

## ◻IEZAWISŁOŚĆ SĄDOWNICTWA WEDLE ◻ORM O◻Z

Gwarantem rządów prawa, gwarantem istnienia państwa prawa jest niezawisłe sądownictwo. *De iure*, w konstytucjach i ustawach, deklaruje się zgodę władzy prawodawczej na taki stan rzeczy we wszystkich współczesnych wielkich systemach prawnych, tj. w anglosaskim, europejsko-kontynentalnym, islamskim i socjalistycznym. Różne państwa czynią to oczywiście z bardzo różnym przekonaniem. *De facto*, korzystanie przez sądownictwo z przysługującej mu niezawisłości jest w różnoraki sposób ograniczane i z zewnątrz, i z wewnątrz – choćby przez niektórych prezesów sądów lub przez niektórych sędziów, nie rozumiejących istoty tej „żrenicy” rządów prawa i niegodnych do godnego korzystania z niej. Największe zagrożenie dla niezawisłości sądownictwa płynie zawsze ze strony władzy wykonawczej, zwłaszcza wówczas, gdy jej doraźne interesy polityczne domagają się sądowego zalegalizowania stanu bezprawnego. Zagrożenie to układa się „niewątpliwie na pewnej linii, od praktycznie nie istniejącego z jednej strony, aż do pełnego dyrygowania quasi-sądowymi organami z drugiej strony. Wciąż jednak, w sporej części krajów, prawnicy zapytani, czy u nich praktykują się „*ius telephonicum*” (telefoniczne dyrygowanie sądami, nie wyłączając dyktowania orzeczeń w sprawach będących w „zainteresowaniu władzy państwowej”), potrafią dać natychmiast przykład funkcjonowania takiego „prawa”.

Charakterystyczne jest jednakże to, że poważne dyskusje naukowe i publicystyczne nad istotą i charakterem zasady niezawisłości sądownictwa prawie bez wyjątku obecne są tylko w państwach, w których sędziowie cieszą się historycznie ugruntowaną niezależnością, której zakres może być przedmiotem zazdrości większości sędziów w świecie. Nie znam poglądu szanującego się autora, który kwestionowałby fakt szczególnie starannego przestrzegania niezawisłości, sądownictwa w krajach anglosaskich. Zauważmy przy tym, że Brytyjczycy dość gruntownie zaszczepili przekonanie o powszechnych pożytkach tej niewygodnej dla władzy wykonawczej zasady w swoich byłych koloniach. Przykładem niech będzie choćby najludniejsza demokracja świata – Indie. Odejdźcie natomiast od tego systemu prawnego w stronę np. systemu prawa islamskiego (Pakistan) czy w stronę doraźnie stanowionych ustaw i zarządzeń kolejnych rządów wojskowych (Nigeria, Ghana) odbija się natychmiast na niezawisłości sędziowskiej. Z reguły sędziów przywykłych do niezależności od polityków i służących im urzędników usuwa się tam i zastępuje ludźmi rozumiejącymi „rację stanu”.

Istotę niezawisłości sądownictwa, stanowi, według mnie, pogląd, że równość obywateli wobec prawa wymaga bezstronności sądów, zaś ta bezstronność z kolei domaga się wolności sądów od nacisków politycznych. Zwolennicy tego poglądu nie wspominają przy tym o innej natury naciskach, popartych np. stosownymi prezentami, bo oznacza to już popełnienie pospolitego przestępstwa przez obie strony transakcji, a niezawisłość nie gwarantuje sędziom immunitetu chroniącego ich przed odpowiedzialnością za tego rodzaju czyny. Rzecz w tym, że częstsza, lepiej ukryta i znacznie bardziej niebezpieczna jest presja władzy, stawiająca sędziego wobec całej maszyny państwowej. Reakcje sędziów na te presje są dość różne. Najważniejszy jest jednak sam fakt jej realności. Przez swe zagrożenie dla godności urzędu sędziowskiego godzi ona bezpośrednio w prawa i wolności obywateli, jako że społeczeństwa ustanawiają niezawisłość sądownictwa nie ku wygodzie sędziów, lecz w interesie sądzących się i sądzonych obywateli. W imię tego sędziego musi być pewny swojego urzędu niezależnie od tego, jak bardzo niewygodne będzie jego konkretne orzeczenie. Podstawa i procedura usunięcia lub przesunięcia sędziego z urzędu, to zatem klucz do problemu. Im precyzyjniej określona podstawa i im uciążliwsza dla oskarżenia procedura, tym lepiej. W krajach o optymalnym tu modelu, usunąć sędziego można jedynie po przypisaniu mu zawinionego postępowania w procesie toczonym przed parlamentem lub sądem dyscyplinarnym, złożonym z sędziów sądu najwyższego. Ktoś zapyta, po co te bariery, skoro wiadomo, że sędziowie wcale często popełniają w swych orzeczeniach pomyłki? To słuszne pytanie. Jak wszyscy ludzie, sędziowie czasami myślą się. Do korygowania tych błędów nie wynaleziono jednak lepszego lekarstwa niż procedura skarżenia orzeczeń do sądów wyższej instancji.

Idea niezawisłości sądownictwa nie mogła ująć uwagi międzynarodowych stowarzyszeń prawników oraz agend ONZ, działających zarówno w Genewie, w ramach Komisji Praw Człowieka, jak w Wiedniu, w ramach Komitetu Zapobiegania i Kontroli Przystępczości.

Dla sądownictwa pewnej (choć wciąż nielicznej, w porównaniu z liczbą członków ONZ) grupy państw tekst *Zasad Podstawowych Niezawisłości Sądownictwa* uchwalony przez VII Kongres ONZ w sprawie Zapobiegania Przystępczości i Postępowania z Przystępcami, a następnie przez Radę Gospodarczo Społeczną pozostaje daleko w tyle za obowiązującym tam prawem wewnętrznym. Tak jest choćby w przypadku Japonii, w której niezawisłość sądownictwa zasadza się na bardzo mocnych sformułowaniach konstytucji, gwarantującej sędziemu prawo do rozstrzygania spraw zgodnie z sumieniem i gdzie profesja sędziego cieszy się wielką estymą. Żywe w tym kraju dyskusje nad istotą niezawisłości toczą się oczywiście na innej orbicie. Prawnicy z tej grupy krajów pracują więc nad przygotowaniem bardziej stanowczo brzmiącego tekstu *Zasad*.

Czy zatem przyjęte w 1985 r. *Zasady Podstawowe Niezawisłości Sądownictwa* zasługują na uwagę czytelnika w Polsce? Moim zdaniem, oczywiście tak.

Zważmy; że w VII Kongresie udział wzięła oficjalna delegacja z Polski i że było to wkrótce po przyjęciu przez Sejm tekstu ustawy z 20 czerwca 1985 r. o ustroju sądów powszechnych.

Zwróćmy od razu uwagę na sam tytuł rezolucji ONZ, w języku oryginału brzmi on: *Basic Principles on the Independence of the Judiciary*. W ten sposób zwraca się uwagę, że z przywileju niezawisłości korzysta całe sądownictwo, jako pewien zorganizowany rodzaj władzy powołanej przez społeczeństwo do rozstrzygania sporów prawnych. Zupełnie oczywiste jest, że inna, jest pozycja **sędziego** niezawisłego w orzekaniu konkretnej sprawy, a inna jest pozycja (zwłaszcza wobec władzy wykonawczej) niezawisłego **sądownictwa**.

W preambule do *Zasad* znajdujemy odwołanie się do Karty ONZ, do Paktu Międzynarodowego Praw Politycznych, i Obywatelskich, do znaczenia niezawisłości sądownictwa dla współpracy międzynarodowej i dla ochrony wolności i praw, w tym równości wobec prawa, domniemania niewinności, prawa do przedstawienia każdej sprawy przed kompetentny, niezawisły i bezstronny trybunał utworzony na podstawie ustawy. Do celu tego, według preambuły, wiele krajów musi jeszcze dążyć. Dlatego „*należy podjąć wysiłki na rzecz pełnego wprowadzenia w życie Zasad Podstawowych*”. Jest to tym bardziej istotna, że „*sędziom powierza się ostateczne decyzje o życiu, wolności, prawach, obowiązkach i własności obywateli*”. Zauważmy w tym miejscu przyjętą przez *Zasady* hierarchię wartości chronionych przez sądownictwo oraz to, że dotyczą one wyłącznie obywatela i jego praw.

W pierwszej, z dwudziestu *Zasad* wzywa się państwa do konstytucyjnej i ustawowej gwarancji niezawisłości sądownictwa. W pięciu następnych zawarta jest idea „*bezstronnego, opartego na Paktach i w zgodzie z ustawą*” sądenia spraw, które winno odbywać się bez wywierania na sądy „*jakichkolwiek nacisków, wywierania wpływu zachęt, graniczeń, gróźb lub ingerowania, bezpośredniego czy pośredniego, kogokolwiek lub z jakiegokolwiek przyczyny*”. Tu także znajdujemy potwierdzenie wagi przepisu Paktu Międzynarodowego Praw Obywatelskich i Politycznych o wyłączności prerogatyw sądu jako organu rozstrzygającego sprawy „*sądowej natury*” i tego, że każdy obywatel „*będzie miał prawo być sądzonym przez sąd/trybunał, stosujący przewidziana ustawą procedury postępowania*”.

W następnej (7) *Zasadzie* określony jest „*obowiązek każdego państwa do zapewnienia odpowiednich nakładów finansowych dla właściwego sprawowania przez sądownictwo jego funkcji*”, Zauważmy w tym miejscu, że w większości krajów, niezależnie od niskich uposażeń sędziowskich, sądy/mieszczą się w niegodnych tej nazwy pomieszczeniach, a w sądach niższej instancji brak nawet tekstów ustaw i podstawowej literatury prawniczej.

Dwie kolejne *Zasady* (8 i 9) mają wspólny tytuł: „*Wolność słowa i stowarzyszeń*”. Potwierdzają one oczywiste znaczenie tych wolności także dla osób pełniących urząd sędziego. Chociaż przez wyeliminowanie odpowiedniego zapisu z projektu, *Zasady* dopuszczają partyjną przynależność sędziów, to podkreślają zarazem, że „*sędziowie zawsze powinni postępować, tak aby chronić godność ich urzędu oraz bezstronność i niezawisłość sądownictwa*”. Powinni też oni mieć „*wolność tworzenia, i przystępowania do stowarzyszeń sędziów lub innych organizacji reprezentujących ich interesy, wspierających ich kształcenie zawodowe oraz chroniących ich niezawisłość*”.

Spółeczeństwa dające tak wyjątkową wśród wszystkich profesji i służb pozycję sędziom oraz wymiarowi sprawiedliwości muszą zatem szczególnie baczyć, by sędziami byli ludzie możliwie najbardziej predestynowani do pełnienia tej profesji. Przywołajmy w tym miejscu znów przykład Japonii. W kraju tym, tak przecież słynnym z ogromnie wymagających kryteriów awansu zawodowego, egzamin poprzedzający odpowiednik naszej aplikacji jest uważany powszechnie za najtrudniejszy. Znaczenie bardzo starannego naboru do tej profesji podkreślają także *Zasady*. Dziesiąta z nich, najdłuższa i nosząca tytuł „*Kwalifikacje, dobór i kształcenie*” określa, że osoby te powinny być „*jednostkami prawnymi i kompetentnymi, mającymi odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje prawnicze. Jakakolwiek metoda doboru powinna zabezpieczać przed powołaniem na urząd z motywów niewłaściwych. W doborze kandydatów nie będzie się stosować dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, religię, polityczne i inne przekonania, pochodzenie narodowe i społeczne, majątek, urodzenie lub inny status, a warunek posiadania obywatelstwa danego kraju, nie będzie stosowany dyskryminacyjnie*”. Łatwo zauważyć, że na czoło tej *Zasady* wybite zostały prawość i kwalifikacje kandydata oraz zakaz stosowania w akceptacji jego kandydatury, jakiegokolwiek dyskryminacji.

Tak powołanemu sędziemu prawo powinno zapewnić nie tylko odpowiednie warunki do niezawisłej pracy ale i pewność urzędu do osiągnięcia wieku emerytalnego lub upływu kadencji, w wypadku wyboru. Awansowanie zaś sędziów, o ile system taki gdzieś istnieje, „*powinno, być oparte na czynnikach obiektywnych, w szczególności na kompetencji, prawości i doświadczeniu*” (*Zasada* 13).

Co prawda nie tak wyraźnie i wprost, jak w projekcie, ale *Zasady* wspierają istotną dla niezawisłości ideę „*sędziego ustawowego*”. Zgodnie z tą ideą, w jej czystej postaci, o przydzieleniu sędziemu danej sprawy

decyduje bezwzględnie los. W Zasadach ideę tę. wzmiankuje się, przez stwierdzenie, że przydział spraw sędziom „będzie wewnętrzną sprawą administracji sądowej”. Praktyka wielu krajów uczy jednak, że stanowi to wystarczające przyzwolenie, aby przez uległego prezesa sądu oddać sprawę „dyspozycyjnemu” sędziemu”.

Następny rozdział „Tajemnica zawodowa i immunitet” obejmuje dwie *Zasady*. Wydaje się, że czytelnikowi polskiemu warto przybliżyć znaczenie drugiego z tych pojęć. Otóż *Zasada 10* zawiera normę zalecającą, aby prawo chroniło sędziego przed cywilną odpowiedzialnością majątkową za szkody wyrządzone przez niego w wyniku błędów. Prowadzonego postępowania. Nie chodzi tu oczywiście o szkodę wyrządzoną przez nieuczciwego sędziego (tego nie chroni immunitet), ale o szkody powstałe np. w wyniku niewydania, postanowienia o zabezpieczeniu mienia strony czy kary kryminalnej orzeczonej zgodnie z prawem. Aby sięgnąć do przykładu najdrastyczniejszego. Praktycznie w każdym kraju może zdarzyć się (i co gorzej, zdarza się), że po najstaranniej przeprowadzonym postępowaniu sądowym w dwu lub w trzech instancjach w sprawie o zabójstwo oskarżony zostaje uznany winnym, skazany na karę śmierci i stracony lub cierpi wieloletnie więzienie, po czym okazuje się, że domniemana ofiara żyje lub – co częstsze, że sprawca jest zupełnie inną osobą. W tym kontekście oczywiście czym innym jest tzw. morderstwo sądowe, tj. skazanie na karę śmierci człowieka, o którym sędziowie wiedzą, że jest niewinny. W takiej sytuacji „wyrok” poprzedzać będzie zawsze gwałt zadany przez władze pozasądowe niezawisłości sądownictwa. A celem tego gwałtu jest legalizacja eliminacji przeciwników politycznych. Immunitet, o którym tu mowa, chroni więc sędziów przed skutkami innych błędów i pomyłek, przed którymi sądownictwo – sprawowane przez ludzi – nie może być wolne. Immunitet ten służy niezawisłości, a zatem i wonności obywateli. Wzmacnia bowiem zasadę bezstronności sędziego który nie musi — podświadomie nawet — identyfikować się ze sprawą i grożącym mu ewentualnie roszczeniem odszkodowawczym strony. Poszkodowany nie pozostaje oczywiście bezradny i bezbronny wobec zaistniałej szkody. Przysługuje mu bowiem, znacznie pewniejsze w egzekucji, roszczenie wobec Skarbu Państwa.

Ostatnia, wreszcie grupa *Zasad* (17— 20), nosząca tytuł „Postępowanie dyscyplinarne, zawieszenie i usunięcie ze służby”, wprowadza odpowiednie hamulce przed ewentualnym pozbywaniem się przez władze niewygodnych sędziów. *Zasady* te gwarantują sędziemu, że ukarany zawieszeniem lub usunięciem ze służby może być tylko w ramach i w wyniku postępowania dyscyplinarnego w którym zapewni mu się pełne prawo do wysłuchania. Karę zawieszenia lub karę usunięcia ze służby, można wymierzyć sędziemu tylko po stwierdzeniu jego „*niezdolności lub zachowania, które czyni go nie nadającym się do pełnienia obowiązków sędziego*”. Od takich orzeczeń sędzia powinien mieć prawo odwołania się, chyba, że wydal je parlament lub sąd dyscyplinarny złożony z sędziów sądu najwyższego. Jednakże, według *Zasady 20*, prawo może, dopuszczać także odwołanie się od takiego orzeczenia. *Zasady* nie precyzują tu szczegółów. Chodzi jednak niewątpliwie o sytuację, gdy sąd najwyższy lub parlament rozpatrywał postępowanie dyscyplinarne przeciwko sędziemu jako sąd pierwszej instancji. Wówczas właśnie prawo mogłoby dopuszczać odwołanie się do, siłą rzeczy, tego samego ciała.

Powróćmy jeszcze do preambuły *Zasad*. Wzywa się tam państwa do zadośćuczynienia w prawie wewnętrznym standardom przyjętym w tych *Zasadach*. Wzywa się również Sekretarza Generalnego ONZ i wyspecjalizowane. agendy tej organizacji do możliwie najszerszego rozpowszechnienia tekstu *Zasad Podstawowych Niezawisłości Sądownictwa*, do prowadzenia studiów na ten temat, do opracowania raportu o stanie wprowadzania *Zasad* w życie oraz do przygotowania procedur ich przestrzegania. Prace nad tym ostatnim zadaniem właśnie trwają.