



Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings:

Tiesu kapacitāte

ZIŅOJUMS

LATVIJA

2002

Izdevējs
OPEN SOCIETY INSTITUTE

Október 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary

400 West 59th Street
New York, NY 10019
USA

© OSI/EU Accession Monitoring Program, 2002
All rights reserved

 TM and Copyright © 2002 Open Society Institute

EU ACCESSION MONITORING PROGRAM

Október 6. u. 12.
H-1051 Budapest
Hungary
www.eumap.org

Tulkojums no angļu valodas.
Oriģinālizdevumā “Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity” iekļauta nodaļa
par tiesu kapacitāti Latvijā, kā arī pārējās deviņās ES kandidātvalstīs.
Izdevums angļu valodā pieejams internetā www.eumap.org.
Izdevuma eksemplārus angļu valodā var pasūtīt: EU Accession Monitoring Program
<euaccession@osi.hu>

Izdevums latviešu valodā pieejams internetā
www.politika.lv

Iespiests a/s “Preses nams”, 2002. gada novembris
Tirāža: 500 eks.

Saturs

Pateicības	5
Priekšvārds	7
Ievadvārdi	9
Tiesu kapacitāte pirmsiestāšanās procesā ES	11
Tiesu kapacitāte Latvijā	49

Pateicības

Atvērtās sabiedrības institūta Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma vēlas atzīt šādu cilvēku lomu pētījumu veikšanā un monitoringa ziņojumu sagatavošanā. Atbildību par šo ziņojumu saturu uzņemas programma.*

Bulgārija	Yonko Grozev	<i>Helsinki fonds</i>
Čehija	Miroslav Krutina	<i>Helsinki fonds</i>
Igaunija	Jaan Ginter	<i>Tartu universitātes Juridiskā fakultāte</i>
Ungārija	Agnès Köver	<i>ELTE Juridiskā fakultāte</i>
	András Medgyesi	<i>Medgyesi & Nagy</i>
Latvija	Kristīne Krūma	<i>Rīgas Juridiskā augstskola</i>
Lietuva	Linas Sesickas	<i>Bernotas & Dominas GLIMSTEDT</i>
Polija	„ukasz Bojarski	<i>Helsinki Cilvēktiesību fonds</i>
Rumānija	Monica Macovei	<i>Helsinki Cilvēktiesību komiteja</i>
	Ioana Cornescu	<i>neatkarīgā konsultante</i>
Slovākija	Jozef Malč	<i>Detvai Ludik Mal” Udvaros</i>
Slovēnija	Boštjan Zalar	<i>Ļubļanas universitāte, Sociālo zinātņu institūts</i>

* Vārdiem un uzvārdiem šajā uzskaitījumā saglabāta izdevuma angļu oriģinālversijas rakstība.

KONSULTATĪVĀS PADOMES LOCEKĻI

Karoly Bard	<i>Centrāleiropas universitāte, Ungārija</i>
Giuseppe di Federico	<i>Augstākā maģistrāta padome, Itālija</i>
Rosa H.M. Jansen	<i>Utrehtas rajona tiesa, Nīderlande</i>
Ernst Markel	<i>Austrijas Augstāka tiesa; Eiropas Tiesnešu asociācija</i>
Peep Pruks	<i>Tartu universitāte; Atvērtais Igaunijas fonds</i>
András Sajó	<i>Centrāleiropas universitāte, Ungārija</i>
Renate Weber	<i>Rumānijas Atvērtās sabiedrības fonds</i>

Mēs vēlētos arī pateikties šādiem cilvēkiem par nenovērtējamo ieguldījumu ziņojuma sagatavošanā, veicot pētījumus, recenzējot un kritizējot ziņojuma projektus: Lucie Atkins, James A. Goldston, Valts Kalniņš, Ignat Kolchev, Katri Paas, Birgit Punison, Janja Roblek, Petr Smolik, Daniel Šmihula, Marek Tulipan.

PIRMSIESTĀŠANĀS ES MONITORINGA PROGRAMMA

Rachel Guglielmo	<i>programmas direktore</i>
Henrikas Mickevičius	<i>juridiskais padomnieks</i>
Timothy Waters	<i>juridiskais konsultants</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>programmas asistente</i>
Andrea Kiss	<i>programmas asistente</i>

Priekšvārds

Atvērtās sabiedrības institūta **Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma (EUMAP)** tika uzsākta 2000. gadā, lai veicinātu neatkarīgu pirmsiestāšanās procesa ES monitoringu.

Atbilstoši Atvērtās sabiedrības institūta vispārējiem mērķiem EUMAP koncentrējas uz monitoringu par valsts pārvaldes atbilstību politiskajiem ES dalības kritērijiem, ko 1993. gadā Kopenhāgenā noteica Eiropas Padome:

Dalībai nepieciešams, lai kandidātvalsts būtu sasniegusi to institūciju stabilitāti, kas garantē demokrātiju, cilvēktiesības, likuma varu un cieņu pret minoritātēm, kā arī to aizsardzību.

EUMAP ziņojumus izstrādāja neatkarīgi kandidātvalstu eksperti. Tie iecerēti kā atbildīgas un ilgtspējīgas paplašināšanās veicinātāji, izceļot politisko kritēriju un pilsoniskās sabiedrības nozīmi valsts pārvaldes atbilstībā šiem kritērijiem gan pirms, gan pēc iestāšanās.

2001. gadā EUMAP publicēja pirmos divus monitoringa ziņojumus – par minoritāšu aizsardzību un tiesu varas neatkarību desmit Centrālās un Austrumeiropas kandidātvalstīs. 2002. gadā izstrādāti jauni un detalizēti ziņojumi par minoritātēm (ieskaitot ziņojumus par piecām lielākajām ES dalībvalstīm), kā arī ziņojumi par tiesu kapacitāti, korupciju un – sadarbībā ar ASI Reģionālo sieviešu programmu un Rumānijas Atvērtās sabiedrības fondu – par sieviešu un vīriešu iespēju vienlīdzību Centrālās un Austrumeiropas kandidātvalstīs.

EUMAP 2002. gada ziņojumi par tiesu kapacitāti novērtē gan atsevišķu tiesnešu spēju kompetenti un efektīvi strādāt, gan tiesu varas atzara un tiesu organizatorisko efektivitāti.

EUMAP metodoloģiju tiesu kapacitātes monitoringam (sk. <www.eumap.org>) izstrādāja EUMAP ar starptautiskas konsultatīvas padomes palīdzību. Metodoloģija nodrošina sākotnējā ziņojuma sastādīšanu, kurā izmantoti attiecīgo valstu ekspertu veiktie pētījumi, tiesu lietu izpēte, tiesību aktu analīze un intervijas. Valstu ziņojumi nepretendē uz konkrēto jautājumu izsmēlošu vai zinātnisku izpēti; to ieguvums ir vienas un tās pašas metodoloģijas konsekventā izmantošana visās valstīs, kurās veikts monitoringa. EUMAP uzņemas pilnu atbildību par ziņojumu saturu.

Ievadvārdi

Šis ziņojums par tiesu kapacitāti papildina ziņojumu par tiesu varas neatkarību, kas izdots 2001. gadā, – starp abiem jēdzieniem ir acimredzama un cieša saikne. Tiesa ir publiska institūcija, kas ir veidota, lai pildītu būtiskas sociālas funkcijas. Tiesu kapacitāte ir veids, kā tiek izvēlēti, paaugstināti amatā, apmācīti, novērtēti un disciplinēti tās locekļi – tiesneši un to pārvaldei pakļautais personāls, – kā tie gan individuāli, gan visi kopā izpilda savus pienākumus un kā tiesas tiek pārvaldītas.

Tajā pašā laikā katrā no šīm jomām ir *varas* elements, tādēļ tās ir saistītas ar neatkarību: kādām personām, kādām institūcijām būtu jākontrolē tiesu vara? Politisko un sociālo dalībnieku skaits ir ierobežots: izpildvara – tas ir, Tieslietu ministrija, – Parlaments, Nacionālās tiesu padomes un pati tiesu vara, ieskaitot tās Augstākās un Konstitucionālās tiesas (kā rāda jaunākie Čehijas un Ungārijas tiesu spriedumi par tiesu reformām) un tiesu priekšsēdētāji. Kas un saskaņā ar kādu kārtību lemj?

Ikvienā valstī tiesu reforma ir pakļauta bīstamiem šķēršļiem, grūtībām un kavējumiem – jo īpaši Centrālās un Austrumeiropas valstīs pēc pusgadsimtu ilgas komunistu valdīšanas, kuras laikā tiesu varas, tiesu un pašas tieslietu statuss bija zems, izmantojot tās tikai kā varas instrumentu. To rehabilitācijai sabiedrības acīs un īstas autonomijas sasniegšanai ir nepieciešams gan laiks, gan taustāmi sasniegumi – efektivitātes un atbildīguma pierādījumi –, kas neaprobežojas tikai ar likuma striktajām prasībām vien. Tādēļ nedaudz satraucošs ir jautājums: kurš šodien pieprasa tiesu reformu?

Ziņojumā iekļautie vērtīgie pētījumi spilgti ilustrē vairākus paradoksus: visās šajās valstīs ir nepieciešamas pamatīgas strukturālas reformas, lai nodrošinātu tiesu sistēmas kapacitāti pildīt tās konstitucionālo misiju atbilstoši demokrātiskas sabiedrības prasībām. Šādas reformas prasa stingru un ilgstošu valdību un parlamentu politisko gribu, tomēr var jautāt, vai šāda griba reāli pastāv, vai pat – cik konsekventa ir bijusi pati Eiropas Savienība, pieprasot šādas saistības.

Politiskie aktieri, protams, negrib atsacīties no daudzajiem juridiskajiem un *de facto* līdzekļiem, ar ko var ietekmēt tiesu sistēmu vai padarīt to jutīgu pret ārējo spiedienu. Turpmākajās lappusēs ir daudz konkrētu un nepārprotami pārmērīgas rīcības brīvības, caurskatāmības trūkuma un neskaidru procedūru piemēru; turklāt tie dokumentē nepieciešamību pēc skaidrākiem standartiem, lai valstis – gan kā kandidātvalstis, gan vēlāk kā dalībvalstis – zinātu, kas tām jā dara demokrātiskā sabiedrībā. Valdības un parlamenti jā uzslavē, kad tie cenšas pārvarēt šķēršļus, un jā iedrošina uz izlēmīgākiem soļiem, kad rīcība par šādiem centieniem neliecina.

Visbeidzot, bet ne mazāk svarīgi, centieni vispusīgai reformai var sastapties ar citu tāda veida pretestību kā korporatīvismu: tiesu varas vilinājums kļūt par ierobežotu un konservatīvu ģildi – zem neatkarības karoga – pretojas pārmaiņām un atbildīgumam.

Tiesu reformas aizstāvji saskaras ar grūtu, bet nepieciešamu uzdevumu. Šis ziņojums rāda, ka dažās valstīs sākums ir nedaudz novēlots. Reformu uzplūdi 2002. gadā, iespējams, skaidrojami ar gaidāmo Eiropas Padomes sanākumi Kopenhāgenā, kur droši vien tiks izlemts jautājums par šo valstu uzņemšanu ES. Tomēr viens ir skaidrs: arī pēc šo valstu uzņemšanas paliks daudz darāmā, jo īpaši izraudzīšanās, mācību un novērtēšanas jomā; šīs valstis neuzņemas kandidātvalstu, bet gan dalībvalstu pienākumus.

Turpmākās lappuses būs noderīgs ceļvedis visiem, kas ir iesaistīti šajā būtiskajā nozarē; Atvērtās sabiedrības institūta Pirmsiestāšanās Eiropas Savienībā monitoringa programma un autori ir pelnījuši uzslavu, ka padarījuši pieejamu bagātīgu un vērtīgu informāciju un novērtējumu. Tomēr vēl svarīgāk – viņu secinājumi ir pelnījuši, lai tos lasa un tie iedarbojas uz ikvienu, kuru interesē, kāda Savienība kļūs nākotnē.

Roger Errera

*Centrāleiropas universitātes profesors
Conseiller d'Etat (hon.), Parīze*

Tiesu kapacitāte pirmsiestāšanās procesā ES

Saturs

I.	Ievads	13
A.	Vispārēja problēma: kā tiek uzlabota tiesu kapacitāte?	14
B.	Savienības loma: noskaidrot pastāvīgas dalības standartus	19
II.	Pārskats par valstu iegūtajām ziņām	21
A.	Notikumi, kas pašreiz ietekmē tiesu varas neatkarību un kapacitāti – valstu datu apkopojums	22
	1. Vispārējie novērojumi	22
	2. Valstu datu apkopojums	22
B.	Tiesnešu profesionālā kompetence	25
	1. Izraudzīšanās un paaugstināšana amatā	25
	2. Darbības novērtēšana un regulēšana	31
	3. Tiesnešu profesionālā apmācība	36
C.	Tiesu institucionālā neatkarība	38
	1. Tiesu pārvaldīšana un administrēšana	38
	2. Tiesu administrēšanas kapacitāte	44
D.	Ieteikumi	47
	1. Kandidātvalstīm	47
	2. Eiropas Savienībai	47

I. IEVADS

Šis pārskats un pievienotie valstu ziņojumi novērtē tiesu kapacitāti desmit Centrālās un Austrumeiropas valstīs, kas tiecas pēc pilnīgas dalības Eiropas Savienībā¹.

2001. gadā Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma publicēja ziņojumus par kandidātvalstu centieniem izpildīt noteiktus dalības politisko kritēriju aspektus². Šie ziņojumi tika koncentrēti uz tiesu neatkarībai būtiskiem jautājumiem, galvenokārt Savienības dalībvalstu prasībām nodrošināt stabilitāti institūcijām, kas garantē likuma varu un cilvēktiesības.

Papildinājums 2001. gada ziņojumiem ir pašreizējie ziņojumi, kas pēta tiesu kapacitāti³. To mērķis ir pievērst uzmanību kandidātvalstu valdību un tiesu varu, pilsoniskās sabiedrības un Eiropas Savienības jautājumiem, kas joprojām būs jārisina, ja kandidātvalstu tiesu varas sasniegs kapacitāti, kas ir būtiska dalības saistību izpildīšanai.

Tiesu reformas evolūcijas rezultāts reģionā ir EUMAP pārraudzības centienu paplašināšanās no tiesu neatkarības un objektivitātes uz citiem elementiem, kas atšķir autonomu un spējīgu tiesu varu. Kaut gan tiesu reformai būtu vispusīgi jārisina visi komponenti, komunisma perioda mantojums ir padarījis tiesu emancipāciju pašreizējās ES kandidātvalstīs par īpaši steidzamu uzdevumu⁴. Neatkarība raksturo sprieduma jēdzienu – pareizāk

¹ Jēdziens “kandidātvalsts” šajos ziņojumos attiecināts uz desmit valstīm, kur EUMAP ir veikusi monitoringu – Bulgāriju, Čehiju, Igauniju, Ungāriju, Latviju, Lietuvu, Poliju, Rumāniju, Slovēniju un Slovākiju – un neietver Maltu, Kipru, kā arī Turciju. Norādes uz situāciju atsevišķās kandidātvalstīs šajā pārskatā parasti tiek izdarītas bez atsaucēm; pilnas atsauces ir pievienotajos valstu ziņojumos.

² Sk. Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: Tiesu varas neatkarība (Atvērtās sabiedrības institūts, Budapešta, 2001), <www.eumap.org> (turpmāk EUMAP 2001. gada ziņojumi).

³ Pašreizējie ziņojumi ir veidoti tā, lai tos varētu lasīt atsevišķi vai kopā ar 2001. gada ziņojumiem; daudzi teorētiskie un praktiskie reformas argumenti – īpaši tiesu varas neatkarība – kas ir pieminēti pašreizējos ziņojumos, vairāk apspriesti 2001. gada ziņojumos. Sk. EUMAP 2001. gada ziņojumus.

⁴ Sk., piem., Lucie Atkins, *The Shifting Focus of Judicial Reform: from Independence to Capacity*, <www.eumap.org>.

sakot, nav sprieduma bez neatkarīga un objektīva sprieduma izstrādātāja; tā kā iepriekšējo režīmu uzbūve noraidīja tiesnešu fundamentālo neatkarību un objektivitāti, ir attaisnojama šī īpašā elementa akcentēšana Centrālās un Austrumeiropas valstīs. Šodien, lai gan daudzas ar tiesu neatkarību saistītas problēmas paliek un tiek apspriestas šī gada ziņojumā, valstu vairākuma sasniegtais iespaidīgais progress pēdējo divpadsmit gadu laikā⁵ ļauj iztirzāt citus tiesu reformu aspektus, kas papildina un līdzsvaro tiesu neatkarību.

Šī aspekta izvērsšana ir ne tikai iespējama, bet arī nepieciešama, palielinoties Eiropas tiesu varas nozīmīgumam politiskajā, ekonomiskajā un sociālajā dzīvē, un no tā izrietošās sabiedrības prasības pēc profesionālisma, efektivitātes un atbildīguma dēļ. Tas ir īpaši būtiski ES kandidātvalstīs; dramatisko politisko pārmaiņu no totalitārisma uz Eiropas Savienību pamatā ir demokrātija, brīvais tirgus, cilvēktiesības un likuma vara, kā arī vienlaicīga juridisko līdzekļu kā sociālās regulēšanas līdzekļu nozīmes palielināšanās, tas ir novedis pie tiesās ierosināto lietu kvantitātes un sarežģītības ievērojama kāpuma. Jaunais izaicinājums pieprasa, lai tiesneši un tiesu administratori iegūst un saglabā jaunas zināšanas un attīsta efektīvas un caurskatāmas darba metodes. Ja tiesu reforma ir sociāli neatšaucīga, sabiedrības uzticība tiesu varas leģitimitātei būs pakļauta riskam.

Turpinot pagājušā gadā sākto darbu, ziņojumos tiek apspriestas katras valsts nozīmīgākās izmaiņas vai prakse konstitucionālajās un reglamentētajās struktūrās, kas norisinājušās laikā no 2001. gada augusta līdz 2002. gada jūlijam un ietekmē tiesu varu, ieskaitot izmaiņas, kas ir ietekmējušas tiesu varas neatkarību. Galvenais mērķis tomēr ir noteikt mehānismu un standartu efektivitāti, nodrošinot tiesnešu profesionalitātes un atbalstītas institucionālas infrastruktūras garantētu neatkarīgu, kompetentu, atbildīgu un efektīvu tiesu procesa *kapacitāti*.

A. VISPĀRĒJA PROBLĒMA: KĀ TIEK UZLABOTA TIESU KAPACITĀTE?

Tiesu kapacitātes jēdzienu var saprast kā četru savstarpēji pastiprinošu priekšstatu – neatkarības un taisnīguma, profesionālās kompetences, atbildības un efektivitātes – apvienojumu.

Neatkarība un taisnīgums. Šī ziņojuma pamatā galvenokārt ir tiesnešu spēja pieņemt lēmumu, bet tās skaidrs un būtisks nosacījums ir tiesnešu tiešo lēmuma pieņemšanas

⁵ Sk., piem., EUMAP 2001. gada ziņojumi, 21. lpp.

funkciju īstenošanas patiesas neatkarības garantija⁶. Tomēr, vēl plašāk, tiesnešiem vai tiesu varai kopumā bieži ir nepieciešama papildu neatkarība, kas nodrošina savu lietu pārvaldi.

Ne tādēļ, ka būtu kādas īpašas tiesības uz neatkarīgu administrāciju, bet pieredze rāda, ka tiešas un formālas neatkarības garantijas parasti nav pietiekamas, ja ir netiešas vai neformālas iespējas, kā personas var ietekmēt tiesnešus. Kontrole no ārpuses pār tiesu budžetu, administratīvo vai disciplināro aparātu vai pār tiesnešu karjeras kāpnēm var apdraudēt lēmuma pieņemšanas neatkarību, pat formālu garantiju gadījumā. Ja to pieprasa vai pieļauj apstākļi, tiesu varai jāizveido atsevišķs un autonomš (t.i., pašpārvaldošs un pašadministrējošs) atzars vai, kā minimums, savu lietu administrēšanā tās dalībai jābūt nozīmīgai.

Īpaši tiesu varas pakļautības un atkarības mantojums, vēl vairāk, ilgstošās politiskās diktatūras vērtību efekts kandidātvalstīs var pieprasīt tiesu neatkarības institucionālu nošķirtību un institucionālas garantijas, kas sniedzas tālāk nekā valstīs, kur ir nostiprinātas tiesu neatkarības vērtības vai lēmumu pieņemšanas tradīcijas, ko nosaka vienprātība un pārrunas. Tomēr jebkurai pašreizējai vai nākotnes dalībvalstij, kas nenodrošina tiesu varu ar saprātīgu savu lietu pārvaldīšanas autonomiju, vajadzētu paskaidrot, kāpēc būtu jāakceptē šāda atkāpšanās no Savienības dalības normām.

Kā pierādīts EUMAP 2001. gada ziņojumos, tiesu varas neatkarība nav absolūtas tiesības tiesnešiem, bet strukturēts stratēģisks sabiedrības lēmums, lai piešķirtu tiesnešiem tādu brīvību, kas nodrošinātu visiem piekļūšanu pilnvērtīgai tiesai. Šajā nozīmē tā ir sabiedrības stratēģiskas izvēles plašāka joma piekļuves nodrošināšanai; šī izvēles plašākā joma nozīmē to, kas ziņojumos dēvēts par tiesu kapacitāti. Neatkarīgu vadīšanu un administrēšanu vienlīdz labi var saprast kā tiesu varas neatkarības vai tiesu kapacitātes aspektu – patiesībā politikas formulēšanai mazāk palīdz formālas un precīzas atšķirības nekā pragmatiska patieso efektu novērtēšana, kas var piemist tiesu aktivitāšu strukturēšanas dažādām pieejām.

Profesionālā kompetence. Lēmumu pieņemšanas un pat administratīvā neatkarība var būt būtiska, bet tā nav pietiekama; maz jēgas ir padarīt tiesnešus neatkarīgus, ja tie tomēr nav kompetenti. Kamēr tiesneši katrs atsevišķi un visi kopā nav spējīgi savlaicīgi un efektīvi rīkoties, tas lielā mērā saskan ar sabiedrības tiesisko uztveri, pastiprina to, sabiedrība maz iegūst no plašas neatkarības piešķiršanas tiesnešiem.

Tādēļ atsevišķu tiesnešu profesionālā piemērotība ir tiesu kapacitātes būtisks elements. Tiesnešu vērtējumam jābūt saprātīgam, viņiem jāpiemīt profesionālajai erudīcijai un

⁶ Sk., piem., Starptautiskās tiesnešu asociācijas 1999. gadā pieņemtās Vispārējās tiesnešu hartas 1. pantu: “Likumam pakļautai taisnīgai tiesai ir nepieciešama tiesnešu neatkarība.”

prasmēm efektīvi izstrādāt spriedumus atbilstoši likumam un savai sirdsapziņai. Lai to nodrošinātu, tiesneši jāizraugās saskaņā ar skaidrām procedūrām, kas apstiprina viņu personisko un profesionālo atbildību profesijas prasībām. Līdzīgi tiesnešu paaugstināšanai amatā vajadzētu būt atkarīgai no parādītajām spējām, viņiem būtu jābūt iespējai un varbūt pat pienākumam pastāvīgi atsvaidzināt un uzlabot savas profesionālās zināšanas un iemaņas.

Ir vairāki modeļi, lai nodrošinātu, ka augsta līmeņa profesionāļi ienāk un izvirzās tiesās; tas ir gan civildienesta modelis, kas iesaista jaunos profesionāļus tiesāšanā, gan tradīcija iecelt tiesnešus nedaudz vēlāk darbības laikā. Visas kandidatvalstis – līdzīgi dalībvalstu vairākumam – ir pieņēmušas kādu civildienesta modeli, bet abiem galvenajiem modeļiem ir priekšrocības un trūkumi, un reformai šajā jomā jābūt vispusīgai. Piemēram, uzsvars, ko daudzas valstis liek uz pārbaudes laiku jaunajiem tiesnešiem – novērtēšanas metode, kas neizbēgami pakļauj riskam viņu lēmumu pieņemšanas neatkarību –, bieži ir tiesas sekas atzinumam, ka jauniem tiesnešiem trūkst pieredzes; savukārt tās ir tiesas sekas sistēmai, kas pieņem darbā par pilntiesīgiem tiesnešiem universitātes beidzējus.

Atbildība. Tiesu varas neatkarības garantijas un līdzekļi atsevišķu tiesnešu personiskās un institucionālās piemērotības veicināšanai jāīsteno kontekstā ar mehānismiem, kas kopumā nodrošina tiesnešu kolektīvo un individuālo atbildību sabiedrības un citu valsts atzaru, kā arī paša tiesu varas atzara priekšā. EUMAP 2001. gada ziņojumi pierādīja, ka atbildība un neatkarība patiesībā ir sabiedrības lēmuma piešķirt ierobežotu autonomijas līmeni noteiktiem kopējiem mērķiem papildu izpausme un neatkarīgai tiesu varai galā jābūt atbildīgai par saviem lēmumiem un darbībām.

Bez skaidriem mehānismiem, kas tad veido atbildību, tiesu vara nespēs nodrošināt sabiedrības uzticību savām spējām veikt efektīvu tiesvedību un aizsargāt sociālās, ekonomiskās un demokrātiskās vērtības. Centrālajā un Austrumeiropā neatkarības palielināšana parasti tiek uztverta kā pārmērīgi samazināta kontrole, kas nepieciešama, lai atklātu un kontrolētu tiesu varas ļaunprātīgu izmantošanu. Kaut gan vienmēr ir nepieciešams norobežot tiesnešus no politiskā procesa, lai nodrošinātu lēmumu pieņemšanas neatkarību, atbildības mehānismiem tomēr jānodrošina tiesnešu profesionālā un sabiedriskā atbildība par savu darbību.

Daži tiesu neatkarības noteikšanas mehānismi ar atbildību saprot caurskatāmību un nekontrolētu komunikāciju kanālu radīšanu tiesnešu vidū⁷ ar citiem atzariem, medijiem un sabiedrību. Šie mehānismi un atskaišu par tiesnešu darbību nodrošināšana acīmredzot uzlabos tiesu profesionālo kapacitāti. Tiesu atbildībai īpaši nepieciešama saprātīga caurskatāma mehānisma ieviešana tiesnešu izraudzīšanai un viņu darbības novērtēšanai, kā

⁷ Sk. EUMAP 2001. gada ziņojumus, 19.–20. lpp.

arī tiesu iekšējo darbību vadīšana saskaņā ar noteikumiem, kas pakļauti nelielai ārējai nekontrolētai pārbaudei. Galvenokārt tiesu atbildībai vairāk nepieciešama caurskatāmība un atbildība nekā formāla juridiska atbildība un sankcijas, kas vienmēr ir risks tiesnešu lēmumu pieņemšanas neatkarībai⁸.

Organizatoriskā efektivitāte. Sabiedrība sniedz tiesnešiem neatkarību nevis kā abstraktas tiesības, bet kā pragmatiskas privilēģijas, lai nodrošinātu sabiedrības labklājību; lai turpinātu izpelnīties šo statusu, tiesnešiem un tiesām kopumā jāpierāda spēja izšķirt strīdus un īstenot tiesības saskaņā ar likumu, savlaicīgi un efektīvi. Administratīvās kapacitātes īstenošana un jauna tiesu darbības kultūra ir svarīgi tiesu reformas elementi, lai gan tiem bieži nepievērš uzmanību.

Kaut gan prasmīgi tiesneši ir svarīgi, ar to vien nepietiek; neadekvāta organizatoriskā struktūra izjauks pat visspējīgāko tiesnešu labākās pūles. Lai sasniegtu adekvātu sistēmiskās kompetences līmeni, tiesu varai kopumā jābūt organizētai tā, lai kompetenti un atbildīgi tiesneši varētu pilnveidoties atbalstošā darbībā. Tam ir nepieciešama stipra un caurskatāma organizatoriskā struktūra, kvalificēta un ļoti prasmīga vadība, kā arī adekvāti cilvēki, finansiālie un tehniskie resursi gan valsts, gan tiesu līmenī.

Tiesu struktūra jāsakārto tā, lai tā cienītu tiesas klientu laiku un izdevumus. Tiesām jābūt pieejamām adekvātām informācijas sniegšanas tehnoloģijām un izziņas materiālam, un tiesu administratoriem jābūt atbildīgiem par savu darbu tieši tāpat kā tiesnešiem. Galvenokārt jāsekmē atbildības un kompetences etoss – īpaši svarīgs elements, kas tiesnesim piešķir tradicionāli zemo statusu sistēmā, kāda agrāk dominēja kandidātvalstīs.

Reformas centienu savstarpējā saistība. Četri jebkuras nozīmīgas tiesu reformas galvenie elementi ir cieši saistīti un pat dublējas. Piemēram, tiesnešu izraudzīšanās un paaugstināšanas amatā metodes un standarti ir būtiski gan, lai aizsargātu tiesnešu neatkarību, gan, lai nodrošinātu tiesnešu korpusa kvalitāti⁹. Mācības palielina tiesnešu zināšanas un

⁸ Rezultātā kriminālās un administratīvās atbildības jautājumi un tiesnešu profesionālā kompetence, kā arī korupcija, tiesību ētika un interešu konflikti, kaut gan tiem ir liela nozīme, nav 2002. gada ziņojumu galvenie aspekti, un tie tiks aplūkoti tikai saistībā ar citiem jautājumiem. Korupcija desmit kandidātvalstīs, ieskaitot nopietnu ietekmi uz to tiesu varu, ir plaši apskatīta līdzīgā ziņojumu sērijā: Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma, Pirmsiestāšanās procesa ES monitoring: Korupcija un pretkorupcijas politika (Atvērtās sabiedrības institūts, Budapešta, 2002. gada oktobris). Sk. <www.eumap.org>.

⁹ Sk., piem., ANO Tiesu varas neatkarības pamatprincipu 10. pantu <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm>, kas tieši sasaista tiesu varas neatkarību ar tiesnešu profesionalitāti un personīgajām īpašībām: "Personām, kuras tiek atbalstītas tiesnešu amatam, jābūt godīgām un spējīgām personībām ar atbilstošu apmācību vai kvalifikāciju tiesībās."

prasmes, kas ir būtiskas viņu profesionālajai kompetencei, un sniedz tiem iespējas kļūt neatkarīgākiem gan, pateicoties pilnveidotajām zināšanām, gan autonomajai vadībai. Tiesnešu darbības novērtējums savukārt ir profesionālās atbildības veids un līdzeklis, lai iedrošinātu uzlabot profesionālās prasmes un zināšanas, līdz ar to palielinot neatkarību. Pat vēl vairāk – institucionālās izmaiņas var vai nu atbalstīt, vai traucēt tiesnešu neatkarību, profesionālo kompetenci, atbildību un darbības efektivitāti.

Ideālā gadījumā katrām pārmaiņām, kas skar tiesu varu, būtu jāizpaužas rūpēs par visiem tiesu kapacitātes elementiem un jāsāk reforma kompleksi un vispusīgi. Pārmērīgi šaurš skatījums uz vienu vienīgu reformas aspektu, lai cik svarīgu, uz citu rēķina var ne-novest pie tiesu darbības uzlabošanas. Tas var kaitēt tiesu spējai pieņemt lēmumus savlaicīgi un kvalitatīvi.

Piemēram, uzmanības pievēršana efektivitātei, ņemot vērā tikai ātrumu, kādā lietas tiek skatītas, var būt kaitīga, jo kvalificēts, bet iztapīgs tiesnesis kompromitē pašu neitrālas lēmumu pieņemšanas jēdzienu. Mainīgs, nenoteikts akcents uz tiesu neatkarību, nepievēršot uzmanību plašākam faktoru lokam, kas ietekmē tiesnešu darbu, var atstāt bez ievēribas pūles uzraudzīt tiesnešu darbību, līdz ar to pazeminot profesionālismu un darbības līmeni¹⁰.

Vēl svarīgāk – šie ziņojumi, lai cik plaši, nav domāti tīri tehnisku risinājumu ierosināšanai, kas var nodrošināt efektīvu, atbildīgu, kompetentu un neatkarīgu tiesisko strīdu izskatīšanu. Patiešām neatkarīgas un spējīgas tiesu varas radišanas process – vai pastāvošās tiesu varas reformēšana saskaņā ar tiesu neatkarības un kapacitātes principiem – ir komplekss sociāls fenomens, ko nevar viegli reducēt uz statisku formulu, tāpat šādas reformas veiksmē vai neizdošanās nav tikai skaitlisku novērtējumu vai sakārtošanas jautājums. Pat vairāk nekā finansiālie vai tehniskie resursi veiksmīgai reformai ir nepieciešama sociāla un politiska rīcība, vairāk par visu tai ir nepieciešama atmosfēras maiņa. Sabiedrībai – vienkāršajiem cilvēkiem un valdības ierēdņiem – jāapskata patiesi neatkarīgas un spējīgas tiesu varas radišana un saglabāšana kā kaut kas nozīmīgs, kas tiek dalīts vispārējās interesēs un ir prioritātes vērts. Tas ir kopīgs mērķis, ko Savienība un visi tās dalībnieki var kopīgi sekmēt.

¹⁰ Piemēram, reformu centieni Itālijā ir parādījuši, ka tad, kad tiesu vara tiek īstenota uz citu būtisku vērtību rēķina – kā tiesu atbildība un profesionālās kompetences garantijas, reforma var izrādīties pašiznīcinoša un galu galā pat kaitīga tiesu varas neatkarībai. Sk. *Giuseppe Di Federico, "Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective", Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality* (ASV Starptautiskās attīstības aģentūra, Demokrātijas un pārvaldības birojs, Tehnisko publikāciju sērija, 2002. gada janvāris) <<http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/pnacm007.pdf>>.

B. SAVIENĪBAS LOMA: NOSKAIDROT PASTĀVĪGAS DALĪBAS STANDARTUS

Iestāšanās process ir izraisījis bezprecedenta impulsu tiesu reformai kandidātvalstīs un demonstrējis Eiropas Komisijas pastāvīgās lomas nozīmību. Komisija īpaši akcentē tiesu spēju aizsargāt pilsoņu tiesības, sekmēt labvēlīgu uzņēmējdarbības vidi un īstenot ES tiesību normas¹¹, kā arī pēdējā laikā tiesu lēmumu pieņemšanas un administratīvo neatkarību¹². Piemēram, 2002. gadā Komisija sāka īstenot darbības plānu katras kandidātvalsts tiesu varai, tam sekoja īpaša finansiālā palīdzība, lai nostiprinātu administratīvo un tiesisko kapacitāti.

Iedrošināšana un pamudinājums no Komisijas puses ir izrādījušies diezgan efektīvi tiesu reformas veicinātāji; pēdējo divu gadu laikā Slovēnijā ir pieņemti grozījumi konstitūcijā attiecībā uz tiesu varu, jauni vispusīgi likumi vai nozīmīgi grozījumi likumos ir stājušies spēkā Polijā (2001. gadā), Bulgārijā, Čehijā, Igaunijā, Lietuvā, Slovēnijā un Slovēnijā (visi 2002. gadā). Visās valstīs ir veiktas daudzas specifiskas izmaiņas, un dažas konstitucionālās tiesas ir pasludinājušas nozīmīgus spriedumus, kas skar tiesu varu.

Taču lielākajā daļā valstu jaunpieņemtie tiesību akti vēl ir jāīsteno dzīvē un daudzos gadījumos jāizlabo vairāki nopietni trūkumi reformās. Līdz ar to nesenā sabiedrības un politiskās prioritātes piešķiršana tiesu reformai jāatbalsta arī pēc sākotnējā likumdošanas posma, tā būs efektīva tikai tad, ja turpināsies arī pēc uzņemšanas.

Tomēr skaidru standartu nozīmība sniedzas tālāk par pašreizējām kandidātvalstīm: arī dalībvalstīs ir iesaistītas reformā, kas vērsta uz tiesu kapacitātes veicināšanu, kā to rāda nesenā tiesu padomju izveidošana viscaur Rietumeiropā – Īrijā (1998), Dānijā (1999), Beļģijā (1999) un Nīderlandē (2002). Tiesu vara Rietumeiropā saskaras ar līdzīgām problēmām, kādas ir kandidātvalstīm Austrumeiropā. Labi aprakstītais Itālijas gadījums rāda, ka greizās reformas, kas vērstas tikai uz vienu tiesu kapacitātes elementu, var radīt situāciju, kad tiesu vara kļūst par noslēgtu, neatbildīgu, neefektīvu un pašpietiekamu profesionālu ģildi.

Šajā kontekstā Eiropas Savienībai, ieskaitot tās pašreizējās dalībvalstīs un pretendentes uz dalību, jānodrošina, ka standarti, ko kandidātvalstīm liek sasniegt, ir skaidri definēti,

¹¹ Eiropas Komisijas 2001. gada stratēģijā <www.eumap.org> (atzīmēts, ka "...paredzama un efektīva tiesu sistēma ir ...būtiska pilsoņiem un uzņēmējdarbībai;" [un kandidātvalstīm] "nepieciešams adekvāts... tiesu kapacitātes līmenis, lai ieviestu un realizētu *acquis*").

¹² 2001. gadā pirmo reizi visos komisijas ikgadējos ziņojumos bija atzīmēta tiesu varas neatkarības aizsardzības nozīmība. Sk. Eiropas Komisija, 2001. gada ikgadējais Progresā ziņojums <www.eumap.org>.

saprātīgi saistīti ar Kopenhāgenas kritēriju prasībām un, protams, tiek konsekventi piemēroti visā Savienībā, vienādā mērā kā dalībvalstīm, tā kandidātvalstīm. Līdz šim tomēr uzņemšanas process ir parādījis, ka pašas Savienības pieejai reformas jautājumam jābūt vispusīgākai. Ir maz standartu, kā tiesu varai jābūt organizētai un kā tai jāfunkcionē, bet pastāvošā ekspertu atbalsta sistēma bieži ir nekoordinēta un neefektīva.

Ir bijuši arī gadījumi, kad Eiropas Komisija ir sūtījusi kandidātvalstīm dažādus signālus¹³. Šādā gadījumā tiesu reformu veikšana dažādās valstīs ir bijusi atkarīga no ES dalībvalstu ekspertu padoma; trūkstot visas ES standartiem, pirmsiestāšanās konsultanti un dublējošās institūcijas bieži ir vienkārši iedrošinājušas pieņemt īpašu, no viņu valstīm pārņemtu risinājumu. Dažos gadījumos viņu padoms, kā izskatās, nav atbildis par labu atzītai praksei vai starptautiskajiem standartiem¹⁴. Dažādu dublējošu institūciju un ES ekspertu atšķirīgās pieejas arī daļēji ir atbildīgas par nevienmērīgām reformām visā reģionā. Protams, nevar gaidīt no kandidātvalstīm, ka tās pielīdzinās tiesu varu standartiem, kas nav definēti¹⁵.

Tiesu reformai – tāpat kā plašākā nozīmē tiesību reformai – droši vien vienmēr neizbēgami būs ļoti nacionāls raksturs, ņemot vērā spēcīgo iekšzemes aspektu un dažādu valstu tiesību sistēmu atšķirīgās tradīcijas. Ņemot vērā, ka Savienībā ir gan precedenta tiesību, gan dažādu civilo tiesību sistēmas, valstīm vienmēr būs plašas izvēles iespējas, kā organizēt savu tiesu varu – pat tik tālu, ka tas, kas var būt būtiski taisnīgai sistēmai vienā valstī, citā var tikt uzskatīts par nesavienojamu ar taisnīgumu. Kaut gan izvēles iespējas var būt ļoti plašas, tās nav bezgalīgas; ir un patiesībā vajadzētu būt sfērām, kurās pastāv vienošanās. Ja Savienība un tās dalībvalstis tiešām vēlas radīt vērtību kopumu, būtu jāidentificē zināma kopīgu standartu pakāpe, kas ir dalībai nepieciešamais minimums.

Šo minimumu noteikšana un palīdzība valstīm, realizējot kopējas intereses, kā arī raugoties, lai šos standartus ievēro visā Savienībā, ir viens no vērtīgākajiem pakalpojumiem, ko Savienība un Komisija var sniegt. Šādiem standartiem, lai arī tie ir minimāli un lielā

¹³ Piemēram, Komisija vairākkārt ieteica Slovēnijai atcelt pārbaudes laiku tiesnešiem, bet nav devusi līdzīgus ieteikumus citos gadījumos, lai gan vairākas kandidātvalstis un dalībvalstis lieto šādu sistēmu un viena kandidāte – Slovēnija – pašlaik lemj par piecu gadu pārbaudes laika ieviešanu.

¹⁴ Piemēram, Latvijā ES pirmsiestāšanās konsultants ierosināja, lai tiesnešus pieņem darbā Tieslietu ministrija, palielinot ministrijas darbības efektivitāti, kaut gan šī prakse rada nopietnu risku tiesu varas neatkarībai.

¹⁵ Piemēram, Slovēnijā valdība ir paziņojusi, ka noteikti strīdīgi līdzekļi, kam ir tendence ierobežot tiesnešu neatkarību, kā piecu gadu pārbaudes laiks un obligāta atlaišana noteiktas sliktas uzvedības gadījumā, ir *nepieciešami* uzņemšanai Savienībā – paziņojums, kas pieprasa Savienībai noskaidrot, ko tā uzskata par procesa un politisko kritēriju saturu.

mērā atspoguļo dalībvalstu un kandidātvalstu praksi, tomēr vajadzētu būt arī ieteicošai kvalitātei; tie būtu pareizi jāsaprot kā Kopenhāģenas kritēriju politiskās apņēšanas izpaušme un konsekvantas visu dalībvalstu saistības.

Šo standartu noteikšanas un izskaidrošanas process droši vien prasīs pašas ES iesaisti monitoringā, kā tā ar Komisijas regulāro ziņojumu palīdzību, kas ir pierādījuši sevi kā veiksmīgi līdzekļi reformas veicināšanai, lielā mērā ir darījusi kandidēšanas posmā. Monitoringa darbības – kādas mēģina demonstrēt paši EUMAP ziņojumi – ir pamudinājums neizteiktu, bet vispārēji akceptētu standartu noskaidrošanai. Šādam monitoringam, ko īsteno vai nu pati Savienība, vai ārējas grupas, kas sadarbojas ar Savienību, vajadzētu būt patiesi neatkarīgam, ar labu personālu un stabili finansētam, tā secinājumiem jābūt politiski atbalstītiem.

Vēl svarīgāk – standartu izveidošanai un monitoringam jārada situācija, ko atbalsta visas dalībvalstis. Kopenhāģenas kritēriji jāsaprot kā vitālas pastāvīgas saistības. Ikviena kandidātvalsts vai dalībvalsts novirze no minimālajiem standartiem, ko Savienība sev noteikusi, jāattaisno, nevis aizbildinoties ar privilēģijām, tradīciju vai unikālu vēsturi, bet ar saprātīgiem, pārliecinošiem un, ja nepieciešams, pastāvīgiem pierādījumiem, ka novirze nepārkāpj nedz kritērijus un to pamatvērtības, nedz arī neatkarīgas un spējīgas tiesu varas leģitīmas vajadzības¹⁶. Ilgstošai kopēji noteiktu minimālo politisko un demokrātisko standartu ievērošanai jābūt *sine qua non* dalībai; spēja noteikt minimālos standartus un pastāvīgi pārraudzīt kandidātvalstu atbilstību tiem ir loģiska un nepieciešama vitālas Savienības funkcija.

II. PĀRSKATS PAR VALSTU IEGŪTAJĀM ZIŅĀM

Šī ievada pārskata turpinājums lielā mērā līdzinās pievienoto atsevišķo valstu ziņojumu struktūrai un sniedz pārskatu par to iegūtajām ziņām, nodrošinot sikāk pētīto jautājumu teorētisko un praktisko attaisnojumu, izdarot vispārēji noderīgus novērojumus un izgaismojot noteiktas, vērā ņemamas problēmas. Valstu ziņojumi būtu jālasa saistībā ar šo pārskatu, kas katra ziņojuma datus sniedz gan teorētiskā, gan reģionālā salīdzinošā kontekstā.

¹⁶ Sk. Eiropas Padomes Rekomendācija Nr. (94) 12 “Par tiesnešu neatkarību, efektivitāti un lomu”, 1. princips, 2.c pants <<http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>>; Vispārējās Tiesnešu hartas 9. pants <http://www.iaj-uim.org/ENG/frameset_ENG.html> (“Izraudzīšana jāveic neatkarīgai iestādei, kurā ir būtiski pārstāvēti tiesneši, ja vien tā nav nodrošināta citos veidos, ko nosaka nodibinātas *un pierādītas* tradīcijas”) (red. izcēlums).

A. NOTIKUMI, KAS PAŠREIZ IETEKMĒ TIESU VARAS NEATKARĪBU UN KAPACITĀTI – VALSTU DATU APKOPOJUMS

1. Vispārējie novērojumi

Kaut gan desmit valstu, kam ir atšķirīga tiesību sistēma, ekonomiskās attīstības līmenis, vēsture un sociālā organizācija, vispārināšana nenovēršami ir problemātiska, tomēr ir būtiski identificēt dažas tendences, kas ir visās vai dažās valstīs. Vairums valstu pēdējos gados ir piešķirušas lielāku autonomiju savām tiesām, kaut gan tās apmērs ir ļoti atšķirīgs un dažām valstīm vēl jāveic jēlkādas nozīmīgas izmaiņas.

Interesanta tendence ir, ka valstīs, kas savai tiesu varai ir sniegušas plašu autonomiju, kā Ungārija un Lietuva, pašlaik lielākās rūpes ir nevis draudi tiesu varas neatkarībai, bet drīzāk nepietiekami atbildīgas, izolētas un korporatīvas tiesu varas risks. Mehānismi, kas nodrošina sabiedrības nekontrolētu pieeju informācijai par tiesu lēmumu pieņemšanu un administratīvajiem procesiem, var palīdzēt ierobežot šo risku un nodrošināt, ka tiesu vara attīstītu savu profesionalitāti.

Citās valstīs tiesu varas neatkarības risks joprojām pastāv, jo izpildvara turpina īstenot pārmērīgu ietekmi uz tiesu varu administrāciju un tiesnešu karjeru. Īpaši tas atbilst patiesībai Bulgārijā, Latvijā un Rumānijā; Čehijā šo sistēmu nesēn apšaubīja Konstitucionālā tiesa, bet tai nav izstrādāts aizstājējs. Uz izpildvaru centrētās sistēmas, kā arī gandrīz vispārējā tendence tiesu varu tikai minimāli iesaistītu budžeta plānošanā, arī ierobežo tiesu spēju attīstīt profesionalitāti, veicinot pastāvīgu atkarību no ārējas kompetences.

Bez šīm strukturālajām rūpēm ir vēl daudz iespēju administratīvo procedūru uzlabošanai. Visas valstis neatkarīgi no tā, vai ir piešķirušas savai tiesu varai autonomiju, turpina izmantot nepietiekami caurskatāmas un objektīvas procedūras izraudzīšanai, novērtēšanai un paaugstināšanai amatā. Tikai dažām ir adekvātas mācību sistēmas, bet neviena nenodrošina tehnisku vai pārvaldes prasmju apguvi, kas nepieciešamas autonomai tiesu varai, lai tā garantētu profesionalitāti.

2. Valstu datu apkopojums

Tālāk – īss apkopojums par katras valsts progresu un trūkumiem tiesu varas neatkarības un kapacitātes nodrošināšanā.

Pašlaik ir plaši atzīts, ka daudzās nopietnās problēmas, ar ko saskaras **Bulgārijas** tiesu vara – kā skaidru darbības standartu trūkums, neskaidra izraudzīšanās un paaugstināšana amatā un neefektīvs darbības novērtējums – prasa vispusīgu un saistošu risinājumu. 2001. gadā tiesu varas reforma pirmo reizi tika uztverta kā centrālās politiskās

rūpes. Nesenie grozījumi tiesību aktos varētu nodrošināt pamatu vispārējiem reformas centieniem; tagad ir būtiski, lai tie tiktu īstenoti pilnībā un tas notiktu veidā, kas pilnībā atbilst tiesu neatkarības un tiesu kapacitātes principiem.

Turklāt noteikti grozījumi vēl vairāk apdraudētu tiesu pozīciju un profesionalitāti, un tie būtu jāpārskata. Grozījumi arī nerisina galveno jautājumu: nepieciešamību reformēt Augstāko Tiesu padomi, kuras pašreizējais sastāvs nevajadzīgi ierobežo tiesnešu neatkarību un viņu spēju uzlabot tiesas profesionālo kapacitāti.

Tiesu reforma Čehijā aizvien ir nepārtrauktu izmaiņu stadijā, sekojot Konstitucionālās tiesas nesenamam lēmumam pasludināt par spēkā neesošām jaunā likuma par tiesām un tiesnešiem būtiskas daļas. Atceļot jauno likumu, tiesa skaidri parādīja, ka jāpārskata izpildvarā centrētais tiesu varas vadības un administrācijas modelis.

Pats tiesas lēmums ir apsveicams labojums kļūdainam tiesību aktam, tomēr tiesu pozīcija joprojām ir nenoteikta. Griba iesaistīties nopietnās debatēs par tiesu reformu, ko politiskie atzari demonstrēja, pieņemot aktu, pati par sevi ir apsveicama un svarīga pārmaiņa; valdībai un parlamentam vajadzētu atgriezties pie joprojām nenokārtotā jautājuma, kā izveidot neatkarīgu, atbildīgu un efektīvu tiesu varu.

Igaunija ir veikusi nozīmīgu procesu neatkarīgas, spējīgas tiesu varas nodibināšanā un atbalstīšanā. Tiesās arvien vairāk tiek nodarbināti spējīgi, apmācīti profesionāļi; tiesu un administratīvo struktūru reformai politiskajā dienas kārtībā ir piešķirta prioritāte.

Jaunais Tiesu likums, ja tā klauzulas, īpaši attiecībā uz jauno Tiesu administrācijas padomi, tiks efektīvi ieviestas dzīvē, potenciāli iezīmēs būtisku soli pretī tiesu sistēmas stiprināšanai. Turpmāks progress ir īpaši nepieciešams, lai integrētu tiesas budžeta izstrādes procesā, noskaidrotu tiesnešu izraudzīšanās procedūras un attīstītu vispusīgu, ar skaidriem standartiem pamatotu sistēmu darbības novērtēšanai.

Ungārijā tiesu varas kā atsevišķa atzara neatkarība ir labi iedibināta. Kopumā tiesu pašpārvaldes un pašadministrēšanas struktūras darbojas efektīvi. Nesenais Konstitucionālās tiesas lēmums ir palīdzējis nodrošināt, ka tiesu organizācijas pamatjautājumi ir aizsargāti no politikas.

Tajā pašā laikā izpildvaras ilgstošā iesaistīšanās tiesu varas budžeta izstrādes procesā ir devusi pastāvīgi nepietiekamu finansējumu, kas vājina tiesu neatkarību un kapacitāti. Plašāk raugoties, panākumi, ko sasniegusi tiesu vara, aizstāvot plašu autonomiju, paši par sevi imperatīvi nosaka, ka tai jāturpina palielināt tiesnešu profesionalitāti un jāizvairās no izolētas un neatbildīgas institūcijas izveides, kam trūkst sabiedrības uzticības un atbalsta.

Latvijai trūkst vispusīgas pieejas tiesu varas atzara modernizēšanā un stiprināšanā. Tiesu reforma, ir norisinājusies *ad hoc* veidā kā atbilde uz specifiskām problēmām, un tā nav izveidojusi efektīvu tiesnešu izvēles, apmācības, novērtēšanas un darba administrēšanas

sistēmu. Problēmas, kas nomoka tiesu varas darbību, pārsvarā ir pastāvīgi nepietiekama finansējuma rezultāts.

Pēdējā laikā iesniegtie grozījumi likumos, kas regulē tiesu varu, sola zināmus uzlabojumus, bet pagaidām nešķiet, ka būtu pietiekama politiskā griba, kas varētu nodrošināt, ka šie grozījumi tiek efektīvi īstenoti dzīvē; pašlaik grozījumos pat ir iekļauti elementi, kas, visticamāk, nekādi neuzlabos tiesu varas stāvokli.

Lietuva ir spērusi izlēmīgu soli tiesu varas neatkarības nostiprināšanā; jaunajām tiesu pašpārvaldes institūcijām ir plašas pilnvaras, kas var nodrošināt tiesu varas interešu un vajadzību adekvātu pārstāvību. Noteiktām jomām joprojām nepieciešama uzmanība: tiesnešu izraudzīšanas un paaugstināšanas amatā sistēmai jābūt caurskatāmākai un nopelniem jāierāda nozīmīgāka vieta; jāiztirzā periodiska darbības novērtējuma sistēmas izstrāde, un mācībām ir jānodrošina stabils un spēcīgs pamats.

Vēl svarīgāk, paplašināta institucionālā autonomija imperatīvi liks tiesu varai nodrošināt arī tās atbildību, iegūstot īpašas zināšanas publiskajā administrācijā un vairojot savas darbības caurskatāmību; pirmās pazīmes liecina, ka sistēma varētu sliekties uz izolētību un pretošanos profesionalizācijai.

Polija pagājušajā gadā ir sasniegusi nozīmīgu progresu tiesu reformā. Ar diviem jauniem likumiem ir ieviestas procedūras un profesionālu darbinieku amati, pienācīgi ieviesti, tie var nodrošināt tiesu spēju sevi profesionāli un autonomi pārvaldīt.

Tomēr reformas centieniem jānododas enerģiskāk. Kaut gan tiesas ir ieguvušas vērā ņemamu autonomiju, reforma ir notikusi sadrumstaloti un ir bijušas virziena maiņas. Pagājušajā gadā Tieslietu ministrija izmantoja taupības pasākumus, kas uzskatāmi parādīja risku tiesu autonomijai; tas pastāv, ja izpildvara saglabā fiskālu vai administratīvu pārraudzību pār tiesām. Neatkarīgi no tā, kāda iestāde patur pilnvaras administrēt tiesas, tai jābūt caurskatāmākai un jāattīsta neregulētas un harmoniskas procedūras.

Rumānijas progress lielākas tiesu varas profesionalizācijas vai neatkarības realizēšanā bijis neliels. Vairākas nozīmīgas strukturālas problēmas, kā Tieslietu ministrijas pastāvīgās administratīvās pilnvaras un maģistrātu augstākās padomes jauktais raksturs un kopējā jurisdikcija pār tiesnešiem un prokuroriem, nav risinātas, aizkavējot tiesu sistēmas efektīvu un neatkarīgu funkcionēšanu un veicinot sabiedrības neuzticību tiesām.

Valdībai, parlamentam un sabiedrībai kopumā jānododas vispusīgai un ilgtspējīgai tiesu iekšējās struktūras un to attiecību ar pārējo valsti reformai, lai pilnībā realizētu tiesnešu neatkarību un viņu profesionālās spējas.

Pēdējos divos gados **Slovākija** ir sasniegusi nozīmīgu progresu tiesu varas atzara vienlīdzības noskaidrošanā un tiesu neatkarības, kompetences un efektivitātes stiprināšanā. Jaunā likuma par tiesu padomi ieviešana daudz palīdzētu turpmākai tiesu varas autonomijas un efektivitātes stiprināšanai.

Tomēr turpmāki uzlabojumi nepārprotami ir nepieciešami vairākās jomās, ieskaitot pārāk patvaļīgās izraudzīšanās procedūras un nopietnas lietu izskatīšanas aizkavēšanās tiesās. Kaut gan nesenas izmaiņas konstitūcijā un tiesību aktos noteiktas pilnvaras ir nodevušas jaunajai tieslietu padomei, Tieslietu ministrija saglabā atbildību pār tiesu sektora darbību. Neatkarīgi no tā, kāda iestāde īsteno administratīvo kontroli pār tiesām, tai vairāk jāattīsta administratīvā kapacitāte un zināšanas.

Slovēnija ir sasniegusi nopietnu progresu neatkarīgas un spējīgas tiesu varas izveidošanā. Profesionālā un politiskā apņēmība ir uzturējusi tiesu varas uzlabošanas reformu dienas kārtības augšgalā. Pašlaik tiek īstenoti likumdošanas centieni risināt noteiktas problemātiskas jomas – budžeta izstrādi, izraudzīšanās procedūras, novērtēšanu un lietu virzību. Tomēr neseno pieņemtie tiesību akti un ierosinātie grozījumi konstitūcijā īstenībā samazinātu tiesu neatkarības jomu. Īpaši jāpārskata ierosinātais piecu gadu ilgais pārbaudes laiks, obligātā tiesnešu atstādināšana konstitucionālo normu pārkāpumu gadījumos un tiesnešu algu noteikšanas sistēma.

B. TIESNEŠU PROFESIONĀLĀ KOMPETENCE

Viens no efektīvas un leģitīmas tiesu varas pamatiem ir individuālu tiesnešu profesionālā kompetence; patiesi, profesionāli kompetenta tiesāšana tiek uzskatīta par tiesu pakalpojumu izmantotāju cilvēktiesībām¹⁷. Vissvarīgākie līdzekļi, lai nodrošinātu kompetentu tiesnešu darbību, ir tie, kas vērsti uz tiesnešu karjeru un prasmju iegūšanu, tas ir, sistēma izraudzīšanai un paaugstināšanai amatā, darbības novērtēšanai un apmācībai. Ja šīs sistēmas ir slikti izveidotas, tās var ļaut neprasmīgiem, nekompetentiem un nemotivētiem indivīdiem ieņemt amatu un apturēt profesionālo standartu attīstību. No otras puses, racionāli izstrādātas metodes un procedūras veicina efektivitāti un stimulē profesionāla un motivēta tiesnešu personāla pastāvīgu atjaunošanu un attīstību, kas savukārt nodrošinās, ka sabiedrībai ir pieejama efektīvai un savlaicīgai strīdu iztiesāšanai.

1. Izraudzīšanās un paaugstināšana amatā

Individu, kas tiek izraudzīti un iecelti amatā, lai veiktu tiesas funkcijas, kvalifikācija ir būtiska tiesu spējai sniegt augstas kvalitātes pakalpojumus. Starptautiskie standarti atzīst

¹⁷ Starptautiskais pakts par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām, 14. pants (kas atzīst tiesības uz kompetentu, neatkarīgu un taisnīgu tiesu). Sk. <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm>.

objektīvu izraudzīšanas un paaugstināšanas amatā kritēriju nozīmi¹⁸ un pievērš būtisku uzmanību izmantotajām procedūrām, ieskaitot to, kāda iestāde kontrolē procesu un kā tā ir veidota¹⁹.

Šķiet, ir neapstrīdami, ka tieslietu kvalitāte ir vismaz tieši atkarīga no indivīdu, kas ir izraudzīti kļūt par tiesnešiem, kvalifikācijas; organizatoriskās sistēmas var darīt tikai tik daudz, lai uzlabotu sākotnēji izvēlēto un amatā paaugstināto indivīdu prasmes un spējas. Tiesnešu nozīme visas tiesu varas stiprumam prasa, lai kritēriji un procedūras noteikumi tiktu labi izstrādāti un piemēroti, nodrošinot skaidru, racionālu un objektīvu izraudzīšanos un paaugstināšanu amatā, lai novērstu “draugu būšanu” vai citas nepelnītas priekšrocības uzņemšanai profesijā vai vēlākai paaugstināšanai amatā.

¹⁸ Eiropas Padomes Rekomendācija Nr. (94) 12 “Par tiesnešu neatkarību, efektivitāti un lomu”, pieņemta 1994. gada 13. oktobrī, 2.c pants. <<http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm>> (nosaka, ka tiesnešu izraudzīšanās un karjera jāpamato ar nopelniem, ņemot vērā kvalifikāciju, godīgumu, spējas un efektivitāti); Vispārējā tiesnešu harta, 9. pants <http://www.iaj-uim.org/ENG/frameset_ENG.html> (nosaka, ka izraudzīšanās un katra tiesneša iecelšana jāīsteno saskaņā ar objektīviem un caurskatāmiem kritērijiem, ko pamato atbilstoša profesionālā kvalifikācija); Eiropas Tiesnešu harta, 4. pants (nosaka, ka izraudzīšanās jāpamato tikai ar objektīviem kritērijiem, kas ir izstrādāti, lai nodrošinātu profesionālo kompetenci, tiesnešu paaugstināšanu amatā arī nosaka tie paši objektivitātes, profesionālo spēju un neatkarības principi).

¹⁹ Eiropas Padomes Rekomendācijas Nr. (94) 12 “Par tiesnešu neatkarību, efektivitāti un lomu”, 1. princips, 2.c pants, iespējams ir, visnoteiktākais:

Institūcijai, kas pieņem lēmumu par tiesnešu izraudzīšanos un karjeru, jābūt neatkarīgai no valdības un administrācijas. Lai aizsargātu tās neatkarību, noteikumiem jānodrošina, ka, piemēram, tās locekļi ir tiesnešu ievēlēti un ka institūcija pati lemj par saviem procesuālajiem noteikumiem. Tomēr tur, kur konstitucionālie vai juridiskie nosacījumi un tradīcijas ļauj valdībai iecelt tiesnešus, jābūt garantijām, lai nodrošinātu tiesnešu iecelšanas procedūru caurskatāmību un neatkarību, ka lēmumus nekādā gadījumā neietekmēs citi apstākļi, kā tikai tie, kas attiecas uz objektīviem kritērijiem... Piemēram, var būt viena vai vairākas garantijas:

- i) īpaša neatkarīga un kompetenta institūcija, kas sniedz padomu valdībai un kuru tā praktiski ievēro;
- ii) indivīda tiesības iesniegt apelāciju par lēmumu neatkarīgai institūcijai;
- iii) institūcija, kas pieņem lēmumu, ir aizsargāta pret pārmērīgu vai nepiemērotu ietekmi.

Sk. arī Starptautiskā tiesnešu harta, 9. pants (“Ja tas netiek nodrošināts citādi, ņemot vērā iedibinātas un pierādītas tradīcijas, izraudzīšanās jāveic neatkarīgai iestādei, kurā ir ievērojama tiesnešu pārstāvniecība.”).

Kamēr vissvarīgākie principi ir tie, ka izraudzīšanas un paaugstināšanas amatā kritērijiem jābūt godīgiem un caurskatāmiem, praksē vienlīdz svarīgi ir, lai tiesu vara autonomi kontrolētu procesu. Autonomijas līmenis, ko tiesas īsteno izraudzīšanās un paaugstināšanas amatā procesā, ir no gandrīz absolūta Ungārijā un Lietuvā līdz minimālam Rumānijā.

Vairākas valstis joprojām izpildvarai sniedz ievērojamu brīvību noteikt tiesnešu karjeru, kas neizbēgami dod iespēju iejaukties tiesnešu spriedumu neatkarībā un sliecas atturēt autonomas kapacitātes attīstību, saglabājot atkarīgu tiesu varu. Tur, kur izpildvara joprojām kontrolē izraudzīšanu un paaugstināšanu amatā, tiesnešu neatkarība tiek apslāpēta, vēl vairāk, tiesu profesionālas attīstības iespējas, visumā ņemot, ir ierobežotas, jo institūcijai, kas ir pilnvarota pieņemt lēmumu par tiesnešu karjeru, nenovēršami ir institucionālas intereses, kas atšķiras no pašas tiesu varas interesēm.

Visas kandidātvalstis ir ieviesušas jaunas procedūras tiesnešu izraudzīšanai un paaugstināšanai amatā, mēģinot tās pielāgot starptautiskajiem standartiem. Uzņemšanu profesijā un vēlāku paaugstināšanu amatā pamato tiesiski noteiktas minimālās prasības un dažādu pakāpju noteiktības procesuālie noteikumi. Par spīti neapstrīdamiem uzlabojumiem, ir vairāki aspekti, ko nepieciešams pārvērtēt, raugoties no izraudzīšanas un paaugstināšanas amatā kritēriju un procedūru racionalitātes un efektivitātes viedokļa. Ja tos nerisina, tie turpina graut sistēmas ticamību. Ir trīs īpaši aspekti, kur joprojām nepieciešami uzlabojumi: noteikumi, kas pārmērīgi ierobežo kandidātu loka vērienu un kvalitāti; objektīvu kritēriju trūkums un nepiemēroti slēgti un neskaidri process.

a. Nevajadzīgi šaurš kvalificētu kandidātu loks. Ir skaidra tendence sašaurināt juristu loku, kas ir tiesīgi ieņemt amatu. Ievērojot tipiski kontinentālas tradīcijas, visas kandidātvalstis ir ieviesušas civildienesta vai karjeras modeli, kas dod priekšroku tikko tieslietu studijas pabeigušiem vai jauniem profesionāļiem²⁰, kuru karjera tad pakāpeniski tiek virzīta. Šī sistēma faktiski liedz vai vismaz ievērojami attur pieredzējušus tiesību speciālistus no ienākšanas šajā profesijā²¹; savukārt tas ierobežo kvalificētu kandidātu loku. Lai gan iepriekšēja prakse tieslietās *per se* negarantē, ka kandidāts būs labs tiesnesis, šķiet, ka nav iemesla

²⁰ Piemēram, Polija un Slovākija dod priekšroku tiesu stažieriem – Slovākijā publiski piedāvājums vakantai pieteikšanās vietai tiek izsludināts tikai tad, ja nav stažieru, kas varētu to aizpildīt –, līdz ar to pat tiesnešu pretendenti ar plašu juridisko pieredzi var tikt izslēgti par labu mazāk pieredzējušiem stažieriem.

²¹ Tomēr jāatzīmē, ka ir nosliece izdarīt izņēmumus attiecībā uz akadēmisku grādu ieguvējiem. Lietuvā, piemēram, tiesību zinātņu doktora grāda ieguvēji ar noteiktu pedagoģiskās pieredzes gadu stažu ir tiesīgi ieņemt tiesneša amatu. Šī izņēmuma loģiskais pamats nav skaidrs; noteikti ir apšaubāms, vai pedagoģiskā pieredze ir būtiskāka vai noderīgāka nekā, piemēram, praktizējoša jurista pieredze tiesas zālē.

diskriminēt tos, kas vēlētos šim amatam sniegt savas profesionālās zināšanas un dzīves pieredzi. Patiesi, dažādība ne tikai profesionāli nostiprinātu tiesu varu, bet arī palielinātu tās demokrātisko leģitimitāti.

Vēl vairāk, ja tiesneši kontrolē izraudzīšanās procesu bez efektīva ieguldījuma no tiesu sistēmas ārienes, karjeras modelis var pat veicināt noslēgtas un hierarhiskas institucionālas kultūras attīstību, kas ir nelabvēlīga vērtīgiem jaunievedumiem un sociālai atsaucībai²². Šis risks ir īpaši akūts Čehijā, Ungārijā, Lietuvā, Polijā un Slovākijā, zināmā mērā arī Bulgārijā.

Dažu citu valstu prakse rāda, ka noteiktas kvotas, kas ir rezervētas pieredzējušiem tieslietu speciālistiem, var samazināt šo tiesu karjeras sistēmas trūkumu; eksaminācijas procesa pieejamība visu vecumu un arī pieredzējušākiem kandidātiem tāpat var uzlabot kandidātu vispārējo kvalitāti.

b. Pārāk vispārīgi un patvaļīgi kritēriji. Vairumā kandidātvalstu kritēriji tiesnešu izraudzīšanai un paaugstināšanai amatā ir pārāk vispārīgi. Kritēriji parasti nosaka pilsonības prasību, juridisko izglītību, pilsonisko kapacitāti, minimālo vecumu un vai nu kriminālo nesodāmību, vai morālu godīgumu. Šīs prasības bieži ir pārāk minimālas, lai kalpotu kā vadlīnijas ierēdņiem un iestādēm, kuru atbildībā ir pieņemt lēmumu, kurš tad ir adekvāts kandidāts; tā vietā šādas atvērtas un vispārīgas vadlīnijas pieļauj pārāk plašu rīcības brīvību, kas nav saistīta ar kandidātu nopelniem.

Piemēram, Bulgārijā tiesnešu amata kandidātu identificēšanas, izraudzīšanās un nominēšanas process lielā mērā ir atstāts tiesu priekšsēdētāju rīcības brīvībai, viņi iesniedz priekšlikumus par iecelšanu amatā Augstākajai Tiesu padomei kopā ar ziņojumu, kur aprakstīta šīs personas profesionālā pieredze. Ir ļoti maz formālu prasību: Bulgārijas pilsonība, grāds jurisprudencē, kriminālā nesodāmība un noteikts profesionālās pieredzes stāžs; kandidātiem jābūt arī nedefinētām “nepieciešamajām morālajām un profesionālajām īpašībām.”

Rumānijā tiesnešus iecel Valsts prezidents pēc Maģistrāta Augstākās padomes ierosinājuma, taču tas notiek, ņemot vērā tieslietu ministra rekomendāciju; padome nevar apspriest kandidāturu, ko nav ieteicis ministrs, kuram tādējādi ir efektīva un nekontrolējama veto pilnvara pār jebkuru kandidātu.

Ungārijā tiesu priekšsēdētājiem ir gandrīz pilnīgi brīvas pilnvaras noteikt strādājošo tiesnešu paaugstināšanu amatā augstākas instances tiesās; šādos gadījumos tiesu priekšsēdētājiem ir tiesības izvēlēties tiesnešus, kas ieņems vakanto amatu.

²² Šis jautājums ir arī izcils vispusīgas reformas nepieciešamības piemērs: kamēr tiesu varai vajadzētu būt vismaz nozīmīgam ieguldījumam vai pamatīgai autonomai kontrolei pār tiesnešu izraudzīšanu un paaugstināšanu amatā, kā tika atzīmēts, nevaldāma un neaurredzama kontrole var samazināt atbildību, samazinot arvien augstākas profesionālās kompetences stimulu.

Kritērijus izraudzīšanai un paaugstināšanai amatā nepieciešams izstrādāt vairāk nekā tikai formālas atbilstības prasības. Slovēnija ir atbilstoši rīkojusies, izveidojot specifiskus kritērijus, lai novērtētu spējas pildīt tiesu funkcijas, kā apzinīgums, uzcītība, spēja izteikties mutiski un rakstiski un spēja komunicēt un strādāt ar iesaistītajām pusēm²³.

Tiesnešu eksāmeni, kas visās kandidātvalstīs, izņemot Slovēniju, ir nosacījums iecelšanai amatā, parasti notiek šaurā jomā un pārbauda tikai pretendenta tehniskās juridiskās zināšanas. Kaut gan šādas zināšanas, protams, ir svarīgas, vienlīdz svarīgi būtu aplūkot individuāla personisko un psiholoģisko atbilstību profesijai²⁴; ja personiskās spējas nav pakļautas pārbaudei, tas var novest pie “labu juristu” izvēles, kam tomēr nav personas brieduma un nosvērtības, kas nepieciešama taisnīgai, sociāli atbildīgai tiesāšanai. Tāpēc pārbaūžu mērķim jābūt augstākam nekā tehnisku jurisprudences zināšanu novērtēšanai vien; psiholoģiski testi, kādus izmanto Ungārijā, ir solis pareizajā virzienā.

Īpaši nepieciešams izstrādāt mutisko eksāmenu standartus, ar kuriem pārbaudītu kandidātu personiskās īpašības. Mutiskie eksāmeni ir īpaši vērtīgi, lai noteiktu pretendentu personīgās īpašības, bet tie arī pēc savas dabas ir patvaļīgāki un atvērtāki ļaunprātīgai izmantošanai nekā anonīmi rakstiski eksāmeni. Šis kompromiss droši vien ir neizbēgams, bet valstis varētu darīt ievērojami vairāk, lai nodrošinātu, ka mutiskie eksāmeni ir cik vien iespējams objektīvi.

Piemēram, mutisko eksāmenu komisijās vienmēr būtu jābūt daudziem locekļiem, vēlams, lai tie nāktu no vairāk nekā vienas institūcijas un būtu vairāk nekā vienas institūcijas atlasīti²⁵. Intervētājiem jābūt apmācītiem, un tiem jābūt skaidrām, rakstiski izstrādātām interviju vadlīnijām. Viņiem vajadzētu katru kandidātu novērtēt rakstiski; vēlams, lai kandidātiem būtu iespēja pārskatīt novērtējumus un varbūt iesniegt apelāciju par tiem, novērtējumiem būtu jābūt pieejamiem arī iekšējiem ekspertiem. Procedūru stan-

²³ Tomēr ne vienmēr ir skaidrs, kā šis rakstura īpašības tiek pārbaudītas.

²⁴ Tiesnešu eksāmenu vērtību samazina arī noteikumi, kas no tiem atbrīvo, tādi pastāv visās valstīs. Šādu atbrīvojumu loģiskais pamats ne vienmēr ir skaidrs, un bieži vien tie piešķir neattaisnojami plašu rīcības brīvību tieslietu ministram. Piemēram, Rumānijā tieslietu ministram ir tiesības piešķirt atbrīvojumu Parlamenta locekļiem un ministrijas politiskajiem darbiniekiem.

²⁵ Īpaši jāsamazina prakse, kas ļauj tiesas, kurā ir brīva vieta, priekšsēdētājam izveidot eksaminācijas komisiju; jauniem tiesnešiem jābūt spējīgiem izstrādāt spriedumu jebkur valstī vai jurisdikcijā, tātad tie jāizrauga atbilstoši standartiem, kam iespēju robežās jābūt atveidojamiem jebkur. Tiesu priekšsēdētāju tiesības izraudzīties tiesnešus savai tiesai vairumā gadījumu jāsamazina uz izraudzīšanos starp kandidātiem, kas jau ir apstiprināti strādāt par tiesnešiem jebkur valstī vai citas iestādes jurisdikcijā.

dartizēšana ir īpaši nepieciešama Latvijā, kur visu novērtēšanas procesu veido mutiski eksāmeni²⁶.

c. Nepiemēroti slēgts un neskaidrs process. Izraudzīšanas un paaugstināšanas amatā process nav pietiekami caurskatāms, tajā trūkst ārēja ieguldījuma iespējas. Visās kandidātvalstīs tiesnešu izraudzīšanas un paaugstināšanas amatā procedūras nav caurredzamas, tās ir saistītas ar nelielu ierēdņu skaitu – pārsvarā neapmācītiem tiesnešiem vai Tieslietu ministrijas ierēdņiem, kam ir piešķirta ievērojama rīcības brīvība. Daudzas detaļas par atsijāšanas procedūrām un atsevišķu kandidātu noteikšanu netiek publiskotas.

Lai samazinātu nepiemērotu rīcības brīvību un ļaunprātīgas izmantošanas risku, plaši jāizziņo noteikumi paaugstināšanai amatā un vakances, kandidāti jādara zināmi publiski un plašākai tieslietu kopienai – tiesnešiem, juristu biedrībām un tiesību zinātņu akadēmiķiem jādod iespēja izteikt savas domas par kandidātu piemērotību.

Procesuālā caurredzamība un ieguldījums no ārpusē ir īpaši ieteicami tiesu sistēmām, kas ir sasniegušas augsta līmeņa administratīvo autonomiju, kā Ungārijā un Lietuvā. Ja šīs sistēmas grib nodrošināt sabiedrības atbalstu jauniegūtajai neatkarībai, tām jāveido savs sastāvs tādējādi, lai tas ir caurskatāms un saprātīgi atvērts ārējam ieguldījumam un pārbaudei. Neskaidras izraudzīšanās un paaugstināšanas amatā procedūras tikai veicinās aizdomas par ļaunprātīgu stāvokļa izmantošanu un no tā izrietošu sabiedrības neuzticību, kas vairumā kandidātvalstu joprojām ir augsta.

Kopumā ir nenovērtējami un pieļaujami, ka noteikta rīcības brīvība un konfidencialitāte paliek izraudzīšanās komitejas locekļiem. Tomēr, ja skaidrības trūkums par to, kā izraudzīšanās komitejas pieņem savus lēmumus, tiek apvienots ar tieslietu profesionāļu vai pilsoniskās sabiedrības pārstāvju ieguldījuma trūkumu izraudzīšanās procesā, mutisku interviju kā leģitīma līdzekļa profesionālā piemērotība novērtēšanai samazinās un palielinās iespējas patvaļīgai vai pat tendenciozai izraudzīšanai. Ir ieteicama juridisko profesiju pārstāvju un akadēmiķu iesaistīšana procesā, labāka izraudzīšanas komiteju locekļu sagatavošana un caurskatāmākas sēdes.

²⁶ Latvijā kandidātam jānokārto kvalifikācijas eksāmens, ko vērtē tiesnešu kvalifikācijas kolēģija. Eksāmens, ko sagatavo Tieslietu ministrijas Tiesu departaments, ir tikai mutiska intervija, kas pārbauda kandidāta juridiskās zināšanas. Nav rakstiskās daļas, netiek novērtēta juridiskā pamatošana vai juridisko tekstu sastādīšanas prasme, kandidāta atbilstība tiesneša amatam netiek novērtēta no psiholoģiskā viedokļa, nepastāv arī nekādi novērtēšanas kritēriji vai procedūras. Turklāt kolēģijas sastāvā ir tikai tiesneši, kuri nav saņēmuši papildu apmācību, kas viņus sagatavotu tiesnešu kandidātu atbilstības izvērtēšanai.

2. Darbības novērtēšana un regulēšana

Atsevišķu tiesnešu darbības monitorēšana un izvērtēšana ir relatīvi nesens fenomens. Arvien lielāka paļaušanās uz tiesām un lietu sarežģītība ir radījusi lielāku noslodzi un garāku iztiesāšanas procesu, kas savukārt ir palielinājis sabiedrības prasību pēc kompetentām un efektīvām tiesām. Savukārt tas daudzās kandidātvalstīs liecis atzīt, ka novērtēšanas sistēma, kuras pamatā ir tikai apelāciju sistēma un tradicionālā tiesnešu darbības administratīvā uzraudzība, nav pietiekama, lai nodrošinātu pastāvīgu tiesu darbību uzlabošanu. Atskaites trūkums var novest pie profesionālas stagnācijas un standartu pazemināšanās. Periodiska novērtēšana ir īpaši būtiska karjeras sistēmā, lai nodrošinātu paaugstinājumu, ko motivē sniegums.

Atsevišķu tiesnešu darbības sistemātiska izvērtēšana saskaņā ar iepriekš noteiktiem standartiem ir individuālās atbildības veids. Tā kā izvērtēšana paredz arī periodiskas atskaites par viņu darba kvalitāti un efektivitāti, tā palīdz turpmākā profesionālā attīstībā un var būt vērtīgs līdzeklis tiesnešu vispārējās kapacitātes uzlabošanai, īpaši, ja tiek apvienota ar mācību programmām.

Ir divas galvenās jautājumu jomas, kur kandidātvalstīm nepieciešami uzlabojumi: dažās valstīs bažas par tiesu sistēmas neatkarību ir radījusi pastāvīgā izpildvaras ietekme uz novērtēšanu, dažos gadījumos veidā, kas saistīts ar disciplinārām sankcijām vai izredzēm tikt paaugstinātam amatā; kopumā visās valstīs, kur ir novērtēšanas sistēmas, ir nepieciešama izmantoto standartu lielāka skaidrošana un sīkāka izstrāde.

a. Novērtēšanas procesa atbildība un neatkarība. Primārie jebkuras novērtēšanas sistēmas izstrādāšanas faktori ir, ka tā nedrīkst traucēt tiesnešu neatkarībai vai viņu tiešo tiesāšanas funkciju izpildei, īpaši, kad novērtēšana ir saistīta ar paaugstināšanu amatā vai citādu tiesnešu statusa vai uzvedības regulēšanu. Tomēr tas nenozīmē, ka nevar veikt nekādu novērtēšanu vai novērtēšanai nevar būt nekādu sekas; sabiedrības leģitimās intereses, lai būtu atbildīga, efektīva tiesu vara, dod iespējas interesēties par tiesnešu darbību.

Ja sankcijas vai profesionālajai darbībai nozīmīgas sekas tiek saistītas ar novērtējuma iznākumu, tad, ļaujot izpildvarai saglabāt pilnvaras ierasti īstenot sankcijas pret tiesnešiem ar novērtējuma vai disciplināro procesu palīdzību, nevajadzīgi tiek radīts nopietns risks neatkarībai; prasības par tiesu varas neatkarību stingri nosaka, ka šādos gadījumos rīcības brīvībai vai noteicošām pilnvarām ir jāpieder tiesu varai vai patiesi neatkarīgai institūcijai, kurā tiesām ir nozīmīga pārstāvība.

Virzoties uz lielāku institucionālo neatkarību, radusies nosliece atbildību par tiesnešu darbības novērtēšanu piešķirt pašai reģiona tiesu varai. Tādējādi atbildība par novērtēšanu dažādos veidos ir piešķirta tiesu priekšsēdētājiem (Ungārijā, Rumānijā un Slovēnijā), īpašām komisijām, kuru sastāvā ir vai tās kontrolē tiesneši (attiecīgi – Latvija un Igaunija), tiesu personāla padomēm (Slovēnija) vai Augstāko tiesu tiesnešiem (Polija,

Rumānija²⁷). Kopumā procesā piedalās citi tiesneši – parasti apelāciju tiesu līmenī – un tādas tiesu varas iestādes kā tiesu padomes.

Tiesnešu spēja novērtēt kolēģu darba profesionālo pusi noteikti ir lielāka nekā personai no ārpuses, un šī tendence kopumā ir apsveicama attīstība. Tomēr, ja tām piešķir pilnīgu rīcības brīvību, tiesu varas institūcijas var izrādīties mazāk uzmanīgas pret tiesu efektivitātes un atbildības pārkāpumu juridisko daļu nekā ārējās institūcijas. Itālijas lieta jau tika minēta kā piemērs ļaunumam, kas nodarīts gan tiesu atbildībai, gan tiesu neatkarībai, ko radīja tieksme pēc pārāk neatkarīgas un nepietiekami atbildīgas tiesu varas²⁸.

Ja tiesu iestādēm ir ekskluzīvas vai gandrīz ekskluzīvas pilnvaras novērtēt tiesnešu darbību, tām jācenšas demonstrēt plašākai sabiedrībai, ka tās var uzņemties šo uzdevumu profesionāli; nekontrolējoši mehānismi, lai padarītu novērtēšanas procesu caurskatāmu, var palīdzēt nodrošināt, ka tiesu vara nepārvēršas izolētā institucionālā rīcībā, kas apkalpo pati sevi.

Noteiktās valstīs tomēr joprojām dominē pretējas bažas: Latvijā un Rumānijā Tieslietu ministrija ir paturējusi, bet Bulgārijā nesen ieguvusi pārbaudes pilnvaras, kuru pamatā – tieši vai netieši – ir darbības novērtējums. Piemēram, Rumānijā ir bijuši ministrijas ģenerālinspektoru ziņojumi, kas paplašina savu novērtējumu par spriedumu argumentāciju pēc būtības sadaļā par pārbaudi, kā tiek piemēroti likumi noteiktās lietās; daudzi tiesneši ir izteikuši bažas, ka ministrija lieto pārbaudes, lai kontrolētu tiesas.

Bulgārijā Tieslietu ministrijas pilnvaras ir vēl lielākas. 1998. gadā ministrija ieguva pilnvaras ierosināt disciplinārlietu, mēģinot pārvarēt tiesu priekšsēdētāju nevēlēšanos sodīt savu tiesu tiesnešus. Neapšaubāmi, nav vēlams, ka ministrijai, kā izpildvaras novirzienam, ir tik ievērojamas pilnvaras gan ierosināt disciplinārlietas, gan tās izskatīt, jo tā neizbēgami ir galvenā pārbaude.

Principā nav nekas slikts, ja citi atzari ir iesaistīti tiesnešu novērtēšanā, paturot prātā sabiedrības leģitīmās intereses tiesas atbildībā. Tomēr, ņemot vērā reģiona mantojumu

²⁷ Rumānija ir izveidojusi pārraudzības un novērtēšanas sistēmu, kur gan Tieslietu ministrijai, gan apelāciju tiesu instancēm, gan tiesu priekšsēdētājiem ir plašas pārbaudes un novērtēšanas pilnvaras.

²⁸ Sk., piem., *Giuseppe Di Federico, "Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective"*, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality (*United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication series, January 2002*), p. 88 ("Itālijā... novērtēšanu, lai gan to joprojām pieprasa likums, MAP [Maģistrāta Augstākās padomes], kuru sastāvs un vēlēšanu sistēma ir tāda, lai atbalstītu maģistru korporatīvās karjeras gaidas, ir *de facto* likvidējušas.").

izpildvaras dominēšanā pār tiesu varu un faktu, ka ministriju pilnvaras bieži nav precīzi ierobežotas, šī prakse, šķiet, ir pretrunā ar tiesu varas neatkarības principu un ir jāatmet.

Tur, kur izpildvaras orgāni tomēr patur pārbaudes tiesības vai ir kā citādi iesaistīti novērtēšanā, jābūt skaidri saskatāmam ugunsdrošam mūrim starp šīm novērtēšanas pilnvarām un jebkuru disciplināro vai rīcības brīvības pilnvaru izmantošanu pār tiesnešu karjeras kāpnēm – pilnvarām, kam jebkurā gadījumā jābūt ierobežotām vai atceltām, kas šķietami ir tieši pretējas tiesu varas neatkarībai.

Neņemot to vērā, vadības demokrātiskā sistēma nozīmē tiesu atbildības principu: vidusceļš tādēļ ir uzticēt novērtēšanu neatkarīgām institūcijām, kuras veido tiesneši un citu valsts un privāto institūciju pārstāvji, advokātu asociācijas un juridiskās mācību iestādes un kuras varētu ietvert arī Tieslietu ministrijas. Tiesnešiem šādās institūcijās varētu būt vairākuma pārstāvniecība, bet citas grupas arī būtu pārstāvētas, un atbilstošas procedūras nodrošinātu, ka viens indivīds vai vienas grupas pārstāvji nevar pilnīgi ietekmēt procesu²⁹. Tas ļautu sabiedrībai nedaudz piedalīties procesā un samazinātu pamatotās bažas par tieksmi uz korporatīvismu.

Papildveids, kādā var garantēt sabiedrības leģitīmo interesi nodrošināt tiesnešu atbildību, ir sniegt sabiedrībai iespējas – kaut vai tikai netieši – izteikt savu viedokli par tiesnešu darbību, kā arī likumīgu līdzekļu esamība par tiesu amatpārkāpumiem. Mehānismi sabiedrības ieguldījuma veicināšanai ir īpaši būtiski kandidātvalstu sabiedrībā, kur nav sabiedrības kontroles pār tiesām, pamatojoties uz pilsoniskās sabiedrības organizāciju tradīciju.

Daļēji šīs sociālās prasības var apmierināt, nodrošinot efektīvus sūdzību mehānismus, kas ļauj iesniegt peticiju darbībām pret tiesnešu sliktu uzvedību. Līdzās tam, ka sabiedrības sūdzības kalpo par mehānismu, lai ierosinātu disciplināro procesu, tās var būt vērtīgs informācijas avots, kas pamudina uzlabot tiesu darbību, ja procedūrā ir labojošas, kā arī soda sankcijas. Pašlaik tomēr neviena kandidātvalsts nav izstrādājusi vispusīgu sūdzību mehānismu; vai nu to nemaz nav kā Lietuvā, vai tām nav skaidru vadlīniju un procedūru, kas nodrošinātu, ka pret sūdzībām tiešām izturas nopietni, labojot tiesnešu uzvedību vai sodot tos par sliktu darbību.

Reģionā ir parādījies jautājums, – vai un kādā mērā ombudsmenis var tikt pienācīgi iesaistīts tiesnešu darbības novērtēšanā. Igaunija, Slovākija un Slovēnija ir paplašinājušas ombudsmeņa pilnvaras saņemt sabiedrības sūdzības par tiesnešiem un noteiktos gadījumos ir piešķirušas tiem pilnvaras ierosināt disciplinārlietas. Kritiķi, īpaši no tiesnešu vidus, strīdas, ka pilnvaras ierosināt tiesneša disciplinārlietu apdraud tiesu varas neatkarību.

²⁹ Piemēram, pilnvaras ierosināt novērtēšanu disciplinārām vajadzībām var atdalīt no pilnvarām faktiski veikt šādu izvērtējumu; vai arī var tikt atdalīta novērtēšana un sankciju noteikšana.

Varētu būt par agru izvērtēt, vai jaunais risinājums pakļaujas šim principam vai pat – vai ir efektīvi to papildināt ar citiem sabiedrības sūdzību mehānismiem.

Neapšaubāmi, ir nepieciešami efektīvi mehānismi, lai izskatītu sabiedrības sūdzības par tiesnešiem papildus apelāciju sistēmai un tiesnešu darbības monitoringa un regulāras novērtēšanas sistēmām. Kopumā tomēr ombudsmeņa birojam vajadzētu būt pakļautam tiem pašiem kritērijiem un ierobežojumiem kā jebkuram citam atzaram attiecībā ar tiesu varu; īpaši gadījumā, ja ombudsmeņa birojs faktiski ir atkarīgs no likumdevēja vai izpildvaras vai ja tā neatkarība ir jebkādā veidā ierobežota.

b. Novērtējuma saturs. Nozīmīgiem novērtējuma satura kritērijiem būtu jābūt vismaz trim elementiem: lēmumu pieņemšanas kvalitātei, lietu virzības efektivitātei un vadības profesionālismam; piedevām, izvērtēšanas kritēriji būtu jāizraugās tā, lai izvairītos no tiesnešu neatkarības aizskaršanas. Praksē problēma ir definēt un līdzsvarot šos elementus, kā arī –, kā izvēlēties datu un izmantojamās informācijas avotus, lai novērtēšana palīdzētu tiesnešiem attīstīt savas profesionālās spējas.

Šajās jomās sistēmas, kas darbojas daudzās kandidātvalstīs, rada problēmas. Divām kandidātvalstīm (Čehijas un Lietuvai) vēl ir jāievieš periodiskas tiesnešu darbības novērtējuma sistēma; citās (īpaši Bulgārijā³⁰, Igaunijā³¹, Latvijā³², un Polijā³³) periodiskas novērtēšanas sistēmas pastāv, bet tām nepieciešamas būtiskas izmaiņas, lai uzlabotu novērtēšanas kritērijus un procedūru.

Vairākas kandidātvalstis ļoti paļaujas uz tiesnešu efektivitātes kvantitatīvu izvērtēšanu³⁴, analizējot tādus objektīvus datus kā iegūto vai pabeigto tiesu lietu skaits vai lietas izskatīšanas ilgums. Lai arī tas var stimulēt lietu izskatīšanas aizkavēšanās samazināšanos,

³⁰ Sistēma tika ieviesta 2002. gada jūlijā.

³¹ Igaunija ir ieviesusi obligāto novērtēšanu nesen ieceltiem tiesnešiem viņu pārbaudes perioda beigās, bet pēc tam, kad viņi ir apstiprināti, tiesnešu sniegums nav pakļauts periodiskai izvērtēšanai.

³² Latvijā tiesnešu novērtēšana ir saistīta ar kvalifikācijas sistēmu, kas nosaka tiesnešu algu. Kaut gan likums pieprasa, lai paaugstināšanu kvalifikācijas pakāpē pamatotu tiesnešu zināšanas un darba pieredze, tiesneši vairāk vai mazāk automātiski tiek paaugstināti amatā, kad tiem ir beidzies minimālais laiks iepriekšējā kvalifikācijas pakāpē.

³³ Polijā novērtējums ir ieceltu tiesnešu inspektoru regulāru pārbauzu daļa, kam būtu jānotiek reizi trijos gados, lai gan šis noteikums praksē netiek ievērots.

³⁴ Piemēram, Slovēnijas Tiesu padome ir ieviesusi kritērijus plānotā tiesnešu darba apjoma noteikšanai, kas nosaka tīri skaitliskas normas lietu izvietojumam – 18 lietas mēnesī vai 180 lietas gadā rajona tiesu tiesnesim. Tomēr kritērijos netiek ņemta vērā lietu sarežģītības pakāpe un citi īpaši apstākļi, kā tiesas atrašanās vieta, platība un cilvēku resursi.

stingra skaitliska mēru sistēma var nebūt uzticams indikators tiesu darbībai; piemēram, tiesnesis, kas izskata desmit ļoti sarežģītas lietas mēnesī, varbūt strādā efektīvāk nekā tas, kurš izskata divdesmit vienkāršas lietas.

Skaitliskās sistēmas radītais stimuls aizkavēšanās samazināšanai faktiski var samazināt iztiesāšanas kvalitāti, ja to nepapildina kvalitātes kritēriji; tikai kvantitatīva novērtēšana veicina tiesnešu koncentrēšanos uz lietu ātrāku izskatīšanu, nevis to pienācīgu izlemšanu. Tas ir īpaši patiesi tur, kur negatīvam novērtējumam seko sankcijas, kā tas ir vairāku kandidātvalstu un dalībvalstu gadījumā³⁵.

Tur, kur tas ir iespējams, novērtējumam drīzāk vajadzētu būt rutinizētam un integrētam apmācībā, nevis izmantotam kā ārkārtējam disciplinēšanas mehānismam. Tiesnešiem jādod iespēja piedalīties novērtēšanas procesā un iegūt atgriezenisko saiti, lai viņi uztver to kā iespēju uzlabojumiem un labprāt piedalās³⁶.

Par spīti visām kļūmēm, centieni ieviest kvantitatīvus rādītājus tiesnešu darbības izvērtēšanā ir apsveicams uzlabojums pēc būtības bez standartiem esošajā vai diskrecionārajā izvērtēšanā, un tas jāveicina un jāatbalsta. Sarežģītāki izvērtēšanas principi varētu ņemt vērā vairākus faktoros – tādas kā tiesu procesu sarežģītība³⁷ – un varētu tikt līdzsvaroti ar tādiem kvalitatīviem rādītājiem kā tiesību aktu zināšanām, praktisku spēju tos piemērot un taisnīguma pierādījumiem. ES varētu būt liela nozīme, koordinējot centienus izstrādāt kopējus minimālos novērtēšanas metodoloģiju standartus.

³⁵ Slovēnijā, piemēram, Tiesu padomes lēmumi par personāla padomju periodisku novērtēšanu var ietekmēt tiesnešu karjeru, kā paaugstināšana augstākā tiesu instancē un augstāka samaksas kategorija, negatīvs novērtējums var novest pie Tiesu padomes veiktas atbrīvošanas no amata. Padomes izstrādātie kritēriji plānotā tiesnešu darba apjoma noteikšanai arī ievieš normas lietu sadalei, kas, sākotnēji iecerēts kā līdzeklis lietu aizkavēšanās samazināšanai, tiek izmantots arī darbības novērtēšanas procesā; neveiksme noteikto mērķu sasniegšanai lietu apjoma ziņā ir negatīvi ietekmējusi tiesnešu darbības novērtējumu. Tiesu varas un akadēmiskie komentētāji ir kritizējuši kritērijus un to ietekmi uz tiesnešu karjeru, apstrīdot, ka tiesu darba kvantitatīvie rādītāji nav līdzsvaroti ar skaidriem, kvalitatīviem novērtējuma kritērijiem.

³⁶ Pašlaik tikai Ungārijā un noteiktā apjomā Slovēnijā atsevišķi tiesneši ir iesaistīti savā novērtēšanas procesā.

³⁷ Piemēram, Slovēnijā pastāvošā izvērtēšanas sistēma ir nomainīta pret punktu sistēmu, kas ir izveidota, lai novērtētu atsevišķu lietu kompleksitāti. Tiesnešiem jāsasniedz minimālais 1000 punktu standarts mēnesī, kas var uzkrāties dažādos veidos. Tomēr nešķiet, ka sistēma īpaši atvieglotu nopietno lietu izskatīšanas aizkavēšanās problēmu, tā ir kritizēta, ka nav loģiski saistīta ar patieso darba daudzumu, ko tiesneši var vai ko tiem vajadzētu uzņemt.

3. Tiesnešu profesionālā apmācība

Efektīvas tiesnešu kandidātu un tiesnešu mācības ir vistiešākais veids kā veicināt viņu spēju spriest taisnīgu, kompetentu un efektīvu tiesu. Adevkātu mācību trūkums var novest pie vāja snieguma un pat padarīt tiesnešus viegli ietekmējamus. No otras puses, labi izstrādāta apmācība ne tikai palielina tiesnešu būtiskākās iztiesāšanas iemaņas, tā var arī palīdzēt padarīt tiesnešus atbildīgākus un atsaucīgākus, pastiprinot sabiedrībā tiesnešu nozīmes pienācīgu izpratni.

Tiesnešu mācību svarīgumu atzīst organizācijas, kas nosaka Eiropas standartus, kuri deklarē, ka valstīm jānodrošina sākotnējas un pastāvīgas valsts apmaksātas tiesnešu mācības³⁸. Eiropas harta par tiesnešu statūtiem papildus nosaka, ka ikvienai institūcijai, kas atbild par mācību programmu kvalitātes nodrošināšanu, jābūt neatkarīgai no izpildvaras un likumdošanas varas un vismaz pusei tās locekļu jānāk no tiesnešu vidus; tā arī norāda, ka tiesnešu mācībām jābūt plašākām par tehniskām juridiskām apmācībām, ietverot sociālās un kultūras zināšanas³⁹.

Visas kandidātvalstis tā vai citādi nodrošina tiesnešu apmācību, un tiesnešiem ir arvien lielāka ietekme mācību plānošanā un īstenošanā⁴⁰. Kopumā tomēr sabiedriskā un politiskā izpratne par apmācību nozīmi ir vāja, tā rezultātā trūkst adekvātu resursu, ir ierobežota institucionālā kapacitāte, gadījuma rakstura plānošana un pastāvošās apmācības šauri, tehniski tvērumi.

Droši vien izšķirošais faktors ilgspējīgas mācību programmas nodrošināšanai ir stabils un pietiekams finansējums. Neadekvāts finansējums, kas vistiešāk atspoguļo vājās politiskās saistības, ļoti sarežģī tiesnešu mācību stratēģisko plānošanu, institucionalizēšanu un profesionalizāciju. Visās kandidātvalstīs finansiālais atbalsts tiesnešu mācībām ir zems, Igaunijā un Polijā tas pat samazinās; Bulgārijas valdība nenodrošina nekādu atbalstu tās Maģistrātu mācību centram. Tā vietā, lai paļautos uz nenoteiktiem avotiem no malas, valstīm būtu jāizveido tādi finansēšanas mehānismi kā daudzgadīgas finansējuma dotācijas vai skaidras likumdevējvaras saistības noteiktam finansējuma līmenim, ko pamato skaidri standarti un kam ir racionālas attiecības ar iecerēto mācību apjomu.

³⁸ Eiropas Padomes Rekomendācija Nr. (94) "12 Par tiesnešu neatkarību, efektivitāti un lomu", pieņemta 1994. gada 13. oktobrī, III princips, 1.a pants; Eiropas harta par tiesnešu statusu, pieņemta 1998. gada 8.–10. jūlijā, DAJ/DOC (98) 23, 2.3. un 4.4. pants.

³⁹ Eiropas harta par tiesnešu statūtiem, 2.3. un 4.4. pants.

⁴⁰ Ir skaidra tendence nodot atbildību par tiesnešu apmācību no izpildvaras vai nu neatkarīgām iestādēm, vai tiesu varas atzara iestādēm. Tikai Latvijā, Polijā un Rumānijā Tieslietu ministrija joprojām vispārēji kontrolē tiesnešu mācības. Šī modeļa negatīvās sekas laukumā vislabāk ilustrē Polijas Tieslietu ministrijas vienpusēji veiktā tiesnešu mācību dramatiskā samazināšanās 2001. gadā.

Piešķirot niecīgu finansējumu, nav pārsteidzoši, ka institucionālā kapacitāte tiesnešu mācību kvalitātes nodrošināšanai ir ierobežota. Četrās valstīs – Ungārijā, Polijā, Slovākijā un Slovēnijā – nav pastāvīgu tiesnešu mācību institūciju, kamēr citās valstīs izveidotajām institūcijām ir trūcīgs finansējums, trūkst personāla un to nākotnes izredzes (dažos gadījumos pat to pastāvēšana) nav skaidras⁴¹. Slovākijas brīdinošais piemērs rāda neizdevušos mēģinājumu ieviest apmācību programmu bez nodrošināta un stabila projekta finansējuma.

Tā rezultātā daudzas valstis būtībā paļaujas uz nevalstisko organizāciju rīkotiem un finansētiem semināriem vai ārvalstu donoriem kā institucionalizētu mācību papildinājumiem vai pat aizvītotajiem, lai gan šīs apmācības parasti ir ļoti ierobežotā apmērā un *ad hoc*, bet pats finansējums bieži vien tiek piešķirts projektiem un ir ierobežots. Tomēr šie semināri parasti nav saskaņoti ar tiesnešu patieso darbu, bieži vien ir pārāk vienkārši un atkārtojas.

Parasti tiesnešu mācību programmas ir šauras, reti tajās ir tēmas, kuras palīdzētu tiesnešiem tikt galā ar pārbaudījumiem, kas ir saistīti ar pāreju uz demokrātisku tiesu varu. Tiesnešu mācību programmas kandidātvalstīs parasti māca tiesnešiem galvenās materiālo un procesuālo tiesību nozares, bet tajās nav tēmu par attieksmes un uzvedības maiņu. Šādas mācības tikai retos gadījumos sniedz nepieciešamās prasmes, kas nav saistītas ar tiesu, kā lietu menedžmenta tehnika.

Kaut gan tiesnešu zināšanu atsvaidzināšana par materiālajām tiesībām ir svarīga, labi iecerētām un vispusīgām mācībām jāsniedz arī praktiskās prasmes, kas nepieciešamas, lai tiktu galā ar nemitīgi pieaugošu lietu sarežģītību un tiesu lietu apjomu. Efektīvai tiesnešu mācību programmai ir vismaz jāiztirzā tēmas un prasmes, kas palīdzēs nodrošināt, ka tiesneši ir adekvāti apmācīti, saskaroties ar izaicinājumiem, ko piedāvā autonoma un profesionāla atzara administrēšana, tādiem kā:

- sapratne par demokrātiskas vadības sistēmas pamatelementiem, arī tiesu un tiesnešu pienācīgu nozīmi;
- izpratne par tiesu ētikas nozīmību un zināšanas, kā specifiskus ētikas jēdzienus piemērot praksē;

⁴¹ Bulgārijā, Igaunijā, Latvijā un Lietuvā tiesnešu mācības īsteno nevalstiski tiesnešu mācību centri. Tā kā ārvalstu donori pakāpeniski samazina finansiālo atbalstu šo centru programmām, valstīm vai nu jāšak nodrošināt finansējums šīm institūcijām, vai jāiesaista tās valstiskās tiesnešu mācību sistēmās, vai kā citādi jāizmanto centros uzkrātā pieredze, lai to potenciāls neietu zudumā. Dažos gadījumos ES palīdzība var būt izšķiroša šo institūciju ilgtermiņa atbalstīšanas nodrošināšanā; ES ieguldījums institucionālās spējas paaugstināšanā varētu būt labāks ilgtermiņa ieguldījums nekā konkrētu mācību programmu finansēšana.

- zināšanas par augstākiem tiesību principiem, kas vada likumu izstrādāšanu un ieviešanu dzīvē demokrātiskā sistēmā;
- moderno interpretācijas metožu, juridiskās argumentācijas un tekstu sastādīšanas pārzināšana;
- prasme kritiski domāt;
- sociālās un psiholoģiskās zināšanas un cilvēku pazīšana;
- lietu menedžmenta metožu pārzināšana un mācības tiesu priekšsēdētājiem.

Citu faktoru, kas varētu uzlabot mācību rezultātus, – kā nodrošinājums, lai mācību sesijas apmeklētāji tiesneši, kas veic saistītu darbu, obligāts apmeklējums vai pat nodrošināšana, ka samaksa, paaugstināšana amatā un novērtēšanas sistēmas netieši nebremzē tiesnešus apmeklēt mācības⁴² – parasti nav un tie jāpārdomā.

C. TIESU INSTITUCIONĀLĀ NEATKARĪBA

Liela uzmanības daļa, kas veltīta tiesu varai, koncentrējas uz plaša mēroga juridisku vai konstitucionālu struktūru vai atsevišķu tiesnešu tiesas spriešanas neatkarību. Vienlīdz svarīgas, nodrošinot, lai tiesneši bauda pienācīgu pilnvaru apjomu, tomēr ir tiesas kopējās administratīvās un pārvaldes spējas gan valsts, gan tiesu līmenī. Autonoma tiesa labāk spēs elastīgi reaģēt uz pašas uztvertām vajadzībām nekā tā, ko vada institūcija no ārpusē. Tiesu organizatoriskajai uzbūvei, to darbības standartiem un praksei, pārvaldes un administratīvās kompetences līmenim ir tieša un netieša saistība ar tiesas procesa neatkarību, kompetenci un efektivitāti.

1. Tiesu pārvaldīšana un administrēšana

Reģionā kopumā ir noteikta tendence nodot pārvaldes, reprezentatīvās un administrējošās pilnvaras institūcijām, kas izveidotas ārpus izpildvaras un ko kontrolē tiesneši, kas tādējādi uzņemas kopēju atbildību par tās vadīšanu un nozīmi. Tomēr joprojām ir vairākas valstis, kur izpildvara pārāk uzmācīgi iesaistās tiesu varas administrēšanā valsts līmenī.

⁴² Šķiet, Slovēnijas kritēriji plānotā tiesnešu darba apjoma noteikšanai bremzē piedalīšanos mācībās: lai gan kritēriji nodrošina darba slodzes samazināšanu tiesnešiem, kam ir administratīvi pienākumi, tie nenodrošina mājvietu tiesnešiem, kas apmeklē profesionālās izaugsmes seminārus.

Kaut gan konstitucionālas un juridiskas garantijas varas dalīšanai un tiesu neatkarībai Eiropā ir sen atzītas un kandidātvalstīs kopš 90. gadu sākuma⁴³, tikai nesen priekšstats par tiesām kā vienotu nacionālo institūciju ir guvis plašu izplatību, atzīstot, ka ierobežojumi tiesnešu neatkarībai un profesionālajai kapacitātei var nākt no netiešiem avotiem, kā arī no tiešas iejaukšanās un ka tiesnešiem kopumā ir nepieciešama plašāka autonomijas pakāpe, lai attīstītu savas spējas nodrošināt sabiedrību ar efektīvu un taisnīgu strīdu iztiesāšanu⁴⁴.

Tiesnešiem, kas jūt, ka viņi ir atbildīgi vai var ietekmēt savu jautājumu administrēšanu, visticamāk, būs vairāk iniciatīvas darboties kā vienlīdzīgiem, aktīviem dalībniekiem tiesu darbības uzlabošanā. Institucionālā reforma, kas piešķir tiesnešiem būtisku nozīmi tiesu darbības organizēšanā valsts līmenī, ir līdzeklis, lai veicinātu tiesu kompetenci, taisnīgumu un efektivitāti, ja tiesneši grib un spēj izveidot nepieciešamo ekspertīzi un pamatīgu un caurskatāmu praksi.

Kandidātvalstu vidū ir trīs pārvaldes un administrēšanas pamatmodeļi, ko var nosaukt par neatkarīgiem, starpposma vai pilnvaras dalošiem un centrētiem uz izpildvaru. Budžeta jautājumi tiks apspriesti atsevišķi, jo tiesneši reģionā tikai ļoti nedaudz līdzdarbojas budžeta procesā, kas savukārt ierobežo to efektīvu autonomiju jebkurā no šiem modeļiem.

a. Neatkarīgais modelis – Ungārija un Lietuva. Šis modelis paredz autonomas pārvaldes un administrēšanas iestādes – parasti sauktas par Tiesu padomēm⁴⁵ – kas uzņemas visu, izņemot politisko atbildību par tiesu sistēmu. Šāda sistēma rada spēcīgu potenciālu uzlabot tiesas darbību, bet pretī pieprasa papildu koncentrēšanos uz administratīvās kapacitātes attīstīšanu neatkarīgās pārvaldes un administratīvās iestādēs, jo tās vairs nevar pašlaik uz izpildvaras ekspertīzi un atbalstu; šādām jaunām, autonomām institūcijām

⁴³ Kandidātvalstīs it īpaši nesenās pagātnes mantojums ir nodrošinājis papildu stimulu institucionālajai reformai. Iepriekšējā režīmā tiesām bija maza nozīme un zems statuss, un tās bija pakļautas izpildvarai un atkarīgas no tās visās lietās, ieskaitot finansējumu un administratīvo atbalstu. Šī mantojuma dēļ politiskajam atzaram ir vēl grūtāk atzīt tiesas kā vienlīdzīgus partnerus; pastāv izpratne par tiesu varu kā valsts sektoru, kas ir jāvada, jāpārvalda un jāuzrauga, un tas ir daļēji atturējis tiesnešus izstrādāt kopēju apziņu par sevi kā atsevišķu, neatkarīgu un vienlīdzīgu atzaru.

⁴⁴ Sk., piem., Eiropas Tiesnešu harta, 6. pants (nosaka, ka tiesu varas administrācija jāīsteno tiesnešu institūciju pārstāvjiem neatkarīgi no jebkādas citas varas institūcijas). Patiesi, ja cits atzars atbild par tiesu varu, tam vienmēr būs stimuls un iespējas padarīt tiesu varu par zemāku prioritāti. Sk. EUMAP 2001. gada ziņojumus, 24. lpp.

⁴⁵ Sk. *Wim Voermans, European Commission/TAIEX, Tilburgas universitāte/ Schoordijk institūts, 1999*, <http://cadmos.carlbro.be/Library/Councils/Councils.html#_Toc459267097>.

var nākties saskarties ar profesionālo kultūru, kas parasti nevēlas atzīt ārējo ekspertīzi tiesās⁴⁶. Ir arī svarīgi, lai institucionāli neatkarīga tiesu vara darbojas caurskatāmi; bez īpašas kompetences un caurskatāmām procedūrām tiesu vara var kļūt neefektīva, neatšaucīga, neatbildīga un neuzticama profesionāla ģilde.

Gan Ungārija, gan Lietuva ir radījusi lielā mērā pašpārvaldošu un pašadministrējošu tiesu varu. Tiesu padomes nosaka politiku, tās ir pārstāvības un lēmumu pieņemšanas institūcijas. Tās apstiprina budžetu projektus tiesām, regulē tiesas darbību, pārrauga tiesu aktivitātes, lemj par jautājumiem, kas attiecas uz tiesnešu izraudzīšanu un karjeru, un piedalās tiesnešu disciplinēšanā. Neatkarīgi valsts tiesu administrācijas biroji apkalpo padomes; šie biroji palīdz padomēm ar izpēti, analīzi un lēmumu sagatavošanu, kā arī padomes lēmumu ieviešanu un ir atbildīgi par tiesu darbību ikdienā.

Ungārijas Tiesu padome un birojs darbojas kopš 1998. gada un, šķiet, ir efektīvas un samērā caurskatāmas institūcijas; tās ir pieņēmušas daudzus standartus, lai nodrošinātu kompetentas un efektīvas tiesu procedūras, un publicē ikgadējus ziņojumus par savām aktivitātēm. Birojs varētu gūt labumu, izstrādājot skaidrākas prasības nejuridiskiem amatiem, lai nodrošinātu kompetentu profesionālu vadītāju un ekspertu pieņemšanu darbā. (Lietuvas Nacionālais tiesas administrācijas birojs tikai nesen ir sācis darboties.)

Ungārijas pieredze arī rāda, ka pašpārvaldošai tiesu varai piešķirtā autonomija var tikt ierobežota budžeta procesā, kur tiesu iesaiste joprojām ir nomināla. Lai gan Nacionālā tiesu padome izstrādā budžeta priekšlikumu, izpildvarai ir tiesības izstrādāt paralēlu priekšlikumu, ko parlaments ir akceptējis apspriedei Tiesu padomes priekšlikuma vietā. Šādos apstākļos nav skaidrs, cik daudz tiesu vara praktiski var iesaistīties, neņemot vērā tās formālās tiesības.

Jaunā valdība ir apņēmusies respektēt Nacionālās tiesu padomes budžeta tiesības; tomēr paļaušanās uz mainīgās valdības labo gribu grauj pašu tiesu pašpārvaldes ideju un noved pie pastāvīgi nepietiekama finansējuma piešķiršanas, kas tieši atbalsojas uz tiesu kapacitāti.

b. Starpposms vai varu dalošas sistēmas – Bulgārija, Igaunija, Polija, Rumānija, Slovākija un Slovēnija. Kaut gan precīzas tiesu varas organizācijas formas šajās valstīs nozīmīgi atšķiras, visas tiesu varas pārvaldības un administrēšanas pilnvaras noteiktā apjomā tiek dalītas starp autonomu Tiesu padomi un citu institūciju, parasti izpildvaras sastāvā.

Šim Tiesu padomēm nav tāds pats pārvaldības pilnvaru apjoms kā Ungārijas vai Lietuvas modeļiem, bet tām kopumā ir nozīmīga atbildība vai līdzdalība personāla lēmumu

⁴⁶ Sk., piem., *Giuseppe Di Federico, "Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective"*, Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality (*United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication series, January 2002*), p. 93.

pieņemšanā, kā tiesnešu izraudzīšanās, paaugstināšana amatā un disciplīna, kam principā vajadzētu palīdzēt nodrošināt tiesnešu neatkarību. Padomes arvien vairāk pauž piekrišanu vai sniedz konsultatīvu atzinumu par tādiem jautājumiem kā budžeta un tiesību aktu projekti, kas attiecināmi uz tiesu varas darbību. Dažos gadījumos tās var īstenot noteiktas pilnvaras standartu noteikšanai, kā nosakot normas tiesu darba slodzei (Slovēnija). Tomēr Tieslietu ministrijai patur lielāko vai ekskluzīvo pilnvaru daļu: politikas izstrādi, budžeta izstrādes procesu un tiesu administrēšanu. Dažreiz Augstākās tiesas, kā Slovēnijā, izpilda noteiktas pārstāvības un lēmumu pieņemšanas funkcijas.

Šis modelis var radīt ticamus uzlabojumus politikas izstrādē un administrēšanā pār izpildvarā centrēto modeli, nodrošinot, ka Tiesu padome spēj efektīvi līdzsvarot Tieslietu ministriju kopīgas lēmumu pieņemšanas jomās. Tomēr līdzšinējā prakse kandidātvalstīs rāda, ka ir nozīmīgi šķēršļi šī modeļa reformas potenciāla pilnīgai īstenošanai, ieskaitot problēmas ar padomes sastāvu, kontroli pār tās dienas kārtību, administratīvo kapacitāti un varas dalījumu starp ministriju un padomi.

Šie šķēršļi ir īpaši izteikti Bulgārijā un Rumānijā. Bulgārija ir radījusi institucionālu struktūru, kas uz papīra ir diezgan līdzīga neatkarīgajam modelim, kamēr Rumānija ir sekojusi Francijas modelim ar daudz ierobežotāku padomi, kas galvenokārt piedalās personāla lēmumos. Tomēr praktiskā darbībā šo padomju spēja darboties autonomi vai aizsargāt tiesu varas leģitīmās intereses un veicināt tās profesionālo attīstību ir diezgan ierobežotas.

Vieni no vissvarīgākajiem ierobežojumiem attiecas uz padomes sastāvu. Padomju sastāvā abās valstīs ir prokurori un Bulgārijā izmeklētāji, kā arī tiesneši. Jauktā sastāva negatīvās sekas vislabāk ilustrē Bulgārijas piemērs. Tiesnešu, prokuroru un izmeklētāju, kā arī institūciju, kas viņus ievēlē padomē, konkurējošās intereses bieži ir ierobežojušas padomes spējas nodrošināt konsekventu pārvaldi; tā vietā atšķirīgās pārvaldes funkcijas, ko rada izmeklētāju, prokuroru un tiesnešu dažādās lomas, ir novedušas pie pretrunīgas politikas uzspiešanas tiesu sistēmai. Piemēram, tā kā tiek uzskatīts, ka valdība ir politiski atbildīga par efektīvu cīņu ar noziedzību, tai ir skaidras intereses zināmas kontroles nodibināšanā pār izmeklēšanu un lietu ierosināšanu, lai īstenotu konsekventu politiku noziedzības apkarošanā. Tas novedis pie tā, ka trīs valdības ir pieņēmušas tiesību aktus, ka nomaina Augstāko Tiesu padomi, pirms tās konstitūcijā noteiktais termiņš bija beidzies. Šāda tieša politiska iejaukšanās nenovēršami bremzē padomes locekļu darbību, pieņemot principiāli pretējas pozīcijas pie varas esošās valdības interesēm, pat ja šīs intereses var kaitēt tiesu varas profesionālajai attīstībai.

Uzkrītošs ir Rumānijas piemērs, ka padomēm ir nepieciešams kontrolēt savu dienas kārtību vai vismaz piedalīties tās veidošanā. Maģistrāta Augstākā padome piedalās lēmumu pieņemšanā, kas attiecas uz tiesnešu karjeru, un var izteikt viedokli par likumprojektiem un to, kas skar tiesu administrāciju; tomēr padome var darboties tikai saskaņā ar tieslietu

ministra priekšlikumiem. Patiesībā šī padome, šķiet, darbojas kā “zīmoga” institūcija nopietniem lēmumiem, kas tiek pieņemti citur.

Padomes spēja efektīvi pildīt uzdevumus ir atkarīga arī no tās administratīvās kapacitātes, kas sliecas būt nepietiekama visās kandidātvalstīs, kur piekrit varu dalīšanas modelim. Tieslietu ministrijai ir tendence turpināt nodrošināt administratīvu atbalstu padomēm. Bulgārijas Augstākās Tiesu padomes administratīvā kapacitāte, piemēram, nav pietiekama, lai tiktu galā ar daudzajiem oficiālajiem pienākumiem; praktiski padome paļaujas uz ministrijas, kam ir lielāks personāls, administratīvu atbalstu un standartu izstrādāšanu. Padomes administratīvā atkarība no ministrijām, īpaši, ja to savieno ar ministrijas kontroli vai ievērojamu kontroli pār dienas kārtību un finansēm, kā arī precīzi definēta pilnvaru sadalījuma trūkums starp tām var sniegt ministrijai iespēju ietekmēt tiesu varas administrēšanu apjomā, kas pārsniedz tās tiesisko mandātu.

Bieži neskaidrā atbildības sadale starp padomi un ministriju un zemā padomes administratīvā kapacitāte veicina regulārus trūkumus. Visām kandidātvalstīm trūkst pietiekamu standartu tādās jomās kā tiesu lietu apjoma standarti (kas nodrošina pamatu tiesnešu skaita un tiesu personāla noteikšanai), budžeta sastādīšana, piešķirtā finansējuma sadale, tehnoloģijas un iekārtas, tiesu platība un aprīkojums. Piemēram, Slovēnijā Augstākā tiesa sadarbibā ar Tieslietu ministriju formulē budžetu tiesām uz tiesu finansiālo plānu pamata un iesniedz to valdībā, kamēr Tiesu padome arī pauž savu viedokli par iesniegto budžetu; tomēr tiesu vara reti tiek pārstāvēta izšķirošajā stadijā, kad valsts budžets tiek apspriests izpildvarā, jo Tieslietu ministrijai, kas ir valdības locekle, nav oficiāla pienākuma to pārstāvēt.

c. Uz izpildvaru centrēts modelis: Čehijas un Latvija. Šajā modeli tiesu vara netiek uztverta kā atsevišķa institūcija, bet drīzāk kā Tieslietu ministrijai pakļauta aģentūra. Ministrija izstrādā un pārbauda tiesu sistēmas politiku un īsteno pārvaldes, pārstāvības un administratīvās pilnvaras pār to, izņemot pašpārvaldošās Augstākās tiesas⁴⁷. Ministrijas pilnvarās ir budžeta izstrādāšana tiesām, finansējuma sadale, tiesnešu skaita un tiesas personāla noteikšana, tiesnešu izraudzīšanās un disciplinētība, tiesu priekšsēdētāju iecelšana un atstādināšana no amata un lietu apjoma normu standartu izstrādāšana. Parasti ministrija arī īsteno plašas pārraudzības pilnvaras attiecībā uz tiesu, tiesnešu darbību un funkcionēšanu. Tiesu priekšsēdētāji efektīvi darbojas tikai kā izpildvaras amatpersonas.

Uz izpildvaru centrētais modelis ne tikai apdraud tiesu varas neatkarību, tas maz dara pārvaldes un administrēšanas efektivitātes nodrošināšanā. Tas nav bijis veiksmīgs, iesaistot

⁴⁷ Augstākās tiesas tradicionāli ir pašpārvaldošas institūcijas visos institucionālajos modeļos. Lai gan Augstākās tiesas administratīvi ir autonomas no tiesu sistēmas, Augstākās tiesas tiesneši un īpaši Augstākās tiesas priekšsēdētāji bieži runā visas tiesu sistēmas vārdā.

tiesnešus profesionālās kapacitātes uzlabošanā, bet drīzāk ir veicinājis atkarību un iero-bežotu iniciatīvu.

Vēl vairāk, par spīti plašajām pilnvarām, šis Tieslietu ministrijas nav pierādījušas spēju nodrošināt tiesu efektīvu darbību. To vadība ir bijusi nestabila, bieži mainījušies ministri⁴⁸, pakļaujot tiesu varu mainīgām politiskajām prioritātēm. Būtiskākais, ka ministrijām trūkst nepieciešamās kompetences skaidru un pamatotu standartu izstrādāšanai, kas palīdzētu modernizēt tiesas atbilstoši kompetentai un efektīvai tiesas spriešanai. Piemēram, Latvijā pirmsiestāšanās ES konsultants ir atzīmējis, ka ministrijas darbiniekiem nav pietiekamu profesionālo spēju, ko ir radījusi bieža personāla maiņa un pieredzes trūkums⁴⁹; tas ir novedis pie skaidru kritēriju trūkuma tādās jomās kā budžeta izstrāde, tiesnešu skaits un palīgpersonāls vai normatīvās tehnoloģijas un iekārtas.

Gan Latvijai, gan Čehijai būtu jāpārskata pašreizējie pārvaldes un administrēšanas modeļi, lai nodrošinātu tiesnešiem autonomus mehānismus to interešu formulēšanai un aizstāvēšanai. Neatkarīgi no tā, kurš modelis ir pieņemts, šīm tiesām ir nepieciešama profesionālāka un caurskatāmāka pārvalde.

d. Budžets un infrastruktūra. Lielu progresa daļu, kas ir vērsta uz administratīvu autonomiju, tomēr ierobežo tiesnešu piedalīšanās budžeta izstrādes procesā. Kontrole pār tiesu budžetu var darboties kā spēcīgs ekonomikas līdzeklis, kas tieši ietekmē tiesu kapacitāti. Lai gan demokrātijā likumdevēja varai ir normāli īstenot kontroli pār budžeta lēmumiem, tiesu varas ieguldījums vai dalība palīdz nodrošināt, ka tiesnešu likumīgās intereses ir aizsargātas no netieša ekonomiska spiediena. Tiesnešiem ir labākas iespējas izstrādāt informatīvas tāmes tiesu vajadzībām; savukārt tiesneši, kas ir vismaz daļēji atbildīgi par budžeta lēmumiem vai vismaz par budžeta sadali, visdrīzāk, laika gaitā uzņemsies atbildību par tiesu administrēšanu un, to darot, uzlabos savas iespējas darboties autonomi un profesionāli.

Tur, kur tomēr šāda kontrole ir pilnīgi izolēta no tiesnešu ieguldījuma vai dalības, likumdevējvara sliecas piešķirt tiesu finansējumam zemu prioritāti; savukārt nepietiekama finansējuma sekas ir samazinātās investīcijas, zemi profesionālie standarti un novecojusi infrastruktūra. Nepietiekams finansējums var novest pie administratīvās atkarības kultūras uzturēšanas, laika gaitā nepietiekams finansējums grauj tiesu neatkarību, padarot atsevišķus tiesnešus un tiesu personālu pieejamāku ekonomiskajai korupcijai, bet tiesas par institūcijām, kas ir vairāk atkarīgas no politisko atzaru ekonomiskā devīguma un mazāk spējīgas aizsargāt savas likumīgās intereses.

⁴⁸ Polijā, piemēram, kur Tieslietu ministrijai ir nozīmīga loma, tiesu administrācijām ir bijuši pieci tieslietu ministri pēdējo 25 mēnešu laikā.

⁴⁹ Tiesu sistēmu reforma Latvijā. – Tiesu Namu Aģentūra, Rīga, 2001, 26., 30. lpp.

Vairumā kandidātvalstu tiesas hroniski nav pietiekami finansētas. Kā atzīmēts, daļēji tās ir sekas tiesnešu minimālajām iespējām piedalīties budžeta sadales procesā (izņemot Ungārijā⁵⁰ un Lietuvā nelielā pakāpē), kā arī skaidras metodoloģijas vai standartu trūkums budžeta sadales noteikšanai un pierādāmi zems profesionālisms budžeta pieprasījumu sagatavošanā pat tajos gadījumos, kad tiesām ir kāda teikšana⁵¹. Ja tiesām tiek piešķirta lielāka daļība budžeta izstrādē, attiecīgajām amatpersonām – tiesu priekšsēdētājiem vai tiesu pārvaldītājiem – jābūt apmācītiem budžeta un finanšu princīpos; pašlaik neviena valsts nenodrošina šādas mācības.

2. Tiesu administrēšanas kapacitāte

Lielākā ikdienas administrēšana norisinās tiesu līmenī; tiesu nozīmīguma palielināšanās un arvien lielākais tiesāšanās daudzums un sarežģītība pieprasa, lai tiesu darbība tiktu modernizēta ne tikai tehnoloģiski, bet arī organizatoriski. Pašreizējais vispārīgais modelis – paļaušanās uz neapmācītiem tiesu priekšsēdētājiem –, kas tiek īstenots visās kandidātvalstīs, ir neadekvāts; jārikojas, lai ieviestu vai stiprinātu profesionālās vadības prasmes tiesās.

Visās kandidātvalstīs tiesu priekšsēdētāji veic būtiskas pārvaldes funkcijas, tomēr to vadības kompetence ir ierobežota; par spīti plašajiem pienākumiem efektīvu tiesas darbību nodrošināšanai, tiesu priekšsēdētāji netiek izglītoti vai apmācīti pārvaldē. Nav sistēmas mācībām pēc tiesnešu iecelšanas pārvaldes amatos, bet neregulārie kursi, ko piedāvā par tēmām, kas saistītas ar tiesu pārvaldi, nav pietiekami, lai tiesu priekšsēdētāji varētu vadīt tiesu darbības, kuru sarežģītība kļūst arvien lielāka.

Turklāt visās kandidātvalstīs tiesneši, kas neieņem pārvaldes amatus, tomēr bieži tiek iesaistīti tiesu administrēšanā, kā reģistru pārraudzībā, tiesu arhīvos, spriedumu izpildes birojos, viņiem tiek uzticēti tehniski uzdevumi, kas attiecas uz pirmsprocesa un pēcprocesa stadiju⁵², un vienkāršas nestrīdīgas tiesiskas darbības, kā reģistrācijas ieraksti. Tiesneši, kuri ir pārslogoti ar lielajiem administratīvajiem, tehniskajiem un profesionālajiem uzdevumiem, kas nav saistīti ar tiesas spriešanu, nevar adekvāti tikt galā ar tiešajām tiesas spriešanas funkcijām.

⁵⁰ Sk. II.C.1.a.

⁵¹ Lietuvā, piemēram, valsts kontrole ir atklājusi, ka rajona tiesa nav ievērojusi obligātās budžeta procedūras, kas ir noteiktas visas valsts noteikumos par budžeta projektu izstrādāšanu.

⁵² Izpēte Ungārijā rāda, ka vidēji process aizņem 27 procentus tiesneša laika, sprieduma rakstīšana – 15 procentus, atlikušais laiks tiek veltīts tādiem administratīvajiem uzdevumiem kā pārvalde, statistika un procesa pieraksta diktēšana.

Reģiona tiesām tādēļ ir nepieciešama kompetentāka pārvalde un administratīvais atbalsts. Kā pagaidu līdzekli tiesu priekšsēdētājiem vajadzētu saņemt īpašu apmācību tādās jomās kā stratēģiskā plānošana, personālvadība un lietvedība. Pat ja viņi būtu adekvāti apmācīti, tomēr tiesnešiem, kas veic pārvaldes uzdevumus, ir mazāk laika, ko veltīt tiešajam tiesas spriešanas darbam⁵³. Efektīvāks ilgtermiņa risinājums būtu koncentrēties uz tiesu pārvaldes profesionalizāciju, nododot noteiktas pārvaldes funkcijas profesionālu tiesu varai nepiederošu speciālistu pārziņā, kas darbojas tiesu priekšsēdētāju vispārējā pārraudzībā.

Tiesām vajadzētu pieņemt darbā apmācītus vadītājus, kas zinātu, kā plānot tiesu darbu, izpildīt budžeta uzdevumus un vadīt tiesu infrastruktūru un personālu. Bulgārija, Igaunija, Polija un Slovēnija nesēn ir ieviesušas jaunus amatus tiesu administrācijai, kā rīkotājdirektorus vai profesionālus tiesu sekretārus. Ilgtermiņa posmā tas var uzlabot tiesu pārvaldīšanu, nodrošinot, ka tiesneši grib nodot nozīmīgas un skaidri noteiktas pilnvaras jaunajām profesionālajām amatpersonām, un tiek darīts viss, lai nodrošinātu, ka šos amatus ieņem cilvēki, kam ir nepieciešamā izglītība un prasmes⁵⁴.

Visur reģionā tiesu palīgpersonāla daudzums un kvalitāte nav pietiekama – atkal daļēja, hroniski nepietiekama finansējuma dēļ. Algas parasti ir diezgan zemas – kopumā zemākas nekā līdzīgam administratīvajam personālam citās nozarēs – un darba apstākļi grūti, ir mazas iespējas profesionālajai izaugsmei; īpaši uztraucoša situācija ir Čehijā⁵⁵, Latvijā un Rumānijā, apgrūtinot pat jaunākā tiesu personāla locekļu pieņemšanu darbā un noturēšanu, tomēr nesēnās reformas nav pievērsušās šai problēmai. Visās valstīs jāpārdomā kompensāciju, mācību un darba apstākļu uzlabošana tiesu palīgpersonālam.

Tiesas varētu uzlabot darbības efektivitāti, pieņemot darbā tiesību un administratīvajos jautājumos apmācītu jaunāko personālu īpašiem kvazijuridiskiem un nejuridiskiem uzdevumiem, kā bezstrīdus reģistram un ierakstiem vai tiesu pārvaldei. Varētu tikt apdomāti arī jaunākā profesionālā personāla amati, kam būtu līdzīga kompetence kā Polijā vai *greffiers*, vai *Rechtspfleger*. Darbiniekiem būtu jārada iespēja regulāri uzlabot kompetenci ar pastāvīgām mācībām. Šāda sistēma dotu tiesnešiem vairāk laika koncentrēties tiešajiem tiesu spriešanas pienākumiem.

⁵³ Rumānijā tiesu priekšsēdētāji, kas parasti ir pieredzējuši tiesneši, 90 procentus sava laika velta administratīvu jautājumu risināšanai, līdz ar to viņiem ir maz laika tiesas spriešanai vai palīdzības sniegšanai mazāk pieredzējušiem tiesnešiem.

⁵⁴ Slovēnijā tiesu sekretāri, kas ieņem pārvaldes amatus visās tiesās, izņemot rajona, ir juristi, nevis apmācīti vadītāji.

⁵⁵ Čehijā tiesu palīgpersonāla algas ir ap 6000 līdz 12 000 Čehijas kronu (€ 200 līdz 400), kamēr pašreiz vidējais ienākumu līmenis ir 16 000 Čehijas kronu (€ 540).

Papildus kaitīgajai ietekmei uz tiesu spēju attīstīt profesionālas administratīvās prasmes nepietiekams finansējums tieši rada daudzas konkrētas problēmas, kas samazina tiesu kapacitāti sniegt kvalitatīvus juridiskus pakalpojumus. Fiziskie apstākļi tiesās lielākajā kandidātvalstu daļā ir ievērojami jāuzlabo, īpaši Latvijā, Lietuvā un Rumānijā. Hroniskais investīciju trūkums ir novedis pie platības trūkuma, slihta aprīkojuma un novecojušām iekārtām. Tikai Igaunijā un Slovēnijā darba apstākļi ir kopumā apmierinoši, kaut gan Slovēnijā dažām tiesām joprojām trūkst pietiekamas platības.

Īpaši jāuzlabo protokolu, lietu virzības vadība, lietu statistika un procesa protokolu modernizēšana. Daudzās valstīs tiesu dokumentus joprojām raksta ar roku, kamēr procesa protokolu joprojām ieraksta diktofonā vai raksta ar roku, kas ļoti paaugstina kļūdu un korupcijas iespējas; Rumānijas arhaiskajai sistēmai – ar roku rakstītiem lietu reģistriem – un Lietuvas daļējai ar roku rakstītu procesu protokolu sistēmai īpaši nepieciešama reformēšana un modernizēšana. Automatizētas dokumentu sistēmas un reāllaika ieraksts palielinātu administratīvo efektivitāti un nodrošinātu tiesu spēju sniegt profesionālus juridiskus pakalpojumus.

Lielākajā kandidātvalstu daļā lietu uzkrāšanās īpaši turpina nomocīt tiesu pakalpojumu izmantotājus. Lietu uzkrāšanās negatīvi ietekmē spriedumu kvalitāti un grauj sabiedrības ticību tiesām. Īpaši nopietna problēma ir Latvijā⁵⁶, Rumānijā, Slovākijā un saskaņā ar anekdotiskām liecībām arī Bulgārijā⁵⁷; situācija ir stabilizējusies vai pat nedaudz uzlabojusies Čehijā, Igaunijā un Slovēnijā.

Lielākā iepriekš apspriestā infrastruktūras un administratīvo uzlabojumu daļa tieši sekmes efektīvu un ātrāku lietu atrisināšanu, ļaujot tiesnešiem vairāk koncentrēties uz tiesas spriešanu, kas savukārt paātrinās lietu izskatīšanu un samazinās lietu uzkrāšanos. Turklāt koncentrēt pūles prasa tiesību reforma, kā noteiktu noziegumu dekriminalizācija, vienkāršotas procesuālās normas un alternatīvās strīdu risināšanas metodes; ļoti mazā skaitā kandidātvalstu ir vispusīgas programmas, lai pētītu alternatīvas, kas samazina palāvību uz tiesām.

⁵⁶ Latvijā tiesas regulāri neievēro procesuālos noteikumus, kas nosaka laika ierobežojumus lietu izskatīšanai. Daudzās iztiesājamo lietu saraksts ir tik pārpildīts, ka lietu izskatīšana tiek nozīmēta vairākus gadus uz priekšu. Sliktākā situācija ir Rīgas apgabaltiesā, kas pašlaik nozīmē lietu izskatīšanu uz 2004. gadu; krimināllietu apelācijas dažreiz tiek izskatītas pēc tam, kad apelācijas iesniedzēji ir izcietuši sodu un tikuši atbrīvoti.

⁵⁷ Bulgārijai nav uzticamas tiesu sēžu ieraksta un informācijas sistēmas.

D. IETEIKUMI

Ieteikumi, kas adresēti atsevišķām valstīm, ir iekļauti valstu ziņojumos. Šeit tiek atzīmēti tikai vispārēji piemērojami ieteikumi un ieteikumi ES.

1. Kandidātvalstīm

- Nodrošināt politisko prioritāti tiesu reformai, kas vērsta uz tiesu varas neatkarības un profesionālās kapacitātes nostiprināšanu.
- Valstīs, kur izpildvara patur kontroli vai ietekmi pār tiesu varas administrēšanu vai tiesnešu karjeru, samazināt vai likvidēt šo ietekmi, lai nodrošinātu tiesnešu spriedumu neatkarību. Pārdomāt autonomas tiesu administrācijas ieviešanu.
- Valstīs, kur tiesu varai jau piemīt ievērojama autonomija, nodrošināt, ka sabiedrības likumīgās intereses atbildīgā tiesu spriešanā ir aizsargātas, ieviešot caurskatāmas, nekontrolētas pieejas un pārbaudes formas.
- Pārdomāt budžeta procedūru pārskatīšanu, lai sniegtu tiesām lielāku ieguldījumu procesā, nodrošinot tiesu administratīvās autonomijas nozīmīgu īstenošanu.
- Attīstīt objektīvākas, regulāras, uz nopelniem balstītas un caurskatāmas procedūras tiesnešu karjeras kāpņu administrēšanai.
- Saskaņā ar tiesu varas neatkarības un atbildības principiem rīkoties, lai panāktu periodisku tiesnešu darbības novērtēšanu, kas ir caurskatāma un kuras pamatā ir kvantitatīvu un kvalitatīvu kritēriju līdzsvars. Pārdomāt darbības novērtēšanas iekļaušanu mācību programmās.
- Nodrošināt, ka tiesnešu apmācība tiek finansēta stabili un atbalstoši. Ieviest tehniskās un pārvaldes prasmes mācību programmā.
- Ieviest profesionālāku pārvaldi tiesu līmenī. Nodot pārvaldes un administratīvās funkcijas apmācītiem profesionāļiem tiesnešu pārraudzībā.

2. Eiropas Savienībai

- Uzsvērt, ka neatkarīgas, spējīgas tiesas radišana un īstenošana ir Savienības tiešā kopīgā vērtība un ES dalības pastāvīga prasība.
- Palīdzēt valstīm attīstīt efektīvas reformas, noskaidrojot Savienības kopīgās vērtības saskaņā ar neatkarīgu un funkcionālu tiesu varu un līdz ar to šo vērtību minimālo īstenošanu noteiktā politikā, ko pieprasa pastāvīga dalība.

- Uzsvērt vispusīgas nevis fragmentāras tiesu reformas nepieciešamību, lai atrisinātu tiesu sistēmas institucionālās neatkarības un kapacitātes trūkumu.
- Ņemt vērā citu dalībvalstu un kandidātvalstu pieredzi, nodrošināt tehnisku palīdzību valstīm, izstrādājot noteiktus kritērijus un metodes tiesnešu izvēlē, paaugstināšanā amatā un darbības novērtējuma izveidē.
- Atbalstīt tiesnešu mācību institucionālu nostiprināšanu un veicināt tiesnešu mācībspēku apmaiņu ar citām ES kandidātvalstu un dalībvalstu mācību iestādēm, lai uzlabotu juridiskās un pārvaldības prasmes apmācību tiesnešiem un administratīvās prasmes personālam.
- Uzsvērt, ka neatkarīga, spējīga tiesu vara ir pastāvīgs būtisks aspekts ES dalības saistībām. Palīdzēt valstīm izveidot efektīvu reformu programmu, noskaidrojot vērtības, kas ir kopīgas Eiropas Savienībai un būtiskas dalībai tajā, attiecinot to uz neatkarīgu un funkcionējošu tiesu varu, rezultātā palīdzēt izstrādāt minimālās to vērtību izpausmes konkrētā politikā, ko pieprasa ilgstoša dalība Eiropas Savienībā.
- Atbalstīt pūles pietiekama, stabila un spēcīga finansējuma nodrošināšanai tiesnešu mācībām. Atbalstīt centienus ieviest tiesnešu mācībās pārvaldes prasmes.

Tiesu kapacitāte Latvijā

Saturs

A.	Notikumi, kas pašlaik ietekmē tiesu stāvokli un neatkarību	52
1.	Ierosinātie grozījumi likumā “Par tiesu varu”	52
2.	Tiesu administrācijas izveidošana	52
B.	Tiesnešu profesionālā kompetence	53
1.	Izraudzīšana un paaugstināšana amatā	53
2.	Darbības novērtēšana un regulēšana	56
3.	Tiesnešu profesionālā apmācība	57
C.	Tiesu institucionālā neatkarība	59
1.	Tiesu pārvaldīšana un administrēšana	59
2.	Tiesu administrēšanas kapacitāte	61
D.	Ieteikumi	63
1.	Latvijas valdībai un likumdevēja varai	63
2.	Eiropas Savienībai	64

Latvijā trūkst vispusīgas pieejas tiesu varas modernizēšanai un nostiprināšanai. Reforma ir bijusi sadrumstalota un nav spējusi novērst tiesu sistēmas nopietnās kļūmes, lielākoties tādēļ, ka nav bijis pietiekamas un nopietnas politiskas gribas, lai tiktu īstenotas patiesas pārmaiņas.

Problēmas, kas skar tiesu varu, ir sistemātiskas, un tām ir plašs spektrs. Parasti tiesas netiek pietiekami respektētas; labākajā gadījumā tās tiek uzskatītas par neefektīvām, ļaunākajā gadījumā – par neprasmīgām un korumpētām¹. Tiesu varas atzara administratīvā kapacitāte kopumā ir samērā zema; lai tiktu galā ar tiesu procesu milzīgo aizkavēšanos, ir nepieciešama vadības profesionalizācija, pietiekami daudz profesionālo un palīgdarbinieku un piemērots aprīkojums. Kāda vietējā sabiedriskā organizācija pat ir ziņojusi, ka galvenā cilvēktiesību problēma Latvijā ir ievērojama neizskatīto lietu daudzums tiesās, kā rezultātā cilvēki pārlietu ilgi tiek turēti pirmstiesas apcietinājumā².

Labākajā gadījumā ir bijuši tikai daļēji mēģinājumi risināt šos jautājumus un tiem nav bijis noteikts īstenošanas termiņš. Tiesu varas reforma ir norisinājusies *ad hoc* kā atbilde uz specifiskām problēmām, rezultātā tā nav radījusi efektīvu tiesnešu izvēles, apmācības, novērtēšanas un darba administrēšanas sistēmu. Problēmas, kas māj tiesu varas darbību, pārsvarā ir pastāvīgi nepietiekama finansējuma rezultāts, kas savukārt atspoguļo nepietiekamu politisko gribu.

Pēdējā laikā iesniegtie grozījumi likumos, kas regulē tiesu varu, sola nelielus uzlabojumus, bet pagaidām nešķiet, ka būtu pietiekama politiskā griba, kas varētu nodrošināt, ka šie grozījumi tiek efektīvi īstenoti dzīvē; pašlaik grozījumos pat ir iekļauti elementi, kas, visticamāk, nekādi neuzlabos tiesu varas stāvokli. Grozījumi palīdzēs tikai tad, ja tos sistemātiski ievieš dzīvē atbilstoši lielākam un daudz steidzamākam mērķim – patiesi neatkarīgas un spējīgas tiesu varas izveidošanai.

¹ Lai iepazītos ar detalizētu korupcijas novērtējumu Latvijā, tajā skaitā tiesās, sk. Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma, Pirmsiestāšanās procesa ES monitoringa: Korupcija un pretkorupcijas politika Latvijā (Atvērtās sabiedrības institūts, Budapešta, 2002. gada oktobris), <<http://www.eumap.org>> (skatīta 2002. gada 26. septembrī).

² “Cilvēktiesības Latvijā 2001. gadā”, Latvijas Cilvēktiesību un etnisko studiju centra ziņojums. Sk. <<http://www.politika.lv/index.php?id=102691&lang+lv>> (skatīts 2002. gada 26. septembrī).

A. NOTIKUMI, KAS PAŠLAIK IETEKMĒ TIESU STĀVOKLI UN NEATKARĪBU

Ir ierosinātas divas nozīmīgas izmaiņas tiesu varas darbībā: grozījumi likumā "Par tiesu varu" un koncepcija, kas paredz atsevišķas tiesu administrācijas izveidi. Kaut gan abi ieteikumi ir daudzsoļoši, politiskajām aprindām jāaņemas tos realizēt tā, lai uzlabotu sistēmu. Turklāt koncepcijā pašlaik ir priekšlikumi, kas nepalīdzēs labot nepietiekamo tiesu varas institucionālās neatkarības līmeni.

1. Ierosinātie grozījumi likumā "Par tiesu varu"

2002. gada sākumā Tieslietu ministrija ierosināja grozījumu paketi likumā "Par tiesu varu", mērķis galvenokārt bija risināt ilgstošo tiesas procesu aizkavēšanos un pārslodzi tiesās; pašlaik grozījumi tiek apspriesti Saeimā³. Grozījumos ir nosacījumi, kas ļauj atsevišķiem tiesnešiem vienlaicīgi strādāt vairākos tiesu procesos, izveidot standartizētu tieslietu iedalīšanu un ļauj pārvietot tiesu lietas un tiesnešus (ar viņu piekrišanu), lai tādējādi atvieglotu pārslogotos rajonus.

Tomēr grozījumiem nav noteikts termiņš, kad tie jāpieņem, un tie nav izraisījuši nozīmīgas diskusijas sabiedrībā vai profesionālu juristu vidū. Kaut gan šie grozījumi norāda uz potenciāli pozitīvu attīstību, ar tiem vien nepietiks, lai atrisinātu sistēmiskas problēmas, kas nomoka tiesu varu. Lai īstenotu izmaiņas sistēmā, tie jāatbalsta ar tādām politiskām darbībām kā palielināts finansējums un uzlabota tiesu sistēmas administratīvā kapacitāte gan valsts, gan tiesu līmenī.

2. Tiesu administrācijas izveidošana

Bažas, ko ir izteikusi Eiropas Savienība par nepietiekamo *de facto* tiesu varas neatkarību⁴, pamudināja Tieslietu ministriju ierosināt tiesu administrācijas izveidošanu⁵, lai uzlabotu tiesu varas pārstāvību *vis-à-vis* citiem atzariem un palīdzētu nostiprināt tiesnešu kontroli pār savu darbību, arī finansēm.

³ Grozījumi likumā "Par tiesu varu" (1. lasījums), pieņemti 2002. gada 6. jūnijā. Sk. <<http://www.saeima.lv>> (skatīts 2002. gada 6. augustā).

⁴ Eiropas Komisijas 2001. gada Latvijas Progresā ziņojums, 2001. gada 13. oktobris, B. 1.1. nodaļa. Sk. <<http://www.eumap.org>>.

⁵ Tiesu administrācijas koncepcija, 2001. gada 20. decembris. Sk. <<http://www.politika.lv/index.php?id=102382&lang=lv>> (skatīta 2002. gada 26. septembrī).

Tieslietu ministrijai ierosinājums paredz trīs iespējas: neatkarīgu tiesu aģentūru, daļēji autonomu iestādi ministrijas pārraudzībā vai struktūrvienību, kas darbotos Tieslietu ministrijā. Tikai pirmais variants patiešām labos tiesu varas nepietiekamās neatkarības problēmu un radīs apstākļus administratīvās kapacitātes attīstībai tiesu sistēmā. Tomēr neviens no ierosinājumiem formāli nav izstrādāts kā konkrēts likumdošanas ierosinājums, nav arī noteikts termiņš priekšlikuma iesniegšanai Saeimā.

B. TIESNEŠU PROFESIONĀLĀ KOMPETENCE

Sistēmai, kas nosaka tiesnešu izraudzīšanu un paaugstināšanu amatā, ir nepieciešama pamatīga reforma. Noteiktu kritēriju, caurskatāmu procedūru un profesionālisma trūkums izraudzīšanas un paaugstināšanas amatā laikā rada nopietnas bažas par pašreizējās sistēmas pamatotību. Kopā ar darbības novērtēšanas trūkumu un mazo ieguldījumu tiesnešu apmācībā šie faktori apdraud tiesnešu profesionālo kompetenci.

1. Izraudzīšana un paaugstināšana amatā

Gan noteiktu lēmumu kritēriju pieņemšanas trūkums, gan nepietiekama procedūras caurspīdība un attiecīgo profesionālo grupu ierobežots ieguldījums rada nopietnus jautājumus par tiesnešu izraudzīšanas un paaugstināšanas amatā sistēmas objektivitāti un tās iespējām radīt patiesi profesionālu tiesnešu korpusu.

Tieslietu ministrija ir atbildīga par rajona (pilsētu) un apgabaltiesu tiesnešu sākotnējo izraudzīšanu⁶. Gan pati ministrija, gan to tiesu priekšsēdētāji, kurās ir vakance, var aicināt individuāli iesniegt pieteikumu. Līdz ar izraudzīšanu kandidāti, kas ir tiesīgi tikt iecelti par tiesnešiem rajona (pilsētas) tiesā⁷, īsu laiku stažējas⁸. Kritēriji, pēc kuriem kandidāti tiek vērtēti un izvēlēti, lai stažētos, nav skaidri, un īsās praktiskās apmācības vērtība ir īpaši apšaubāma.

⁶ Likums "Par tiesu varu", 1992. gada 15. decembris (ar turpmākiem grozījumiem), *Ziņotājs*, 1993. gada 14. janvāris. (Augstākās tiesas tiesneša kandidātu apstiprināšanai amatā izvirza Augstākās tiesas priekšsēdētājs. Sk. likums "Par tiesu varu", 59. pants.)

⁷ Nosacījumi, lai persona varētu kļūt par tiesnesi rajona (pilsētas) tiesā, ir: Latvijas pilsonība, 25 gadu vecums, juridiskā izglītība un divu gadu darba pieredze juridiskajā specialitātē. Visiem kandidātiem jābūt "godīgiem juristiem", lai gan šī jēdziena nozīme nav izskaidrota. Sk. likums "Par tiesu varu", 52. (1) pants.

⁸ Likums "Par tiesu varu", 52. (5) pants. Tiesneša amata kandidātiem apgabaltiesā un Augstākajā tiesā nav nepieciešama stažēšanās.

Stažēšanās tiek noteikta, ņemot vērā neformālas intervijas ar Augstākās tiesas priekšsēdētāju un Tieslietu ministrijas Valsts sekretāra vietnieku, kaut gan nav juridisku nosacījumu, kas liktu to darīt. Kandidātu izraudzīšanai intervijām vai stažēšanās posmam nav skaidru kritēriju, kā arī, šķiet, nav nekādu pārbaudījumu kandidātu kvalifikācijai. Tiesnešu biedrības, profesionālo un akadēmisko aprindu pārstāvji nepiedalās stažēšanās kandidāta izvēles procesā.

Stažēšanās konkrētais ilgums, kas tiek noteikts atbilstoši individuālai programmai, ko sagatavo Tieslietu ministrija, ir atkarīgs no kandidāta pieredzes, un tas var būt no viena līdz pieciem mēnešiem ar iespēju to pagarināt līdz sešiem mēnešiem⁹. Ir apšaubāmi, vai šāda īsa praktiska apmācība – tikai viens mēnesis – ir pietiekama, lai pārbaudītu kandidāta piemērotību profesijai un sagatavotu viņu tiesneša amata ieņemšanai.

Līdzīgi posmi izraudzīšanās procedūrā nav pietiekami standartizēti un caurskatāmi. Pēc stažēšanās tiesas priekšsēdētājs novērtē kandidātu. Nav skaidru vadliniju vai vienotu izvērtēšanas kritēriju, lai palīdzētu tiesu priekšsēdētājiem izvērtēt tiesneša kandidātus, lai gan pietiek ar tiesas priekšsēdētāja negatīvu atsaukumi, lai kandidāts nevarētu piedalīties tālākā izraudzīšanās procesā¹⁰.

Saņemot pozitīvu atsaukumi, kandidātam jānokārto kvalifikācijas eksāmens, ko vērtē tiesnešu kvalifikācijas kolēģija¹¹. Eksāmens, ko sagatavo Tieslietu ministrijas Tiesu departaments, nav adekvāts, jo to veido tikai mutiska intervija, kurā pārbauda kandidāta juridiskās zināšanas. Nav rakstiskās daļas, netiek novērtēta juridiskā pamatošana vai juridisko tekstu sastādīšanas prasme, kandidāta atbilstība tiesneša amatam netiek novērtēta no psiholoģiskā viedokļa. Šķiet, ka nepastāv arī nekādi novērtēšanas kritēriji vai procedūras. Turklāt kolēģijā ir tikai tiesneši, kuri nav saņēmuši papildu apmācību, kas viņus sagatavotu tiesnešu kandidātu atbilstības izvērtēšanai¹². Visbeidzot, kolēģijas lēmums nav saistošs ministram, kuram tādējādi ir pārmērīgi plaša rīcības brīvība, iesakot kandidātus izvērtēšanai Saeimā.

⁹ Tieslietu ministrijas instrukcija par rajona (pilsētas) tiesas tiesneša kandidāta stažēšanās kārtību, 8. pants, pieņemta 1999. gada 2. septembrī.

¹⁰ Tieslietu ministrijas instrukcija par rajona (pilsētas) tiesas tiesneša kandidāta stažēšanās kārtību, 9. pants, pieņemta 1999. gada 2. septembrī.

¹¹ Likums "Par tiesu varu", 52. pants un Tieslietu ministrijas instrukcija par rajona (pilsētas) tiesas tiesneša kandidāta stažēšanās kārtību, 9. pants, pieņemta 1999. gada 2. septembrī.

¹² Tiesnešu kvalifikācijas kolēģijā ir desmit tiesneši: divi no Augstākās tiesas Senāta, pa vienam no Civillietu un Krimināllietu palātas un seši, kurus ievēl Latvijas tiesnešu konference, tie pārstāv rajona, apgabaltiesas un zemesgrāmatu nodaļas. Sk. likums "Par tiesu varu", 93. pants.

Šī procesa beigās rajona (pilsētas) tiesas tiesnešus Saeima ieceļ amatā uz trīs gadu pārbaudes laiku. Pēc šī termiņa tieslietu ministrs, ņemot vērā tiesnešu kvalifikācijas kolēģijas nesaistošu atzinumu, var ieteikt Saeimai iecelt tiesnesi amatā bez pilnvaru termiņa ierobežojuma vai atkārtoti iecelt amatā uz divu gadu termiņu. Ja Saeima apstiprina tiesnesi uz papildu divu gadu termiņu, tad pēc šī termiņa beigām Saeima – atkal darbojoties pēc tieslietu ministra priekšlikuma – var apstiprināt tiesnesi amatā bez pilnvaru termiņa ierobežojuma¹³.

Tieslietu ministrs saskaņā ar tiesnešu kvalifikācijas kolēģijas atzinumu, kas nav saistošs, var izlemt nevirzīt tiesnesi apstiprināšanai amatā bez pilnvaru termiņa ierobežojuma vai uz papildu termiņu, ja tiesneša darbība ir bijusi neapmierinoša¹⁴. Tomēr nav skaidrs, kādi kritēriji tiek izmantoti, lai noteiktu, ka tiesneša darbs ir bijis neapmierinošs. Tādējādi ministram un kvalifikācijas kolēģijai tiek piešķirta pārmērīgi liela rīcības brīvība, kas nodara kaitējumu gan jauno tiesnešu neatkarībai, gan kavē viņu profesionālo izaugsmi.

Tiesneša paaugstināšana amatā apgabaltiesā un Augstākajā tiesā tiek uzskatīta par jaunu iecelšanu amatā. Līdz ar to, ņemot vērā tiesnešu kvalifikācijas kolēģijas atzinumu, tieslietu ministrs un Augstākās tiesas priekšsēdētājs izvirza kandidātu apstiprināšanai Saeimā¹⁵. Kritēriji, ko izmanto tiesnešu kvalifikācijas kolēģija, izstrādājot atzinumu tieslietu ministram vai Augstākās tiesas priekšsēdētājam, nav noteikti¹⁶.

Ierosinātie grozījumu likumā “Par tiesu varu” nerisina daudzus trūkumus izraudzīšanās procesā¹⁷. Tie tikai palielina minimālo vecumu, kas jāsasniedz, lai persona varētu kļūt par tiesnesi, no 25 uz 28 gadiem un minimālo pieredzi juridiskajā specialitātē no diviem gadiem uz trim¹⁸.

¹³ Likums “Par tiesu varu”, 60. (1–2) pants.

¹⁴ Likums “Par tiesu varu”, 60. (3) pants.

¹⁵ Likums “Par tiesu varu”, 57., 59. pants.

¹⁶ Papildus bažām, kas ir izteiktas par tiesu neatkarību, ir apšaubāma šādas izraudzīšanās sistēmas lietderība, jo sākotnējam norīkojumam darbā apgabaltiesā vai Augstākajā tiesā netiek prasīta ne stažēšanās, ne kvalifikācijas eksāmens. Šajā gadījumā nav skaidri noteiktu kritēriju, izņemot pamatprasības, kas īpaši neatšķiras. Vienīgā atšķirīgā prasība ir tā, ka kandidātam jābūt ilgāku laiku strādājušam juridiskā specialitātē.

¹⁷ Augstākās tiesas priekšsēdētājs, kam izraudzīšanās procesā ir aktīva loma, atzina, ka “pašreizējā tiesnešu izraudzīšanās sistēma ir formāla. Tā neveicina visprofesionālāko juristu kļūšanu par tiesnešiem”. (*Diena*, 2002. gada 8. marts.)

¹⁸ Grozījumu projekts likumā “Par tiesu varu” (1. lasījums), pieņemts 2002. gada 6. jūnijā. Sk. <<http://www.saeima.lv>> (skatīts 2002. gada 26. septembrī).

2. Darbības novērtēšana un regulēšana

Pašlaik nav saskaņotas sistēmas tiesnešu darbības analizēšanai. Nav kritēriju, lai novērtētu un atalgotu tiesnešus, kam ir augsta kompetence, vai vadītu to tiesnešu profesionālo izaugsmi, kam nepieciešama papildu palīdzība. Būtiska novērtēšanas sistēma palīdzētu tiesnešiem uzlabot savas profesionālās prasmes.

Galvenā darbības kontroles metode ir kvalifikācijas sistēma, kas nosaka tiesnešu atalgojumu. Tiesnešiem ir sešas kvalifikācijas kategorijas, atbilstību tām nosaka tiesnešu kvalifikācijas kolēģija. Katrai kvalifikācijas kategorijai seko algas pielikums¹⁹. Tiesneši tiek automātiski ieteikti paaugstinājumam kvalifikācijas kategorijā, ja viņi ir nostrādājuši noteiktu laiku²⁰. Kaut gan likums nosaka, ka kolēģija ņem vērā tiesneša zināšanas un darba pieredzi²¹, tā pārceļ tiesnešus vairāk vai mazāk automātiski, tiklīdz viņi ir izpildījuši nosacījumu par minimālā nepieciešamā laika nostrādāšanu²². Šī pieeja neveicina profesionālu attīstību.

Lemjot par augstākas kvalifikācijas kategorijas piešķiršanu, tiesnešu kvalifikācijas kolēģija pārbauda tiesneša personīgo lietu²³. Kolēģija var arī ņemt vērā Tieslietu ministrijas Valsts sekretāra un tās tiesas priekšsēdētāja, kura tiesā tiesnesis strādājis, atsauksmes. Var izmantot arī informāciju, ko sniedz Tieslietu ministrijas Tiesu departaments, kaut gan šai informācijai mēdz būt vispārīgas statistikas raksturs. Katrā gadījumā – šo avotu izmantošana ir patvaļīga, jo nav formālu novērtējuma prasību vai noteiktu kritēriju, saskaņā ar kuriem novērtēt tiesneša darbību. Kvalifikācijas kategorijas paaugstināšanas laikā tiesnešu kvalifikācijas kolēģija neintervē tiesnešus, un šajā procesā netiek sniegta ne atskaite, ne rakstisks novērtējums²⁴, kas tiesnešiem un sabiedrībai šo procesu padara necaurskatāmu.

¹⁹ Likums "Par tiesu varu", 98. un 120. pants.

²⁰ Kad tiesnesis kļūst tiesīgs uz paaugstinājumu, tieslietu ministram jāsniedz atzinums par nākamās kategorijas piešķiršanu divu mēnešu laikā pēc tam, kad ir iestājušies apstākļi, kas ļauj tiesnesim pretendēt uz paaugstināšanu. Sk. Nolikums par tiesnešu kvalifikācijas kolēģiju un tiesnešu atestācijas kārtību, 4. daļa. Pieņemts 1999. gada 23. aprīlī.

²¹ Likums "Par tiesu varu", 98. pants.

²² Intervija ar Latvijas Tiesnešu biedrības prezidentu un Augstākās tiesas Krimināllietu palātas priekšsēdētāju Ivaru Bičkoviču 2002. gada 21. maijā.

²³ Personīgās lietas pārrauga Tieslietu ministrijas Personālvadības departaments. Tajās ir apelāciju rezultāti, kas tikušas ierosinātas pret konkrētā tiesneša spriedumu, viņa/viņas disciplinārlieta un sūdzības par šo tiesnesi, kā arī piezīmes par viņa/viņas piedalīšanos juridiskās tālākizglītības programmās.

²⁴ Intervija ar Latvijas Tiesnešu biedrības prezidentu un Augstākās tiesas Krimināllietu palātas priekšsēdētāju Ivaru Bičkoviču 2002. gada 21. maijā.

Juridisko profesiju pārstāvju un sabiedrības iespējas pārbaudīt tiesnešu darbu ir ierobežotas, jo tikai daži tiesu lēmumi ir pieejami un tiek publicēti. Pieeja tiesu lietām ir diezgan ierobežota; kamēr spriedumiem jābūt pasludinātiem publiski, pašas lietas ir pieejamas tikai pusēm, kas piedalās tajās²⁵. Lai gan sabiedrība un masu mediji parasti var iegūt informāciju par lietu izskatīšanas grafikiem pa tālrūni, lielākajā daļā tiesu šī informācija netiek regulāri izlikta publiski pieejamās telpās, paziņota masu medijos vai internetā. Tiesu administratīvais personāls bieži nesniedz informāciju vai pieprasa iemeslu, kādēļ informācija tiek pieprasīta²⁶. Bieži vien sabiedrības un masu mediju iespējas saņemt informāciju ir atkarīgas no tā, kāda ir tiesu priekšsēdētāja vai kancelejas darbinieka attieksme. Vienotu vadlīniju izveidošana tiesām, kas paredzētu regulāri publicēt un paziņot atklātībai tiesas iztiesājamo lietu sarakstu, kā arī paredzētu masu medijiem un sabiedrībai brīvu pieeju tiesu lietām, vairotu gan tiesu darbības kontroli, gan sabiedrības uzticēšanos tiesām.

Sabiedrībai ir ierobežotas iespējas iesniegt sūdzības. Kaut gan sūdzības var būt par pamatu disciplinārlietas izskatīšanai, tiesu priekšsēdētājiem ir tikai pienākums nodrošināt, ka atbilde uz sūdzību tiek sniegta savlaicīgi un ka cilvēks, kurš izvērtē iesniegumu un sagatavo atbildi, nav personiski ieinteresēts lietas rezultātā²⁷.

3. Tiesnešu profesionālā apmācība

Lai gan Tiesnešu apmācības centrs pastāv tādēļ, lai organizētu un vadītu tiesnešu apmācību, politiskā apņemšanās, lai nodrošinātu tiesnešu tālākizglītību, šķiet vāja. Tiesnešu apmācībai ir minimāls valsts finansējums un nav ilgtermiņa stratēģijas, kas nodrošinātu centra un tā apmācības programmu ilgtspēju vai to paplašināšanu, kā arī izstrādātu alternatīvu ilgtermiņa risinājumu.

Tieslietu ministrija juridiski ir atbildīga par tiesnešu apmācību²⁸. Praksē tiesnešu apmācību vada Tiesnešu apmācības centrs, kas ir Latvijas Tiesnešu biedrības un vairāku starptautisku organizāciju 1995. gadā dibināta bezpeļņas organizācija²⁹. Sākotnēji centru

²⁵ Kriminālprocesa kodekss, 95., 97., 100., 102., 103. pants. Civilprocesa likums, 74. pants.

²⁶ D. Kurpniece, L. Lazdāne. Pētījums "Informācijas pieejamība valsts un pašvaldību iestādēs". Sabiedrība par atklātību – Delna, Rīga, 2000. Sk. <<http://www.delna.lv>> (skatīts 2002. gada 26. septembrī).

²⁷ Likums "Iesniegumu, sūdzību un priekšlikumu izskatīšanas kārtība valsts un pašvaldību institūcijās", 1994. gada 17. oktobris, *Latvijas Vēstnesis*, 1994. gada 5. novembris.

²⁸ Likums "Par tiesu varu", 107. pants.

²⁹ Dibinātāju vidū ir Amerikas Juristu asociācija/ CEELI, ANO Attīstības programma un Sorosa fonds – Latvija. Latvijas Tiesnešu apmācības centra informācijas buklets, 2001. gada marts.

kopīgi finansēja Tieslietu ministrija un tā dibinātāji; tomēr bija paredzēts, ka pakāpeniski centru pilnībā finansēs un vadīs Latvijas valdība, un 1999. gadā vairāki līdzfinansētāji vai nu samazināja, vai atteica pavisam savu atbalstu³⁰. Tā rezultātā centrs nav saņēmis pietiekami daudz līdzekļu savai darbībai. Lai gan 2000. gadā Tieslietu ministrija noslēdza līgumu, kas mācību organizēšanas un nodrošināšanas funkcijas nodeva centram, kā arī nedaudz palielināja savu finansējuma daļu, centra ilgtermiņa perspektīvas nav skaidras³¹.

2000. un 2001. gadā Tiesnešu apmācības centram tika piešķirti 40 000 Ls (€ 71 000). 2002. gadā valdības finansējums tika palielināts līdz 60 000 Ls (€107 000)³². Nepietiekamais un neskaidrais finansējums liek ierobežot mācības pārsvarā ar periodiskiem semināriem par jauniem materiālo un procesuālo tiesību aktiem. Netiek rīkoti īpaši kursi tiesnešiem, kuri uzņemas amatus vadības vai administratīvajās struktūrās, tiesu priekšsēdētājiem vai tiesu palātu priekšsēdētājiem. Nav arī īpašu kursu, kas sagatavotu tiesnešus amata ieņemšanai augstākas pakāpes tiesā³³.

Tiesnešu apmācības centrs turpina saņemt materiālus dāvinājumus un noteiktu finansējumu no tā dibinātājiem un citām starptautiskām institūcijām, lai nodrošinātu tā darbību un speciālās programmas. Kaut gan tas dod labumu, šis papildu mācības neveicina tiesnešu mācību ilgtermiņa nostiprināšanu un valstij pašai vajadzētu darīt vairāk, lai apmierinātu šo vajadzību.

Tiesnešu apmācības centrs piedāvā iespējas un struktūru, lai nodrošinātu kvalitatīvas tiesnešu mācības. Pateicoties ārvalstu ziedotājiem, centrā ir piemērotas mācību telpas, kas ir nodrošinātas ar visām nepieciešamākajām un modernākajām iekārtām, kā arī darbinieki ar pietiekamu organizatorisko pieredzi. Tomēr nav ilgtermiņa plāna, kas nodrošinātu centra darbības ilgtspēju un paplašināšanu, lielākoties tādēļ, ka valsts finansējums nākotnē ir pilnīgi neparedzams. Turklāt nav skaidrs, vai nesen ierosinātā tiesu administrācija, ja tā tiks dibināta, pārņems centra funkcijas. Tiesu administrācijas koncepcija šo jautājumu neapskata³⁴.

³⁰ “Tiesu informācijas caurredzamība, ES PHARE tehniskās palīdzības projekts “Korupcijas novēršana tiesu sistēmā”, 2002. gada 26. marts. Sk. <<http://www.policy.lv/index.php?id=100640&lang=en>> (skatīts 2002. gada 26. septembrī).

³¹ Līgums ir spēkā līdz 2004. gada beigām.

³² Latvijas Tiesnešu apmācības centra direktora Roberta Rūša sniegtā informācija 2002. gada aprīlī.

³³ “Tiesu informācijas caurredzamība, ES PHARE tehniskās palīdzības projekts “Korupcijas novēršana tiesu sistēmā”, 2002. gada 26. marts. Sk. <<http://www.policy.lv/index.php?id=100640&lang=en>> (skatīts 2002. gada 26. septembrī).

³⁴ Tiesu administrācijas koncepcija, 2001. gada 20. decembris. Sk. <<http://www.politika.lv/index.php?id=102382&lang=lv>> (skatīta 2002. gada 26. septembrī); A.2. nodaļu “Tiesu administrācijas izveidošana”.

C. TIESU INSTITUCIONĀLĀ NEATKARĪBA

Tieslietu ministrijas rīcībā saglabājas pārmērīgi lielas tiesu pārraudzības funkcijas, tā apdraudot to neatkarību un kavējot tiesu varas administratīvās kapacitātes attīstību, – pat ministrijas spējas īstenot šīs funkcijas pietiekami profesionāli nav pietiekamas. Tiesu līmenī arī tiesu priekšsēdētājiem trūkst profesionālu organizatorisko iemaņu. Neatkarīgi no tā, kāda institūcija vadīs tiesu sistēmas darbu, tai jāpildinveido profesionālās spējas, jānodrošina labāki darba apstākļi atsevišķās tiesās un jārisina neefektīvie procesi, kas novērš tiesnešus no viņu tiešā darba.

1. Tiesu pārvaldīšana un administrēšana

Tik ilgi, kamēr Tieslietu ministrija turpinās īstenot savu pašreizējo lielo ietekmi pār tiesu ikdienas darbību, tiesu vara nekad neuzkrās administrēšanas pieredzi, kas nepieciešama, lai nodrošinātu tās autonomiju un kompetenci. Tik tālu, cik ministrija saglabā šīs pilnvaras, tai – vai kādai citai institūcijai, kas galu galā īsteno administratīvo kontroli pār tiesām – jāpildinveido profesionālā administratīvā kapacitāte.

Vispārējā pirmo divu instanču tiesu politikas izstrādāšana un administrēšana ir dažas no Tieslietu ministrijas galvenajām funkcijām³⁵. Ministrija pārstāv tiesu varu attiecībā ar citiem varu atzariem, nosaka prioritātes, sagatavo budžetu un sadala iedalīto finansējumu, vāc datus par tiesu darbību, sagatavo organizatoriskos standartus, pārrauga tiesu darbu un nodrošina tiesas ar nepieciešamajiem materiāliem³⁶. Šādu daudzu regulēšanas, vadības, informācijas vākšanas un pārraudzības funkciju koncentrācija ministrijā padara tiesas atkarīgas no tās gandrīz visos jautājumos³⁷.

Tieslietu ministrija pārvalda rajona (pilsētas) un apgabaltiesas ar īpaša Tiesu departamenta un tiesu priekšsēdētāju palīdzību, kuri atbild par ikdienas administrēšanu. Papildus šīm funkcijām Tieslietu ministrijai ir tiesības veikt rajona (pilsētas) un apgabaltiesu pārbaudes, izmantojot ministrijas darbiniekus vai Augstākās tiesas un apgabaltiesu darbiniekus. Tomēr praksē tiesnešus parasti neiesaista pārbaudēs, tās pilnībā īsteno ar ministrijas darbinieku palīdzību. Šādas pārbaudes kopā ar citām ministrijas plašajām pilnvarām, kaut gan tās netiek īstenotas attiecībā uz pašu tiesnešu lēmumu pieņemšanu,

³⁵ Augstākā tiesa tiek pārvaldīta autonomi.

³⁶ Likums "Par tiesu varu", 108. pants.

³⁷ Sk. Pirmsiestāšanās ES monitoringa programma, Pirmsiestāšanās procesa ES monitorings: Tiesu varas neatkarība (Atvērtās sabiedrības institūts, 2001. gada oktobris), 239. lpp.

bieži kalpo par līdzekli, lai ierobežotu tiesnešus un pakļautu tos ministrijai. Organizatoriskā atkarība un tiesu sistēmas pakļautība ministrijai savukārt rada apstākļus, lai izpildvara varētu nepieļaujami ietekmēt tiesnešus, īpaši tiesu priekšsēdētājus, un nepieļautu neatkarīgas vadības attīstību.

Turklāt šķiet, ka Tieslietu ministrija nav spējīga nodrošināt stratēģisku vadību un pietiekamu administratīvo atbalstu tiesu darbībai. Pateicoties ministrijas pastāvīgajam vājumam pārvaldīšanas jomā, tā nav spējusi nodrošināt atbalstu būtiskai tiesu reformai. Ministrija nav izstrādājusi īpašus standartus, lai regulētu administratīvos lēmumus tādos jautājumos kā tiesnešu un tiesu palīgdarbinieku skaita noteikšana tiesās atbilstoši tiesu noslogojumam, nodrošinājums ar tehnoloģijām un iekārtām, tiesu telpas un aprīkojums.

Lai gan tikai ministrija ir atbildīga par tiesu budžeta sagatavošanu un piešķirto līdzekļu sadali³⁸, tā nav izstrādājusi skaidrus kritērijus budžeta pieprasījumu izskatīšanai vai piešķirto līdzekļu sadalei. Tas rada situāciju, kad personiskās attiecības starp rajona (pilsētu) un apgabaltiesu priekšsēdētājiem un Tieslietu ministriju var lielā mērā ietekmēt budžeta sadali noteiktām tiesām. Savukārt standartu trūkums veicina ilgstošu nepietiekamu finansējumu tiesām³⁹. Nepietiekamā finansējuma dēļ cieš personāla kvalifikācija, aprīkojums, tiesas tiek pārslogotas un lietu izskatīšana aizkavējas.

Atbildot uz starptautisko institūciju, īpaši Eiropas Savienības, rekomendācijām, kas ieieica nostiprināt un attīstīt tiesu varu, Tieslietu ministrija ir sagatavojusi Tiesu administrācijas koncepciju⁴⁰. Šajā dokumentā tiek pieminēta iespēja nodot atbildību par tiesu administrēšanu no ministrijas autonomai valsts iestādei. Tomēr jaunās koncepcijas apspriešana bijusi samērā lēna⁴¹: pēc tam, kad tā tika izsludināta Valsts sekretāru sanāksmē 2001. gada decembrī, 2002. gada augustā koncepciju apstiprināja Ministru kabineta komiteja, kas ir pēdējais posms pirms dokumentu izskatīšanas Ministru kabinetā.

³⁸ Nevienā no budžeta izstrādāšanas stadijām rajona (pilsētas) un apgabaltiesām nav pieejas to budžeta sadalei.

³⁹ 2002. gadā tiesu varai ir piešķirts lielāks finansējums, tomēr finansējuma līmenis joprojām ir zems. 2001. gadā tiesu finansējums bija 7 316 892 lati (aptuveni €13 193 000), kas ir aptuveni 0,50 procentu no visa valsts budžeta. 2002. gadā budžets ir 10 417 924 lati (aptuveni €18 785 000), kas ir 0,60 procentu no kopējā valsts budžeta. Sk. Valsts budžeta likums 2002. gadam, *Latvijas Vēstnesis*, 2001. gada 19. decembris.

⁴⁰ Tiesu administrācijas koncepcija, 2001. gada 20. decembris. Sk. <<http://www.politika.lv/index.php?id=102382&lang=lv>> (skatīta 2002. gada 25. septembrī).

⁴¹ Sk. A.2. nodaļu "Tiesu administrācijas izveidošana".

2. Tiesu administrēšanas kapacitāte

Tiesu līmenī vadītājiem trūkst profesionālo un vadības spēju. Tiesu priekšsēdētāju mācībām, kurās tiktu iekļauta vispārēja atbildība par vadību, jābūt tūlītējai prioritātei, kaut gan ilgtermiņa risinājums būtu koncentrēties uz profesionālas tiesu vadības izveidošanu.

Tiesu priekšsēdētāji vada un kontrolē tiesu darbību; viņiem palīdz tiesu priekšsēdētāju vietnieki un tiesu kancelejas vadītājs. Tiesu priekšsēdētāji un to vietnieki pārbauda lietu sadali un virzību; jaunāko tiesnešu un tiesu personāla juridisko apmācību; tiesu grafikus; tiesu statistikas apkopošanu un tiesu lēmumu izpildi. Neņemot vērā nozīmīgo atbildību vadības un personāla jomā, atbilstoša izglītība, apmācība vai pieredze nav priekšnoteikums, lai personu ieceltu šajos amatos. Tieslietu ministrija ieceļ rajona tiesu priekšsēdētājus, bet Saeima ieceļ apgabaltiesu un Augstākās tiesas priekšsēdētājus no šo tiesu tiesnešu vidus⁴². Kaut gan tiesnešu kvalifikācijas kolēģija sniedz atzinumu par kandidātiem tiesu priekšsēdētāja amatam rajona un apgabaltiesu līmenī⁴³, nepastāv skaidri kritēriji, lai novērtētu viņu spējas vadīt.

Nav īpašu kursu tiesnešiem, kas ir tikko nozīmēti vadības amatiem, kā arī šīm amatpersonām netiek nodrošināta atbilstoša apmācība pēc stāšanās amatā. Ja viņu uzdevums ir modernizēt un palielināt tiesu darbības efektivitāti, tad tiesu priekšsēdētājiem un viņu vietniekiem ir nepieciešama apmācība tādās jomās kā stratēģiskā plānošana, personālvadība un lietvedība. Turklāt noteiktām vadības funkcijām jāpāriet profesionālu tiesu varai nepiederošu pārvaldības speciālistu pārziņā, kas darbojas tiesu priekšsēdētāju vispārējā pārraudzībā.

Grūtības tiesu pārraudzībā ir saistītas ar kvalificētu profesionālo un palīgdarbinieku trūkumu⁴⁴, tādējādi tiesneši ir pārslogoti ar tādām tehniskām lietām kā uzziņu sagatavošana un tiesas dokumentu nosūtīšana. Lietas sagatavošanas iztiesāšanai procesam kopumā ir nepieciešami uzlabojumi, un šis process iegūtu, ja tiktu iesaistīti motivēti, ar tiesu varu nesaistīti profesionāļi. Viņi ļautu tiesnešiem efektīvāk koncentrēties uz savām tiešajām lietu izskatīšanas funkcijām.

Sabiedrības pieeja informācijai par tiesu darbību nav pietiekama; Tieslietu ministrijas veikto periodisko pārbaūžu un auditu rezultāti un secinājumi rajonu (pilsētu) un apgabaltiesās nav publiski pieejami. Sabiedrības kritika, komentāri un ierosinājumi var būt vērtīgi, palīdzot uzlabot tiesu administrāciju.

⁴² Likums "Par tiesu varu", 33., 40.–41., 50. pants.

⁴³ Likums "Par tiesu varu", 33. (1), 40. (1), 50. (1) pants.

⁴⁴ Intervija ar Latvijas Tiesnešu biedrības prezidentu un Augstākās tiesas Krimināllietu palātas priekšsēdētāju Ivaru Bičkoviču 2002. gada 21. maijā.

Personāla, telpu un aprīkojuma resursu trūkuma rezultāts ir slikts aprīkojums⁴⁵, nepietiekamas un novecojušas iekārtas⁴⁶, nepietiekams un slikti apmācīts tiesu personāls⁴⁷ un nepietiekami juridiskās izpētes avoti⁴⁸. Slikti darba apstākļi veicina nopietnu lietu izskatīšanas aizkavēšanos un uzkrāšanos. Tiesas regulāri neievēro procesuālās prasības, kas nosaka laika ierobežojumus lietu izskatīšanai. Daudzās tiesās iztiesājamo lietu saraksts ir tik pārpildīts, ka lietu izskatīšana tiek nozīmēta vairākus gadus uz priekšu. Sliktākā situācija ir Rīgas apgabaltiesā, kas pašlaik nozīmē lietu izskatīšanu uz 2004. gadu; krimināllietu apelācijas dažreiz tiek izskatītas pēc tam, kad apelācijas iesniedzēji ir izcietuši sodu un tikuši atbrīvoti⁴⁹.

Ir bijuši vairāki mēģinājumi risināt lietu izskatīšanas aizkavēšanos un mazināt to uzkrāšanos. Grozījumi Latvijas Kriminālprocesa kodeksā, kas tika pieņemti 2001. gada februārī, samazināja to krimināllietu skaitu, ko pirmajā instancē izskatīja apgabaltiesas⁵⁰. Grozījumi arī ļāva pārcelt krimināllietas no vienas rajona tiesas uz citu, lai paātrinātu lietu izskatīšanu⁵¹. Citi centieni, tajā skaitā pensijā aizgājušo tiesnešu pieņemšana darbā uz laiku un tiesnešu skaita palielināšana Rīgas apgabaltiesā, kur lietu uzkrāšanās ir patiešām akūta⁵², varētu radīt kādus uzlabojumus.

⁴⁵ Daudzas tiesu ēkas neatbilst elementārām darbības prasībām. Nepietiek kabinetu tiesnešiem un tiesu personālam, tiesas zāļu un noliktavu telpu.

⁴⁶ Daudzās tiesās tādas tehniskās iekārtas kā printeri, kopētāji un seifi ir sliktā kvalitātē un nav pietiekamā daudzumā. Tiesu zālēs nav magnetofonu vai stenografēšanas iekārtu, lai ierakstītu tiesas procesu. Tā vietā tiesu sekretāri tiesas procesa protokolu raksta ar roku, kas samazina tiesu procesa efektivitāti, padara laikietilpīgāku apelācijas procesu un pieļauj datu iespējamu sagrozišanu.

⁴⁷ Profesionālā un tehniskā personāla trūkums, šķiet, ir zemo darba algu un no tā izrietošās lielās personāla mainības sekas. Tiesu personāla vidējā alga ir 100 Ls mēnesī (apmēram €180), kas ir divas trešdaļas no vidējās algas valstī. Arī personāla telpu trūkuma rezultāts ir lielā personāla mainība. 2002. gadā līdz šim brīdim nav tikusi plānota nekāda tiesu personāla apmācība.

⁴⁸ Lielākajā daļā tiesu, ieskaitot Augstāko tiesu, nav juridiskās bibliotēkas. Kaut gan pastāv tiesību aktu, starptautisko tiesību dokumentu un spriedumu elektroniskā datu bāze, tā nav pieejama visām tiesām.

⁴⁹ "Kas notiek Latvijā?", 2002. gada 29. maijs.

⁵⁰ Grozījumi Latvijas Kriminālprocesa kodeksā, pieņemti 2001. gada 15. februārī, *Latvijas Vēstnesis*, 2001. gada 6. marts.

⁵¹ Grozījumi Latvijas Kriminālprocesa kodeksā, pieņemti 2001. gada 15. februārī, *Latvijas Vēstnesis*, 2001. gada 6. marts.

⁵² "Kas notiek Latvijā?", 2002. gada 29. maijs.

Lai gan šie līdzekļi var veicināt lietu uzkrāšanās samazināšanos, tie nav pietiekami, lai mainītu lietu izskatīšanas aizkavēšanās sistēmiskās problēmas. Lai risinātu lietu izskatīšanas aizkavēšanos, nav vispusīga valsts plāna, kas ietvertu jaunu pieeju, piemēram, alternatīvus strīdu risināšanas veidus. Plāna trūkums tiecas novērst politiskus, valsts amatpersonas un tiesnešus no citām svarīgām reformām un samazina sabiedrības atbalstu tiesu varai. Ir izveidota darba grupa, lai sagatavotu kriminālprocesa vispārēju reformu. Tomēr nav paziņots datums, kad šo darbu vajadzētu pabeigt. Ierosinātie grozījumi likumā “Par tiesu varu” izlīdzinās lietu sadales sistēmu, kaut arī tie neskaidro, kādi būs lietu sadales kritēriji⁵³.

D. IETEIKUMI

1. Latvijas valdībai un likumdevēja varai

- Atzīt tūlītējas, nopietnas un ilgstošas politiskās apņemšanās nepieciešamību vispusīgai tiesu reformai.
- Izstrādāt vispusīgas reformas, kuru mērķis būtu tiesu varas reorganizācija un modernizācija, īpaši palielinot tās institucionālo un finansiālo autonomiju.
- Nodrošināt, lai jau sāktās vai ierosinātās reformas nekaitē tiesu varas neatkarībai vai nesamazina tiesu varas administratīvo kapacitāti.
- Izveidot tiesnešu izraudzīšanās un amatā paaugstināšanas sistēmu, paredzot skaidrus kritērijus lēmumu pieņemšanai un caurskatāmu procesu.
- Izstrādāt pilnvērtīgu novērtējuma sistēmu, kuras pamatā būtu skaidri un jēgpilni kritēriji un caurredzams process tiesnešu darbības novērtējumam, nevis amatā nostrādātais laiks.
- Nodrošināt tiesnešu mācību konsekventu finansēšanu un institucionālo ilgtspēju. Noteikt par prioritāti tiesu vadītāju un tiesu personāla apmācību.
- Pastiprināt pūles, lai samazinātos lietu izskatīšanas aizkavēšanās un iztīrīt tādas pilotprojektus kā alternatīvie strīdu risināšanas mehānismi.

⁵³ Sk. A.1. nodaļa “Ierosinātie grozījumi likumā “Par tiesu varu””.

2. Eiropas Savienībai

- Akcentēt drīzāk vispusīgas nekā fragmentāras tiesu reformas nepieciešamību, lai atrisinātu tiesu sistēmas institucionālās neatkarības un kapacitātes trūkumu.
- Palīdzēt Latvijai izveidot efektīvu reformu programmu, noskaidrojot vērtības, kas ir kopīgas Eiropas Savienībai un būtiskas dalībai tajā, attiecinot to uz neatkarīgu un funkcionējošu tiesu varu, palīdzēt izstrādāt minimālās to vērtību izpausmes konkrētā politikā, ko pieprasa ilgstoša dalība Eiropas Savienībā.
- Ņemot vērā citu dalībvalstu un kandidātvalstu pieredzi, nodrošināt tehnisku palīdzību Latvijai, izstrādājot noteiktus kritērijus un metodes tiesnešu izvēlē, paaugstināšanā amatā un darbības novērtējuma izveidē.
- Atbalstīt tiesnešu mācību institucionālu nostiprināšanu un veicināt tiesnešu mācībspēku apmaiņu ar citām ES kandidātvalstu un dalībvalstu mācību iestādēm, lai uzlabotu juridisko un pārvaldes prasmju apmācību tiesnešiem un administratīvās prasmes personālam.
- Sniegt tehnisku palīdzību efektīvu līdzekļu izstrādāšanai, kas samazinātu lietu izskatīšanas milzīgo aizkavēšanos un uzkrāšanos.