

Program
Monitoringu
Akcesji do Unii
Europejskiej (UE)

*Sprawność
sądownictwa*

RAPORTY KRAJOWE

POLSKA

2002

Wydane przez

OPEN SOCIETY INSTITUTE

Október 6. u. 12.
H-1051 Budapeszt
Węgry

400 West 59th Street
Nowy Jork, NY 10019
USA

© OSI/Program Monitoringu Akcesji do UE, 2002
Wszelkie prawa zastrzeżone.

Program Monitoringu Akcesji do UE

Október 6. u. 12., H-1051 Budapeszt, Węgry

Strona internetowa
www.eumap.org

Wydanie macierzyste w języku angielskim zawiera rozdziały na temat Polski oraz pozostałych dziewięciu państw Europy Środkowej i Wschodniej, kandydujących do UE. Jest ono dostępne pod adresem: <www.eumap.org>.

Wydanie w polskiej wersji językowej

Fundacja im. Stefana Batorego
ul. Sapieżyńska 10a, 00-215 Warszawa
www.batory.org.pl

ISBN: 83-915640-9-6

Tłumaczenie
Marek Tulipan

Redakcja merytoryczna
Łukasz Bojarski

Skład i przygotowanie do druku
Michał Poloński

Projektowanie i układ graficzny: Q.E.D. Publishing

Warszawa, listopad 2002

Egzemplarze niniejszej pozycji można zamawiać w siedzibie wydawcy.

SPIS TREŚCI

Podziękowania	5
Przedmowa	7
Słowo wstępne	9
Sprawność sądownictwa w procesie akcesji do UE	11
Sprawność sądownictwa w Polsce	55

Podziękowania

Program Monitoringu Akcesji do UE w ramach Open Society Institute pragnie podkreślić pierwszoplanową rolę następujących osób w badaniach i tworzeniu wstępnych wersji zamieszczonych tu raportów monitoringowych. Ostateczną odpowiedzialność za treść raportów ponosi Program.

Bulgaria	Yonko Grozev,	<i>Fundacja Helsińska</i>
Czechy	Miroslav Krutina,	<i>Fundacja Helsińska</i>
Estonia	Jaan Ginter,	<i>Wydział Prawa Uniwersytetu w Tartu</i>
Węgry	Agnès Köver, András Medgyesi,	<i>Szkoła Prawa ELTE Medgyesi & Nagy</i>
Łotwa	Kristīne Krūma,	<i>Szkoła Prawa w Rydze</i>
Litwa	Linas Sesickas,	<i>Bernotas & Dominas GLIMSTEDT</i>
Polska	Łukasz Bojarski,	<i>Helsińska Fundacja Praw Człowieka</i>
Rumunia	Monica Macovei, Ioana Cornescu,	<i>Helsiński Komitet Praw Człowieka Niezależna konsultantka</i>
Słowacja	Jozef Malý,	<i>Detvai Ludik Malý Udvaros</i>
Słowenia	Boštjan Zalar,	<i>Uniwersytet w Ljubljanie, Wydział Nauk Społecznych</i>

CZŁONKOWIE RADY PROGRAMOWEJ

Karoly Bard	<i>Uniwersytet Środkowoeuropejski, Węgry</i>
Giuseppe di Federico	<i>Wyższa Rada Sędziów, Włochy</i>
Rosa H.M. Jansen	<i>Sąd Rejonowy w Utrechcie, Holandia</i>
Ernst Markel	<i>Sąd Najwyższy Austrii; Europejskie Stowarzyszenie Sędziów</i>
Peep Pruks	<i>Uniwersytet w Tartu; Fundacja Otwarta Estonia</i>
Andras Sajo	<i>Uniwersytet Środkowoeuropejski, Węgry</i>
Renate Weber	<i>Fundacja na Rzecz Społeczeństwa Otwartego w Rumunii</i>

Pragniemy również podziękować następującym osobom za ich nieoceniony wkład w powstanie raportów w postaci badań lub recenzji i krytycznych uwag do wstępnych wersji raportów: Lucie Atkins, James A. Goldston, Valts Kalniņš, Ignat Kolchev, Katri Paas, Birgit Punison, Janja Roblek, Petr Smolik, Daniel Ďmihula, Marek Tulipan.

PROGRAM MONITORINGU AKCESJI DO UE

Rachel Guglielmo	<i>Dyrektor Programu</i>
Henrikas Mickevičius	<i>Konsultant Prawny</i>
Timothy Waters	<i>Doradca Prawny</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>Asystent Programu</i>
Andrea Kiss	<i>Asystent Programu</i>

Przedmowa

Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej (*EU Accession Monitoring Program – EUMAP*), prowadzony przez Open Society Institute, został zapoczątkowany w 2000 r. dla wspierania niezależnego monitoringu procesu poszerzania Unii Europejskiej.

Zachowując spójność z szerszymi celami Open Society Institute, EUMAP skupił się na monitorowaniu wypełniania przez rządy politycznych kryteriów członkostwa w UE, ustanowionych podczas spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r.:

Członkostwo wymaga, by państwo kandydujące osiągnęło stabilność instytucji gwarantujących ustroj demokratyczny, prawa człowieka, rządy prawa oraz poszanowanie i ochronę mniejszości.

Raporty EUMAP są opracowywane przez niezależnych ekspertów z monitorowanych krajów. Mają one na celu promowanie odpowiedzialnego poszerzania UE o kolejne państwa przez podkreślanie wagi kryteriów politycznych i kluczowej roli społeczeństwa obywatelskiego we wspieraniu wypełniania przez rządy tych kryteriów – tak przed, jak i po przystąpieniu do UE.

W 2001 r. EUMAP opublikował dwa pierwsze tomy raportów monitoringowych, dotyczące niezawisłości organów sądowniczych i ochrony mniejszości w dziesięciu krajach Europy Środkowej i Wschodniej kandydujących do UE. W 2002 r. wydane zostały nowe, bardziej szczegółowe raporty na temat mniejszości (dotyczące również pięciu największych państw członkowskich UE), a także raporty na temat sprawności sądownictwa, korupcji oraz – we współpracy z Sieciowym Programem Kobięcym OSI (*OSI's Network Women's Program*) i Fundacją Społeczeństwa Otwartego w Rumunii – na temat równości szans dla kobiet i mężczyzn w państwach kandydujących Europy Środkowej i Wschodniej.

Raporty EUMAP z 2002 r. na temat sprawności sądownictwa obejmują zarówno problematykę zdolności sędziów do wydajnego i kompetentnego pełnienia obowiązków, jak i wydolności organizacyjnej organów sądowniczych i sądów.

Metodologia EUMAP monitorowania sprawności sądownictwa (do wglądu na stronie www.eumap.org) została opracowana przez Program z udziałem międzynarodowej rady programowej. Metodologia ta umożliwia opracowanie orygi-

nalnego raportu w oparciu o istniejące badania, analizy przypadków (*case studies*), analizy ustawodawstwa oraz wywiady przeprowadzone przez autorów wstępnych wersji raportów z poszczególnych krajów. Raporty krajowe nie pretendują do miana wyczerpujących czy naukowych badań poszczególnych dziedzin; ich główną zaletą jest spójne zastosowanie tej samej metodologii do wszystkich monitorowanych państw. EUMAP przyjmuje pełną odpowiedzialność za ich ostateczną zawartość.

Słowo wstępne

Publikacja niniejszego tomu na temat sprawności/wydolności sądownictwa (*judicial capacity*) uzupełnia publikację wydanego w 2001 r. tomu poświęconego niezawisłości organów sądowniczych (*judicial independence*); między tymi pojęciami istnieje oczywisty i bliski związek. Wymiar sprawiedliwości jest instytucją publiczną, stworzoną by pełnić ważne funkcje społeczne. Sposób, w jaki jego członkowie – sędziowie i podległy im personel – są wybierani, awansowani, szkoleni, oceniani i dyscyplinowani, sposób, w jaki pełnią swoje obowiązki, tak indywidualnie jak i zbiorowo, a także sposób zarządzania sądami są elementami składającymi się na sprawność sądownictwa.

Jednocześnie każda z tych sfer zawiera element *władzy*, i tym samym jest powiązana z niezawisłością. Jakie osoby i jakie instytucje mają kontrolować sądownictwo? Liczba podmiotów politycznych i społecznych jest tu ograniczona: władza wykonawcza (Ministerstwo Sprawiedliwości), parlament, krajowe rady sądownictwa i same sądy, w tym sądy najwyższe i konstytucyjne (co wynika z ostatnich decyzji sądów konstytucyjnych w Czechach i na Węgrzech w kwestii reform sądownictwa) oraz prezesi sądów. Kto i w oparciu o jakie procedury podejmuje decyzje?

We wszystkich krajach reforma sądownictwa jest związana z ryzykiem przeszkód, trudności i opóźnień, szczególnie w krajach Europy Środkowej i Wschodniej po pół wieku rządów partii komunistycznych, podczas których wymiar sprawiedliwości, sądy i samo prawo były deprecjonowane i używane jako zwykłe narzędzia władzy. Ich rehabilitacja w opinii publicznej i osiągnięcie przez nie rzeczywistej niezależności wymagają zarówno czasu, jak i namacalnych osiągnięć – dowodów ich efektywności i odpowiedzialności – poza samą literą prawa. Stąd też pojawia się nieco niepokojące pytanie: komu zależy dziś na reformie sądownictwa?

Wartościowe opracowania zawarte w niniejszym tomie są żywym obrazem wielu paradoksów: we wszystkich państwach kandydujących potrzebne są głębokie reformy strukturalne dla zapewnienia sądownictwu zdolności do pełnienia jego konstytucyjnej misji zgodnie ze standardami demokratycznego społeczeństwa. Reformy takie wymagają silnej i trwałej woli politycznej ze strony parlamentów i rządów – można jednak zadać pytanie, czy taka wola rzeczywiście istnieje, a nawet jak spójna była Unia Europejska we wzywaniu do takiego zaangażowania.

Podmioty polityczne z natury swej niechętnie wyzbywają się wielu środków prawnych i faktycznych, za pomocą których można wpływać na wymiar sprawiedliwości lub czynić go podatnym na naciski z zewnątrz. Kolejne strony publikacji zawierają konkretne i niezaprzeczalne przykłady niewłaściwej uznaniowości, braku przejrzystości i niejasnych procedur; co równie ważne, wskazują one na potrzebę bardziej przejrzystych standardów, tak by państwa – zarówno jako kandydaci, a później jako członkowie – mogły wiedzieć, w jaki sposób powinny działać w warunkach społeczeństwa demokratycznego. Rządowi i parlamentom należy się uznanie, gdy próbują pokonać te przeszkody, oraz zachęta do większej determinacji, gdy tego nie czynią.

Last but not least, próby całościowych reform mogą napotkać również opór w postaci korporacjonizmu: istnieje ryzyko przekształcania się korpusu sędziowskiego w odizolowany i konserwatywny cech, opierający się zmianom i odpowiedzialności, a wszystko to pod sztandarem niezawisłości.

Zwolennicy reform sądownictwa stoją przed trudnym, lecz koniecznym do podjęcia zadaniem. Wartościowe opracowania zawarte w niniejszym tomie wskazują, iż początek reform w niektórych państwach był nieco opóźniony. Rok 2002 przyniósł falę działań reformatorskich, prawdopodobnie w obliczu nadchodzącego posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze, gdzie, jak się wydaje, zapadnie decyzja o przyjęciu państw kandydujących do UE. Widać jednak dość wyraźnie, że nawet gdy państwa te zostaną przyjęte, pozostanie jeszcze wiele do zrobienia, szczególnie w zakresie naboru, szkolenia i oceny; zobowiązania podjęte przez państwa nie są bowiem zobowiązaniami akcesyjnymi, lecz członkowskimi.

Kolejne strony publikacji stanowiąc będą wartościowy przewodnik dla wszystkich osób zaangażowanych na tym polu; Programowi Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej, prowadzonemu przez Open Society Institute, oraz autorom należy się uznanie za udostępnienie takiego bogactwa przydatnych informacji i ocen. Co ważniejsze, ich wnioski zasługują na zapoznanie się z nimi i podjęcie stosownych działań przez wszystkich zainteresowanych pytaniem o przyszłość Unii.

Roger ERRERA
Profesor Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego,
Honorowy Radca Stanu
(*Conseiller d'Etat (hon.)*), Paryż

Sprawność sądownictwa w procesie akcesji do UE

SPIS TREŚCI

I. Wprowadzenie	13
A. Podstawowe pojęcia: co poprawia sprawność sądownictwa?	15
B. Rola Unii Europejskiej: wyjaśnianie standardów związanych z członkostwem	20
II. Analiza ogólna ustaleń z poszczególnych państw ...	23
A. Niedawne wydarzenia mające wpływ na niezawisłość i sprawność sądownictwa – streszczenie ustaleń krajowych	23
1. Spostrzeżenia ogólne	23
2. Streszczenia ustaleń krajowych	24
B. Profesjonalizm sędziów	28
1. Nabór i awansowanie	28
2. Ocena i regulowanie pracy sędziów ..	34
3. Szkolenie profesjonalnych kadr sądownictwa	40
C. Instytucjonalna sprawność/wydolność sądownictwa	42
1. Zarządzanie i administrowanie sądownictwem	43
2. Sprawność/wydolność administracyjna sądów	50
D. Zalecenia	53
1. Dla państw kandydujących do UE	53
2. Dla Unii Europejskiej	54

Monitoring akcesji do UE: Sprawność sądownictwa

I. WPROWADZENIE

Niniejsza analiza ogólna i towarzyszące jej raporty krajowe oceniają sprawność sądownictwa w dziesięciu krajach Europy Środkowej i Wschodniej, dążących do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej.¹

W 2001 r. Program Monitoringu Akcesji do UE opublikował raporty na temat działań podjętych przez państwa kandydujące w celu osiągnięcia zgodności z określonymi aspektami politycznych kryteriów członkostwa.² Raporty te skupiały się na kwestiach związanych z niezawisłością organów sądowniczych jako podstawowym aspektem wymogu, by państwa-członkowie Unii zapewniały stabilność instytucji gwarantujących prawa człowieka i rządy prawa.

Obecne raporty badają sprawność sądownictwa jako dopełnienie raportów z 2001 r.³ Mają one na celu zwrócenie uwagi rządów państw kandydujących, ich organów sądowniczych, społeczeństwa obywatelskiego oraz Unii Europejskiej na kwestie, którymi należy się zająć, by systemy sądownicze państw kandydujących osiągnęły sprawność nieodzowną do wypełniania zobowiązań członkowskich.

Rozszerzenie działań monitoringowych EUMAP z niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej na inne elementy, cechujące autonomiczne i sprawne sądownictwo, jest wynikiem ewoluowania reformy sądownictwa w regionie.

¹ We wspomnianych raportach termin „państwa kandydujące” odnosi się do dziesięciu państw, w których EUMAP prowadził monitoring (Bułgaria, Czechy, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia, Słowacja i Słowenia) i nie obejmuje Malty i Cypru; nie ma tu też rozważań na temat Turcji. Odniesienia do sytuacji w poszczególnych krajach kandydujących są w zasadzie czynione bez cytowania; pełne cytaty zawarte są w raportach krajowych.

² Zob.: Program Monitoringu Akcesji do UE, *Monitoring akcesji do UE: niezawisłość organów sądowniczych* (Open Society Institute, Budapeszt, 2001), dostępny pod adresem <http://www.eumap.org> (dalej jako *Raporty EUMAP 2001*).

³ Obecne raporty zostały skonstruowane tak, by można je było czytać osobno, bądź w połączeniu z raportami z 2001 r.; wiele z argumentów teoretycznych i praktycznych odnoszących się do reformy – zwłaszcza niezawisłości sędziowskiej – które zostały wspomniane w obecnych raportach, są omawiane szerzej w raportach z 2001 r. Zob.: *Raporty EUMAP 2001*.

Chociaż w zasadzie reforma sądownictwa powinna obejmować wszystkie znaczące kwestie, spuścizna okresu rządów komunistycznych sprawiła, że usamodzielnienie się sądownictwa w państwach kandydujących do UE stało się szczególnie pilnym zadaniem.⁴ Niezawisłość jest z samej definicji składnikiem orzekania, nie istnieje właściwie orzekanie bez niezawisłego i bezstronnego arbitra. Ponieważ minione ustroje z natury swej odrzucały fundamentalną niezawisłość i bezstronność sędziów, uzasadnione było położenie w Europie Środkowej i Wschodniej szczególnego nacisku na ten element. Obecnie, mimo że wiele problemów związanych z niezawisłością sądownictwa utrzymuje się nadal i są omawiane w tegorocznych raportach, imponujący postęp osiągnięty w tym zakresie w większości państw kandydujących przez ostatnie dwanaście lat⁵ pozwolił na zajęcie się innymi elementami reformy sądownictwa, które dopełniają zasadę niezawisłości i są dla niej przeciwwagą.

Poszerzenie pola zainteresowania jest nie tylko możliwe, ale również konieczne z powodu wzrastającego znaczenia europejskich systemów sądowniczych w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym oraz wynikających stąd społecznych żądań profesjonalizmu, sprawności i odpowiedzialności. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do państw kandydujących – radykalna zmiana polityczna od totalitaryzmu do Unii Europejskiej opartej na demokracji, wolnym rynku, prawach człowieka i rządach prawa oraz towarzyszący temu rozwój instrumentów prawnych jako narzędzia regulacji społecznej doprowadziły do znaczącego wzrostu ilości i stopnia skomplikowania spraw wnoszonych do sądów. To nowe wyzwanie wymaga od sędziów i osób zarządzających sądownictwem zdobywania i utrzymywania nowych umiejętności oraz rozwijania wydajnych i przejrzystych metod pracy. Jeżeli reforma sądownictwa nie uwzględniłaby uwarunkowań społecznych, wiara społeczeństwa w legitymację władzy sądowniczej byłaby zagrożona.

Jako kontynuacja pracy zapoczątkowanej ubiegłorocznymi raportami, obecne raporty omawiają główne zmiany w strukturze konstytucyjnej i prawnej oraz praktyce każdego państwa, wpływające na sądownictwo – pomiędzy sierpniem 2001 r. a lipcem 2002 r. – w tym zmiany mające wpływ na niezawisłość sądownictwa. Głównym ich celem jest jednak ocena efektywności istniejących mechanizmów i standardów dla zapewnienia, iż jakość sędziów oraz wspomagającej ich infrastruktury instytucjonalnej gwarantuje zdolność systemów do niezawisłego, kompetentnego, odpowiedzialnego oraz wydajnego działania.

⁴ Zob. na przykład: Lucie Atkins, *The Shifting Focus of Judicial Reform: from Independence to Capacity*, publikacja dostępna pod adresem <http://www.eumap.org>

⁵ Zob. na przykład *Raporty EUMAP 2001*, s. 21 [numery stron w *Raportach EUMAP* odnoszą się do wydania angielskiego – przyp. tłum.].

A. PODSTAWOWE POJĘCIA: CO POPRAWIA SPRAWNOŚĆ SĄDOWNICTWA?

Koncepcja sprawności/wydolności sądownictwa (*judicial capacity*) może być rozumiana jako zawierająca cztery wzajemnie uzupełniające się pojęcia: niezależność i niezawisłość, profesjonalizm, odpowiedzialność, sprawność/efektywność.

Niezależność i niezawisłość: Niniejszy raport koncentruje się przede wszystkim na zdolności sędziów do orzekania, jednak oczywistym warunkiem orzekania jest zagwarantowanie poszczególnym sędziom rzeczywistej niezawisłości przy wykonywaniu ich podstawowych funkcji decyzyjnych.⁶ W szerszym jednak znaczeniu sędziowie czy też całe sądownictwo wymagają pewnego poziomu „drugoplanowej” niezależności, zapewniającej im możliwość administrowania ich sprawami.

Nie dzieje się tak z powodu istnienia jakiegoś naturalnego prawa do samorządzenia, lecz po prostu dlatego, że doświadczenie pokazuje, iż bezpośrednio, formalne gwarancje niezawisłości są często niewystarczające w przypadku występowania pośrednich lub nieformalnych mechanizmów, poprzez które podmioty z zewnątrz mogą wywierać wpływ na sędziów. Zewnętrzna kontrola nad budżetem sądownictwa, jego działalnością administracyjną, aparatem dyscyplinarnym czy nad przebiegiem kariery sędziów może zagrażać niezawisłości orzeczniczej sędziów nawet mimo istnienia formalnych gwarancji. Gdy okoliczności tego wymagają lub na to pozwalają, sądownictwo powinno stanowić odrębną i autonomiczną (tj. samorządną i samoadministrującą) władzę lub co najmniej mieć znaczący udział w administrowaniu swoimi sprawami.

W szczególności w państwach kandydujących spuścizna podporządkowania i zależności sądownictwa, a szerzej – utrzymujące się kulturowe skutki dyktatury politycznej, mogą stwarzać konieczność instytucjonalnego oddzielenia oraz instytucjonalnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej idących dalej niż w krajach o utrwalonej kulturze niezawisłości sędziów lub tradycji podejmowania decyzji w oparciu o konsensus i negocjacje. Jednak na każdym obecnym czy przyszłym państwie członkowskim, które nie zapewnia swojemu sądownictwu odpowiedniego poziomu niezależności w administrowaniu jego sprawami, spoczywa obowiązek wykazania, dlaczego takie odchylenie od norm Unii powinno być zaakceptowane.

⁶ Zob. na przykład art. 1 Powszechnej Karty Sędziego, przyjętej w 1999 r. przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów: „Niezawisłość sędziego jest nieodzowna dla bezstronnego wymiaru sprawiedliwości opartego o prawo”.

Jak stwierdzono w *Raportach EUMAP 2001*, niezawisłość sądownictwa nie jest naturalnym prawem przyznanym sędziom, lecz strategiczną decyzją społeczeństwa o obdarzeniu sędziów pewnym stopniem swobody w celu zapewnienia wszystkim dostępu do rzeczywistego wymiaru sprawiedliwości. W tym znaczeniu przyznanie sędziom niezawisłości jest częścią szerszego zakresu strategicznych wyborów, jakich dokonuje społeczeństwo dla zapewnienia takiego dostępu; ten szerszy zakres wyborów obejmuje to, co obecne raporty nazywają sprawnością sądownictwa. Niezależne zarządzanie i administrowanie mogą być rozumiane jako aspekt zarówno niezawisłości, jak i sprawności/wydolności sądownictwa – formalistyczne, definicyjne rozgraniczenia są w istocie mniej pomocne w kształtowaniu strategii działania niż pragmatyczna świadomość konsekwencji, wynikających z różnych podejść do organizacji działalności sądownictwa.

Profesjonalizm: Niezawisłość w orzekaniu czy nawet niezależność administracyjna są kluczowe, same jednak nie wystarczają; nie ma większego znaczenia przyznanie sędziom niezawisłości, jeśli mimo tego będą oni niekompetentni. Jeżeli sędziowie nie są – indywidualnie i jako zbiorowość – zdolni do wydawania w odpowiednim czasie skutecznych rozstrzygnięć, które co do zasady satysfakcjonują, wzmacniają i rozwijają społeczne poczucie sprawiedliwości, wtedy społeczeństwo przyznając sędziom szeroki zakres niezawisłości zyskuje niewiele.

Predyspozycje zawodowe poszczególnych sędziów są zatem kluczowym elementem sprawności sądownictwa. Sędziowie muszą posiadać zdolność dogłębnej oceny sytuacji, zawodową erudycję oraz zdolność do przekonującego wydawania orzeczeń zgodnie z prawem i własnym sumieniem. By to zapewnić, sędziowie muszą być wybierani zgodnie z jasnymi procedurami, które weryfikować będą ich osobistą i zawodową zdolność do sprostaną wysokim wymaganiom stawianym przez tę profesję. Podobnie awanse sędziów powinny pozostawać w racjonalnym i wyważonym związku z ich zdolnościami; powinni oni mieć możliwość, a być może i obowiązek, ciągłego uaktualniania i doskonalenia zawodowej wiedzy i umiejętności.

Istnieją różne modele zapewniania osobom o wysokim stopniu profesjonalizmu wstępu do zawodu sędziowskiego i awansowania w jego ramach, w tym model służby cywilnej, który do orzekania rekrutuje młodych fachowców, oraz wywodząca się z modelu prawa precedensowego tradycja mianowania sędziów w nieco starszym wieku. Wszystkie państwa kandydujące – podobnie jak większość państw członkowskich – przyjęły jakąś formę modelu służby cywilnej, jednak oba wymienione modele mają swoje wady i zalety, więc reforma w tym zakresie powinna być podejmowana z perspektywy całościowego spojrzenia. Na przykład nacisk, jaki wiele państw kładzie na okresy próbne dla nowych sędziów – metodą oceny, która siłą rzeczy zagraża ich niezawisłości orzeczniczej – jest czę-

sto bezpośrednią konsekwencją uznania, że nowi sędziowie mają niewielkie doświadczenie; to z kolei jest bezpośrednią konsekwencją istnienia systemu, który rekrutuje na sędziów świeżo upieczonych absolwentów wydziałów prawa.

Odpowiedzialność: Gwarancje niezawisłości w orzekaniu oraz środki promujące osobiste i „instytucjonalne” predyspozycje poszczególnych sędziów muszą być osadzone w kontekście mechanizmów zapewniających indywidualną i zbiorową odpowiedzialność sędziów przed całym społeczeństwem i przed innymi gałęziami państwa, jak również w ramach samej władzy sądowniczej. W istocie, jak wskazywały *Raporty EUMAP 2001*, odpowiedzialność i niezawisłość są w rzeczywistości dopełniającymi się wyrazami decyzji społeczeństwa o przyznaniu pewnego stopnia autonomii dla realizacji określonych wspólnych celów. Dlatego też niezawisłe sądownictwo musi ostatecznie ponosić odpowiedzialność za swoje decyzje i działania.

W praktyce bez jasnych mechanizmów ustalania odpowiedzialności sądownictwo ostatecznie nie zdoła zapewnić zaufania społeczeństwa do jego zdolności do skutecznego wymierzania sprawiedliwości i ochrony wartości gospodarczych, społecznych i demokratycznych. W całej Europie Środkowej i Wschodniej zwiększona niezawisłość sądownictwa jest często postrzegana jako nadmierne osłabienie kontroli potrzebnej do wykrywania i likwidowania nadużyć władzy w ramach sądownictwa. Mimo, że dla zapewnienia niezawisłości orzeczniczej sędziów zawsze niezbędne jest izolowanie ich od procesów politycznych, mechanizmy odpowiedzialności powinny gwarantować, iż sędziowie są zawodowo i publicznie odpowiedzialni za swoje działania.

Niektóre mechanizmy lokowania niezawisłości sędziów w ramach ich odpowiedzialności obejmują zapewnienie przejrzystości i stworzenie dróg niekontrolowanej (pozbawionej charakteru kontroli) komunikacji między sędziami a innymi gałęziami władzy, mediami oraz społeczeństwem;⁷ mechanizmy te wyraźnie poprawiają również zawodową sprawność sędziów, dostarczając informacji zwrotnej o wynikach pracy sędziego. W szczególności odpowiedzialność sądownictwa wymaga wprowadzenia odpowiednio przejrzystych mechanizmów naboru sędziów oraz oceny ich pracy i podejmowania wewnętrznych czynności sądów według z góry ustalonych reguł znajdujących się pod pewną niekontrolną obserwacją z zewnątrz. Dlatego też w pierwszej kolejności odpowiedzialność sędziów wymaga przejrzystości i odpowiedzialności przed społeczeństwem bardziej niż formalnej odpowiedzialności prawnej i sankcji, które zawsze niosą ze sobą zagrożenie dla sędziowskiej niezawisłości w orzekaniu.⁸

⁷ Zob. *Raporty EUMAP 2001*, ss. 19-20.

⁸ Dlatego też kwestie odpowiedzialności karnej i cywilnej oraz postępowania dyscyplinarnego sędziów, jak również korupcji, etyki sędziowskiej oraz konfliktu interesów, mimo swojej do-

Sprawność organizacyjna: Niezawisłość przyznana sędziom przez społeczeństwo nie jest abstrakcyjnym prawem, ale przywilejem wynikającym z pragmatyzmu, służącym ochronie dobra publicznego. By stale zasługiwać na ten status, sędziowie i sądownictwo jako całość muszą okazać się zdolni do rozwiązywania sporów i wymierzania sprawiedliwości zgodnie z prawem, szybko i skutecznie. Zwiększona sprawność organizacyjna i nowa kultura działania w ramach sądownictwa są ważnymi, a często niedostrzeganymi, elementami głębokiej reformy sądowniczej.

Zdolni sędziowie są niezbędni, jednak sami nie wystarczają; nieodpowiednia struktura organizacyjna udaremnia największe wysiłki ze strony nawet najsprawniejszych sędziów. By osiągnąć odpowiedni poziom trwałego profesjonalizmu całego systemu, sądownictwo jako całość musi być zorganizowane w taki sposób, by kompetentni i odpowiedzialni sędziowie mogli dobrze funkcjonować wewnątrz wspomagającej ich, sprawnej struktury. Taka struktura wymaga istnienia stabilnej i przejrzystej organizacji systemu, wykwalifikowanej i uzdolnionej kadry zarządzającej oraz odpowiednich zasobów ludzkich, finansowych i technicznych – zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i w poszczególnych sądach.

Działania administracyjne sądownictwa powinny być zorganizowane z poszanowaniem czasu i wydatków klientów sądów. Sądy powinny mieć dostęp do techniki przetwarzania informacji i zasobów informacyjnych na odpowiednim poziomie, a osoby zarządzające sądami powinny odpowiadać za swoje działania, tak jak i sędziowie. Przede wszystkim należy rozwijać etos odpowiedzialności i kompetencji – jest to szczególnie ważny element, wzięwszy pod uwagę tradycyjnie niski status sędziego w systemie panującym niegdyś w krajach kandydujących.

Wzajemne powiązania elementów reformy: Wymienione cztery główne elementy każdej głębokiej reformy sądownictwa są blisko ze sobą związane, a w istocie nawet zazębiają się. Na przykład metody i standardy naboru i awansowania sędziów są kluczowe tak dla ochrony niezawisłości sędziowskiej, jak i dla zapewnienia wysokiej jakości korpusu sędziowskiego.⁹ Szkolenie poszerza zakres wiedzy i umiejętności sędziów – kluczowych dla ich kwalifikacji zawodowych – i równocześnie daje im

niosłości, nie są głównym przedmiotem raportów z 2002 r. i będą rozważane tylko w związku z innymi sprawami. Korupcja w dziesięciu krajach kandydujących, w tym jej poważne skutki dla ich systemów sądowniczych, jest szczegółowo omawiana w równoległej serii raportów: Program Monitoringu Akcesji do UE, *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-Corruption Policy* (Open Society Institute, Budapeszt, październik 2002 r.), dostępnych pod adresem www.eumap.org

⁹ Zob. na przykład art. 10 *Podstawowych Zasad ONZ co do Niezawisłości Sądownictwa* (dostępne pod adresem http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm), który bezpośrednio wiąże niezawisłość sędziowską z zawodowymi i osobistymi kwalifikacjami sędziów: „Osoby wybierane na urząd sędziowski winny być osobami prawnymi i umiejętnymi, o odpowiednim przeszkoleniu lub kwalifikacjach prawniczych”.

środki do zwiększania ich niezawisłości tak przez zwiększoną wiedzę, jak i przez zdolność do samozarządzania. Z kolei ocena wyników pracy sędziów jest formą odpowiedzialności zawodowej, ale również środkiem zachęcającym do doskonalenia wiedzy i umiejętności zawodowych, a tym samym i niezawisłości. Ogólnie biorąc, rozwiązania instytucjonalne mogą zarówno wzmacniać, jak i osłabiać sędziowską niezawisłość, kompetencję zawodową, odpowiedzialność i sprawność działania.

W idealnej sytuacji każda zmiana dotycząca sądownictwa powinna uwzględniać wszystkie elementy sprawności sądownictwa i podchodzić do niej kompleksowo. Zbytnie skupianie się na jednym tylko aspekcie reformy (jakkolwiek ważne samo w sobie) ze szkodą dla innych kwestii może wcale nie poprawić pracy sądów; w istocie może nawet szkodzić ogólnej zdolności sądownictwa do szybkiego i fachowego orzekania.

I tak skupianie się wyłącznie na wydajności, rozumianej jako szybkość z jaką rozpoznawane są sprawy, może być szkodliwe, ponieważ wydajny lecz uległy sędzia idzie na kompromis z zasadą, jaką jest bezstronne orzekanie. Podobnie, jednostronny nacisk na niezawisłość, bez uwzględnienia szerokiego wachlarza czynników mających wpływ na pracę sądownictwa, może prowadzić do zaniechania działań mających na celu kontrolę działalności sędziów i tym samym do obniżenia profesjonalizmu i pogorszenia wyników pracy.¹⁰

Co ważniejsze, niniejsze raporty nie mają na celu sugerowania, że istnieją czysto techniczne rozwiązania, nawet całościowe, które mogłyby zapewnić efektywne, odpowiedzialne, kompetentne i niezawisłe rozstrzygnięcie sporów prawnych. Akt tworzenia rzeczywiście niezawisłego i sprawnego sądownictwa – lub reformowania istniejącego zgodnie z zasadami niezawisłości i sprawności – jest złożonym zjawiskiem społecznym trudno redukowanym do statycznych formuł, tak jak sukces lub porażka takiej reformy nigdy nie jest po prostu sprawą liczbowych ewaluacji czy rankingów. Jeszcze bardziej niż zasobów finansowych i technicznych, do osiągnięcia sukcesu reforma potrzebuje wsparcia społecznego i politycznego; w największym stopniu wymaga ona zmiany „atmosfery”. Społeczeństwo i rządzący muszą widzieć w tworzeniu i utrzymaniu rzeczywiście niezawisłego i sprawnego sądownictwa ważne dobro społeczne, służące wspólnemu interesowi i zasługujące na wysoki priorytet. Jest to wspólny cel, który może popierać Unia Europejska i wszyscy jej członkowie.

¹⁰ Na przykład działania reformatorskie we Włoszech pokazały, że gdy niezawisłość sędziowska jest promowana kosztem innych ważnych wartości, jak odpowiedzialność sędziów i gwarancje kompetencji zawodowej, reformy mogą okazać się bezskuteczne, a ostatecznie nawet szkodliwe dla tej niezawisłości. Zob.: Giuseppe di Federico, „Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective” [w:] *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality* (United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication series, styczeń 2002), publikacja dostępna pod adresem <http://www.usaid.gov/democracy/pdfs/pnacm007.pdf>

B. ROLA UNII EUROPEJSKIEJ: WYJAŚNIANIE STANDARDÓW ZWIĄZANYCH Z CZŁONKOSTWEM

Proces akcesyjny wytworzył niespotykany wcześniej bodziec dla reformy sądownictwa w państwach kandydujących i wykazał, jak poważną rolę stale odgrywa Komisja Europejska. Komisja położyła duży nacisk na zdolność sądów do ochrony praw obywateli, współtworzenia korzystnych warunków dla przedsiębiorczości, wprowadzania w życie prawodawstwa europejskiego¹¹, jak również (nieco później) na orzecznictwą i administracyjną niezależność sądownictwa.¹² Na przykład w 2002 r. Komisja ustaliła „Plany Działania” dla systemu sądowniczego każdego państwa kandydującego, którym towarzyszyła specjalna pomoc finansowa dla wzmocnienia administracyjnej i orzecznictwej sprawności tych systemów.

Zachęta i motywacja ze strony Komisji okazały się skuteczne w promowaniu reformy sądownictwa; w ciągu ostatnich dwóch lat na Słowacji uchwalono nowelizację konstytucji mające wpływ na sądownictwo, a nowe ustawy lub znaczące zmiany w ustawach już istniejących uchwalono w Polsce w 2001 r., a w roku 2002 w Bułgarii, Czechach, Estonii, na Litwie, Słowacji oraz w Słowenii. We wszystkich państwach kandydujących wprowadzono wiele szczegółowych zmian, a w niektórych z nich sądy konstytucyjne wydały istotne orzeczenia dotyczące sądownictwa.

Pomimo tego w większości tych państw nowo przyjęte akty prawne muszą jeszcze zostać efektywnie wprowadzone w życie, a w wielu przypadkach należy poprawić poważne mankamenty wprowadzonych reform. W związku z tym społeczny i polityczny priorytet, jaki dano ostatnio potrzebie reformy sądownictwa, powinien być utrzymywany również poza początkowym etapem legislacyjnym. Okaze się on rzeczywiście skuteczny, jeśli utrzyma się również po przystąpieniu do UE do uzyskania pełnego członkostwa.

Jednakże znaczenie jasnych standardów rozciąga się nie tylko na obecne państwa kandydujące – obecne państwa członkowskie są również zaangażowane w działania mające na celu zwiększenie sprawności sądownictwa, na co wskazuje utworzenie rad sądowniczych w niektórych krajach Europy Zachodniej: Irlandii (1998 r.), Danii (1999 r.), Belgii (1999 r.) i Holandii (2002 r.). Systemy sądow-

¹¹ Dokument Strategiczny Komisji Europejskiej z 2001 r., dostępny pod adresem www.eumap.org (podkreślający, że „przewidywalny i sprawny system sądowniczy jest (...) nieodzowny dla obywateli i podmiotów gospodarczych”, a państwa kandydujące „potrzebują osiągnąć odpowiedni poziom (...) sprawności sądownictwa, by wdrażać i egzekwować *acquis communautaire* (...).”

¹² W 2001 r. po raz pierwszy we wszystkich Okresowych Raportach Komisji dostrzeżono znaczenie ochrony niezawisłości sądownictwa. Zob.: Komisja Europejska, *Okresowe Raporty o Stanie Przygotowania do Członkostwa z 2001 r.*, dostępne pod adresem www.eumap.org

nicze w krajach Europy Zachodniej napotykać problemy podobne do tych, z jakimi borykają się państwa kandydujące na Wschodzie. Szeroko opisywany przypadek Włoch dowodzi, że jednostronne reformy, obejmujące tylko jeden aspekt sprawności sądownictwa, mogą doprowadzić do sytuacji, w której sądownictwo staje się zamkniętym, niepodlegającym odpowiedzialności, niesprawnym i konserwatywnym cechem zawodowym.

W tym kontekście Unia Europejska, łącznie z jej członkami i państwami ubiegającymi się o członkostwo, powinna zapewnić, by standardy, do przestrzegania których państwa kandydujące są wzywane, były jasno określone, racjonalnie powiązane z wymaganiami stawianymi przez kryteria kopenhaskie i oczywiście jednolicie stosowane w całej Unii, tak wobec jej członków jak i wobec kandydatów. Jak dotąd jednak okazało się, że sama Unia potrzebuje bardziej całościowego podejścia do kwestii reformy. Istnieje niewiele standardów co do sposobu organizacji i funkcjonowania sądownictwa, a obecnie istniejący system pomocy eksperckiej jest często nieskoordynowany i nieefektywny.

Zdarzały się również przypadki, w których sama Komisja Europejska dawała niejednolite sygnały państwom kandydującym.¹³ Czasami kierunek reform sądownictwa w różnych państwach był uzależniony od zaleceń ekspertów z państw członkowskich UE; z uwagi na brak ogólnounijnych standardów doradcy akcesyjni oraz przedstawiciele instytucji twinningowych często zalecali po prostu przyjęcie określonych rozwiązań przenoszonych z ich własnych krajów. W niektórych przypadkach ich zalecenia prawdopodobnie nie były zgodne z wyraźnie preferowaną praktyką lub standardami międzynarodowymi.¹⁴ Różne poglądy prezentowane przez rozmaite instytucje twinningowe i ekspertów zatrudnianych przez UE również przyczyniły się częściowo do nierównego poziomu reform w regionie Europy Środkowej i Wschodniej. Nie można racjonalnie oczekiwać od państw kandydujących uzgodnienia ich systemów sądowniczych ze standardami, które same nie są określone.¹⁵

¹³ Na przykład Komisja wielokrotnie zalecała Słowacji zniesienie okresów próbnych dla sędziów, ale nie wydawała takich zaleceń w innych przypadkach, mimo tego, że system taki istnieje w kilku innych państwach kandydujących i członkowskich, a jedno państwo kandydujące (Słowenia) rozważa obecnie wprowadzenie 5-letniego okresu próbnego.

¹⁴ Na przykład na Łotwie doradca akcesyjny z UE sugerował zatrudnianie sędziów w Ministerstwie Sprawiedliwości jako sposób na podwyższenie sprawności Ministerstwa, mimo że taka praktyka stwarza zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej.

¹⁵ Na przykład rząd Słowenii twierdził, że pewne kontrowersyjne środki, które zwykle ograniczają niezawisłość sędziów – takie jak obowiązkowy pięcioletni okres próbny oraz obligatoryjne wydalenie ze służby za określone przypadki niewłaściwego postępowania – są *niezbędne* dla przystąpienia do Unii; twierdzenie takie wskazuje na potrzebę wyjaśniania przez Unię, jaka ma być treść procesu akcesyjnego i kryteriów politycznych.

Reforma sądownictwa – jak i szerzej, reforma prawa – prawdopodobnie zawsze będzie miała charakter specyficzny dla danego państwa z uwagi na jej koncentrację w przeważającej mierze na kwestiach krajowych, a także różne tradycje systemów prawnych w poszczególnych państwach. W istocie – biorąc pod uwagę fakt, że członkami Unii są zarówno państwa, w których istnieją systemy prawa precedensowego, jak i państwa z różnymi systemami prawa stanowionego – zawsze będzie istniał szeroki wachlarz możliwości organizacji systemów sądowniczych. Może się nawet zdarzyć, że to, co w jednym państwie będzie postrzegane jako element zasadniczy dla realizowania sprawiedliwości, w innym może być uważane za jej zaprzeczenie. Mimo że wybór możliwych rozwiązań jest duży, nie jest nieskończony – istnieją, i tak być powinno, powszechnie akceptowane rozwiązania. W takim stopniu, w jakim Unia i jej członkowie chcą tworzyć wspólnotę wartości, powinien zostać ustalony pewien poziom wspólnych standardów, stanowiący minimum, którego wymaga członkostwo.

Jedną z najbardziej wartościowych form pomocy, jakie Unia i Komisja Europejska mogą zapewnić, jest określenie owych wspólnych minimów oraz pomoc państwom w uświadomieniu sobie wspólnego interesu w przestrzeganiu tych standardów w całej Unii. Standardy takie, wprowadzając minimalne i w dużym stopniu odzwierciedlające obowiązującą praktykę w państwach członkowskich i kandydujących, powinny mieć charakter normatywny; powinny one być właściwie pojmowane jako wyraz zobowiązań politycznych, zawartych w kryteriach kopenhaskich, a w ich rezultacie jako stałe zobowiązania wszystkich członków UE.

Proces formułowania takich standardów prawdopodobnie będzie wymagał od UE zaangażowania się w dalszy monitoring, w dużym stopniu na takich zasadach jak Okresowe Raporty Komisji, które okazały się narzędziami przydatnymi w promowaniu reform w trakcie kandydowania do UE. Sam monitoring – co próbowano wykazać raportami EUMAP – jest już bodźcem do wyjaśnienia dotąd niewyartykułowanych, lecz powszechnie uznawanych standardów. Taki monitoring, czy to przeprowadzany przez samą Unię, czy przez podmioty zewnętrzne we współpracy z Unią, powinien być niezależny, mieć zapewnione odpowiednie kadry i stabilność finansową, a jego konkluzje powinny mieć wsparcie polityczne.

Co najistotniejsze, rezultaty tworzenia standardów oraz monitoringu powinny być popierane przez wszystkie państwa członkowskie. Kryteria kopenhaskie powinny być postrzegane jako kluczowe, stałe zobowiązania. Każde odejście od minimalnych wspólnych standardów ustanowionych przez Unię – czy to przez państwo członkowskie, czy kandydujące – powinno być uzasadnione, i to nie tylko przez twierdzenia o przywileju, tradycji czy wyjątkowych doświadczeniach historycznych, lecz przez rozsądne, przekonujące i – gdy to konieczne – ciągle udowadnianie, że dane odejście nie narusza ani kryteriów kopenhaskich i warto-

ści leżących u ich podstaw, ani uzasadnionych potrzeb niezawisłego i sprawnego sądownictwa.¹⁶ Trwałe przestrzeganie wspólnie ustalonych minimalnych standardów politycznych i demokratycznych powinno być warunkiem *sine qua non* członkostwa; uprawnienie do tworzenia standardów i stałego monitorowania ich przestrzegania przez państwa członkowskie jest logiczną i konieczną funkcją Unii Europejskiej.

II. ANALIZA OGÓLNA USTALEŃ Z POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTW

Pozostała część niniejszej „Analizy ogólnej” w dużej mierze odpowiada strukturze poszczególnych raportów krajowych, dostarcza teoretycznych i praktycznych uzasadnień kwestii szczegółowo przez te raporty omawianych, szkicuje na ich podstawie ogólne spostrzeżenia i podkreśla znaczące problemy. Należy zapoznawać się z raportami krajowymi łącznie z niniejszą „Analizą ogólną”, która lokuje ustalenia każdego raportu krajowego w kontekście zarówno teoretycznym, jak i porównawczym.

A. NIEDAWNE WYDARZENIA MAJĄCE WPŁYW NA NIEZAWISŁOŚĆ I SPRAWNOŚĆ SĄDOWNICTWA – STRESZCZENIE USTALEŃ KRAJOWYCH

1. Spostrzeżenia ogólne

Wprawdzie uogólnienia w stosunku do dziesięciu państw, których systemy prawne, poziom rozwoju gospodarczego, historia i ustrój społeczny znacznie się od siebie różnią, są siłą rzeczy problematyczne, to jednak określenie pewnych tendencji występujących we wszystkich lub niektórych państwach wydaje się po-

¹⁶ Zob.: Zalecenia Rady Europy nr (94) 12 co do niezawisłości, sprawności i roli sędziów, Zasada I, art. 2 c, dostępne pod adresem: <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm> ; art. 9 Powszechnej Karty Sędziego, dostępnej pod adresem http://www.iaj-uim.org/ENG/frameset_ENG.html („Tam, gdzie nie jest to zapewnione w inny sposób zakorzeniony w ustalonej i dowiedzionej tradycji, nabór powinien być dokonywany przez niezależne ciało, w którym sędziowie mają znaczącą reprezentację.”) [podkreślenie od autora].

mocne. W ostatnich latach większość państw przyznała sądownictwu większą autonomię, jednak stopień tej autonomii różni się znacznie; niektóre państwa prawdziwie znaczące zmiany mają jeszcze przed sobą.

Jedną z interesujących tendencji jest to, że w państwach, które zagwarantowały sądownictwu znaczną autonomię, takich jak Węgry i Litwa, głównym problemem nie są obecnie zagrożenia dla niezawisłości sędziowskiej jako takiej, lecz ryzyko braku wystarczającej odpowiedzialności, izolacjonizmu i korporacjonizmu sądownictwa. Mechanizmy gwarantujące społeczeństwu niekontrolny (pozbawiony charakteru kontroli) dostęp do informacji o sposobie podejmowania decyzji oraz procedurach administracyjnych w sądownictwie mogą pomóc w ograniczeniu tego ryzyka i sprawić, że sądownictwo będzie podnosić swoją fachowość.

W innych państwach nadal istnieje zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej, jako że władza wykonawcza wywiera ciągle nadmierny i niewłaściwy wpływ na administrowanie sądownictwem i przebieg kariery sędziów. Tak jest zwłaszcza w Bułgarii, na Łotwie i w Rumunii; w Czechach system taki został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny, jednak nie opracowano żadnego rozwiązania w to miejsce. Koncentracja tych systemów wokół władzy wykonawczej, jak również niemal powszechna tendencja do przyznawania sądownictwu tylko minimalnego udziału w planowaniu jego budżetu także ograniczają zdolność sądownictwa do zwiększania profesjonalizmu, utrzymując jego zależność od czynników zewnętrznych.

Oprócz wyżej wymienionych problemów strukturalnych istnieje szerokie pole do udoskonaleń w dziedzinie procedur administracyjnych. Wszystkie państwa, niezależnie od tego czy przyznały sądownictwu samodzielność, nadal stosują niewystarczająco przejrzyste i obiektywne procedury naboru, oceny i awansowania sędziów. Tylko niektóre z nich mają odpowiednie systemy kształcenia, a żadne nie zapewnia szkoleń w zakresie zdolności technicznych i menedżerskich, tak potrzebnych autonomicznemu sądownictwu dla zapewnienia jego fachowości.

2. Streszczenia ustaleń krajowych

Poniżej zamieszczono krótki opis postępów i niedociągnięć poszczególnych państw w zapewnianiu niezawisłości i sprawności sądownictwa.

Istnieje powszechna zgoda co do tego, że wiele poważnych problemów, z jakimi boryka się sądownictwo w **Bułgarii** – takich jak brak jasnych standardów działania, niejasne zasady naboru i awansowania oraz nieefektywna kontrola pracy sędziów – wymaga rozwiązania całościowego, wprowadzanego z zaangażowaniem.

W 2001 r. reforma sądownictwa po raz pierwszy pojawiła się jako główna kwestia polityczna. Ostatnie zmiany prawa mogą stanowić dobrą podstawę do działań reformatorskich; obecnie kluczową kwestią jest to, by zostały one w pełni wdrożone w sposób zgodny z zasadami niezawisłości i sprawności sądownictwa.

Niektóre zmiany stanowią jednak w rzeczywistości zagrożenie dla pozycji i fachowości sądownictwa i powinny zostać ponownie rozważone. Poza tym zmiany te nie dotyczą kluczowej kwestii – potrzeby reformy Najwyższej Rady Sądowniczej, której obecny skład bezzasadnie ogranicza niezawisłość sędziów i ich zdolność do podwyższania sprawności sądownictwa.

Kształt reformy sądownictwa w **Czechach** jest nadal niepewny, zwłaszcza po niedawnym uchynieniu przez Sąd Konstytucyjny istotnych części nowej „Ustawy o sądach i sędziach”. W orzeczeniu Sąd stwierdził, iż model zarządzania i administrowania sądownictwem, który skupia się wokół władzy wykonawczej, musi zostać zmieniony.

Jakkolwiek wyrok Sądu jest słuszną zmianą wadliwego aktu prawnego, to jednak pozycja sądów jest nadal niepewna. Sama wola brania udziału w poważnej debacie na temat reformy sądownictwa, jaką wykazały podmioty polityczne, uchwalając tę ustawę, jest ważną i pożądaną zmianą; rząd i parlament jednak powinny wrócić do wciąż nierozstrzygniętego pytania, jak uformować niezawisłe, podlegające odpowiedzialności i sprawne sądownictwo.

Estonia osiągnęła znaczący postęp w tworzeniu i wspieraniu niezawisłego, sprawnego sądownictwa. Sądy są w coraz większym stopniu obsadzone zdolnymi, wykwalifikowanymi fachowcami; reforma struktur sądowniczych i administracyjnych uzyskała wysoki priorytet w planach politycznych.

Nowa „Ustawa o sądach” może stanowić poważny krok naprzód we wzmacnianiu sądownictwa, jeśli jej postanowienia będą właściwie wprowadzane w życie, szczególnie te dotyczące nowej Rady ds. Administracji Sądowej. Potrzeba jednak dalszych zmian, szczególnie w celu włączenia sądownictwa w proces tworzenia jego budżetu, uszczegółowienia procesu naboru sędziów i opracowania całościowego systemu oceny ich pracy, opartego na jasnych kryteriach.

Na **Węgrzech** niezawisłość sądownictwa jako odrębnej władzy jest dobrze ugruntowana. Ogólnie rzecz biorąc, struktury samorządzenia i samoadministrowania sądownictwa funkcjonują sprawnie. Niedawne orzeczenie Sądu konstytucyjnego potwierdziło, iż podstawowe kwestie organizacji sądownictwa są chronione przed polityką.

Jednocześnie jednak utrzymujący się udział władzy wykonawczej w procesie tworzenia budżetu sądownictwa skutkuje ciągłym niedofinansowaniem, które

osłabia jego niezawisłość i sprawność. Ogólnie rzecz biorąc, sukces jaki osiągnęło sądownictwo, zaznaczając swą daleko idącą autonomię, zobowiązuje je do dalszego podnoszenia kwalifikacji sędziów oraz unikania przekształcania się w instytucję odizolowaną, niepodlegającą odpowiedzialności i pozbawioną społecznego zaufania i poparcia.

Na Łotwie brakuje całościowego podejścia do modernizacji i wzmacniania sądownictwa. Sądownictwo reformowano doraźnie, w reakcji na konkretne problemy. Reforma nie doprowadziła do stworzenia efektywnego systemu naboru, szkolenia, oceny i administrowania pracą sędziów. Problemy nękające sądownictwo są w większości skutkiem ciągłego niedofinansowania.

Ostatnie propozycje zmian ustaw regulujących sądownictwo dają nadzieję na pewną poprawę, jednak wydaje się, iż brakuje dostatecznej woli politycznej dla zapewnienia, że nowelizacje te zostaną skutecznie wdrożone. Obecnie propozycje zmian zawierają elementy, które prawdopodobnie w żaden sposób nie poprawią sytuacji sądownictwa.

Litwa uczyniła znaczący krok w kierunku zapewnienia niezawisłości sądownictwa; nowe organy samorządu sędziowskiego posiadają szerokie uprawnienia, co może zagwarantować odpowiednią reprezentację potrzeb i interesów sądownictwa. Pewne kwestie nadal wymagają uwagi: system naboru i awansowania sędziów powinien być oparty w większym stopniu na kryteriach merytorycznych i bardziej przejrzysty; należy rozważyć opracowanie systemu okresowej oceny pracy sędziów; nadal potrzebne jest opracowanie stabilnych i trwałych podstaw szkolenia.

Co ważniejsze, większa niezależność instytucjonalna nakazuje, by sądownictwo zagwarantowało również swoją odpowiedzialność, częściowo przez nabywanie fachowej wiedzy w zakresie administracji publicznej, a także by zwiększało przejrzystość działań; wstępne oznaki sugerują, że system może ewoluować w kierunku izolowania się i oporu wobec profesjonalizacji.

W ciągu ostatnich dwóch lat **Polska** poczyniła znaczące postępy w reformie sądownictwa. Dwie nowe ustawy wprowadziły nowe procedury i stanowiska personelu sądowego, które – jeśli zostaną właściwie wdrożone – mogą wzmocnić zdolność sądów do profesjonalnego i autonomicznego samozarządzania.

Tym niemniej działania reformatorskie powinny być bardziej intensywne. Mimo, że można zauważyć tendencję do przyznawania sądom większej autonomii, reforma postępuje powoli, zdarzają się również niepowodzenia. I tak w ubiegłym roku Ministerstwo Sprawiedliwości wprowadziło daleko posunięte środki oszczędnościowe, które pokazały zagrożenia dla autonomii sądownictwa występujące gdy władza wykonawcza zachowuje budżetowy lub administracyjny nadzór nad sądami. Bez względu na to, jaka instytucja będzie posiadać uprawnienia

do administrowania sądownictwem, powinna ona działać bardziej przejrzysto oraz opracować bardziej szczegółowe procedury, które pozwoliłyby na udział różnych podmiotów w jej pracy.

Rumunia poczyniła niewielkie postępy w zwiększaniu niezawisłości i fachowości sądownictwa. Do kilku głównych problemów strukturalnych – takich jak nadal utrzymujący się nadzór administracyjny ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości, mieszany skład Wyższej Rady Sędziowskiej oraz jej kompetencje obejmujące sprawy i sędziów, i prokuratorów – nie odniesiono się, uniemożliwiając tym samym efektywne i niezawisłe działanie systemu sądowniczego oraz przyczyniając się do dużej nieufności społeczeństwa wobec sądów.

By niezawisłość i sprawność sądownictwa mogły zostać w pełni urzeczywistnione, to rząd, parlament i całe społeczeństwo muszą zaangażować się w całościową i trwałą reformę wewnętrznej struktury sądownictwa i jego relacji z pozostałymi gałęziami władzy.

W ciągu ostatnich dwóch lat **Słowacja** osiągnęła znaczny postęp, wyraźnie określając równorzędność władzy sądowniczej i zwiększając niezawisłość, fachowość i sprawność sądów. Całościowe wprowadzenie w życie nowej „Ustawy o Radzie Sądowniczej” znacząco przyczyniłoby się do dalszego umacniania autonomii i sprawności sądownictwa.

Nadal potrzebne są zmiany w kilku sferach, między innymi w nadmiernie uznaniowej procedurze naboru do zawodu i poważnej przewlekłości w rozstrzyganiu spraw. Mimo, że niedawne zmiany konstytucyjne i ustawowe przeniosły pewne uprawnienia na nową Radę Sądowniczą, Ministerstwo Sprawiedliwości nadal zachowuje rozległe kompetencje w zakresie działalności sądownictwa. Bez względu na to, jaki organ będzie ostatecznie wykonywać administracyjny nadzór nad sądami, musi on podnosić swoją sprawność administracyjną i wiedzę fachową swoich członków.

Słowenia osiągnęła znaczący postęp w tworzeniu niezawisłego i sprawnego sądownictwa. Zaangażowanie ze strony środowiska zawodowego i podmiotów politycznych utrzymywało reformę sądownictwa w czołówce planów reform. Obecnie podejmowane są działania ustawodawcze mające na celu uregulowanie zagadnień wyraźnie problematycznych: procesu tworzenia budżetu, procedury naboru sędziów, oceny ich pracy oraz przepływu spraw.

Mimo to niedawno uchwalone przepisy oraz proponowana nowelizacja konstytucji w rzeczywistości ograniczają zakres niezawisłości sędziowskiej. W szczególności proponowany pięcioletni okres próbny, obligatoryjne wydalenie sędziego ze służby za określone wykroczenia przeciw konstytucji oraz system ustalania wynagrodzeń sędziowskich powinny zostać ponownie rozważone.

B. PROFESJONALIZM SĘDZIÓW

Jedną z podstaw sprawnego i posiadającego legitymację społeczną sądownictwa jest profesjonalizm poszczególnych sędziów; w istocie dostęp do kompetentnego rozstrzygnięcia spraw uważany jest za prawo człowieka, przysługujące klientom sądów.¹⁷ Najbardziej odpowiednimi instrumentami gwarantującymi, że służbę sędziowską pełnią profesjonalni sędziowie, są środki kształtowania kariery sędziów i zdobywania przez nich umiejętności, czyli systemy naboru i awansowania, oceny pracy oraz szkolenia. Źle skonstruowane, pozwalają by za stołem sędziowskim zasiadały osoby niewykwalifikowane, niekompetentne i bez motywacji oraz zniechęcają do rozwoju standardów zawodowych. Z kolei racjonalnie opracowane metody i procedury promują zalety oraz stymulują odnawianie się i rozwój profesjonalnej i zmotywowanej kadry sędziowskiej, co z kolei gwarantuje, że społeczeństwo ma dostęp do sprawniejszego i szybszego rozstrzygnięcia sporów.

1. Nabór i awansowanie

Cechy osób wybieranych i mianowanych do pełnienia funkcji sędziego są kluczowe dla zdolności sądownictwa do zapewniania wysokiej jakości usług. Standardy międzynarodowe podkreślają wagę obiektywnych kryteriów naboru i awansowania¹⁸ oraz procedur, w tym tego, jaki organ kontroluje cały proces oraz jaki jest jego skład.¹⁹

¹⁷ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 14 (formułujący prawo do profesjonalnego, niezawisłego i bezstronnego sądu), dostępny pod adresem: http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm

¹⁸ Zalecenia Rady Europy Nr (94) 12 co do niezawisłości, sprawności i roli sędziów, przyjęte 13 października 1994 r., dostępne pod adresem: <http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r12.htm> – art. 2c stanowi, że nabór i kariera sędziów powinny być oparte o kryteria merytoryczne z uwzględnieniem kwalifikacji, prawości, uzdolnień i sprawności; art. 9 Powszechnej Karty Sędziego, (dostępna pod adresem: http://www.iaj-uim.org/ENG/frameset_ENG.html) stanowi, że wybór i każde mianowanie sędziego musi być przeprowadzane zgodnie z obiektywnymi i przejrzystymi kryteriami opartymi o odpowiednie kwalifikacje zawodowe; Europejska Karta Sędziego – art. 4 stanowi, że nabór musi być oparty wyłącznie o obiektywne kryteria opracowane w celu zapewnienia profesjonalizmu, a awansowanie sędziów musi w takim samym stopniu opierać się na zasadach obiektywizmu, predyspozycji zawodowych i niezawisłości.

¹⁹ Zalecenia Rady Europy Nr (94) 12 co do niezawisłości, sprawności i roli sędziów, Zasada I, art. 2c, zdaje się wyrażać to najbardziej szczegółowo: „Organ podejmujący decyzje co do naboru i kariery sędziów powinien być niezależny od rządu i administracji. Dla zabezpieczenia jego niezawisłości przepisy powinny gwarantować na przykład, iż jego członkowie są wybierani przez organy sądownicze i że organ ten samodzielnie ustala procedurę swojego działania. Tam, gdzie przepisy konstytucyjne lub ustawowe oraz tradycja pozwalają na mianowanie sę-

Niezaprzeczalne jest, że – jako minimum – jakość wymiaru sprawiedliwości zależy bezpośrednio od zalet osób powołanych na sędziów; struktura organizacyjna może jedynie podnosić umiejętności i sprawność osób już wybranych, a następnie awansowanych. Znaczenie jakości sędziów dla ogólnej pozycji sądownictwa wymaga stworzenia i stosowania kryteriów i procedur zapewniających przejrzysty, racjonalny i obiektywny nabór do zawodu i proces awansowania, by unikać nepotyzmu lub innych pozamerytorycznych preferencji.

Choć w pierwszej kolejności najważniejszą kwestią jest to, czy kryteria naboru i awansowania są uczciwe i przejrzyste, w praktyce równie ważne jest to, czy sądownictwo ma odpowiedni stopień autonomicznej kontroli nad całym procesem. Stopień niezależności, jaki przysługuje sądownictwu przy naborze i awansowaniu jest zróżnicowany – od prawie całkowitej niezależności na Węgrzech i Litwie do minimalnej w Rumunii.

Niektóre państwa kandydujące nadal utrzymują znaczące uprawnienia władzy wykonawczej w decydowaniu o karierze sędziego, co nieuchronnie stwarza ryzyko ingerencji w niezawisłość orzeczniczą sędziów i wydaje się zniechęcać do rozwijania autonomicznej sprawności w ramach wciąż zależnego sądownictwa. Tam, gdzie władza wykonawcza zachowuje kontrolę nad procesem naboru i awansowania, niezawisłość sędziowska jest tłumiona, a ponadto możliwości profesjonalnego rozwoju sądownictwa jako całości zazwyczaj są bardziej ograniczone, ponieważ instytucja posiadająca uprawnienia decyzyjne wobec sędziów ma swoje interesy instytucjonalne, różne od interesów samego sądownictwa.

Wszystkie państwa kandydujące znowelizowały procedury naboru i awansowania sędziów, próbując uzgodnić je z międzynarodowymi standardami. Przyjęcie do zawodu i awansowanie opierają się na określonych prawem minimalnych wymogach oraz zasadach proceduralnych o różnym stopniu szczegółowości. Pomimo niezaprzeczalnej poprawy istnieje kilka zagadnień, które wymagają ponownego rozważenia z punktu widzenia racjonalności i sprawności procedur

dziów przez władzę wykonawczą, ważne jest zagwarantowanie, żeby procedury wyboru sędziów były w praktyce przejrzyste i niezależne oraz żeby decyzje nie były powodowane czynnikami innymi niż te związane z obiektywnymi kryteriami (...). Tymi gwarancjami mogą być na przykład (jedno lub więcej z poniższych):

- i. specjalny niezależny i kompetentny organ, który dawałby rządowi zalecenia, w praktyce przez ten rząd przestrzegane,
- ii. prawo osoby zainteresowanej do odwołania się od decyzji do niezależnego organu,
- iii. organ zapewniający ochronę przed niepożądaną ingerencją w decyzje.

Zob. również: Powszechna Karta Sędziego, art. 9 („Tam, gdzie nie jest to zapewnione w inny sposób, zakorzeniony w ustalonej i dowiedzionej tradycji, nabór powinien być dokonywany przez niezależne ciało, w którym sędziowie mają znaczącą reprezentację”).

i kryteriów naboru i awansowania. Jeśli te kwestie nie zostaną poddane pod dyskusję, będą one podważały wiarygodność systemów. W szczególności nadal potrzebna jest poprawa w trzech kwestiach: przepisach niezasadnie ograniczających krąg i kwalifikacje kandydatów do zawodu, braku obiektywnych kryteriów oraz zbyt zamkniętym i niejasnym procesie naboru i awansowania.

a. Niezasadnie wąski krąg kandydatów: Istnieje wyraźna tendencja do zawężania kręgu prawników, mogących dostać się do zawodu. Zgodnie z tradycją europejską wszystkie państwa kandydujące wprowadziły model o charakterze służby cywilnej preferujący młodych absolwentów wydziałów prawa lub młodych adeptów zawodów prawniczych,²⁰ którzy następnie są stopniowo awansowani w trakcie kariery zawodowej. Taki system skutecznie powstrzymuje – lub przynajmniej zdecydowanie zniechęca – doświadczonych prawników z innych zawodów od przechodzenia do profesji sędziowskiej;²¹ to z kolei ogranicza krąg wykwalifikowanych kandydatów na sędziów. Mimo, że praktyka w zawodzie prawniczym nie gwarantuje sama przez się, że dany kandydat będzie dobrym sędzią, to jednak, jak się wydaje, nie ma powodu do innego traktowania osób, które chciałyby wnieść do zawodu sędziowskiego swoje doświadczenie zawodowe i życiowe. W istocie różnorodność nie tylko wzmocniłaby sądownictwo pod względem zawodowym, lecz również zwiększyłaby jego demokratyczną legitymację.

Dodatkowo sytuacja, w której sędziowie sami kontrolują proces naboru bez rzeczywistego udziału podmiotów spoza sądownictwa, może nawet przyczyniać się do rozwoju zamkniętej i hierarchicznej kultury instytucjonalnej, niechętniej wartościowym zmianom oraz odpowiedzialności przed społeczeństwem.²² Takie zagrożenie istnieje zwłaszcza w Czechach, na Węgrzech, Litwie, w Polsce, na Słowacji i w pewnym stopniu również w Bułgarii.

²⁰ Na przykład Polska i Słowacja wyraźnie preferują aplikantów sądowych – na Słowacji wakat na stanowisku sędziowskim pierwszego szczebla jest ogłaszany publicznie tylko w przypadku, gdy żadna osoba po aplikacji sądowej nie może objąć tego stanowiska – i tym samym kandydaci z zewnątrz, nawet z dużym doświadczeniem, mogą być i tak pominięci na rzecz mniej doświadczonych aplikantów.

²¹ Należy jednak zauważyć, że widoczna jest tendencja do robienia wyjątków wobec posiadaczy stopni naukowych. Na przykład na Litwie posiadacze stopnia doktora z określonym stażem pedagogicznym są uprawnieni do ubiegania się o przyjęcie do zawodu. Uzasadnienie takiego wyjątku nie jest jasne; wydaje się wątpliwe, by doświadczenie pedagogiczne było bardziej relewantne czy przydatne niż na przykład doświadczenie praktyka występującego w sądzie.

²² Kwestia ta jest również doskonałym przykładem potrzeby całościowej reformy; sądownictwo powinno mieć autonomiczną kontrolę nad naborem i awansowaniem sędziów lub przynajmniej znaczący wkład w ten proces, jednak nieograniczone lub nieprzejrzyste kierowanie tym procesem może, jak tu zauważono, zniechęcać do poddawania się odpowiedzialności i w rzeczywistości hamować inicjatywy podwyższania kompetencji zawodowych.

Praktyka niektórych spośród pozostałych państw kandydujących pokazała, że pewne „przydziały” miejsc dla doświadczonych prawników z innych zawodów mogą złagodzić omawiany mankament systemu kariery sędziowskiej. Także proste otwarcie procesu egzaminacyjnego na osoby w każdym wieku i z większym doświadczeniem, bez uprzedzeń w stosunku do określonych grup, może podwyższyć ogólną jakość kandydatów.

b. Nadmiernie ogólne i uznaniowe kryteria: W większości państw kandydujących kryteria naboru i awansowania sędziów są zbyt ogólne. Najczęściej kryteria te obejmują wymagania co do obywatelstwa, wykształcenia prawniczego, zdolności do czynności prawnych, minimalnego wieku oraz niekaralności lub nieskazitelności charakteru. Wymogi te są często niewystarczające, by mogły służyć jako „przewodnik” osobom i instytucjom decydującym o przydatności kandydata; tak otwarte i ogólne wytyczne pozostawiają miejsce na nadmierną uznaniowość niezwiązaną z wartością kandydata.

Na przykład w Bułgarii proces identyfikacji, selekcji i mianowania kandydatów na sędziów jest w dużej mierze pozostawiony uznaniu prezesów sądów, którzy przedkładają Najwyższej Radzie Sądowniczej wnioski o mianowanie wraz z opisem doświadczenia zawodowego kandydata. Formalnych wymogów jest bardzo niewiele: obywatelstwo bułgarskie, wykształcenie prawnicze, niekaralność oraz doświadczenie zawodowe określone w latach; kandydaci muszą również posiadać bliżej nieokreślone „kwalifikacje moralne i zawodowe”.

W Rumunii sędziowie są mianowani przez prezydenta na wniosek Wyższej Rady Sędziów, następujący jednak tylko po rekomendacji ze strony Ministra Sprawiedliwości; Rada nie może przedstawić do mianowania kandydata nie rekomendowanego przez Ministra Sprawiedliwości, który tym samym posiada skuteczne i niekontrolowane prawo weta wobec każdego kandydata.

Na Węgrzech uprawnienia prezesów sądów do decydowania o awansach sędziów do sądów wyższej instancji mają charakter niemal wyłącznie uznaniowy; w takich przypadkach prezesi są po prostu uprawnieni do samodzielnego wybierania sędziów na wakujące stanowiska.

Należy w dalszym ciągu opracowywać kryteria naboru i awansowania, nie ograniczając się do formalnych warunków dopuszczalności do zawodu. Kroki w tym kierunku poczyniła Słowenia, opracowując bardziej precyzyjne kryteria oceny zdolności do wykonywania zawodu sędziego, takie jak sumienność, pracowitość, umiejętność wypowiadania się w mowie i piśmie oraz umiejętność porozumiewania się i pracy ze stronami.²³

²³ Nie zawsze jednak jest jasne, w jaki sposób cechy te są weryfikowane.

Egzaminy sędziowskie, będące warunkiem przyjęcia do zawodu we wszystkich państwach kandydujących z wyjątkiem Słowenii, mają generalnie wąski zakres i sprawdzają tylko znajomość prawa. Wiedza taka jest oczywiście ważna, jednak równie ważne powinno być sprawdzanie osobistej i psychologicznej zdatności danej osoby do zawodu;²⁴ jeśli zdolności osobiste nie są poddawane ocenie, może to prowadzić do wybierania „dobrych prawników”, którzy jednak nie posiadają dojrzałości osobistej i powagi potrzebnej do bezstronnego, odpowiedzialnego orzekania. Testy powinny zatem dążyć do oceny czegoś więcej niż formalna wiedza prawnicza; testy psychologiczne, takie jak stosowane na Węgrzech, są krokiem we właściwym kierunku.

Doprecyzowania pod kątem weryfikacji osobistych zdolności kandydatów wymagają zwłaszcza standardy przeprowadzania egzaminów ustnych. Egzaminy ustne są szczególnie wartościowe w określaniu kwalifikacji osobistych, są one jednak również – z samej natury – bardziej uznaniowe i bardziej podatne na nadużycia niż anonimowe egzaminy pisemne. Ta zależność jest prawdopodobnie nieunikniona, jednak państwa kandydujące mogą uczynić dużo więcej dla zapewnienia możliwie najwyższej bezstronności egzaminów ustnych.

Na przykład komisje egzaminacyjne przy egzaminach ustnych powinny być zawsze wieloosobowe, a ich członkowie powinni wywodzić się z różnych instytucji, jak też być wybierani przez różne instytucje.²⁵ Osoby przeprowadzające egzamin ustny powinny być szkolone w tym zakresie oraz posiadać jasno opracowane pisemne wytyczne co do przeprowadzania egzaminu. Powinny one mieć obowiązek sporządzenia pisemnej oceny każdego kandydata; tam, gdzie to tylko możliwe, kandydaci powinni mieć prawo zapoznania się i być może odwołania od tej oceny, która powinna być również udostępniana w ramach wewnętrznej kontroli naboru.

²⁴ Wartość egzaminu sędziowskiego jest również obniżona przez klauzule umożliwiające zwolnienie od egzaminu, a istniejące we wszystkich państwach. Powody takiego zwolnienia nie zawsze są jasne, a klauzule takie często pozostawiają ministrowi sprawiedliwości bezzasadnie szerokie pole do uznaniowych decyzji. Na przykład w Rumunii Minister Sprawiedliwości ma prawo zwolnić od egzaminu byłych członków parlamentu oraz osoby mianowane przez siebie na stanowiska polityczne.

²⁵ W szczególności należy odradzać praktykę upoważniania do powoływania komisji egzaminacyjnej prezesa sądu, w którym wakuje stanowisko sędziowskie; nowi sędziowie powinni być kompetentni do orzekania w każdym okręgu w kraju, i powinni być wybierani według ogólnych standardów. Uprawnienie prezesów sądów do wybierania sędziów do ich sądów powinno być w większości przypadków ograniczone do wybierania spośród kandydatów już zakwalifikowanych do objęcia stanowiska sędziowskiego – w każdym miejscu w kraju czy w okręgu sądowym – przez inny organ.

Standaryzacja procedur jest szczególnie ważna na Łotwie, gdzie ustne egzaminy są jedynym składnikiem procesu egzaminacyjnego.²⁶

Zbyt zamknięty i niejasny proces naboru i awansowania: Proces naboru i awansowania nie jest wystarczająco przejrzysty i nie daje możliwości udziału podmiotom zewnętrznym. We wszystkich państwach kandydujących nabór i awansowanie sędziów są niejasne i powierzone małej grupie osób, najczęściej nieprzeszkolonym w tym zakresie sędziom lub urzędnikom ministerstw sprawiedliwości, którzy mają możliwość dużej uznaniowości w swoich działaniach. Wiele szczegółów procedury sprawdzania i podejmowania decyzji co do poszczególnych kandydatów nie jest ujawnianych.

By zminimalizować nadmierną uznaniowość i zmniejszyć ryzyko nadużyć, warunki awansu i powołania na wolne stanowisko sędziowskie powinny być szeroko publikowane, kandydaci powinni być publicznie prezentowani, a szerokie środowisko prawnicze – sędziowie, stowarzyszenia prawników oraz przedstawiciele nauki prawa – powinni mieć możliwość wyrażenia swoich opinii co do przydatności kandydatów.

Przejrzystość procedur i udział podmiotów zewnętrznych są szczególnie zalecane dla systemów sądowniczych, które osiągnęły wysoki stopień autonomii administracyjnej, tak jak na Węgrzech i Litwie. By systemy te uzyskały poparcie społeczne dla swojej nowo nabytej szerokiej niezależności, muszą tworzyć korpus swoich członków w sposób przejrzysty i otwarty (w uzasadnionym zakresie) na udział podmiotów z zewnątrz oraz kontrolę społeczną. Niejasne procedury naboru i awansowania przyczynią się tylko do podejrzeń o nadużycia i idącej za tym nieufności społecznej, która utrzymuje się na wysokim poziomie we wszystkich państwach kandydujących.

Podsumowując: nieuniknione i dopuszczalne jest, iż działania członków komisji kwalifikacyjnych są do pewnego stopnia uznaniowe i niejawne. Jednakże połączenie braku jasności co do sposobu, w jaki nieprzeszkolone w tym zakresie komisje egzaminacyjne podejmują decyzje, z brakiem udziału praktyków prawa i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego powoduje, że wartość egzaminów ustnych jako legitymowanego środka weryfikacji kwalifikacji zawodowych obniża się, a wzrasta możliwość wyborów arbitralnych lub nawet opartych na

²⁶ Na Łotwie kandydaci muszą zdać egzamin przed Sędziowską Radą Kwalifikacyjną. Egzamin, przygotowywany przez Departament Sądów Ministerstwa Sprawiedliwości, składa się wyłącznie z egzaminu ustnego, sprawdzającego wiedzę prawniczą kandydata. Nie ma etapu piśmennego, oceny umiejętności argumentacji prawnej czy wypowiedzenia się na piśmie ani psychologicznej oceny zdatości kandydata na stanowisko sędziego. Wydaje się również, że nie istnieją jakiegokolwiek kryteria czy procedury wystawiania oceny. Ponadto Rada składa się wyłącznie z sędziów, którzy nie przeszli żadnego dodatkowego przeszkolenia przygotowującego ich do oceny zdatości kandydatów.

uprzedzeniach. Zalecić można włączenie w proces selekcji przedstawicieli profesji prawniczych i nauki prawa, lepsze przygotowanie członków komisji kwalifikacyjnych oraz bardziej przejrzyste postępowanie.

2. Ocena i regulowanie pracy sędziów

Monitorowanie i ocena pracy poszczególnych sędziów jest stosunkowo nowym zjawiskiem.

Fakt, że społeczeństwo w coraz większym stopniu polega na sądach, przy wzrastającym poziomie złożoności spraw sądowych, zaowocował większym obciążeniem sądów pracą i dłuższym czasem trwania postępowań, co z kolei wzmogło społeczne żądania kompetentnego i sprawnego sądownictwa. To z kolei doprowadziło do uznania w wielu państwach kandydujących, iż system oceny oparty wyłącznie na apelacjach i tradycyjnym nadzorze administracyjnym nad pracą sędziów jest niewystarczający dla zapewnienia ciągłej poprawy efektów ich pracy. Brak informacji zwrotnej może prowadzić do stagnacji w zawodzie i obniżania się standardów. W systemach sukcesywnego awansowania okresowe oceny są szczególnie ważne dla zapewnienia oparcia awansów na wynikach pracy sędziów.

Systematyczna ocena wyników pracy poszczególnych sędziów według uprzednio ustalonych standardów jest formą indywidualnej odpowiedzialności. Z uwagi na to, że ocena taka dostarcza również pewnej okresowej informacji zwrotnej co do jakości i sprawności ich pracy, jest ona pomocna w dalszym rozwoju zawodowym i może być również wartościowym narzędziem podwyższania ogólnej sprawności zawodowej sędziów, szczególnie gdy ocena jest zintegrowana z programami szkoleniowymi.

Istnieją dwie zasadnicze kwestie, w których praktyka państw kandydujących wymaga poprawy. W niektórych państwach kandydujących wyraża się zaniepokojenie o niezawisłość sędziowską z powodu utrzymującego się wpływu władzy wykonawczej na ocenianie sędziów; w pewnych przypadkach wpływ ten dotyczy także sankcji dyscyplinarnych lub szans awansu. Ogólnie rzecz biorąc, we wszystkich państwach kandydujących posiadających systemy ewaluacji sędziów istnieje potrzeba bardziej jasnych i szczegółowych standardów stosowanych w tej dziedzinie.

a. Odpowiedzialność i niezawisłość w procesie oceny sędziego: Podstawową kwestią przy tworzeniu jakiegokolwiek systemu oceny jest nieingerencja w niezawisłość sędziów ani w wykonywanie przez nich głównej funkcji orzeczniczej, zwłaszcza tam, gdzie ocena ma wpływ na awans lub w inny sposób wpływa na

status i postępowanie sędziego. Nie znaczy to jednak, że nie można prowadzić żadnej oceny ani że ocena taka nie może mieć żadnych konsekwencji; uzasadniony interes społeczny w posiadaniu odpowiedzialnego, sprawnego sądownictwa pozwala na pewien zakres obserwacji pracy sędziów.

Tam, gdzie wynik oceny pracy sędziego wiąże się z sankcjami lub innymi konsekwencjami zawodowymi, zachowanie przez władzę wykonawczą uprawnień do wpływania na sędziów przez postępowanie ewaluacyjne lub dyscyplinarne wprowadza nieuzasadnione zagrożenie dla niezawisłości. Niezawisłość sędziowska zdecydowanie wymaga, by uprawnienia o charakterze uznaniowym i decyzyjnym przysługiwały organom sądowniczym lub innej realnie niezależnej instytucji, w której sądownictwo miałoby znaczący udział.

Ogólnie rzecz biorąc, w rezultacie skłaniania się ku większej niezawisłości instytucjonalnej w omawianym regionie zarysowała się tendencja do przyznawania kompetencji w zakresie oceny pracy sędziów samemu sądownictwu. Tak więc kompetencje co do oceniania sędziów zostały przyznane: prezesom sądów (Węgry, Rumunia, Słowacja), specjalnym komisjom składającym się z sędziów lub przez sędziów kontrolowanym (odpowiednio: Łotwa i Estonia), radom ds. personelu sądowego (Słowenia) lub sędziom z sądów wyższych instancji (Polska, Rumunia²⁷). Powszechnie uczestniczą w tym procesie również poszczególni sędziowie – zazwyczaj z sądów apelacyjnych – oraz organy sądownicze, takie jak rady (kolegia) sądów.

Co do zasady zdolność sędziów do oceny profesjonalnych aspektów pracy ich kolegów jest z pewnością większa i taka tendencja jest generalnie pożądana. Jednak pozostawienie całkowitej swobody instytucjom sądowniczym może spowodować, że poświęcą one mniej uwagi uzasadnionym obawom o sprawność pracy i odpowiedzialność sędziów za uchybienia, niż uczyniłyby to instytucje zewnętrzne. Sytuacja Włoch była już wspomniana jako przykład szkody wyrządzonej zarówno odpowiedzialności, jak i niezawisłości sędziów, a spowodowanej przez nachylenie w kierunku sądownictwa nadmiernie niezależnego i w niewystarczającym stopniu podlegającego odpowiedzialności.²⁸

²⁷ Rumunia wprowadziła system monitorowania i oceny, w którym znaczące uprawnienia przysługują zarówno Ministerstwu Sprawiedliwości, jak i sądom apelacyjnym oraz prezesom sądów.

²⁸ Zob. na przykład: Giuseppe Di Federico, „Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective” [w:] *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality* (United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication series, styczeń 2002 r.), s. 88 („We Włoszech (...) ewaluacje, mimo że wymagane prawem, zostały *de facto* zniesione przez CSM [Najwyższą Radę Sędziowską], której skład i system wyłaniania służą zaspokojeniu zbiorowych oczekiwań sędziów co do ich kariery”).

Tam, gdzie instytucje sądownicze mają wyłączne lub prawie wyłączne uprawnienia do oceniania pracy sędziów, muszą one podejmować próby wykazania szerszym kręgom społecznym, że mogą wykonywać to zadanie profesjonalnie; niekontrolne mechanizmy zapewniające przejrzystość procedur ewaluacyjnych mogą pomóc w uzyskaniu gwarancji, że sądownictwo nie popadnie w izolacjonizm ani nie skupi się wyłącznie na własnych interesach.

W niektórych państwach kandydujących przeważają jednak obawy przeciwne: na Łotwie i w Rumunii ministerstwa sprawiedliwości zachowały, a w Bułgarii niedawno uzyskały, uprawnienia kontrolne, które – bezpośrednio lub pośrednio – rzutują na ocenę pracy sędziów. Na przykład w Rumunii pojawiły się doniesienia, że wizytatorzy z Ministerstwa Sprawiedliwości rozciągają swoją ocenę również na uzasadnienia wyroków pod hasłem weryfikacji stosowania prawa w poszczególnych sprawach; wielu sędziów wyraża obawy, że Ministerstwo używa wizytacji w celu zapewnienia sobie kontroli nad sądownictwem.

W Bułgarii uprawnienia Ministerstwa Sprawiedliwości są jeszcze większe. W 1998 r. Ministerstwo otrzymało uprawnienie do składania wniosków o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego; była to próba przewyciężenia niechęci prezesów do dyscyplinowania sędziów z ich sądów. Uznaje się jednak za niepożądane, by Ministerstwo jako organ władzy wykonawczej posiadało tak znaczące uprawnienia obejmujące zarówno składanie wniosków o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, jak i prowadzenie czynności będących w rzeczywistości postępowaniem dochodzeniowym.

Udział innej władzy w ocenie sędziów nie jest co do zasady niczym złym, wzięwszy pod uwagę uzasadniony interes społeczny w odpowiedzialności sądownictwa. Jednakże zważywszy na dziedzictwo całego regionu w postaci dominacji władzy wykonawczej nad sądowniczą, a także na to, że uprawnienia ministerstw często nie są precyzyjnie określone, praktyka taka wydaje się stać w sprzeczności z zasadą niezawisłości sędziowskiej i powinna zostać całkowicie zarzucona.

Tam, gdzie organy władzy wykonawczej zachowają uprawnienia kontrolne lub inne sposoby udziału w ocenianiu sędziów, powinny być one wyraźnie oddzielone od uprawnień dyscyplinarnych i uznaniowego wpływu na kariery zawodowe sędziów – wykonywanie tych ostatnich przez egzekutywę powinno być ograniczone lub zniesione jako potencjalnie sprzeczne z niezawisłością sądownictwa.

Mimo tego system demokratyczny zakłada istnienie odpowiedzialności sędziów, dlatego też wyważonym rozwiązaniem jest powierzenie ich oceny niezależnym organom, złożonym z sędziów oraz przedstawicieli innych publicznych i prywatnych instytucji, organizacji adwokackich, wydziałów prawa, a być może również ministerstw sprawiedliwości. Sędziowie mogą stanowić większość w takich

ciałach, ale inne grupy byłyby również reprezentowane, zaś odpowiednie procedury powinny zagwarantować, by żadna osoba ani przedstawiciele żadnej grupy nie byli w stanie zdominować procesu oceny.²⁹ Wniosłoby to do procesu oceny pewien udział z zewnątrz i zmniejszyło uzasadnione obawy o istnienie nastawienia korporacjonistycznego.

Innym sposobem, w jaki można uczynić zadość uzasadnionemu interesowi społecznemu w zapewnieniu odpowiedzialności sędziów, jest przyznanie ogółowi społeczeństwa możliwości wyrażania – nawet jeśli tylko pośrednio – opinii na temat pracy sędziów oraz zaopatrzenie go w odpowiednie środki na wypadek uchybień sędziowskich. Mechanizmy popierania takiego udziału obywateli są szczególnie ważne w społeczeństwach państw kandydujących, które nie mają tradycji publicznej „kontroli” sądownictwa za pośrednictwem organizacji obywatelskich.

Częściowo takie żądania społeczne można zaspokoić poprzez ustanawianie efektywnych procedur składania skarg, które pozwalałyby na złożenie wniosku o podjęcie działań przeciwko sędziemu w przypadku jego uchybień. Prócz pełnienia funkcji inicjowania postępowań dyscyplinarnych skargi od obywateli mogą być także wartościowym źródłem informacji dającym bodziec do poprawy pracy sędziów, pod warunkiem że procedury zapewnią istnienie zarówno środków wpływających na poprawę, jak i sankcji. Jak dotąd żadne państwo kandydujące nie opracowało całościowego mechanizmu rozpatrywania skarg: albo mechanizmy takie nie istnieją w ogóle, jak ma to miejsce na Litwie, albo brak w nich jasnych wytycznych i procedur zapewniających, że skargi są traktowane poważnie, w sposób który wpłynie na poprawę postawy sędziego lub doprowadzi do wymierzenia mu kary za uchybienie.

W regionie pojawia się także pytanie: czy i w jakim stopniu ombudsmeni mogą być zaangażowani w obserwację/kontrolę działalności sędziów? Estonia, Słowacja i Słowenia przyznały ombudsmanom uprawnienie do przyjmowania skarg dotyczących sędziów i, w określonych przypadkach, inicjowania wszczęcia postępowań dyscyplinarnych. Krytycy takiego rozwiązania, zwłaszcza z kręgów sądownictwa, twierdzą, że uprawnienie do wszczynania postępowań narusza niezawisłość sędziowską. Być może jest jeszcze zbyt wcześnie na ocenę, czy to nowe rozwiązanie jest zgodne z zasadą niezawisłości i czy skutecznie uzupełnia ono inne mechanizmy skarg społecznych.

²⁹ Na przykład uprawnienie inicjowania oceny dla celów dyscyplinarnych można oddzielić od kompetencji do przeprowadzenia takiej oceny; podobnie można rozdzielić przeprowadzanie oceny od uprawnienia do nakładania sankcji.

Z pewnością istnieje jednak potrzeba stworzenia efektywnego mechanizmu rozpatrywania skarg obywateli na postępowanie sędziów, innego niż w ramach apelacji oraz systemu monitorowania i okresowej oceny wyników pracy sędziego. Jednakże, ogólnie rzecz biorąc, w relacjach z sądownictwem biuro ombudsmana powinno podlegać tym samym kryteriom i ograniczeniom co inne gałęzie władzy. Jest to istotne zwłaszcza w sytuacji, gdy biuro ombudsmana w rzeczywistości jest uzależnione od władzy ustawodawczej lub wykonawczej albo gdy niezależność tego biura jest w jakikolwiek sposób ograniczona.

b. Zawartość oceny: Jeśli chodzi o zawartość oceny, istotne kryteria powinny obejmować co najmniej trzy elementy: jakość sposobu podejmowania decyzji, sprawność w załatwianiu spraw oraz profesjonalizm działania. Ponadto kryteria oceny powinny być tak dobrane, by uniknąć naruszania niezawisłości sędziowskiej. W praktyce wyzwaniem jest takie zdefiniowanie i zrównoważenie tych elementów oraz taki wybór źródeł i rodzajów informacji do wykorzystania, aby ocena zwiększała możliwości i tworzyła bodźce do rozwoju profesjonalizmu i sprawności zawodowej sędziów.

Są to sfery, w których systemy wielu państw kandydujących napotykają na problemy. Dwa kraje (Czechy i Litwa) muszą dopiero wprowadzić system okresowej oceny pracy sędziów; w innych (zwłaszcza Bułgarii³⁰, Estonii³¹, Łotwie³² i Polsce³³) systemy okresowej oceny istnieją, jednak wymagają one poważnych zmian w celu poprawy kryteriów i procedur dokonywania oceny.

Kilka państw kandydujących polega w głównej mierze na ilościowych wskaźnikach wydajności pracy sędziów,³⁴ analizując obiektywne dane jak liczba spraw wpływających i zakończonych lub czas trwania postępowań. Chociaż mogą one motywować do zmniejszenia przewlekłości postępowań sądowych, to jednak ściśle liczbowe wskaź-

³⁰ System taki został tam wprowadzony w lipcu 2002 r.

³¹ Estonia wprowadziła obowiązkową ocenę nowo mianowanych sędziów pod koniec ich okresu próbnego, jednak późniejsza praca sędziów po „pełnym” mianowaniu nie podlega już okresowym ocenom.

³² Na Łotwie ocena pracy jest powiązana z systemem określającym wynagrodzenia sędziów. Mimo że przepisy wymagają, by awans do wyższej kategorii był oparty na wiedzy i doświadczeniu zawodowym, sędziowie są awansowani mniej lub bardziej automatycznie po upływie minimalnego okresu przynależności do poprzedniej kategorii kwalifikacyjnej.

³³ W Polsce ewaluacja jest częścią okresowych wizytacji przeprowadzanych przez sędziów wizytatorów i ma odbywać się nie rzadziej niż co trzy lata, jednak w praktyce wymóg ten nie jest przestrzegany.

³⁴ Na przykład Rada Sądownicza w Słowenii wprowadziła *Kryteria określania przewidywanej ilości pracy sędziów*, które określają czysto liczbowe normy załatwiania spraw – 18 spraw miesięcznie lub 180 rocznie dla sędziów sądów rejonowych; nie uwzględniają one jednak stopnia skomplikowania spraw ani innych okoliczności, takich jak położenie sądu, powierzchnia lokalowa i dostępne zasoby ludzkie.

niki nie mogą być dobrą miarą jakości pracy sędziego; sędzia, który zakończył w miesiącu dziesięć wysoce skomplikowanych spraw, może w rzeczywistości pracować wydajniej od sędziego kończącego dwadzieścia spraw prostych.

Co więcej, bodźce tworzone przez system wskaźników liczbowych dla zmniejszenia przewlekłości postępowań mogą w rzeczywistości obniżyć jakość orzecznictwa. Ocena czysto ilościowa, która nie uwzględnia kryteriów jakościowych, skłania sędziów do koncentrowania się na szybkim kończeniu spraw miast na właściwym ich rozstrzygnięciu. Zjawisko to może występować zwłaszcza tam, gdzie negatywne oceny są połączone z sankcjami, jak ma to miejsce w kilku państwach kandydujących i członkowskich UE.³⁵

Jeśli to możliwe, ewaluacja powinna być przede wszystkim procedurą rutynową i raczej być powiązana ze szkoleniem niż być stosowana jako nadzwyczajny mechanizm dyscyplinowania sędziów. Sędziowie powinni mieć możliwość uczestnictwa w procesie ewaluacji oraz otrzymywać informację zwrotną, by mogli postrzegać ten proces jako okazję do zmian na lepsze i byli bardziej skłonni w nim współuczestniczyć.³⁶

Mimo wszystkich mankamentów próby wprowadzenia wskaźników ilościowych do systemów oceny pracy sędziów są pożądaną zmianą w stosunku do nienormowanej czy uznaniowej ewaluacji i zasługują na poparcie. Bardziej złożone składniki oceny mogą objąć wiele czynników,³⁷ takich jak stopień skomplikowania spraw, i być równoważone przez wskaźniki jakościowe, takie jak znajomość prawa, umiejętność stosowania go w praktyce, a także zachowanie bezstronności. UE mogłaby odegrać ważną rolę w koordynowaniu działań mających na celu opracowanie minimalnych standardów lub metodologii ewaluacji.

³⁵ Na przykład w Słowenii decyzje Rady Sądowniczej o podjęciu okresowej oceny mogą wpływać na ścieżkę kariery sędziów, na przykład na awans do sądów wyższej instancji i wyższe zaszeregowanie płacowe; negatywna ocena może skutkować wydaleniem sędziego ze służby przez Radę Sądowniczą. Ustalone przez Radę *Kryteria określania przewidywanej ilości pracy sędziowskiej*, pierwotnie pomyślane jako narzędzie zmniejszania przewlekłości postępowań sądowych, są również stosowane w procesie oceniania sędziów; nieosiągnięcie przewidywanych wyników co do liczby spraw ma negatywny wpływ na ocenę pracy sędziego. Komentatorzy z kręgów sądownictwa i nauki prawa skrytykowali *Kryteria* i ich wpływ na kariery sędziów, twierdząc, że ilościowe wskaźniki pracy sędziów nie są zrównoważone wyraźnymi kryteriami jakościowymi.

³⁶ Obecnie tylko Węgry i w pewnym stopniu Słowenia zapewniają poszczególnym sędziom udział w procesie oceny ich własnej pracy.

³⁷ Na przykład na Słowacji system wskaźników został zmieniony na system punktowy, stworzony do oceny uwzględniającej skomplikowanie poszczególnych spraw. Sędziowie muszą osiągnąć minimalnie 1000 punktów miesięcznie, które można zdobyć w różny sposób. Nie wydaje się jednak, by ten system zauważalnie złagodził problem przewlekłości postępowań, a ponadto został on skrytykowany za brak racjonalnego związku z rzeczywistym nakładem pracy, jaką sędziowie mogą lub powinni wykonać.

3. Szkolenie profesjonalnych kadr sądownictwa

Efektywne szkolenie kandydatów na sędziów i samych sędziów jest najprostszą drogą zapewnienia ich zdolności do bezstronnego, kompetentnego i sprawnego orzekania. Brak odpowiedniego szkolenia może prowadzić do słabych wyników pracy, a nawet uczynić sędziów podatnymi na naciski z zewnątrz. Dobrze zaplanowane szkolenia nie tylko poprawiają podstawowe zdolności orzecznicze sędziów, ale mogą też uczynić ich bardziej odpowiedzialnymi poprzez wspomaganie właściwego rozumienia przez nich roli sędziego w społeczeństwie.

Znaczenie szkolenia sędziów zostało potwierdzone przez europejskie instrumenty ustanawiające standardy, które stanowią, że państwa powinny zapewniać i finansować wstępne, a następnie ciągle szkolenie sędziów.³⁸ Europejska Karta o Statusie Sędziów stanowi również, że każdy organ odpowiedzialny za zapewnienie jakości programów szkoleniowych powinien być niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej oraz składać się przynajmniej w połowie z sędziów; wskazuje również, że szkolenie sędziów powinno sięgać poza formalną wiedzę prawniczą i obejmować również wiedzę społeczną i kulturową.³⁹

Wszystkie państwa kandydujące zapewniają sędziom szkolenia w takiej czy innej formie, a w coraz większym stopniu sędziowie mają znaczący wpływ na planowanie i realizację tych szkoleń.⁴⁰ Generalnie jednak poziom społecznego i politycznego zrozumienia roli szkoleń jest dość niski, co owocuje brakiem odpowiednich zasobów, ograniczoną wydolnością instytucjonalną, przypadkowym planowaniem i wąskim, technicznym zakresem takich szkoleń.

Wydaje się, że to od stabilnego i wystarczającego finansowania w decydującej mierze zależy istnienie stałego szkolenia. Niedofinansowanie – najbardziej bezpośrednia konsekwencja słabego zaangażowania podmiotów politycznych – utrudnia planowanie strategiczne, instytucjonalizację i profesjonalizację szkoleń. We wszystkich państwach kandydujących wsparcie finansowe szkolenia sędziów jest niskie, a w Polsce i Estonii nawet zmniejsza się; w Bułgarii rząd nie zapewnia

³⁸ Zalecenia Rady Europy Nr (94) 12 co do niezawisłości, sprawności i roli sędziów, przyjęte 13 października 1994 r., Zasada III, art. 1.a.; Europejska Karta o Statusie Sędziów, przyjęta 8-10 lipca 1998 r., DAJ/DOC (98) 23, art. 2.3 oraz 4.4.

³⁹ Europejska Karta o Statusie Sędziów, art. 2.3 oraz 4.4.

⁴⁰ Istnieje wyraźna tendencja do przeniesienia odpowiedzialności za szkolenia z władzy wykonawczej na niezależne instytucje lub organy sądownicze. Jedynie Litwa, Polska i Rumunia nadal utrzymują ogólną kontrolę ministerstw sprawiedliwości nad szkoleniem sędziów. Chyba najlepszym przykładem negatywnych skutków takiego modelu jest jednostronne i drastyczne ograniczenie szkoleń sędziowskich, dokonane przez polskie Ministerstwo Sprawiedliwości w 2001 r.

żadnego wsparcia swojemu Centrum Szkolenia Sędziów. Zamiast polegać na niepewnych zewnętrznych źródłach finansowania, państwa kandydujące powinny rozwijać mechanizmy finansowania takie jak wieloletnie dotacje lub wyraźne zobowiązania legislacyjne do określonego poziomu finansowania, oparte na jasnych standardach i wynikające z zamierzonego zakresu szkoleń.

Z uwagi na niski poziom finansowania nie jest niczym niezwykłym, że zdolność do zapewnienia szkolenia wysokiej jakości jest generalnie ograniczona. Cztery państwa – Węgry, Polska, Słowacja i Słowenia – w ogóle nie posiadają stałych instytucji do spraw szkolenia sędziów, a instytucje takie w innych państwach kandydujących są niedofinansowane i mają kłopoty kadrowe, a ich przyszłe perspektywy (w niektórych przypadkach nawet przetrwanie) są niepewne.⁴¹ Przykład Słowacji – nieudana próba wdrożenia programu szkoleniowego bez zapewnienia stabilnego finansowania na czas trwania takiego projektu – stanowi ostrzeżenie.

Wszystko to powoduje, że wiele państw kandydujących polega na seminariach organizowanych i finansowanych przez organizacje pozarządowe lub sponsorów zagranicznych, które uzupełniają lub nawet zastępują zinstytucjonalizowane szkolenie. Dzieje się tak nawet mimo tego, że takie szkolenia mają generalnie bardzo ograniczony zakres i są organizowane doraźnie, a finansowanie ich jest często ograniczone do jednego projektu i ma ograniczony czas. Zazwyczaj seminaria te nie są skoordynowane z rzeczywistą pracą sędziów, a także mają zbyt podstawowy i powtórzeniowy charakter.

Programy szkolenia sędziów są zwykle wąskie i rzadko obejmują tematy, które pomagają sędziom sprostać wyzwaniom związanym z nadal trwającym przechodzeniem do modelu sądownictwa w demokracji. Z reguły programy szkolenia sędziów w państwach kandydujących przekazują wiedzę na temat prawa materialnego i procesowego, a nie obejmują tematów dotyczących odpowiedniej zmiany postaw i zachowań. Szkolenia te rzadko obejmują „niesądowe” umiejętności takie jak techniki zarządzania sprawami.

Mimo, że aktualizacja prawnej wiedzy sędziów jest ważna, właściwie zaprojektowane całościowe szkolenie powinno obejmować również praktyczne umiejęt-

⁴¹ W Bułgarii, Estonii, na Litwie i Łotwie szkolenie sędziowskie jest prowadzone przez pozarządowe ośrodki szkolenia sędziów. Ponieważ zagraniczni sponsorzy stopniowo redukują finansowe wsparcie programów tych ośrodków, państwa te powinny rozpocząć finansowanie tych instytucji lub włączyć je w państwowy system szkoleniowy, albo w inny sposób wykorzystać potencjał zgromadzony w tych ośrodkach, by nie został on zmarnowany. W niektórych przypadkach pomoc ze strony UE może okazać się kluczowa dla zapewnienia długoterminowego funkcjonowania tych instytucji; unijne dofinansowanie budowania wydolności instytucjonalnej może okazać się lepszą długoterminową inwestycją niż finansowanie poszczególnych programów szkoleniowych.

ności niezbędne do radzenia sobie ze wzrastającym skomplikowaniem spraw i obciążeniem sądów. Efektywny program szkoleń sędziów powinien obejmować – jako minimum – tematy i umiejętności, które pomogą zapewnić odpowiednie wyszkolenie sędziów do podjęcia wyzwań, jakie stawia administrowanie autonomiczną i profesjonalną gałęzią władzy, takie jak:

- rozumienie podstawowych elementów demokratycznego systemu rządów, w tym właściwej roli sądów i sędziów,
- uznanie znaczenia etyki sędziowskiej i wiedza o stosowaniu w praktyce poszczególnych zasad etycznych,
- znajomość podstawowych zasad prawnych wpływających na proces tworzenia i stosowania prawa w ustroju demokratycznym,
- znajomość nowoczesnych metod interpretacji, argumentacji prawnej i projektowania dokumentów procesowych,
- umiejętność krytycznego myślenia,
- wiedza społeczna, psychologiczna oraz umiejętności kontaktu z ludźmi,
- znajomość technik zarządzania sprawami i szkolenie prezesów sądów.

Inne czynniki mogące polepszyć rezultaty szkolenia – np. zapewnienie, że na zajęcia uczęszczają sędziowie wykonujący czynności związane z danym tematem, obowiązkowe uczestnictwo czy nawet zapewnienie, że systemy płac, awansów i ewaluacji pośrednio nie zniechęcają do uczestnictwa w szkoleniach⁴² – są generalnie pomijane, a powinny być wzięte pod rozwagę.

C. INSTYTUCJONALNA SPRAWNOŚĆ/WYDOLNOŚĆ SĄDOWNICTWA

Uwaga poświęcana sądownictwu koncentrowała się na jego podstawach konstytucyjnych i ustawowych lub też na niezawisłości orzeczniczej poszczególnych sędziów. Jednak dla zagwarantowania posiadania przez sędziów odpowiedniego zakresu władzy równie ważna jest ich kolektywna sprawność/wydolność admi-

⁴² Słoweńskie *Kryteria określania przewidywanej ilości pracy sędziowskiej* wydają się zniechęcać do uczestnictwa w szkoleniach: przewidując ulgi w nakładzie pracy dla sędziów wykonujących zadania administracyjne, jednocześnie nie przewidują żadnych udogodnień dla sędziów uczestniczących w zajęciach szkoleniowych.

nistracyjna i menedżerska na poziomie zarówno całego kraju, jak i sądów. Autonomiczne sądownictwo w bardziej elastyczny sposób odpowiada na swoje potrzeby niż sądownictwo kierowane przez organy zewnętrzne. Ustrój organizacyjny sądownictwa, standardy i praktyka jego działania, poziom wiedzy administracyjnej i menedżerskiej bezpośrednio i pośrednio wiążą się z jego niezawisłością, fachowością i sprawnością postępowań sądowych.

1. Zarządzanie i administrowanie sądownictwem

W Europie Środkowej i Wschodniej zauważalna jest tendencja do przenoszenia uprawnień w zakresie zarządzania, administrowania i reprezentowania sądownictwa na organy utworzone poza władzą wykonawczą i kontrolowane przez sędziów, którzy tym samym przyjmują na siebie zbiorową odpowiedzialność za swą rolę i działalność. Mimo tego w wielu państwach kandydujących udział władzy wykonawczej w administrowaniu sądownictwem na poziomie ogólnokrajowym pozostaje nadal zbyt wysoki.

Pomimo że konstytucyjne i ustawowe gwarancje podziału władz i niezawisłości sądownictwa obowiązują w Europie od dawna, a w państwach kandydujących od wczesnych lat dziewięćdziesiątych,⁴³ dopiero ostatnio koncepcja sądownictwa jako odrębnej struktury znacząco się rozpowszechniła. Uznano, że ograniczenia niezawisłości i sprawności sędziów mogą pochodzić także z bardziej pośrednich źródeł, a nie tylko wynikać z bezpośredniej ingerencji, a także iż sędziowie jako zbiorowość potrzebują większego stopnia autonomii dla rozwoju zdolności do zapewnienia społeczeństwu skutecznego i bezstronnego rozwiązywania sporów.⁴⁴

⁴³ W szczególności dziedzictwo niedawnej przeszłości dało w państwach kandydujących dodatkowy bodziec do reformy instytucjonalnej. W poprzednim ustroju znaczenie sądownictwa było niewielkie, miało ono niski status, a także było podporządkowane władzy wykonawczej oraz zależne od niej w zakresie wszystkich swoich potrzeb, w tym finansowania i wsparcia administracyjnego. Dziedzictwo to sprawiło, że organom politycznym trudno było uznać sądownictwo za równego im partnera; postrzeganie sądownictwa jako sektora publicznego, któremu trzeba wskazywać kierunek, zarządzać nim i go nadzorować, utrzymuje się nadal i częściowo powstrzymuje sędziów przed wspólną identyfikacją siebie jako władzy odrębnej, niezawisłej i równej innym.

⁴⁴ Zob. na przykład art. 6 Europejskiej Karty Sędziego, stanowiący, że administrowanie sądownictwem musi być wykonywane przez ciało reprezentatywne dla sędziów i niezależne od innych władz. W istocie gdy za sądownictwo jest odpowiedzialna inna władza, będzie ona miała zawsze skłonności i okazję do obniżania priorytetu sądownictwa. Zob. *Raporty EUMAP 2001*, s. 24.

Sędziowie, którzy mają poczucie, iż są odpowiedzialni lub mają wpływ na administrowanie swoimi sprawami, są bardziej skłonni do działania jak równi, aktywni partnerzy w poprawie sprawności sądownictwa. Reforma instytucjonalna, dająca sędziom znaczącą rolę w organizowaniu działalności sądów na poziomie ogólnokrajowym, jest drogą do zwiększania ich fachowości, niezawisłości i sprawności, przy założeniu że sędziowie będą chcieli i będą zdolni rozwijać niezbędną wiedzę fachową oraz mądre i przejrzyste praktyki działania.

Wśród państw kandydujących można wyróżnić trzy podstawowe modele zarządzania i administrowania, które można ogólnie określić jako: niezależny, pośredni (z podziałem uprawnień) oraz skupiony wokół władzy wykonawczej. Kwestie budżetowe zostaną omówione oddzielnie, ponieważ generalnie w omawianym regionie sędziowie mają bardzo mały udział w procesie tworzenia budżetów, co z kolei ogranicza rzeczywisty stopień autonomii w każdym z powyższych modeli.

a. Model niezależny – Węgry i Litwa: W modelu tym istnieją autonomiczne organy zarządzające i administrujące, powszechnie zwane radami sądowniczymi,⁴⁵ przyjmujące na siebie całą (z wyjątkiem politycznej) odpowiedzialność za wymiar sprawiedliwości. System taki tworzy strukturę o dużym potencjale dla poprawy działania sądownictwa, jednak wymaga on z kolei dodatkowego skupienia się na rozwoju instytucjonalnej wydolności niezależnych organów zarządzających i administrujących, jako że nie mogą one polegać już na wiedzy i wsparciu ze strony władzy wykonawczej. Jednakże takie nowe autonomiczne instytucje mogą zderzyć się z tradycyjną kulturą zawodu, niechętną wobec zewnętrznej wiedzy fachowej.⁴⁶ Ważne jest również, by niezależne instytucjonalnie sądownictwo działało przejrzystie; bez specjalistycznej wiedzy i przejrzystych procedur, systemy sądownicze mogą stać się cechami zawodowymi – niesprawnymi, zamkniętymi, wzbraniającymi się przed odpowiedzialnością i pozbawionymi społecznego zaufania.

Zarówno Węgry, jak i Litwa stworzyły w znacznym stopniu samozarządzające i samoadministrujące systemy sądownicze. Rady sądownicze są instytucjami ustalającymi politykę, reprezentacyjnymi i podejmującymi decyzje. Zatwierdzają one

⁴⁵ Zob. (ogólnie): Wim Voermans, Komisja Europejska/TAIEX, Uniwersytet w Tilburgu/Schoordijk Institute, 1999, publikacja dostępna pod adresem http://cadmos.carlbro.be/Library/Councils/Councils.html#_Toc459267097

⁴⁶ Zob. na przykład Giuseppe Di Federico, „Judicial Independence in Italy: A Critical Overview in a (Non-systematic) Comparative Perspective” [w:] *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality* (United States Agency for International Development, Office of Democracy and Governance, Technical Publication series, styczeń 2002), s. 93.

projekty budżetów sądów, ustalają ramy regulujące działalność sądów, nadzorują ich działanie, podejmują decyzje w kwestiach naboru i kariery sędziów, biorą też udział w dyscyplinowaniu sędziów. Obsługę rad zapewniają niezależne krajowe biura administracji sądowniczej; biura te pomagają w działaniu rad przez badania i analizy, przygotowywanie projektów decyzji i wykonywanie decyzji rad, są również odpowiedzialne za codzienną działalność sądów.

Węgierska Rada Sądownicza i jej Biuro rozpoczęły działalność w 1998 r. i okazują się być sprawnymi i dostatecznie przejrzystymi instytucjami. Przyjęły one wiele standardów dla zapewnienia fachowego i sprawnego prowadzenia postępowań sądowych, wydają także roczne sprawozdania ze swojej działalności. Należałoby wprowadzić bardziej precyzyjne wymogi zatrudniania na stanowiskach nieprawniczych w celu zapewnienia, że będą one obejmowane przez profesjonalnych menedżerów i ekspertów – Biuro bardzo by na tym skorzystało. (Litewskie Biuro ds. Krajowej Administracji Sądowej rozpoczęło działalność dość niedawno).

Doświadczenia węgierskie pokazują, że autonomia przyznana samorządzącemu sądownictwu może zostać ograniczona przez proces tworzenia budżetu, w którym sądownictwo bierze udział jedynie nominalnie. Mimo że Krajowa Rada Sądownicza przygotowuje projekt budżetu, władza wykonawcza przedstawia też własny projekt, który – w przeciwieństwie do projektu Rady – jest w praktyce traktowany przez parlament jako podstawa do dyskusji. W takich okolicznościach nie jest jasne, jaki jest rzeczywisty udział sądownictwa w procesie tworzenia budżetu, mimo jego formalnych uprawnień.

Nowy rząd zobowiązał się do respektowania budżetowych uprawnień Krajowej Rady Sądowniczej, jednak poleganie na dobrej woli zmieniających się rządów podważa samą ideę sędziowskiej samorządności i w praktyce prowadzi do ciągłego niedofinansowania sądownictwa, co bezpośrednio oddziałuje na jego sprawność.

b. Systemy pośrednie (z podziałem uprawnień) – Bulgaria, Estonia, Polska, Rumunia, Słowacja i Słowenia: Mimo że szczegółowe formy organizacji sądownictwa w tych państwach znacznie się różnią, we wszystkich uprawnienia zarządcze i administracyjne wobec sądownictwa są do pewnego stopnia podzielone między autonomiczną radę sądowniczą i inny organ, będący zazwyczaj w strukturach władzy wykonawczej.

Wymienione tu rady sądownicze nie mają tak szerokich kompetencji zarządczych jak w modelu węgierskim czy litewskim, jednak generalnie posiadają znaczne uprawnienia lub mają swój udział w decyzjach kadrowych, takich jak nabór i awansowanie sędziów, oraz w kwestiach dyscyplinarnych, co w zasadzie pomaga w ochronie niezawisłości sędziowskiej. W coraz większym zakresie rady aprobowują lub wydają opinie w takich sprawach jak budżet lub projekty aktów prawnych

dotyczących działalności sądownictwa. W niektórych przypadkach przysługują im pewne uprawnienia do ustalania standardów, takich jak określanie norm obciążenia sądów pracą (Słowenia). Jednakże ministerstwa sprawiedliwości zachowują główne lub wyłączne uprawnienia w dziedzinie kształtowania polityki, procesu tworzenia budżetu oraz administracji sądami. Czasami sądy najwyższe, tak jak ma to miejsce w Słowenii, wykonują pewne funkcje reprezentacyjne i decyzyjne.

Omawiany model może stanowić postęp w dziedzinie tworzenia polityki oraz administrowania w porównaniu z modelem skupionym wokół władzy wykonawczej, przy założeniu że rada sądownicza jest rzeczywiście zdolna stanowić przeciwwagę dla ministerstwa sprawiedliwości w kwestiach, gdzie decyzje są podejmowane wspólnie. Jednakże praktyka w państwach kandydujących w chwili obecnej wskazuje na to, że istnieją poważne przeszkody na drodze do pełnego wykorzystania reformatorskiego potencjału tego modelu, w tym problemy ze składem rad, kontrolą nad planami ich działalności, ich wydolnością administracyjną oraz klarownym podziałem uprawnień między radą a ministerstwem.

Problemy te są szczególnie widoczne w Bułgarii i Rumunii. Bułgaria stworzyła instytucjonalną strukturę formalnie bliską modelowi niezależnemu, natomiast Rumunia podążyła za francuskim modelem rady bardziej ograniczonej, biorącej udział głównie w podejmowaniu decyzji kadrowych. W praktyce jednak zdolność tych rad do autonomicznego działania czy do ochrony uzasadnionych interesów sądownictwa i promowania jego rozwoju zawodowego jest dość ograniczona.

Jednym z najbardziej istotnych ograniczeń jest skład rad. Członkami rad w obu wymienionych państwach są prokuratorzy – w Bułgarii również oficerowie śledczy – oraz sędziowie. Negatywne skutki takiego składu są najlepiej widoczne w Bułgarii. Sprzeczne interesy sędziów, prokuratorów i oficerów śledczych (a także organów delegujących ich do Rady) często ograniczają zdolność Rady do spójnego zarządzania; zamiast tego różne poglądy dotyczące zarządzania – powodowane różnymi rolami oficerów śledczych, prokuratorów i sędziów – doprowadziły do sprzecznych strategii formułowanych dla wymiaru sprawiedliwości. Na przykład z uwagi na to, że rząd jest politycznie odpowiedzialny za skuteczną walkę z przestępczością, ma on wyraźny interes w sprawowaniu pewnej kontroli nad czynnościami śledczymi i oskarżycielskimi. Doprowadziło to do tego, że trzy rządy uchwały przepisy wymieniające skład Najwyższej Rady Sądowniczej przed upływem jej konstytucyjnej kadencji. Taka bezpośrednia ingerencja nieuchronnie zniechęca członków Rady do zajmowania twardego stanowiska w sporze z interesami rządu, nawet jeśli interesy te mogą być szkodliwe dla profesjonalnego rozwoju sądownictwa.

Rumunia jest jaskrawym przykładem potrzeby tworzenia przez Radę swojego programu działania lub przynajmniej udziału w jego tworzeniu. Wyższa Rada Sędziów bierze udział w podejmowaniu decyzji dotyczących drogi zawodowej sędziów oraz może wypowiadać się co do projektów aktów prawnych oraz zagadnień dotyczących administracji sądów; Rada może jednak działać wyłącznie na wniosek Ministra Sprawiedliwości, co sprowadza ją do roli instytucji pieczętującej decyzje podejmowane gdzie indziej.

Możliwość skutecznego wypełniania zadań przez rady zależy również od ich wydolności administracyjnej. We wszystkich państwach kandydujących, w których istnieje model z podziałem uprawnień, wydolność ta jest raczej niewystarczająca. Ministerstwa sprawiedliwości na ogół nadal zapewniają administracyjne wsparcie rad. Na przykład wydolność administracyjna bułgarskiej Najwyższej Rady Sądowniczej jest dalece niewystarczająca do wykonywania przez nią jej zadań. W praktyce w zakresie obsługi administracyjnej i ustalania standardów Rada polega na Ministerstwie, mającym dużo liczniejszą kadrę. Administracyjna zależność rad od ministerstw (zwłaszcza gdy ministerstwa oprócz tego kontrolują lub mają znaczny wpływ na program działania oraz finansowanie rad), a także brak klarownego podziału uprawnień między nimi, mogą dawać ministerstwu okazję do wpływania na administrację sądowniczą w stopniu przekraczającym ich uprawnienia.

Występujący często niewyraźny podział zadań między radą a ministerstwem oraz niska wydolność administracyjna rady przyczyniają się do niedostatków w zakresie uregulowań. W pewnym stopniu we wszystkich państwach kandydujących brakuje dostatecznych standardów w takich sprawach jak normy obciążenia sprawami (co daje podstawę do określania liczby etatów dla sędziów i personelu sądowego), proces tworzenia budżetu, dystrybucja przydzielonych środków, technika i wyposażenie sądów, powierzchnia oraz infrastruktura sądów. Na przykład w Słowenii Sąd Najwyższy w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości opracowuje projekt budżetu sądownictwa na podstawie planów finansowych poszczególnych sądów oraz przedstawia go rządowi, a Rada Sądownicza wydaje opinię co do tego projektu. Organy sądownicze są jednak rzadko reprezentowane w kluczowym etapie – dyskusji nad budżetem w ramach władzy wykonawczej – ponieważ Ministerstwo Sprawiedliwości jako część rządu nie ma obowiązku reprezentowania interesów sądownictwa.

c. Model skupiony wokół władzy wykonawczej – Czechy i Łotwa: W modelu tym sądownictwo nie jest traktowane jako samodzielna instytucja, a raczej jako agenda podporządkowana Ministerstwu Sprawiedliwości. Ministerstwo opracowuje i nadzoruje politykę wymiaru sprawiedliwości oraz wykonuje zadania w zakresie zarządzania, reprezentowania i administrowania sądownictwem z wy-

jątkiem samorządnych sądów najwyższych.⁴⁷ Uprawnienia ministerstwa obejmują projektowanie budżetu, rozdzielanie funduszy, decydowanie o liczbie sędziów i personelu sądowego, nabór i dyscyplinowanie sędziów, mianowanie i odwoływanie prezesów sądów oraz ustalanie standardów, takich jak normy obciążenia sprawami. Z reguły ministerstwa mają również szerokie uprawnienia kontrolne dotyczące organizacji i pracy sądów oraz sędziów. Prezesi sądów funkcjonują w istocie jako urzędnicy władzy wykonawczej.

Model skupiony wokół władzy wykonawczej nie tylko narusza zasadę niezawisłości sądownictwa, ale również w bardzo niewielkim stopniu promuje sprawne zarządzanie i administrację. Nie prowadzi do zaangażowania sędziów w proces podwyższania ich sprawności zawodowej, a raczej skłania do zależności i ogranicza inicjatywę.

Co więcej, pomimo swoich rozległych uprawnień, ministerstwa sprawiedliwości nie zdołały zapewnić sprawnego działania sądów. Ich przewodnictwo jest niestabilne, a częste zmiany ministrów⁴⁸ stawiają sądownictwo w obliczu zmieniających się priorytetów politycznych. Co najistotniejsze, w ministerstwach brak jest specjalistycznej wiedzy niezbędnej do opracowania jasnych, racjonalnych standardów, które pomogłyby w modernizacji sądów oraz kompetentnym i sprawnym orzekaniu. Na przykład na Łotwie doradca do spraw akcesji do UE zauważył, że pracownicy Ministerstwa są niewystarczająco profesjonalni, czego powodem są częste zmiany kadrowe i brak doświadczenia.⁴⁹ Zaowocowało to brakiem jasnych kryteriów w kwestiach takich jak budżet, liczba sędziów i personelu pomocniczego czy normy dotyczące techniki sądowej i wyposażenia.

Zarówno Łotwa jak i Czechy powinny ponownie przeanalizować istniejące u nich modele zarządzania i administracji po to, by zapewnić sędziom mechanizmy wyrażania i obrony przez nich ich interesów. Bez względu na to, który model zostanie przez te państwa przyjęty, ich systemy sądownicze potrzebują bardziej profesjonalnego i przejrzystego zarządzania.

d. Proces tworzenia budżetu i infrastruktura: Postęp, jaki osiągnięto w zakresie autonomii administracyjnej sądownictwa, jest jednak ograniczony z powodu re-

⁴⁷ Sądy najwyższe są tradycyjnie samorządными instytucjami we wszystkich modelach. W praktyce, mimo że sądy najwyższe są administracyjnie niezależne od całego systemu sądowniczego, sędziowie, a szczególnie prezesi sądów najwyższych często wypowiadają się w imieniu całego sądownictwa.

⁴⁸ Na przykład w Polsce, gdzie Ministerstwo Sprawiedliwości odgrywa główną rolę w administracji sądowniczej, w ciągu 25 miesięcy [czerwiec 2000 r. – lipiec 2002 r.] stanowisko Ministra Sprawiedliwości obejmowało kolejno 5 osób.

⁴⁹ *Court System Reform of Latvia*, Tiesu Namu Agentura, Ryga, 2001, ss. 26-30.

strykcji dotyczących udziału sędziów w procesie budżetowym. Kontrola nad budżetem sądownictwa może być potężnym narzędziem ekonomicznym bezpośrednio wpływającym na sprawność/wydolność sądownictwa. Normalną rzeczą w demokracji jest to, że władza ustawodawcza sprawuje główną kontrolę nad decyzjami budżetowymi, jednak udział sądownictwa w tworzeniu budżetu pomaga tu w uzyskaniu gwarancji, że uzasadnione interesy sędziów będą chronione przed pośrednimi naciskami ekonomicznymi. Sędziom jest najłatwiej kompetentnie szacować inwestycyjne potrzeby sądów. Będąc przynajmniej częściowo odpowiedzialni za decyzje budżetowe – lub przynajmniej za rozdzielanie środków – są z czasem bardziej skłonni do przejmowania odpowiedzialności za administrację sądową i tym samym rozwijają swoje umiejętności autonomicznego i fachowego działania.

Tam, gdzie sędziów pozbawia się całkowicie udziału w kontroli nad budżetem, ustawodawca zwykle traktuje finansowanie sądownictwa mniej priorytetowo, co owocuje zmniejszonymi inwestycjami, obniżonymi standardami zawodowymi oraz przestarzałą infrastrukturą. Niedofinansowanie może przyczyniać się do utrzymywania kultury administracyjnej zależności, a z czasem podważa ono niezawisłość sądownictwa, czyniąc sędziów i personel sądowy bardziej podatnymi na korupcję ekonomiczną, bardziej uzależniając sądy od hojności organów politycznych oraz zmniejszając ich zdolność do obrony swych uzasadnionych interesów.

W większości państw kandydujących sądy są stale niedofinansowane. W części, jak zauważono powyżej, jest to konsekwencją minimalnych możliwości udziału sędziów w procesie budżetowym (w pewnym stopniu wyjątkiem są tu Węgry⁵⁰ i Litwa), jak również braku jasnej metodologii lub standardów w przydzielaniu funduszy, a nawet – w przypadkach, w których sądy mają możliwość zabrania głosu – widocznie niskiej fachowości w przygotowywaniu projektów budżetowych.⁵¹ Jeśli sądom przyznaje się większe uprawnienia w procesie planowania wydatków, odpowiednie osoby – prezesi lub dyrektorzy sądów – powinni zostać przeszkoleni w zakresie zasad budżetowych i finansowych; w chwili obecnej żadne państwo kandydujące nie zapewnia takiego szkolenia.

⁵⁰ Zob. II.C.1.a.

⁵¹ Na przykład na Litwie kontrola finansowa wykazała, że jeden z sądów rejonowych nie zastosował się do obowiązkowych procedur planowania wydatków, ustanowionych ogólnokrajowymi przepisami o projektowaniu budżetów.

2. Sprawność/wydolność administracyjna sądów

Wiele działań z zakresu codziennej administracji odbywa się na poziomie poszczególnych sądów. Rozszerzanie się kognicji sądów, wzrost liczby i złożoności spraw wymagają, by działalność sądów została zmodernizowana nie tylko od strony technicznej, ale i organizacyjnej. Obecny model obowiązujący co do zasady w państwach kandydujących – opierający się na nieprzeszkolonych prezesach sądów – jest nieodpowiedni; należy podjąć kroki dla wprowadzenia bądź podwyższenia umiejętności menedżerskich w sądach.

We wszystkich państwach kandydujących prezesi sądów wykonują ważne funkcje menedżerskie, jednak ich fachowość w tym zakresie jest ograniczona. Mimo znaczącej odpowiedzialności za zapewnienie sprawnej pracy sądów, prezesi nie uzyskują wykształcenia ani nie przechodzą szkolenia menedżerskiego. Nie ma także systemów szkoleń dla sędziów mianowanych na stanowiska kierownicze, a sporadyczne zajęcia na tematy związane z administrowaniem sądami nie wystarczają, by umożliwić prezesom dobre zarządzanie coraz bardziej złożoną działalnością sądów.

Ponadto we wszystkich państwach kandydujących sędziowie, którzy nie pełnią funkcji kierowniczych, wykonują często zadania administracyjne (takie jak nadzorowanie rejestrów, archiwów sądowych, egzekucji orzeczeń), zadania techniczne związane z etapami sprzed i po postępowaniu sądowym,⁵² a także proste czynności w postępowaniu niespornym, takie jak wpisy do rejestrów. Sędziowie przeciążeni licznymi obowiązkami administracyjnymi, technicznymi i zawodowymi, niezwiązanymi z orzekaniem nie są w stanie należycie pełnić swoich podstawowych funkcji orzeczniczych.

W całym regionie zatem sądy potrzebują bardziej kompetentnego zarządzania i wsparcia administracyjnego. Tymczasowym priorytetem powinno być przeszkolenie prezesów przede wszystkim w planowaniu strategicznym oraz zarządzaniu personelem i sprawami. Jednakże nawet jeśli sędziowie są odpowiednio przeszkoleni, wykonując zadania administracyjne mają z konieczności mniej czasu na orzekanie.⁵³ Bardziej efektywnym długoterminowym rozwiązaniem byłoby skoncentrowanie się na profesjonalizacji zarządzania sądami przez przeniesienie okre-

⁵² Badania przeprowadzone na Węgrzech wykazały, że rozprawy zajmują sędziom 27% czasu, a sporządzanie orzeczeń – 15%. Pozostałą część zajmują zadania administracyjne takie jak zarządzanie, sporządzanie statystyk oraz dyktowanie pism do akt sprawy.

⁵³ W Rumunii prezesi sądów, będący najczęściej sędziami z dużym doświadczeniem, według doniesień poświęcają sprawom administracyjnym 90% swojego czasu, mając go zatem mało na orzekanie lub pomoc mniej doświadczonym sędziom.

ślonych funkcji menedżerskich na profesjonalistów spoza zawodu sędziowskiego, pracujących pod ogólnym nadzorem prezesów sądów.

Sądy powinny zatrudniać wyszkolonych menedżerów, posiadających wiedzę o planowaniu działalności sądu, zadaniach budżetowych oraz zarządzaniu infrastrukturą i personelem sądowym. Bułgaria, Estonia, Polska i Słowenia wprowadziły ostatnio nowe stanowiska w administracji sądowej, takie jak dyrektorzy sądów lub sekretarze sądowi. W dłuższej perspektywie może to poprawić zarządzanie sądami, zakładając że sędziowie będą skłonni przekazać nowym fachowcom znaczące i jasno określone uprawnienia i że podejmie się kroki w celu zapewnienia, że te stanowiska będą obejmowane przez osoby z odpowiednim wykształceniem i umiejętnościami.⁵⁴

W całym regionie liczba i kwalifikacje personelu sądowego są niewystarczające – częściowo jest to skutkiem stałego niedofinansowania. Wynagrodzenia są generalnie niskie – powszechnie niższe od wynagrodzeń porównywalnego personelu administracyjnego w organach innych władz, warunki pracy są trudne, a możliwości rozwoju zawodowego – niewielkie; sytuacja w tym zakresie jest szczególnie trudna w Czechach,⁵⁵ na Łotwie i w Rumunii, co stwarza problemy ze znalezieniem i zatrzymaniem na stanowiskach nawet niższych rangą pracowników; mimo to ostatnie reformy nie starały się rozwiązać tego problemu. We wszystkich państwach kandydujących należy rozważyć potrzebę podwyższenia wynagrodzeń oraz poprawy systemu szkolenia i warunków pracy personelu sądowego.

Sądy mogą poprawić swoją sprawność również przez zatrudnianie wyszkolonego personelu prawnego i administracyjnego niższej rangi do wykonywania poszczególnych quasi-sędziowskich i pozasędziowskich zadań, takich jak wpisy do rejestrów w postępowaniu niespornym lub zarządzanie aktami i sprawami. Można rozważyć wprowadzenie stanowisk o uprawnieniach podobnych jak w Polsce lub stanowiska w rodzaju *greffiers* lub *Rechtspfleger* [francuski i niemiecki odpowiednik referendarza sądowego – przyp. tłum.]. Takim pracownikom powinno się również stworzyć możliwość regularnego podnoszenia ich kwalifikacji przez regularne szkolenie. System taki odciążałby sędziów i pozwoliłby im skupić się na ich podstawowych zadaniach orzeczniczych.

Niedofinansowanie, prócz szkodliwego wpływu na zdolność sądownictwa do rozwijania umiejętności administracyjnych, bezpośrednio powoduje wiele kon-

⁵⁴ W Słowenii sekretarze sądowi – zajmujący stanowiska menedżerskie we wszystkich sądach z wyjątkiem rejonowych – są prawnikami, a nie wyszkolonymi menedżerami.

⁵⁵ W Czechach wynagrodzenie personelu sądowego waha się od 6 do 12 tys. koron czeskich (od 200 do 400 Euro), podczas gdy średnia płaca wynosi obecnie 16 tys. koron czeskich (540 Euro).

kretnych problemów ograniczających zdolność sądownictwa do świadczenia usług na wysokim poziomie. W większości państw kandydujących warunki pracy w sądach wymagają znacznej poprawy, zwłaszcza na Łotwie, Litwie i w Rumunii. Ciągły brak inwestycji stał się przyczyną niedoborów lokalowych, słabej infrastruktury technicznej oraz przestarzałego wyposażenia. Jedynie w Estonii i Słowenii warunki pracy sądów są generalnie zadowalające, aczkolwiek w Słowenii część sądów nadal nie dysponuje wystarczającą powierzchnią lokalową.

Modernizacji wymagają zwłaszcza: zarządzanie aktami, zarządzanie przepływem spraw, prowadzenie statystyk sądowych oraz protokołowanie rozpraw. W wielu państwach kandydujących dokumenty są nadal przetwarzane ręcznie, a przebieg rozpraw jest utrwalany za pomocą dyktafonów lub zapisywany ręcznie, co znacznie wzmacnia ryzyko błędów w zapisie, a także stwarza zagrożenie korupcyjne. Zmian potrzebują zwłaszcza rumuński archaiczny system ręcznie prowadzonych repertoriów oraz litewski ręczny system częściowego protokołowania rozpraw. Automatyczne systemy obiegu dokumentów oraz rejestracja przebiegu rozpraw w czasie rzeczywistym podniosłyby wydolność administracyjną oraz poprawiłyby zdolność sądów do świadczenia usług na wysokim poziomie.

Zaległości w rozpatrywaniu spraw nadal dręczą klientów sądów w większości państw kandydujących. Wpływają one negatywnie na jakość orzecznictwa i szkodzą społecznemu zaufaniu do sądów. Problem ten jest szczególnie poważny na Łotwie⁵⁶, w Rumunii, na Słowacji oraz – według doniesień – w Bułgarii⁵⁷; sytuacja ustabilizowała się lub nieznacznie poprawiła w Czechach, Estonii i Słowenii.

Większość omówionych ulepszeń w zakresie infrastruktury i administracji bezpośrednio przyczyniłoby się do bardziej kompetentnego i szybszego rozstrzygnięcia spraw, pozwalając sędziom skupić się w większym stopniu na orzekaniu, co z kolei przyspieszyłoby postępowania sądowe i zmniejszyło zaległości. Ponadto potrzebne są bardziej intensywne działania w zakresie zmian prawnych, takich jak dekryminalizacja określonych czynów, uproszczenie procedur oraz wprowadzanie alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów; niewiele państw kandydujących posiada całościowe programy badań nad możliwościami wykorzystywania tych metod, których wprowadzenie mogłoby zmniejszyć obciążenie sądów.

⁵⁶ Łotewskie sądy stale naruszają proceduralne wymogi co do czasu rozpatrywania spraw. W wielu sądach rejestr spraw jest wypełniony w takim stopniu, że sprawy są wyznaczane do wejścia na wokandę za kilka lat. Najgorsza sytuacja panuje w sądzie rejonowym w Rydze, który obecnie wyznacza posiedzenia na 2004 r.; apelacje w sprawach karnych są rozpatrywane czasami już po odbyciu kary przez skazanych.

⁵⁷ Bułgaria nie posiada wiarygodnego systemu informacji o stanie spraw sądowych.

D. ZALECENIA

Zalecenia skierowane do poszczególnych państw znajdują się w raportach krajowych. W tym miejscu zamieszczono tylko zalecenia ogólne dla państw kandydujących oraz dla Unii Europejskiej.

1. Dla państw kandydujących do UE

- Zapewnić, by reforma sądownictwa – mająca na celu wzmacnianie jego niezawisłości i sprawności – była priorytetem politycznym.
- W państwach, gdzie władza wykonawcza zachowuje kontrolę lub wpływ na administrację sądową lub na przebieg kariery sędziów, zredukować lub znieść taki wpływ w celu zapewnienia niezawisłości sędziowskiej. Rozważyć wprowadzenie autonomicznej administracji sądowniczej.
- W państwach, gdzie władza sądownicza posiada znaczącą autonomię, zapewnić, by uzasadniony interes społeczny w odpowiedzialnym orzekaniu był chroniony przez wprowadzenie przejrzystych, niekontrolnych form społecznego udziału i obserwacji.
- Rozważyć zrewidowanie procedur budżetowych pod kątem zapewnienia sądom większego udziału w tym procesie, w celu zagwarantowania administracyjnej autonomii sądownictwa.
- Opracować bardziej obiektywne, szczegółowe, merytoryczne i przejrzyste procedury kierowania karierą sędziów.
- W zgodzie z zasadami niezawisłości i odpowiedzialności sędziów podjąć działania zmierzające do opracowania przejrzystych, opartych na zrównoważeniu odpowiednich kryteriów ilościowych i jakościowych, systemów okresowej oceny pracy sędziów. Rozważyć powiązanie okresowej oceny z programami szkoleniowymi.
- Zapewnić trwałe i stabilne finansowanie szkolenia sędziów. Włączyć do programów szkoleniowych kształcenie umiejętności technicznych i menedżerskich.
- Wprowadzić bardziej profesjonalne zarządzanie na poziomie sądów. Przenieść zadania menedżerskie i administracyjne z sędziów na wyszkolonych fachowców pracujących pod ich nadzorem.

2. Dla Unii Europejskiej

- Podkreślać, że stworzenie i utrzymywanie niezawisłego, sprawnego sądownictwa jest naczelną wartością wspólną dla całej Unii i trwałym obowiązkiem członkowskim.
- Pomagać państwom kandydującym we wprowadzaniu skutecznych reform poprzez wyjaśnianie znaczenia wspólnych wartości Unii w odniesieniu do niezawisłego i sprawnego sądownictwa, a także wyjaśniać wymóg odzwierciedlenia tych wartości w konkretnych strategiach.
- Podkreślać znaczenie całościowej, a nie fragmentarycznej reformy sądownictwa przy rozwiązywaniu problemów braku instytucjonalnej niezawisłości i sprawności systemu sądowniczego.
- Wykorzystując doświadczenia innych państw członkowskich i kandydujących, zapewnić fachową pomoc w ustalaniu właściwych kryteriów i metod naboru do zawodu sędziowskiego, awansowania oraz oceny pracy sędziów.
- Wspierać wysiłki mające na celu zapewnienie, że szkolenie sędziów ma wystarczające, stabilne i trwałe finansowanie. Wspierać instytucjonalną konsolidację szkoleń dla sędziów oraz ułatwiać wymianę wykładowców pomiędzy instytucjami szkoleniowymi państw członkowskich i kandydujących w celu poprawy szkolenia sędziów w zakresie odpowiednich umiejętności orzeczniczych i menedżerskich oraz szkolenia menedżerów i personelu sądowego w zakresie umiejętności administracyjnych.
- W zgodzie z zasadami niezawisłości i odpowiedzialności sędziów podjąć kroki w kierunku opracowania przejrzystych, opartych na zrównoważeniu odpowiednich kryteriów ilościowych i jakościowych, systemów okresowej oceny pracy sędziów. Rozważyć powiązanie okresowej oceny z programami szkoleniowymi.
- Zapewnić, by szkolenie sędziów było finansowane trwale i stabilnie. Włączyć do programów szkoleniowych kształcenie umiejętności technicznych i menedżerskich.
- Zapewnić wsparcie techniczne programom, których celem jest ograniczenie charakterystycznej dla regionu przewlekłości postępowań oraz zaległości w sądach.

Sprawność sądownictwa w Polsce

SPIS TREŚCI

A. Bieżące wydarzenia mające wpływ na niezawisłość i sprawność sądownictwa	58
1. Nowe inicjatywy ustawodawcze	58
2. Środki oszczędnościowe wprowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości	59
B. Zawodowa kompetencja sędziów	60
1. Nabór i awansowanie	60
2. Ocena i kierowanie pracą	62
3. Szkolenie profesjonalnych kadr sądownictwa	63
C. Instytucjonalna wydolność władzy sądowniczej	65
1. Zarządzanie i administrowanie sądownictwem	66
2. Administracyjna sprawność sądów	68
D. Zalecenia	70
1. Dla polskiego rządu i ustawodawcy	70
2. Dla Unii Europejskiej	71

W ubiegłym roku Polska poczyniła znaczące postępy w reformie sądownictwa. Dwie nowe ustawy: Prawo o ustroju sądów powszechnych i Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa wprowadziły nowe procedury i stanowiska personelu sądowego, które – jeśli zostaną właściwie wdrożone – mogą wzmocnić zdolność sądów do profesjonalnego i autonomicznego samodzielnego zarządzania.

Tym niemniej działania reformatorskie powinny być bardziej intensywne. Mimo, że można zauważyć tendencję do przyznawania sądom większej autonomii, reforma postępuje powoli, zdarzają się również niepowodzenia. I tak w ubiegłym roku Ministerstwo Sprawiedliwości wprowadziło daleko posunięte środki oszczędnościowe, które nie tylko ograniczyły wysiłki na rzecz profesjonalizacji sądownictwa, lecz również pokazały zagrożenia dla autonomii sądownictwa, występujące gdy władza wykonawcza zachowuje budżetowy lub administracyjny nadzór nad sądami. Sądownictwo napotyka na wiele problemów, spowodowanych głównie przez opóźnienie całościowych zmian instytucjonalnych, niezbędnych dla jego modernizacji i zwiększenia wydolności.

Najogólniej mówiąc, sądownictwo nadal pozostaje w zależności od wsparcia administracyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości. Może to stwarzać okazje do pośredniego wpływania na orzecznictwo i stoi w sprzeczności z zasadą niezależności, zgodnie z którą sądownictwo powinno odgrywać znaczącą rolę instytucjonalną w organizowaniu swojej pracy. Bez względu na to, jaka instytucja administruje sądownictwem – autonomiczny organ sądowy czy też Ministerstwo – powinna ona działać bardziej przejrzysto oraz opracować bardziej szczegółowe procedury, które pozwoliłyby na udział różnych podmiotów w jej pracy.

W szczególności procedura przyjęć na aplikację – główną drogę do urzędu sędziowskiego – wymaga bardziej precyzyjnych kryteriów i zwiększonej przejrzystości. Kontrola pracy sędziów nie jest systematyczna i wystarczająco unormowana; pozostając w zgodzie z wymogiem niezawisłości sędziowskiej, nowe ustawodawstwo powinno ustanowić racjonalny system okresowej kontroli. Nie ma także całościowego systemu szkolenia sędziów; jeśli Ministerstwo Sprawiedliwości zachowa uprawnienia do organizowania szkoleń, powinno ono opracować jasne i spójne założenia, które objęłyby również szkolenie w technikach zarządzania. W dalszej perspektywie należy powierzyć więcej zadań z zakresu zarządzania zawodowemu personelowi, co pozwoli sędziom skupić się na orzekaniu.

A. BIEŻĄCE WYDARZENIA MAJĄCE WPŁYW NA NIEZAWISŁOŚĆ I SPRAWNOŚĆ SĄDOWNICTWA

Dwie nowe ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa – ustanowiły nowe procedury dotyczące naboru i wynagradzania sędziów oraz tworzenia budżetu sądownictwa, a także nowe stanowiska, które – jeśli właściwie wprowadzone – mogą poprawić zdolność sądów do profesjonalnego i autonomicznego samo zarządzania. W ubiegłym roku jednak Ministerstwo Sprawiedliwości wprowadziło daleko idące środki oszczędnościowe, które zmniejszyły zasoby przeznaczone na utrzymanie i rozwój sądownictwa; nie tylko ogranicza to bezpośrednio działania na rzecz profesjonalizacji sądownictwa, ale stanowi też zagrożenie autonomii sądów, które istnieje, gdy władza wykonawcza zachowuje budżetowy lub administracyjny nadzór nad sądownictwem.

1. Nowe inicjatywy ustawodawcze

W październiku 2001 r. weszło w życie nowe ustawodawstwo, zwiększające niezawisłość, odpowiedzialność i sprawność sądownictwa. Nowa ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych¹ oraz ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa² wprowadziły nowe procedury w zakresie naboru sędziów³, procesu budżetowego⁴, postępowania dyscyplinarnego⁵ i wynagradzania sędziów⁶, a także nowe stanowiska: dyrektora sądu w sądach apelacyjnych i okręgowych, kierownika finansowego w sądach rejonowych oraz asystenta sędziego⁷.

¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. 2001, Nr 98, poz. 1070).

² Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz. U. 2001, Nr 100, poz. 1082).

³ Zob. punkt B.1., „Nabór i awansowanie”.

⁴ Zob. punkt C.1., „Zarządzanie i administrowanie sądownictwem”.

⁵ Sądami dyscyplinarnymi pierwszej instancji są obecnie sądy apelacyjne, a sądem dyscyplinarnym drugiej instancji – Sąd Najwyższy; poprzednio wszystkie sprawy były rozpatrywane przez Sąd Najwyższy. Obecnie wszystkie rozprawy dyscyplinarne są co do zasady jawne. Zob.: Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 107-133.

⁶ System wynagrodzeń łączy podwyżki wynagrodzenia ze stażem pracy. Zob.: Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 91 (ust. 3-4, 7).

⁷ Zob. punkt C.2. „Administracyjna sprawność sądów”.

Jeżeli nowe ustawy zostaną wsparte przez przepisy wykonawcze odzwierciedlające cel reformy, mogą one poprawić zdolność sądów do profesjonalnego i autonomicznego samorządzenia. Mogą także złagodzić szeroko rozpowszechnione zaniepokojenie niezadowolającym stanem sądownictwa, które w opinii publicznej jest skorumpowane, nieefektywne i nie podlega żadnej odpowiedzialności⁸.

Ponadto w październiku 2001 r. sądy przejęły jurysdykcję w sprawach o wykroczenia, poprzednio rozpatrywanych przez quasi-sądowe kolegia ds. wykroczeń. Szacuje się, że spowoduje to 10-procentowy wzrost wpływu spraw do sądów, powodując jeszcze większe obciążenie sądów i ich infrastruktury organizacyjnej⁹.

2. Środki oszczędnościowe wprowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości

W czerwcu 2001 r. Ministerstwo Sprawiedliwości wprowadziło szereg drastycznych środków oszczędnościowych w postaci zakazu wydatków (ponad niezbędne minimum) m.in. na szkolenia, egzaminy, konferencje, podróże służbowe, utrzymanie pojazdów, zakupy oraz utrzymanie nieruchomości.¹⁰ Surowość tych cięć wskazuje na trudności, jakie napotykają sądy przy zabezpieczaniu funduszy niezbędnych do stabilnego funkcjonowania. Co więcej, uprawnienie Ministerstwa do zarządzenia tak drastycznych cięć – niezależnie od ekonomicznej potrzeby – jest dowodem zagrożenia autonomii sądów, które utrzymuje się, gdy władza wykonawcza zachowuje budżetowy lub administracyjny nadzór nad sądownictwem. Takie zagrożenia powinny być minimalizowane przez zapewnienie sądownictwu wystarczającego, stabilnego finansowania, odpowiednio chronionego przed uznaniową ingerencją polityczną.

⁸ Aleksander Chećko, „Sąd nad sędziami” [w:] „Polityka” Nr 26/2001, który zauważa również, że według Centrum Badania Opinii Społecznej tylko 5,3% Polaków uważa wyroki sądów za sprawiedliwe i odpowiednie. Całościowa dyskusja o korupcji w Polsce, w tym w sądownictwie – patrz: Program Monitorowania Akcesji do UE, *Monitorowanie Procesu Akcesji do UE: korupcja i polityka antykorupcyjna w Polsce* (Open Society Institute, Budapeszt, październik 2002 r.), publikacja dostępna pod adresem <http://www.eumap.org> (udostępniona 25 września 2002 r.).

⁹ H.F., „Wykroczenia wkrótce w sądach”, „Rzeczpospolita”, 16 maja 2001 r.

¹⁰ „Temida zaciska pasa”, Dziennik Internetowy Polskiej Agencji Prasowej, 17 września 2001 r.

B. ZAWODOWA KOMPETENCJA SĘDZIÓW

Procedury naboru na aplikację – główną drogę do stanowiska sędziego – wymagają jaśniejszych kryteriów i zwiększonej przejrzystości; należy również wykorzystywać możliwości naboru do zawodu sędziego bardziej doświadczonych prawników. Procedura kontroli pracy sędziów jest niesystematyczna i niejasna, nie pomaga ona w rozwoju zawodowym sędziów. Uwzględniając wymogi niezawisłości sędziowskiej, nowe przepisy powinny wprowadzić sprawny system okresowej oceny pracy sędziego. Nie istnieje całościowy system szkoleń sędziów; większość szkoleń organizowana jest doraźnie i ma wąski zakres, ponadto i tak ograniczona liczba szkoleń finansowanych przez państwo została radykalnie zmniejszona. Dopóki Ministerstwo Sprawiedliwości zachowuje uprawnienia do szkolenia sędziów, powinno ono opracować jasne i spójne założenia, w tym określić priorytety w zakresie finansowania i tematyki szkoleń, oraz niezwłocznie podjąć praktyczne kroki w celu poprawy koordynacji już podejmowanych działań.

1. Nabór i awansowanie

Polska podjęła kroki w celu poprawienia procedury naboru sędziów. I tak na przykład pisemne testy na aplikację są obecnie opracowywane centralnie przez Ministerstwo Sprawiedliwości i przeprowadzane tego samego dnia w całym kraju. Jednakże procedura naboru na aplikację – główną drogę do zawodu sędziego – wymaga jasnych, ujednoczonych kryteriów oraz większej przejrzystości. Prawnicy z doświadczeniem w innych zawodach powinni mieć takie same szanse na przyjęcie do zawodu sędziego.

O mianowanie na wolne stanowisko sędziowskie może ubiegać się bezpośrednio każdy kandydat spełniający określone warunki.¹¹ Nie ma oddzielnego systemu awansowania: sędziowie ubiegają się o stanowiska w sądach wyższych instancji na podobnych warunkach jak inni kandydaci.¹² Prezesi, kolegia i zgromadzenia ogólne odpowiednich sądów oceniają kwalifikacje kandydatów i przedstawiają opinie Krajowej Radzie Sądownictwa za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości.¹³ Oprócz tego Minister Sprawiedliwości może bezpośrednio przedstawiać

¹¹ Kryteria obejmują: obywatelstwo polskie, pełną zdolność do czynności prawnych, nieskazitelność charakteru, wyższe wykształcenie prawnicze, odpowiedni stan zdrowia oraz określone doświadczenie zawodowe; ponadto kandydaci muszą mieć ukończone 29 lat. Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 61.

¹² Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 57.

¹³ Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 57-58.

kandydatów Radzie.¹⁴ Rada wybiera kandydatów do mianowania przez Prezydenta RP.¹⁵ W praktyce jednak większość sędziów wchodzi do zawodu poprzez aplikację sędziowską.¹⁶

Kluczowym składnikiem procedury naboru na aplikację jest pisemny i ustny egzamin organizowany przez sądy apelacyjne. Prezesi sądów apelacyjnych tworzą komisje egzaminacyjne, składające się z sędziów sądów okręgowych i apelacyjnych oraz przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości,¹⁷ jakkolwiek w praktyce przedstawiciele Ministerstwa prawie nigdy nie zasiadają w komisjach.¹⁸ Należy rozważyć opracowanie procedury, umożliwiającej udział w egzaminach przedstawicieli zawodów prawniczych oraz reprezentantów zainteresowanych organizacji obywatelskich. Ponadto sędziowie zasiadający w komisjach nie są szkoleni do pełnienia roli egzaminatorów. Te mankamenty umniejszają wartość egzaminu jako legitymowanego środka weryfikacji predyspozycji zawodowych.

Brak reprezentacji i udziału podmiotów zewnętrznych mógłby być częściowo złagodzony przez ustanowienie szczegółowych i jednolitych kryteriów oraz procedur egzaminacyjnych, co zapobiegłoby nadmiernej uznaniowości w decyzjach komisji dokonujących naboru. Podjęto już pewne pozytywne działania w kierunku standaryzacji i ujednoczenia egzaminów na aplikację. W 2001 r. Ministerstwo Sprawiedliwości po raz pierwszy opracowało pisemną część egzaminu oraz ogólne tematy pytań do egzaminu ustnego. Egzaminy pisemne odbyły się tego samego dnia w całym kraju. Należy kontynuować działania mające na celu precyzowanie kryteriów kwalifikujących do zawodu oraz standaryzację procedury naboru, zwłaszcza że obecnie decyzja w kwestii przyjęcia może uwzględniać nie tylko wynik egzaminu, ale również przebieg studiów oraz opinie od poprzednich przełożonych.¹⁹

¹⁴ Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 59.

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu działania Krajowej Rady Sądownictwa oraz postępowania przed Radą, rozdział 2.

¹⁶ Zob. *Informacja o wynikach kontroli wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów*, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej (Nr ewid. 150/2001/P00/003/DAE), Warszawa, grudzień 2001 r.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawie aplikantów sądowych i prokuratorskich, par. 14 ust. 1 (Dz. U. 1998, Nr 86, poz. 550 z późn. zm.).

¹⁸ Ministerstwo nie posiada odpowiedniej liczby pracowników, którzy mogliby wziąć udział we wszystkich egzaminach, zwłaszcza że egzaminy odbywają się wszędzie w tym samym czasie. Informacja z Ministerstwa Sprawiedliwości, maj 2002 r.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawie aplikantów sądowych i prokuratorskich, par. 16 ust. 3 (Dz. U. 1998, Nr 86, poz. 550 z późn. zm.).

Zbytne poleganie na programie aplikacji jest powodem do niepokoju. W praktyce procedura naboru do zawodu daje wyraźne pierwszeństwo aplikantom, którzy – niemal nieuniknienie – zostają sędziami, i tym samym nawet kandydaci z dużym doświadczeniem, a spoza aplikacji, mogą być pomijani na korzyść mniej doświadczonych aplikantów. Aplikacja jest oczywiście wartościowa i zapewnia jej uczestnikom odpowiednie szkolenie i praktykę. Jednak celem, dla zapewnienia jak najwyższego poziomu profesjonalizmu w sądownictwie, powinien być wybór do zawodu sędziego najbardziej wykwalifikowanych kandydatów.

2. Ocena i kierowanie pracą

Obecnie istniejąca procedura kontroli pracy sędziego jest niewystarczająca, by pomagać sędziom w ich rozwoju zawodowym. Kontrola ta jest niesystematyczna i nie jest oparta na jasnych kryteriach i przejrzystych procedurach. Zachowując spójność z wymogami niezawisłości sędziowskiej, nowe przepisy powinny wprowadzić sprawny system okresowej oceny pracy sędziów.

Monitorowanie i ocena pracy sędziów są prowadzone w formie okresowych i doraźnych kontroli, dokonywanych przez sędziów wizytatorów.²⁰ Okresowe kontrole działalności sądów powinny być przeprowadzane nie rzadziej niż co 3 lata,²¹ jednak w praktyce wymóg ten nie jest dochowywany.²² Prezes sądu, w którym sędzia pełni służbę, albo Krajowa Rada Sądownictwa mogą zarządzić przeprowadzenie doraźnej kontroli, jeżeli sędzia zmienia stanowisko lub jeśli złożona została na niego skarga.²³

Sędziowie wizytatorzy oceniają sprawność postępowania sądowego (w tym organizację posiedzeń oraz czas przygotowywania uzasadnień), nadzór nad wykonywaniem orzeczeń sądowych oraz kulturę pracy;²⁴ jako przedmiot oceny nie

²⁰ Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 38.

²¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 września 1995 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, par. 5 ust. 5 (Dz. U. 1995, Nr 111, poz. 538).

²² *Informacja o wynikach kontroli wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów*, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej (Nr ewid. 150/2001/P00/003/DAE), Warszawa, grudzień 2001 r.

²³ Skargi pisemne i ustne mogą być rozpatrywane przez Ministerstwo Sprawiedliwości lub prezesów sądów; mogą one doprowadzić do zwrócenia sędziemu uwagi (tzw. wytyk) lub wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Ministerstwo Sprawiedliwości, *Informacja o sposobie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków obywateli skierowanych do resortu sprawiedliwości w 2001 r.*, Warszawa, styczeń 2002.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 września 1995 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, par. 10 (Dz. U. 1995, Nr 111, poz. 538).

została jednak wymieniona jakość pracy orzeczniczej. Ponadto kryteria ocen – tak okresowych, jak i doraźnych – nie są precyzyjne i pozwalają sędziom wizytorom na szeroką uznaniowość, a wyniki kontroli nie są upubliczniane.

Rezultatem kontroli może być zwrócenie sędziemu uwagi na uchybienia w zakresie sprawności postępowania sądowego (tzw. wytyk) – przez Ministerstwo Sprawiedliwości lub prezesa sądu.²⁵ Jeżeli kontrola ujawni przewinienie dyscyplinarne, sędzia może zostać ukarany w postępowaniu dyscyplinarnym.²⁶

Procedura apelacyjna pozwala na jeszcze jeden rodzaj kontroli w przypadku niezadowolającej lub nieprofesjonalnej pracy sędziego orzekającego. Jeżeli sąd okręgowy lub apelacyjny, rozpatrując apelację, stwierdzi oczywiste naruszenie prawa przez sąd pierwszej instancji, wytyka to uchybienie temu sądowi, niezależnie od rozstrzygnięcia apelacji. Przed wytknięciem uchybienia sąd apelacyjny lub okręgowy może zażądać wyjaśnień od sędziego przewodniczącego składowi sądu orzekającego w pierwszej instancji.²⁷ Wytknięcie uchybienia jest odnotowywane w wykazie służbowym (aktach osobowych) sędziego. Jednakże skuteczność tego środka w kształtowaniu poziomu pracy sędziów jest ograniczona, gdyż jest on stosowany tylko w zakresie orzekania i tylko w sprawach, które trafiają do instancji apelacyjnej. Ponadto jest on rzadko wykorzystywany; mimo że prezesi sądów zachęcają do jego stosowania, sędziowie rozpatrujący apelacje są często niechętni do wytykania tego rodzaju uchybień swoim kolegom z niższej instancji.²⁸

Media poświęcają sądom wiele uwagi i zapewniają nieformalną informację zwrotną na temat pracy sędziów. Utrzymują się jednak kontrowersje co do stopnia, w jakim osoby z zewnątrz i media powinny mieć dostęp do akt sądowych.²⁹ Potrzebne są klarowne zasady dla pogodzenia prawa dostępu do informacji z prawem do ochrony danych osobowych, jednak, ogólnie biorąc, akta sądowe powinny być bardziej dostępne.

3. Szkolenie profesjonalnych kadr sądownictwa

Nie istnieje całościowy system szkolenia sędziów. Szkolenie aplikantów sądo-

²⁵ Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 37 ust. 4.

²⁶ Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 114.

²⁷ Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 40 ust. 1.

²⁸ Wywiady z prezesami sądów okręgowych.

²⁹ Lech Gardocki, „Czy udostępniać dziennikarzom akta sądowe”, „Rzeczpospolita”, 14 maja 2001 r.; prof. Piotr Winczorek, „Reporter prosi o akta”, „Rzeczpospolita”, 6 sierpnia 2001 r.

wych jest niewystarczająco ustandaryzowane i brak mu profesjonalizmu. Wiele organizacji oferuje szkolenia zawodowe dla sędziów w służbie (doraźnie lub w związku z projektami prowadzonymi przez określony czas), natomiast liczba niesystematycznych szkoleń finansowanych przez państwo jest ograniczona, a i tak została drastycznie zmniejszona wskutek niedawnych działań oszczędnościowych. Szkolenie zarówno aplikantów, jak i sędziów ma generalnie wąski zakres i nie przyczynia się do zachowania ciągłości podnoszenia poziomu sprawności sądownictwa, do czego niezbędne jest długoterminowe, całościowe szkolenie.

Za szkolenie sędziów odpowiada Departament Kadr i Szkolenia Ministerstwa Sprawiedliwości.³⁰ Personel odpowiedniego wydziału tego Departamentu liczy 6 osób, odpowiedzialnych za szkolenie sędziów, prokuratorów oraz za egzaminy na aplikacje. Przesądza to o dość ograniczonej wydolności ich działań, zważywszy na liczbę sędziów i aplikantów.³¹

Szkolenie aplikantów jest prowadzone w większości przez sędziów,³² którzy nie mają odpowiedniego do tego przygotowania. Szkolenie jest prowadzone co tydzień w sądach okręgowych pod nadzorem prezesów sądów apelacyjnych. Kierownik szkolenia, będący sędzią sądu okręgowego, opracowuje program szkolenia, który podlega zatwierdzeniu przez odpowiedniego prezesa sądu apelacyjnego; program szkolenia przesyła się również do Ministerstwa Sprawiedliwości.³³

Nie ma ogólnokrajowych standardów co do zasad, zakresu i metod szkolenia aplikantów sądowych. W praktyce zajęcia są skoncentrowane na analizie norm prawnych. Prowadzącymi zajęcia są niemal wyłącznie sędziowie sądów okręgowych i apelacyjnych, nie posiadający przygotowania metodycznego.³⁴ Istnieje potrzeba standaryzacji szkolenia aplikantów sądowych, które obejmowałyby m.in. tematy związane z doskonaleniem praktycznych umiejętności oraz etykę sędziowską.

Zawodowe szkolenie sędziów w służbie także koncentruje się w zasadzie na przekazywaniu wiedzy prawniczej, pomijając kształcenie zdolności administracyjnych i menedżerskich. Ponadto nawet tak zawężone szkolenia zostały dra-

³⁰ Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 82.

³¹ Na początku 2002 r. było 8.350 sędziów i asesorów (asesorzy mogą pełnić niektóre funkcje sędziowskie) oraz 2.830 aplikantów.

³² Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało jedynie ramy prawne szkoleń aplikantów. Zob.: Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawie aplikantów sądowych i prokuratorskich (Dz. U. 1998, Nr 86, poz. 550 z późn. zm.).

³³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawie aplikantów sądowych i prokuratorskich, par. 18-21 (Dz. U. 1998, Nr 86, poz. 550 z późn. zm.).

³⁴ Wywiady z pracownikami Ministerstwa Sprawiedliwości i sędziami w sądach okręgowych.

stycznie ograniczone jako część działań oszczędnościowych.³⁵ Obecnie Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi szkolenia sporadycznie,³⁶ a tematy wybierane są *ad hoc*.³⁷

Doradzić można przeniesienie uprawnień w zakresie szkolenia na autonomiczną instytucję, w której sędziowie mieliby odpowiednią reprezentację. Jednakże dopóki Ministerstwo Sprawiedliwości zachowuje swoje kompetencje w tym zakresie, powinno opracować jasne i całościowe założenia, obejmujące finansowanie, zasady organizacyjne oraz priorytety szkoleń. Ministerstwo winno także niezwłocznie podjąć praktyczne działania w celu poprawy koordynacji obecnych inicjatyw szkoleniowych organizacji pozarządowych oraz budować wydolność instytucji działających w tym zakresie. Szkolenia nie powinny koncentrować się wyłącznie na obowiązującym prawie, ale również na rozwijaniu u sędziów umiejętności orzeczniczych i administracyjnych.

C. INSTYTUCJONALNA WYDOLNOŚĆ WŁADZY SĄDOWNICZEJ

Sądownictwo nadal jest zależne od wsparcia administracyjnego ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości, co może stwarzać możliwość pośredniej ingerencji w orzecznictwo i stoi w sprzeczności z zasadą znaczącego udziału sądownictwa w organizowaniu własnej pracy. Co więcej, Ministerstwo nie zapewniło sądom

³⁵ Zob. podrozdział A.2. „Środki oszczędnościowe wprowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości”.

³⁶ Programy szkoleniowe organizowane lub współorganizowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości są zawieszane od ponad roku. Wyjątkowo organizowane są szkolenia w odpowiedzi na pałacę potrzeby, takie jak dla sędziów sądów rejonowych, którzy przejęli orzekanie w sprawach o wykroczenia. Departament Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego Ministerstwa Sprawiedliwości wdraża również programy szkoleniowe finansowane przez Unię Europejską, głównie w ramach programów PHARE i TAIEX. Również te projekty koncentrują się raczej na dostarczaniu określonej wiedzy prawniczej niż na budowaniu długoterminowej sprawności szkolenia sędziów.

³⁷ Rzecznik Praw Obywatelskich dwukrotnie zwracał się do Ministerstwa Sprawiedliwości z prośbą o „podjęcie działań w sprawie uruchomienia studiów podyplomowych dla sędziów rodzinnych na kierunku psychologiczno-pedagogicznym”. Listy Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z 13 czerwca 2001 r. i 7 listopada 2001 r. W odpowiedzi na drugi list Ministerstwo nawiązało współpracę z Uniwersytetem Warszawskim w celu opracowania odpowiedniego programu szkoleniowego, który rozpoczął się w maju 2002 r. Przy innej okazji Ministerstwo Kultury poprosiło o szkolenie sędziów w zakresie prawa własności intelektualnej; do tej pory takie szkolenia nie miały miejsca.

tego rodzaju przewodnictwa i wsparcia, które wzmocniłoby kompetencję sądów; niezależnie od tego, jakie ciało ma uprawnienia do administrowania sądownictwem – czy to autonomiczna instytucja sądownicza, czy Ministerstwo – powinno być ono bardziej przejrzyste w działaniu i opracować bardziej uporządkowane procedury zapewniające większy udział zainteresowanym podmiotom. Administracja sądów nie jest profesjonalna w wystarczającym stopniu. Szkolenie sędziów w technikach zarządzania powinno stać się natychmiastowym priorytetem; w dalszej perspektywie zadania menedżerskie powinny być powierzone wykwalifikowanej kadrze, co da sędziom możliwość skupienia się na orzekaniu. Niedawne wprowadzenie stanowisk dyrektorów sądów, kierowników finansowych i asystentów sędziów jest krokiem we właściwym kierunku; jeśli ma to przynieść pożądany efekt, zmiany muszą być wsparte przejrzystymi przepisami wykonawczymi.

1. Zarządzanie i administrowanie sądownictwem

Sądownictwo nadal opiera się na Ministerstwie Sprawiedliwości w zakresie planowania strategicznego, określania priorytetów i wsparcia administracyjnego. Ten model może stwarzać możliwość pośredniej ingerencji w orzecznictwo i stoi w sprzeczności z zasadą administracyjnej niezależności sądownictwa, zgodnie z którą sądownictwo powinno mieć znaczący instytucjonalny wkład w organizowanie swojej własnej pracy. Co więcej, Ministerstwo nie zapewniło sądom takiego strategicznego przewodnictwa i wsparcia operacyjnego, które pozwoliłoby na podwyższenie fachowości i wydajności sądów.

Ministerstwo Sprawiedliwości nadzoruje działalność administracyjną wszystkich sądów³⁸ z wyjątkiem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, które są zarządzane niezależnie. W praktyce Ministerstwo jest jedyną instytucją państwową, posiadającą kompetencje w zakresie opracowywania i wdrażania standardów operacyjnego wsparcia dla sądów. Krajowa Rada Sądownictwa ma ograniczone uprawnienia i niewielki wpływ na działanie sądów; uprawnienia Rady obejmują ocenę kandydatów na stanowiska sędziowskie, mianowanie rzecznika dyscyplinarnego, wydawanie opinii o aktach prawnych dotyczących sądów i sędziów oraz opracowanie kodeksu etyki sędziowskiej.³⁹

Pomimo wyłącznej odpowiedzialności w zakresie administracji i ustanawiania standardów, Ministerstwo Sprawiedliwości nie opracowało przejrzystej strategii

³⁸ Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 9.

³⁹ Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, art. 2 i 3.

rozwoju sądownictwa, na co wskazują radykalne cięcia budżetu na szkolenia i brak efektywnego systemu okresowej oceny pracy sądów i sędziów.⁴⁰ Co więcej, Ministerstwo nie opracowało standardów obciążenia sądów sprawami, standardów i procedur modernizacji infrastruktury technicznej i wyposażenia sądów, norm dotyczących warunków pracy, ani systemu określania potrzeb szkoleniowych. Ten brak jasnych standardów często stawia prezesów sądów w niewygodnej sytuacji prowadzenia lobbyingu dla zdobycia funduszy i zaspokojenia innych potrzeb materialnych.

Proces tworzenia budżetu nadal w dużym stopniu ogranicza udział w nim sędziów. Nowe Prawo o ustroju sądów powszechnych przyznaje Krajowej Radzie Sądownictwa prawo wyrażania opinii o projektach budżetów przygotowanych przez sądy i przedstawiania ich Ministerstwu Sprawiedliwości,⁴¹ co jest krokiem naprzód w kierunku pewnego udziału sędziów w tym procesie, który nadal cechuje brak standaryzacji i przejrzystości. Mimo to, jak stwierdzono powyżej, uprawnienie Ministerstwa Sprawiedliwości do stosowania restrykcji budżetowych wobec sądownictwa daje powody do zaniepokojenia o orzeczniczą i administracyjną niezawisłość sądów.⁴²

Wśród przyczyn niezadowolającej działalności Ministerstwa znajdują się częste zmiany na stanowisku Ministra Sprawiedliwości⁴³ oraz rotacja kadr⁴⁴ – wprowadzające do działań Ministerstwa element niestabilności – a także słaba współpraca i nadzór w ramach Ministerstwa.⁴⁵ Wśród sędziów panuje opinia, że obecny model administrowania sądownictwem na poziomie krajowym jest nieefektyw-

⁴⁰ Zob. podrozdziały B.3. „Szkolenie profesjonalnych kadr sądownictwa” oraz B.2. „Ocena i kierowanie pracą”.

⁴¹ Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 178.

⁴² Zob. podrozdział B.2. „Środki oszczędnościowe wprowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości”.

⁴³ W ciągu 25 miesięcy [czerwiec 2000 r. – lipiec 2002 r.] stanowisko Ministra Sprawiedliwości obejmowało kolejno 5 osób. Zmiana na stanowisku Ministra zazwyczaj pociąga za sobą również inne zmiany personalne.

⁴⁴ Zob. *Informacja o wynikach kontroli wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów*, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej (Nr ewid. 150/2001/P00/003/DAE), Warszawa, grudzień 2001 r. Dostrzeżono bezpośredni związek problemu częstej rotacji kadr, utrudniającej efektywne działanie, z praktyką krótkiego zatrudniania sędziów w Ministerstwie, co nie tylko stoi w sprzeczności z zasadą niezawisłości sędziowskiej, ale ma również negatywny wpływ na sprawność Ministerstwa, a konsekwencji również sądownictwa.

⁴⁵ *Informacja o wynikach kontroli wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów*, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Administracji Publicznej (Nr ewid. 150/2001/P00/003/DAE), Warszawa, grudzień 2001 r.

ny i wymaga zmian.⁴⁶ Bez względu na to, jakie ciało ma uprawnienia do administrowania sądownictwem – czy to będzie autonomiczna instytucja sądownicza czy Ministerstwo Sprawiedliwości – powinna być ona bardziej przejrzysta i opracować bardziej uporządkowane procedury, zapewniające większy udział zainteresowanym podmiotom.

2. Administracyjna sprawność sądów

W administrowaniu sądownictwem brakuje profesjonalizmu. Od sędziów sprawujących funkcje zarządzające nie wymaga się posiadania umiejętności menedżerskich przed objęciem stanowiska, ani nie szkoli się ich w tym zakresie po jego objęciu. Szkolenie dotyczące zarządzania sądem i personelem powinno niezwłocznie stać się priorytetem; w dalszej perspektywie profesjonalizm i sprawność sądów zwiększyłyby się, gdyby główne zadania menedżerskie przeniesiono na zawodową kadrę zarządzającą, umożliwiając przez to sędziom skupienie się na orzekaniu.

Ogólna odpowiedzialność za zarządzanie i nadzór w sądach spoczywa na prezesach sądów; do ich obowiązków należy przygotowywanie wniosków o przydział nowych stanowisk sędziów i personelu sądowego, zatrudnianie i zwalnianie personelu sądowego, szkolenie na poziomie sądu, wykonywanie budżetu sądu oraz zapewnienie zaopatrzenia.⁴⁷ Prezesi sądów wyższej instancji oraz Minister Sprawiedliwości nadzorują prezesów sądów niższej instancji.⁴⁸

Pomimo szerokich zadań menedżerskich, od prezesów, wiceprezesów sądów, ani od pomagających im przewodniczących wydziałów nie wymaga się posiadania jakiegokolwiek doświadczenia w zarządzaniu; co więcej, nie istnieje system za-

⁴⁶ Zob. np. Piotr Zabłocki „Co trzeba poprawić w polskim wymiarze sprawiedliwości?” – relacja z konferencji w poznańskim Sądzie Okręgowym, „Gazeta Wyborcza”, 8 kwietnia 2002 r.: „[komentarz sędziego] (...) jest już tak źle, że teraz trzeba już coś zrobić. (...) Jeżeli w sądach są tak ogromne zaległości, to ich wizerunek nie może być dobry (...) Przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości tłumaczyli, że co roku proszą o dodatkowe etaty sędziowskie, ale brakuje na nie pieniędzy (...) Tu chodzi o reformę całego systemu [stwierdził inny sędzia] (...) chodzi o wydajność pracy sędziów i usprawnienie pracy administracji sądowej, by sędziowie mogli zająć się tylko wyrokowaniem. Zmian wymagają też procedury sądowe, które obecnie utrudniają sprawne prowadzenie procesów.”

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 1987 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych.

⁴⁸ Minister Sprawiedliwości może uchylać zarządzenia administracyjne wydawane przez prezesów sądów. Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 37 § 3.

pewniania im odpowiedniego szkolenia po mianowaniu. Minister Sprawiedliwości mianuje prezesów sądów spośród sędziów danego sądu lub sądu wyższej instancji po otrzymaniu niewiążącej opinii zgromadzenia ogólnego odpowiedniego sądu.⁴⁹

Wykonywanie zadań menedżerskich przez sędziów z pewnością nie jest najefektywniejszym wykorzystaniem ich umiejętności sędziowskich. Niedawne wprowadzenie stanowisk dyrektorów sądów i możliwość powoływania kierowników finansowych w sądach rejonowych⁵⁰ są właściwymi krokami w kierunku profesjonalizacji zarządzania sądami. Jeśli kroki te mają przynieść pożądany skutek, zmiany legislacyjne muszą zostać poparte przepisami wykonawczymi – obecnie w przygotowaniu – które przyznają dyrektorom sądów znaczące i jasno określone uprawnienia; prezesów sądów należy przekonać do oddania uprawnień zarządczych starannie wybranym dyrektorom sądów, którzy powinni pozostawać pod ich nadzorem.

Wiele innych problemów w działalności sądów nadal ogranicza ich możliwości skupienia się na efektywnym orzekaniu. Sędziowie są zbyt obciążeni zadaniami technicznymi, które mogłyby być wykonywane przez personel sądowy, gdyby był on lepiej wykwalifikowany. Do tej pory jednak Ministerstwo Sprawiedliwości nie było zdolne do wprowadzenia spójnego systemu szkoleń dla personelu sądowego. Szkolenie pozostawiono sądom okręgowym, co powoduje znaczne różnice w ilości i jakości oferowanych szkoleń.

Ponadto sądy, a zwłaszcza ich sekretariaty, nie są wystarczająco skomputeryzowane; na przykład zarówno rejestrowanie spraw jak i sprawozdawczość statystyczna prowadzone są ręcznie. Jednocześnie ciągle wzrasta liczba wpływających spraw,⁵¹ a przewlekłość pracy sądów pozostaje poważnym problemem.⁵² Powierzchnia lokalowa jest również niewystarczająca.

Nowe Prawo o ustroju sądów powszechnych wprowadziło stanowisko asystenta

⁴⁹ Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 23-27.

⁵⁰ Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 21 § 2.

⁵¹ Ministerstwo Sprawiedliwości/Departament Sądów Powszechnych, *Roczna informacja o działalności sądów powszechnych w 2001 r.* (nr dok. DSP I 60/80/2002), gdzie wskazuje się, że w 2001 r. do sądów wpłynęło 17% więcej spraw niż w 2000 r.

⁵² Przeciwko Polsce toczy się wiele spraw przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w których zarzutem jest naruszenie prawa do rzetelnego procesu w rozsądnym czasie; do kwietnia 2002 r. rządowi polskiemu zakomunikowano 213 takich spraw. Informacja przekazana przez zespół obsługujący biuro pełnomocnika Ministerstwa Spraw Zagranicznych przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

⁵³ Prawo o ustroju sądów powszechnych, art. 155 § 2.

sędzię,⁵³ które może pomóc sędziom w skupieniu się na orzekaniu, a nie na kwestiach technicznych. Potrzeba jednak intensywniejszych działań w celu poprawy warunków pracy w sądach i przyspieszenia postępowania sądowego. Oprócz szkoleń i modernizacji technicznej należy zwrócić większą uwagę na zmiany prawne – np. alternatywne metody rozwiązywania sporów – jako sposób na złagodzenie obciążenia niedostatecznie profesjonalnego systemu sądowego.

D. ZALECENIA

1. Dla polskiego rządu i ustawodawcy

- Kontynuować reformę sądownictwa przez dalsze wzmacnianie niezależności instytucjonalnej i administracyjnej wydolności sądownictwa jako oddzielnej władzy.
- Zmniejszyć administracyjne uprawnienia Ministerstwa Sprawiedliwości; zapewnić sądom wystarczające, stabilne finansowanie, niezależne od uznaniowej ingerencji politycznej.
- Ulepszyć system naboru aplikantów przez dalsze racjonalizowanie kryteriów i procedur egzaminacyjnych: opracować szczegółowe instrukcje dla członków komisji egzaminacyjnych i stworzyć bardziej przejrzystą procedurę.
- Wprowadzić zmiany w systemie naboru nowych sędziów, aby zapewnić doświadczonym prawnikom równe szanse na przyjęcie do zawodu sędziowskiego.
- Zachowując spójność z wymogami niezawisłości sędziowskiej, opracować całościowy i przejrzysty system okresowej oceny pracy sędziów, który będzie pomagał sędziom w ich rozwoju zawodowym.
- Opracować jasne i spójne założenia szkolenia sędziów – obejmujące finansowanie, zasady organizacyjne i priorytety szkoleniowe – oraz podjąć niezwłocznie praktyczne kroki w celu poprawienia koordynacji obecnych działań; dać pierwszeństwo specjalistycznemu szkoleniu dla osób zarządzających sądami i personelu sądowego.
- Rozważyć przeniesienie uprawnień w zakresie szkoleń z Ministerstwa Sprawiedliwości na autonomiczną instytucję, w której sędziowie mieliby odpowiednią reprezentację.

- Zwiększyć rolę zawodowych menedżerów w administrowaniu sądami. Opracować przejrzyste, merytoryczne kryteria naboru dyrektorów sądów i kierowników finansowych.
- Opracować standardy działania i całościowy plan poprawy warunków pracy w sądach, unowocześnić działalność sądów i zmniejszyć zaległości w sądach; rozważyć zachęcanie do szerszego stosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów.

2. Dla Unii Europejskiej

- Ułatwiać wymianę z innymi krajami członkowskimi i kandydującymi do UE, które stworzyły samorządne i samoadministrujące systemy sądownicze, w celu przekazywania wiedzy o sposobach realizacji zasad podziału władz, niezawisłości sędziowskiej i sprawności sądownictwa.
- Zachęcać do podejmowania kroków w celu zmniejszenia uprawnień administracyjnych i budżetowych nad sądami, pozostających przy Ministerstwie Sprawiedliwości, być może przez nadanie większych uprawnień Krajowej Radzie Sądownictwa lub innej rzeczywiście autonomicznej instytucji administrującej.
- Położyć nacisk na palącą potrzebę opracowania całościowego planu szkoleń sędziów w ramach stabilnej struktury instytucjonalnej; w istniejących obecnie programach pomocowych skupić się w większym stopniu na przyczynianiu się do rozwijania długotrwałej zdolności do prowadzenia całościowego szkolenia.

DRUK:

LESZEK BIEŃ, WENA S.C.
UL. CISZEWSKA 17, WARSZAWA