lėšų paskirstymas visiškai nesusietas su teismų darbo krūviu. Be to, teismams trūksta patirties planuojant biudžetą; pavyzdžiui, Visagino apylinkės teisme atliktas auditas parodė, kad, rengiant 2000 metų biudžeto projektą, teismui nepavyko laikytis privalomų biudžeto sudarymo procedūrų, nustatytų *Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto programinio formavimo laikinojoje metodikoje*.³⁵

³² Nacionalinės teismų administracijos įstatymas, 3 straipsnio 2 dalis.

³³ Teismų įstatymas, 127 straipsnis.

³⁴ Teismų įstatymas, 127 straipsnis.

³⁵ Utenos kontrolės skyriaus valstybinio auditoriaus nutarimas „Dėl Visagino apylinkės teismo ekonominės finansinės veiklos audito rezultatų“, Nr. 19. 2001 m. birželio 15 d. Žr. <<http://www.litlex.lt/portal/start.asp?act=disk&fwd=komentarai.asp?dskID=1523&view=1>>, (gauta 2002 m. balandžio 14 d.). Taip pat žr. „Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto programinio formavimo laikinoji metodika“, patvirtinta finansų ministro įsakymu Nr. 102, Valstybės žinios, Nr. 41, 1998 m. gegužės 2 d. Žr. http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition_1=550kkk&7-Condition2=, (gauta 2002 m. balandžio 14 d.).

2. Teismų administraciniai gebėjimai

Nors teismų pirmininkai ir turi plačius valdymo įgaliojimus, tačiau jie nėra profesionalūs vadybininkai, nes tokių dalykų nesimokė; šalies teismų sistemoje gali tekti taikyti profesionalaus valdymo principus ir teismuose įdarbinti profesionalius vadybininkus, kad būtų išnaudotos visos šiuo metu vykstančios institucinės reformos teikiamos galimybės.

Teismų pirmininkai turi plačius valdymo įgaliojimus. Jie paskirsto teisėjus į teismo skyrius, nustato teisėjų specializaciją, priima į darbą ir atleidžia teismo darbuotojus, tvirtina teismo tarnautojų pareigybių aprašymus, taip pat yra atsakingi už tinkamų darbo sąlygų teisėjams ir teismų darbuotojams užtikrinimą, įskaitant aprūpinimą būtina įranga ir technologijomis.³⁶ Nors šie įgaliojimai platūs, vienintelis reikalavimas skiriant teismo pirmininką – kandidatas turi būti to teismo teisėjas;³⁷ teismų pirmininkai neišaina jokio mokymo nei iki paskyrimo į pareigas, nei po to.³⁸ Kaip laikinajai priemonei reikėtų daugiau dėmesio skirti teismų pirmininkų mokymui suteikiant valdymo pakraipą; laikui bėgant, gali būti tikslinga teismuose įdarbinti teismų pirmininkų kontroliuojamus vadovus profesionalus, kurie nėra teismo nariai.

Naujoji Nacionalinė teismų administracija jau susiduria su neatidėliotinais išbandymais ugdant teismų gebėjimus spręsti didėjančio darbo krūvio ir blogėjančių darbo sąlygų klausimus. Jeigu šių problemų nepavyks veiksmingai ir skubiai išspręsti, jos ir toliau trukdys efektyviai teismų veiklai.

Dideli darbo krūviai sukuria nuolatinę įtampą, kuri neigiamai veikia bylų nagrinėjimo teisme ir teismo priimamų sprendimų kokybę, ir pagaliau lemia visuomenės nepasitenkinimą teismų darbu. Apylinkių teismų teisėjams tenka didžiausias darbo krūvis; per pastaruosius penkerius metus vidutinis apylinkės teismo teisėjo darbo krūvis padidėjo 38,75 proc. – nuo 40,48 bylų per mėnesį 1997 metais iki 56,17 bylų per mėnesį 2001 metais.³⁹ Nesiimta jokių specialių

³⁶ Teismų įstatymas, 103 straipsnis.

³⁷ Teismų tarybos patarimu apylinkių ir apygardų teismų pirmininkus skiria Respublikos Prezidentas. Tiek Respublikos Prezidentas, tiek Seimas privalo Apeliacinio teismo ir Aukščiausiojo Teismo pirmininkus skirti iš pasiūlytų kandidatų. Žr. Teismų įstatymas, VIII skyrius.

³⁸ Teisėjų mokymo centras retkarčiais organizuodavo teismų pirmininkams seminarus šiomis temomis: viešasis administravimas, teisės reikalavimai, susiję su įgūdžiais valstybinių paslaugų, etikos, ryšių ir bendradarbiavimo srityje. Teisėjų mokymo centro direktorės Astos Buitkutės pateikta informacija, Vilnius, 2002 m. balandžio 16 d.

³⁹ Pokalbis su Teismų departamento Viešųjų ryšių tarnybos specialistu Dainiumi Radzevičiumi, Vilnius, 2002 m. balandžio 5 d. ir Teismų departamento Teismų veiklos organizavimo skyriaus viršininke Aldona Juljana Kudinskiene, Vilnius, 2002 m. balandžio 15 d.

priemonių, tokių kaip alternatyvūs ginčų sprendimo būdai, kad teismai galėtų lengviau susidoroti su padidėjusiu darbo krūviu.

Daugelio teismų materialiosios darbo sąlygos taip pat nėra patenkinamos, tai ilgą laiką nebuvousių reikiamų investicijų rezultatas; būtina neatidėliojant taisyti daugelio teismų dabartinę padėtį, kadangi nemažai teisėjų dirba avarinės būklės teismo pastatuose.⁴⁰ Vilniaus miesto pirmajame apylinkės teisme yra tik trys teismo posėdžių salės, kuriomis naudojasi maždaug 38 teisėjai.⁴¹ Vietos stoka neigiamai veikia ne tik teisėjus, bet ir kitus bylos nagrinėjimo teisme dalyvius. Pagaliau būtinos techninės įrangos, tokios kaip: kompiuteriai, rašomosios mašinėlės, kopijavimo aparatai ir kompiuterinės įstatymų duomenų bazės, – stoka vis dar trukdo teismams tinkamai atlikti savo funkcijas. Ypač reikia moderninti teismų atliekamų proceso veiksmų protokolavimą; reikalavimas protokoluoti tik pagrindinius bylos nagrinėjimo teisme momentus sudaro geras sąlygas netikslumams ir piktnaudžiavimui. Užfiksuoti ištikus teismo procesus šiuo metu būtų nerealu, kadangi bylų nagrinėjimo teisme protokolai rašomi ranka.

E. REKOMENDACIJOS

1. Lietuvos teismams, Vyriausybei ir įstatymų leidybos institucijoms

- Užtikrinti, kad taikant naujausius viešojo administravimo metodus, procedūras ir specializuotą valdymo patirtį būtų efektyviai įgyvendinta nauja šalies teismų sistemos struktūra.
- Užtikrinti, kad teismai ir jų administracija, būdami nepriklausomi ir naudodamiesi autonomija, liktų deramai atskaitingi visuomenei ir jos politiniams atstovams.

Užtikrinti, kad įstatymų leidybos sistemos reformos pagrindinių veiksmų planą detalizuotų ir stiprintų Teismų tarybos tvirtinami įgyvendinimo nuostatai.

- Pirmiausia, įgyvendinimo nuostatai turėtų detalčiau reglamentuoti teisėjų atrankos ir pareigų paaukštinimo procedūras kartu užtikrindami proceso skaidrumą ir nesudarydami sąlygų elgtis netinkamai. Svarstyti, kaip padidinti kvalifikuotų pretendentų į teisėjus skaičių sudarant galimybes patyrusiems teisės srities profesionalams tapti teisėjais panašiomis kaip teisės dėstytojams suteiktos sąlygomis.

⁴⁰ Žr., pvz., „Apleisti teismai – vargas teisėjams ir piliečiams“, „Lietuvos rytas“, 2001 m. lapkričio 7 d.

⁴¹ Informaciją pateikė Nacionalinė teismų administracija, 2002 m. liepos 22 d.

- Remiantis įstatymais bei jų papildomais teisės aktais ir laikantis teismų nepriklausomumo ir atskaitomybės principų, sukurti periodinio teisėjų veiklos vertinimo sistema, kuri skatintų teisėjus tobulinti savo profesionalumą ir užtikrintų jų karjerą pagal nuopelnus.
- Įgyvendinti tokią teisėjų mokymo sistemą, kad didžiausias dėmesys būtų skiriamas teisinių ir valdymo įgūdžių tobulinimui, taip pat materialinės teisės klausimams ir kad būtų sujungta Lietuvos teisėjų mokymo centro dabartinė patirtis ir jo būsimi pajėgumai.
- Užtikrinti, kad bet kokios su privalomu teisėjų mokymu susijusios sankcijos, jei jos numato Teisingumo ministerijos diskrecinius sprendimus, nepažeistų teisėjų nepriklausomumo nagrinėjant bylas ir priimant sprendimus.
- Svarstyti teisėjų prižiūrimo profesionalaus vadovavimo teismams klausimą. Kaip laikiną priemonę kurti ir įgyvendinti programas tęstiniam teismų pirmininkų mokymui vadybos srityje, taip pat teismų tarnautojams skirtas programas teismų administravimo, tai yra bylų tvarkymo ir biudžeto sudarymo, klausimais.
- Sudaryti ir įgyvendinti nacionalinį planą, kaip pagerinti teismų darbo sąlygas ir spręsti bylų nagrinėjimo atidėliojimo klausimus; pirmiausia, spręsti klausimą dėl alternatyvių ginčų sprendimo būdų taikymo.

2. Europos Sąjungai

- Užtikrinti, kad ES institucijos ir atsakingi pareigūnai plėstų tiesioginius ryšius ne tik su vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucijomis, bet ir su nepriklausomomis šalies teismų sistemos administravimo institucijomis ir tuo būdu suteiktų veiksmingą pagalbą rengiant veiklos strategiją ir sudarant pagalbos planus.
- Pabrėžti profesionalizavimo poreikį administracinio pobūdžio institucijose ir kuriant šalies teismų sistemos naują strategiją.
- Sudaryti galimybes keisti darbo patirtimi su panašias institucines struktūras turinčiomis kitomis ES šalimis kandidatėmis ir valstybėmis narėmis, kad naujai įsteigtos teismų savivaldos institucijos galėtų įgyti patirties, būtinos nustatant teismų gebėjimus didinančius metodus ir procedūras.
- Skatinti įdiegti periodinio teismų veiklos vertinimo sistemą; padėti nustatyti tokiai sistemai tinkamus kriterijus ir procedūras atsižvelgiant į kitų ES šalių kandidačių ir valstybių narių patirtį.