

Standardy minimalne VI – obywatele w zarządzaniu sądownictwem

Podczas odbywającego się w Warszawie w czerwcu 2016 r., dorocznego Zgromadzenia Generalnego Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), delegaci uchwalili dokument ważny z punktu widzenia dzisiejszych prac nad zmianą prawa w Polsce, w tym ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Przyjęto treść Standardów VI: „Osoby spoza sądownictwa uczestniczące w zarządzaniu sądownictwem”

Definicje

Do celów prac zdefiniowano najważniejsze pojęcia – tak jak były one rozumiane przez grupę.

Po pierwsze, **osoby spoza sądownictwa** (w oryginale *non-judicial members*) oznaczają osoby, które nie są sędziami ani prokuratorami (w części krajów istnieją bowiem rady mieszane: sędziowsko-prokuratorские), będące członkami rad sądownictwa i innych odpowiadających im kompetencjami organów.

Po drugie, **zarządzanie** czy **administrowanie** sądownictwem (w oryginale *judicial governance*) zdefiniowano w tym projekcie jako udział osób spoza sądownictwa w działaniach rad sądownictwa oraz w działaniach innych instytucji, organów publicznych, jeśli biorą one udział czy są odpowiedzialne za: procedurę powoływania i awansowania sędziów oraz procedury skargowe i dyscyplinarne dotyczące sędziów (w zależności od systemu prawnego w konkretnym kraju rolę tę odgrywają rady sądownictwa lub inne organy).

1. Skład rad sądownictwa oraz innych odpowiadających im kompetencjami organów w odniesieniu do udziału osób spoza sądownictwa

1.1. Skład rad sądownictwa oraz innych odpowiadających im kompetencjami organów powinien uwzględniać osoby spoza sądownictwa.

1.2. Skład tych organów powinien odzwierciedlać różnorodność społeczeństwa, w tym różnorodność płciową.

1.3. Dokładna liczba i proporcje udziału członków reprezentujących sądownictwo i osób spoza sądownictwa zależą od rodzaju organu. W szczególności jednak:

– w radach sądownictwa sędziowie powinni stanowić większość, ale nie więcej niż 2/3 członków. Dlatego członkowie wywodzący się spoza sądownictwa powinni stanowić co najmniej 1/3 członków,

– w innych organach o podobnych kompetencjach, osoby spoza sądownictwa powinny uczestniczyć we wszelkich procedurach wyborczych dotyczących powoływania i awansowania sędziów (oraz prokuratorów, tam gdzie ma to miejsce) w odniesieniu do sędziów wszystkich instancji.

2. Proces selekcji i powoływania osób spoza sądownictwa

2.1. Proces selekcji, wyboru bądź powoływania w skład organów osób spoza sądownictwa powinien dokonywać się na podstawie merytorycznych kryteriów i być przejrzysty.

2.2. Społeczeństwo obywatelskie powinno być zaangażowane w jeden etap lub w więcej z wymienionych etapów (selekcja, wybór i powołanie), z uwzględnieniem możliwości proponowania odpowiednich kandydatów.

2.3. W przypadku, gdy osoby spoza sądownictwa powoływane są przez organy parlamentarne, pożądane jest, by wybór tych osób wymagał większości kwalifikowanej, w celu uniknięcia wpływów politycznych.

3. Indywidualne przymioty, kompetencje i polityczne związki osób spoza sądownictwa

3.1. Członkowie rad i organów niewywodzący się z sądownictwa powinni być osobami o wysokim poziomie moralnym, które wnoszą do zarządzania sądownictwem swoje umiejętności i doświadczenia spoza sądownictwa. Ich zachowanie powinno spełniać wysokie standardy, na przykład określone w „Siedmiu zasadach życia publicznego” [1995], wytycznych uchwalonych przez Komitet ds. Standardów w Życiu Publicznym Zjednoczonego Królestwa (tzw. Zasady Nolana)¹. Te 7 zasad to: bezinteresowność, prawość, obiektywizm, odpowiedzialność (rozliczalność), otwartość, uczciwość i przywództwo (zdolności kierownicze)². Członkowie wywodzący się spoza sądownictwa powinni być powoływani zgodnie ze standardami określonymi w Deklaracji Dublińskiej ENCJ w sprawie standardów dotyczących rekrutacji i powoływania członków sądownictwa (2012). Punkt II.5 brzmi: „W organie odpowiedzialnym za powoływanie sędziów istotną część powinni stanowić przedstawiciele zawodów prawniczych i eksperci (w tym doświadczeni sędziowie, naukowcy, prawnicy, prokuratorzy i inni specjaliści), powinno się także uwzględniać niezależnych

¹ <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life> (dostęp 8.05.2017 r.).

² “Selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty and leadership”.

członków reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, powoływanych spośród znanych osób o wysokim poziomie moralnym, ze względu na ich umiejętności i doświadczenie w kwestiach takich jak np. zasoby ludzkie”.

3.2. Oznacza to, że członkami organów wywodzącymi się spoza sądownictwa mogą zostać osoby z różnych środowisk i z różnorodnym doświadczeniem. Możliwe kategorie to: prawnicy, naukowcy, przedstawiciele różnych specjalności, jak socjologowie, psychologowie, ekonomiści, specjaliści do spraw zasobów ludzkich i przedstawiciele organizacji obywatelskich.

3.3. W celu zapewnienia głosu społeczeństwa obywatelskiego członkami spoza sądownictwa nie powinni być politycy ani osoby z powiązaniem politycznym.

3.4. Dla zachowania zasady trójpodziału władzy Minister Sprawiedliwości nie powinien być członkiem rady sądownictwa (ani innego organu o podobnych kompetencjach).

3.5. Dodatkowo, członkowie rad sądownictwa oraz innych odpowiadających im kompetencjami organów wywodzący się spoza sądownictwa nie powinni być zaangażowani w politykę – przez rozsądny czas przed rozpoczęciem i po zakończeniu kadencji członka rady sądownictwa lub innego organu.

3.6. Niektóre osoby powinny być zawsze wykluczone z możliwości wyboru na członka wywodzącego się spoza sądownictwa. W szczególności są to:

- sędziowie, także w stanie spoczynku,
- osoby skazane za przestępstwa, osoby, które ogłosiły bankructwo osobiste lub z innych powodów są wykluczone z możliwości sprawowania urzędów publicznych,
- członkowie parlamentu (w tym byli członkowie),
- członkowie rządu (w tym poprzednich rządów).

4. Status członków rad i organów spoza sądownictwa

4.1. Członkowie wywodzący się spoza sądownictwa powinni mieć takie same prawa i obowiązki jak przedstawiciele sądownictwa.

4.2. Zarówno przedstawiciele sądownictwa, jak i członkowie spoza sądownictwa powinni być zaangażowani w procesy decyzyjne. By zagwarantować rzeczywisty udział członków spoza sądownictwa, zaleca się, aby ustanowić odpowiednie – zapewniające to *quorum* – zarówno w odniesieniu do składu organów, jak i procedur głosowania (odpowiednie większości do podjęcia decyzji).

4.3. Członkowie wywodzący się spoza sądownictwa muszą mieć takie same prawo głosu i powinni być zaangażowani w prace wszystkich właściwych organów, w tym prezydiów, grup roboczych i komisji tworzonych przez rady sądownictwa. Z tego względu powinni mieć taki sam dostęp, jak reprezentanci sądownictwa, do wsparcia personelu administracyjnego i pomocy technicznej, do dokumentacji i innych zasobów.

4.4. Za uczestnictwo w pracach rad sądownictwa (i innych odpowiadających im organów) członkowie spoza sądownictwa powinni otrzymywać takie samo wynagrodzenie / diety jak przedstawiciele sądownictwa.

5. Zasady postępowania

5.1. Osoby spoza sądownictwa podczas sprawowania funkcji w Radzie (bądź w innym odpowiednim organie) powinny być związane tymi samymi zasadami postępowania co reprezentanci sądownictwa.

5.2. Przy opracowywaniu zasad postępowania (kodeksów etycznych) dla rad sądownictwa i innych odpowiadających im organów należy brać pod uwagę obecność w składzie tych organów osób spoza sądownictwa.

5.3. Opracowane zasady postępowania powinny uwzględniać następujące zagadnienia (w zależności od kompetencji danego organu): zachowanie poufności w odniesieniu do wszystkich spraw, uczciwość, obiektywizm i bezstronność, obowiązek uczestniczenia w posiedzeniach, zobowiązanie do wykonywania obowiązków, obowiązek wyłączenia się w przypadku konfliktu interesów.

5.4. W braku ustalonych zasad postępowania, zachowanie osób spoza sądownictwa można oceniać w odniesieniu do „Siedmiu zasad życia publicznego” lub innych tego typu zbiorów zasad.

Minimum Standards regarding non-judicial members in the Judicial Governance

Definitions

“**Non-judicial members**” refers to individuals, who are not judges or prosecutors, participating in Judicial Councils and other relevant bodies.

“**Judicial Governance**” refers to the participation of non-judicial members in activities of Judicial Councils and other relevant bodies, including activities concerning judicial appointments and promotion as well as complaint and disciplinary procedures.

1. Composition of Judicial Councils and other relevant bodies with regard to non-judicial members

- 1.1 The composition of Judicial Councils and other relevant bodies should include non-judicial members.
- 1.2 The composition of such bodies should reflect the diversity of the society, including gender diversity.
- 1.3 The exact number and proportions of judicial and non-judicial members depends on the type of body. In particular:
 - In Judicial Councils, judges should constitute a majority, but not more than 2/3 of members. Therefore, non-judicial members should constitute at least 1/3 of members.
 - In other relevant bodies, non-judicial members should participate in any selection procedure regarding the appointment and promotion of judges (and prosecutors if applicable) at all levels of seniority.

2. Process of selection and appointment of non-judicial members

- 2.1 The process of selection, election or appointment of non-judicial members should be merit based and transparent.
- 2.2 Civil society should be involved in one or more of the abovementioned stages (selection, election or appointment), including the possibility to propose appropriate candidates for consideration.
- 2.3 Where non-judicial members are appointed by parliamentary bodies, it is desirable that their selection be subject to the achievement of particular qualified majorities in order to avoid political influence.

3. Personal qualities, competences and political relationships of non-judicial members

- 3.1 Non-judicial members should be persons of high moral standing who bring to Judicial Governance acknowledged skills and experience from outside the judiciary. Their conduct is expected to meet the high standards, like for instance standards set by the Seven Principles of Public Life [1995], guidance established by the United Kingdom's Committee on Standards in Public Life ('the Nolan Principles'). The Seven Principles are: selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty and leadership. Non-judicial members must be appointed in accordance with the standards set out in the Dublin Declaration on Standards for the Recruitment and Appointment of Members of the Judiciary (2012). At paragraph II.5 we read: *The body in charge of judicial appointments should comprise a substantial participation of legal professionals or experts (including experienced judges, academics, lawyers, prosecutors and other professionals) and could also include independent lay members representing civil society, appointed from among well-known persons of high moral standing on account of their skill and experience in matters such as human resources.*
-

- 3.2 It follows that persons with a range of backgrounds and experience should be considered for appointment as non-judicial members. Possible categories of non-judicial members include: lawyers, academics, and other professionals like sociologists, psychologists, economists, specialists in human resources and representatives of Civil Society Organizations.
- 3.3 In order to secure the voice of civil society, non-judicial members should not be politicians or persons with political affiliations.
- 3.4 In order to respect the separation of powers, the Minister of Justice should not be a member of the Judicial Council or other relevant body.
- 3.5 Additionally, non-judicial members of Judicial Councils and other relevant bodies should not be involved in politics for a reasonable period of time before and after their mandate as member of a Judicial Council or other relevant body.
- 3.6 Certain persons should always be ineligible for appointment as non-judicial members. In particular:
- Judges, even if retired,
 - Persons who have been convicted of criminal offences, who are or have been bankrupt, or who are otherwise disqualified from public office,
 - Members of Parliament (including former Members), and
 - Members of governments (including previous governments).

4. Status of non-judicial members

- 4.1 Non-judicial members should have the same rights and obligations as judicial members.
- 4.2 Judicial and non-judicial members should be involved in the decision making process. In order to ensure effective participation of non-judicial members it is recommended that adequate quorum for the composition of the bodies and voting procedures (majorities for adoption of decisions) be adopted to give effect to this aspiration.

4.3 Non-judicial members must have the same voting rights and should be involved in the work of all relevant bodies, including presiding committees, working groups and subcommittees created by Judicial Councils. For that reason, they should have the same access as judicial members to support staff and technical assistance, to documents and resources.

4.4 Non-judicial members should receive the same remuneration/per diem as judicial members for their activities on Judicial Councils and other relevant bodies.

5. Conduct

5.1 Non-judicial members during their service on Judicial Councils and other relevant bodies should be bound by any rules of conduct applicable to judicial members of such bodies.

5.2 In drafting rules of conduct for Judicial Councils and other relevant bodies, account should be taken of the presence on such bodies of non-judicial members.

5.3 In particular the rules of conduct developed should deal with the following matters (depending on the competences of the particular body): confidentiality in respect of all matters; honesty; objectivity and impartiality; obligation to attend meetings; obligation to fulfil tasks; and obligation to recuse oneself in the case of conflict of interest.

5.4 In default of such rules of conduct, the conduct of non-judicial members may be guided by reference to the “Seven Principles of Public Life” or other similar rules.