ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS
No 3946
PRZEGLĄD PRAWA I ADMINISTRACJI CXIX
WROCŁAW 2019
DOI: 10.19195/0137-1134.119.3

SYLWIA JAROSZ-ŻUKOWSKA
ORCID: 0000-0003-3270-710X
Uniwersytet Wrocławski

RADY SĄDOWNICTWA W DANII

Abstrakt: Celem niniejszego opracowania jest omówienie pozycji ustrojowej, składu oraz kompetencji dwóch niezależnych instytucji do spraw sądownictwa funkcjonujących w Danii, mianowicie Administracji Sądowej oraz Rady do spraw Nominacji Sędziowskich. Ich powołanie w 1998 roku (działalność rozpoczęły 1 lipca 1999 roku) stanowiło niewątpliwie realizację konstytucyjnych gwarancji niezależności sędziów, a w praktyce stało się także ważnym czynnikiem bardzo wysokiego zaufania społeczeństwa duńskiego do wymiaru sprawiedliwości. Obie duńskie rady sądownictwa są organami ustawowymi, ponieważ konstytucja z 1953 roku nie wymaga powołania tego rodzaju instytucji.

Słowa klucze: Duńska Administracja Sądowa, Rada do spraw Nominacji Sędziowskich, status prawny, skład, kompetencje

WSTĘP

Z końcem lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku dała o sobie znać europejska tendencja powoływania niezależnych instytucji (rad sądownictwa) w krajach, które wcześniej opierały się na modelu ministerialnego zarządzania administracją sądową oraz budżetowania wymiaru sprawiedliwości. W zbliżonym czasie takie instytucje ustanowiono w Irlandii, Holandii, a także — co tutaj istotne — w Danii (1999 rok)[1]. Oczywiste jest, że tego rodzaju organy są zawsze zakorzenione w konkretnej kulturze prawnej i mają swoje historyczne konotacje, przy czym niezależnie od modelu działają jako „pośrednicy między władzą wykonawczą a sądownictwem w celu zagwarantowania jego niezależności w pewien sposób lub pod pewnym względem”[2].

[1] W. Voermans, *Councils for the Judiciary in Europe*, https://brill.com›journals›tilr›article-p121_4, s. 121. Por. też *idem*, *Councils for the Judiciary in Europe: Trends and Models*, https://core.ac.uk›download›pdf, s. 2134.

[2] W. Voermans, *Research into Councils for the judiciary in EU countries*, [w:] *Councils for the judiciary in EU countries*, June 1999 European Commission/TAIEX Tilburg University/Schoordijk Institute, www.siteresources.worldbank.org›Voermans_article, s. 7.

© for this edition by CNS

W doktrynie oraz w dokumentach dotyczących rad sądownictwa w państwach członkowskich UE[3] wyróżnia się dwa modele funkcjonowania rad sądownictwa — południowoeuropejski i północnoeuropejski. Kompetencje rad sądownictwa, ukształtowanych zgodnie z drugim wskazanym modelem, obejmują przede wszystkim sprawy z zakresu administracji sądowej, zarządzania sądami oraz ich budżetowania. Są zatem bardziej skoncentrowane na problemach skutecznego i wydajnego zarządzania sądami jako pewnymi strukturami (na przykład zarządzanie przydziałem i obciążeniem sprawami) niż na kwestiach związanych z karierą sędziowską[4]. Jakkolwiek tego rodzaju funkcje mogą pełnić także rady sądownictwa w modelu południowoeuropejskim, to są one drugorzędne w stosunku do ich kompetencji dotyczących statusu sędziów i wymiaru sprawiedliwości w ogólności[5].

1. GENEZA I POZYCJA USTROJOWA

Na wstępie należy zaznaczyć, że w Danii (podobnie jak w Szwecji) funkcjonują dwie niezależne instytucje do spraw sądownictwa — Administracja Sądowa (Domstolsstyrelsen[6]) oraz Rada do spraw Nominacji Sędziowskich (Dommerudnævnelsesrådet). Odpowiednikiem rad sądownictwa w innych państwach europejskich — choć specyficznym ze względu na zakres kompetencji — jest Administracja Sądowa. Niemniej do oceny stanu gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów funkcjonujących w Danii konieczna jest analiza pozycji ustrojowej, kompetencji oraz składu obu niezależnych instytucji[7].

[3] Por. też G. Ambrasaitė-Balynienė, *Comparative analysis on the High Councils for Judiciary in the EU member states and judicial immunity*, październik 2015, http://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5ae/f8b/adb/5aef8badb2c7b574848064.pdf (dostęp: 20.10.2019). Zwraca na to uwagę także V. Serzhanova, *Dania, Szwecja, Finlandia*, [w:] *Rady Sądownictwa w państwach Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Pogłódek, Warszawa 2019, s. 240.

[4] W. Voermans, *Councils for the Judiciary in Europe*…, s. 122–123. Por. też G. Ambrasaite-Balyniene, *op. cit.*, s. 4.

[5] G. Ambrasaitė-Balynienė, *op. cit*. Por. też W. Voermans, *Models of Councils for the judiciary in the European Union*, [w:] *Councils for the judiciary*…, s. 11.

[6] Trzeba jednak zwrócić uwagę, że tłumaczenie z języka duńskiego terminu „Domstolsstyrelsen" przysparza pewnych problemów, stąd zróżnicowana terminologia. Oprócz nazwy „administracja sądowa" (tak w opracowaniu V. Serzhanovej, *op. cit*., s. 222, choć zdaniem autorki równie uprawnioną nazwą byłaby „rada sądownictwa"), najbliższej terminowi „The Danish Court Administration", użytego w *Przewodniku po Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa*, 2004–2014 w wersji w języku angielskim Guide to the European Network of Councils for the Judiciary (https://www.encj.eu/encj-guide), s. 38, używa się też określenia „zarząd sądownictwa" (tak w *Przewodniku po Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa*, 2004–2014, http://www.krs.pl/admin/files/wwm-encj/encj_guide__pol_%20v%2007.%2010.pdf (dostęp: 20.10.2019).

[7] Jak słusznie wskazano w odpowiedzi Stowarzyszenia Sędziów Polskich „Iustitia" na ustalenia białej księgi dotyczącej reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości z 6 kwietnia 2018 roku, uwzględnienie w jej treści wyłącznie duńskiego Zarządu Sądownictwa „mogło spowodować nieporozumienia", Association of Polish Judges „Iustitia's" response to the A Supplement to the White

© for this edition by CNS

Jak się wskazuje, źródłem inspiracji w duńskiej debacie nad powołaniem niezależnej rady sądownictwa był kształt i doświadczenia szwedzkiej Administracji Sądowej (Domstolsverket), a także jej sukces[8]. Szwecja była bowiem pierwszym krajem, w którym utworzono w 1975 roku tego rodzaju instytucję, działającą według modelu północnoeuropejskiego[9]. Jakkolwiek wskazuje się w literaturze, że duńska Administracja Sądowa jest pod wieloma względami wręcz kopią szwedzkiego Domstolsverket[10], to całkowicie należy podzielić pogląd, że jest to teza nie w pełni uzasadniona. Odmienna jest bowiem w szczególności ich pozycja ustrojowa, ponieważ szwedzka Administracja Sądowa jest państwowym organem administracji rządowej, podlegającym ministerstwu sprawiedliwości[11], duńska jest zaś instytucją z mocnymi gwarancjami niezależności, o czym dalej.

Niezależnie od pewnych uproszczeń wyróżniania wskazanych modeli rad sądownictwa istotny wpływ na wybór jednego z nich mają doświadczenia historyczne i ustrojowe państw różnych regionów Europy. W państwach Europy Południowej (na przykład Włoszech, Hiszpanii, Portugalii) czy Europy Środkowo-Wschodniej motywacją powoływania niezależnych rad sądownictwa, mających charakter organów konstytucyjnych, było bowiem zapewnienie niezależności sądów i niezawisłości sędziów po okresie niedemokratycznych (totalitarnych lub autorytarnych) rządów. Tego rodzaju doświadczeń Dania nie miała. Niemniej, jak się podkreśla, rola duńskich sądów odzwierciedla rozwój historyczny społeczeństwa. Zapewnił on sądownictwu większą niezależność, przy czym znaczącym krokiem w kierunku jej osiągnięcia była konstytucja Danii z 5 czerwca 1849 roku, która ustanowiła zasadę podziału władz, przyznając władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą odrębnym organom. Od czasu jej uchwalenia sądy stopniowo przejmowały obowiązki duńskiego parlamentu i władzy wykonawczej (króla, a w praktyce rządu)[12]. Wyraźne gwarancje organizacyjnej, funkcjonalnej i personalnej niezależności sądownictwa wprowadziła natomiast obowiązująca Konstytucja Królestwa Danii z 5 czerwca 1953 roku[13]. Zgodnie z § 62 „Wymiar sprawiedliwości jest całkowicie niezależny od władzy wykonawczej. Odpowiednie w tej sprawie postanowienia określa ustawa". W § 64 ustanowiono zasadę podległości sędziów

---

Paper on the Reform of the Polish Judiciary dated March 22, 2018, prepared on the basis of information collected from EU member states judges, https://www.iustitia.pl/79-informacje/2201-association-of-polish-judges-iustitia-s-response-to-the-a-supplement-to-the-white-paper-on-the-reform-of--the-polish-judiciary-dated-march-22-2018-prepared-on-the-basis-of-information-collected-from--eu-member-states-judges (dostęp: 20.10.2019).

[8] Tak W. Voermans, *Councils for the Judiciary in Europe*…, s. 124, 128.

[9] G. Ambrasaitė-Balynienė, *op. cit*., s. 4–6. Por. też W. Voermans, *Models of Councils*…, s. 12.

[10] W. Voermans, *Denmark (Domstolsstyrelsen)*, [w:] *Councils for the judiciary*…, s. 37.

[11] Tak V. Serzhanova, *op. cit*., s. 241.

[12] The Danish Courts — an Organisation in Development, Stockholm Institute for Scandianvian Law 1957–2010, s. 581, http://www.scandinavianlaw.se/pdf/51-27.pdf (dostęp: 21.11.2019)

[13] *Konstytucja Królestwa Danii*, przeł. M. Grzybowski, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 212 n.

© for this edition by CNS

wyłącznie ustawie, ich nieusuwalności bez wyroku sądowego oraz nieprzenoszalności wbrew woli sędziego (poza przypadkiem reorganizacji sądownictwa). Sędzia, który ukończył 65 lat, może być wprawdzie przeniesiony w stan spoczynku, ale bez utraty wynagrodzenia, które otrzymywał w chwili takiego przeniesienia.

Jak się podkreśla w literaturze, rozległe uprawnienia duńskich sądów (w tym do kontroli konstytucyjności prawa[14]) wymagają ścisłych standardów ich niezależności i rzetelnego procesu. Powołanie niezależnych rad sądownictwa w Danii, w tym Administracji Sądowej, zostało też zdeterminowane zaleceniem wydanym przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 13 października 1994 roku[15], a także wymogami niezawisłości sędziowskiej oraz rolą sędziów i wymiaru sprawiedliwości w państwie prawa, wynikającymi z art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka oraz ukształtowanego na jego gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[16]. Zalecenia te nie wymagają wprawdzie od państw członkowskich Rady Europy powołania niezależnego organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, ale podkreślają konieczność podejmowania lub utrwalania przez rządy państw członkowskich wszelkich środków niezbędnych do podwyższenia roli poszczególnych sędziów i całego sądownictwa oraz umacniania ich niezawisłości i niezależności, a także sprawności działania, w szczególności przez zapewnienie sędziom warunków sprawnego wykonywania pracy.

Wspomniane zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy stało się swoistym katalizatorem powołania niezależnych rad sądownictwa w Danii. Jak już wspomniano, istotną cechą wcześniejszych duńskich rozwiązań było powierzenie odpowiedzialności za zarządzanie organizacją sądownictwa ministrowi sprawiedliwości[17]. W związku z tym w 1998 roku podjęto dalsze kroki w celu zapewnienia niezależności organizacyjnej sądownictwa w postaci utworzenia Administracji Sądowej na mocy ustawy z dnia 26 czerwca 1998 roku[18] oraz Rady do spraw Nominacji Sędziowskich[19] (rozpoczęły swoją działalność od 1 lipca 1999 roku). Poprzedziła to debata polityczna na temat możliwie najlepszego sposobu zapewnienia niezależności sądów od rządu i parlamentu, a w szczególności rezygnacji z kompetencji ministra sprawiedliwości do zarządzania sądami i wpływu na mianowanie sędziów (formalnie kompetencje nominacyjne ma monarcha). Dyskusja

---

[14] *The Danish Courts*…, s. 581.

[15] Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy z 13 października 1994 roku, R (94)12, dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów.

[16] W. Voermans, *Councils for the Judiciary in Europe*…, s. 127–128.

[17] W. Voermans, *Denmark (Domstolsstyrelsen)*…, s. 35. Por. też W. Voermans, *Councils for the Judiciary in Europe*…, s. 127–128.

[18] Ustawa o Administracji Sądowej z 26 czerwca 1998 roku (ustawa nr 401), *Lov om Domstolsstyrelsen*, https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=87562 (dostęp: 20.10.2019).

[19] Ustawa o zmianie ustawy o postępowaniu sądowym, ustawy o służbie cywilnej oraz zmianie niektórych innych ustaw z 26 czerwca 1998 roku (nr 402), Lov om ændring af retsplejeloven, tjenestemandsloven og forskellige andre love, https://logir.fo/Lov/402-af-26-06-1998-om-aendring-af-retsplejeloven-tjenestemandsloven-og-forskellige-andre-love (dostęp: 20.10.2019).

© for this edition by CNS

ta doprowadziła do powołania specjalnej komisji (komisja Pontoppidan), której sprawozdanie było podstawą reformy sądownictwa przeprowadzonej w 1999 roku. W swojej opinii z kwietnia 1996 roku doszła ona do wniosku, że dotychczasowa forma zarządzania organizacją sądownictwa przez Ministra Sprawiedliwości nie jest zgodna z zasadą niezależności sądów.

W konsekwencji po długiej debacie publicznej, zwłaszcza w duńskim parlamencie, pozbawiono ministra sprawiedliwości kompetencji w zakresie administrowania sądami[20]. Choć, jak się podkreśla, nie było dowodów na to, że wcześniejsze rozwiązania negatywnie wpływały na niezależność sądów, duński parlament nie chciał zostawić miejsca nawet na możliwość, że taka niezależność może być podawana w wątpliwość. Zerwano zatem dotychczasowe bezpośrednie więzi między sądownictwem a ministerstwem sprawiedliwości[21]. Wspomniana komisja zaleciła powierzenie sądom większej liczby własnych zadań i kompetencji w dziedzinie zarządzania sądami poprzez ustanowienie rady sądownictwa, a tym samym wzmocnienie niezależności sądów[22].

Powołanie duńskiej Administracji Sądowej miało zatem zaakcentować miejsce władzy sądowniczej w systemie podziału władz, a tym samym stanowiło realizację konstytucyjnych gwarancji niezależności duńskiego sądownictwa. Z kolei utworzenie Rady do spraw Nominacji Sędziowskich miało służyć zwiększeniu przejrzystości procesu mianowania sędziów oraz szans na szerszą ich rekrutację, a przez to wzmacniać niezawisłość sędziów[23].

Jakkolwiek Administracja Sądowa jest nadal formalnie powiązana z ministerstwem sprawiedliwości, to związek ten ma głównie charakter administracyjny (praktyczny). Jest ona niezależnym organem, a Minister Sprawiedliwości nie ma władczych uprawnień do wydawania zarządzeń czy zmiany lub uchylenia decyzji wydanych przez Domstolsstyrelsen, które mają charakter ostateczny[24]. Od decyzji Administracji Sądowej nie przysługuje odwołanie do ministra (§ 2 ustawy). Minister Sprawiedliwości po uzgodnieniu z Audytorami Państwowymi może jednak nakazać Administracji podjęcie określonych działań, jeżeli Audytor Generalny w swoim raporcie przedstawi znaczące uwagi krytyczne w kwestiach kontrolnych (§ 2 ust. 3 ustawy)[25]. Ustawa stanowi także wyraźnie, że działalność Administracji Sądowej nie mieści się w zakresie kompetencji Ombudsmana.

Należy zauważyć, że w odróżnieniu od wielu innych państw członkowskich Unii Europejskiej (na przykład Francji, Włoch, Portugalii czy wreszcie Polski) w Danii (także w Szwecji) pozycja ustrojowa i kompetencje rad sądownictwa (Administracji Sądowej i Rady do spraw Nominacji Sędziowskich) nie mają podstawy

[20] *The Danish Courts*…, s. 582.
[21] *Ibidem*.
[22] W. Voermans, *Denmark (Domstolsstyrelsen)*…, s. 35–36.
[23] *The Danish Courts*…, s. 582. Tak również V. Serzhanova, *op. cit*., s. 223.
[24] Domstolsstyrelsen, http://www.domstol.dk/Pages/default.aspx (dostęp: 20.10.2019).
[25] W. Voermans, *Denmark (Domstolsstyrelsen*)…, s. 38.

© for this edition by CNS

konstytucyjnej[26], choć takie zamierzenia były w tym zakresie wyrażane. Jak się podkreśla, z uwagi na istotną rolę tej instytucji w konstytucyjnym podziale władz jej pozycja ustrojowa i zakres najważniejszych kompetencji powinny znaleźć swoje miejsce w ustawie zasadniczej[27]. Z tego zapewne powodu duńska Administracja Sądowa została ustanowiona jako instytucja tymczasowa, stałym organem zaś miałaby się stać po nowelizacji konstytucji[28].

Brak konstytucyjnej regulacji pozycji ustrojowej i kompetencji rady sądownictwa, jak to ma miejsce w Danii, nie oznacza jej marginalizacji. Konstytucjonalizacja tego rodzaju instytucji, właściwa dla modelu południowoeuropejskiego, pozostaje w wyraźnym związku ze wspomnianymi doświadczeniami historycznymi państw tego regionu Europy. Po obaleniu w różnych okresach rządów autorytarnych zdecydowano się bowiem na umocnienie niezależności sądów poprzez konstytucjonalizację niezależnych organów stojących na jej straży[29].

2. SKŁAD I ORGANIZACJA

2.1. ADMINISTRACJA SĄDOWA

Pracami Administracji Sądowej kieruje zarząd oraz dyrektor. Ten ostatni jest powoływany i odwoływany przez zarząd. Dyrektor nie musi legitymować się wykształceniem prawniczym. Zarząd jest głównym organem wykonawczym i odpowiada za całokształt działalności Administracji Sądowej oraz decyduje we wszystkich sprawach o zasadniczym znaczeniu. Zbiera się co najmniej sześć razy w roku albo z inicjatywy przewodniczącego, albo na wniosek członka zarządu lub dyrektora (§ 8 statutu). Natomiast dyrektor odpowiada za bieżące kierowanie działalnością Administracji Sądowej (na przykład przygotuje dla zarządu wnioski budżetowe oraz dotyczące podziału środków finansowych) i postępuje zgodnie z instrukcjami i wytycznymi zarządu (§ 5 ustawy)[30].

Skład zarządu określa ustawa o Administracji Sądowej (§ 4). Składa się ona z jedenastu członków, w tym jednego sędziego Sądu Najwyższego, dwóch sędziów sądów okręgowych, dwóch sędziów sądów rejonowych, jednego przedstawiciela personelu wykonującego inny zawód prawniczy w sądach, dwóch przedstawicieli sądowego personelu administracyjnego, jednego adwokata i dwóch członków mających fachową wiedzę z zakresu zarządzania i zagadnień społecznych[31]. Człon-

[26] G. Ambrasaitė-Balynienė, *op. cit*., s. 4.
[27] W. Voermans, *Councils for the Judiciary in Europe*…, s. 130.
[28] W. Voermans, *Denmark (Domstolsstyrelsen)*…, s. 37.
[29] G. Ambrasaitė-Balynienė, *op. cit*., s. 7.
[30] W. Voermans, *Denmark (Domstolsstyrelsen*)…, s. 39–40.
[31] http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/courtadministration/Pages/default.aspx. Organizacja wymiaru sprawiedliwości — systemy sądownictwa,

© for this edition by CNS

kami zarządu nie mogą być członkowie parlamentu, rad okręgów i rad gmin (§ 4 ust. 4). Członków zarządu powołuje Minister Sprawiedliwości, przy czym czyni to na wniosek podmiotów określonych w ustawie[32]. Zgodnie z § 6 ust. 3 ustawy o Administracji Sądowej Minister Sprawiedliwości lub zarząd mogą wnioskować o złożenie rezygnacji przez członka zarządu w przypadku rażącego zaniedbania w wykonywaniu jego obowiązków lub gdy jego działalność nie gwarantuje zadowalającego pełnienia funkcji w zarządzie. Natomiast odwołać cały zarząd Minister Sprawiedliwości może jedynie, gdy nie podejmie on działań określonych w § 2 ust. 3 ustawy, czyli w związku ze wspomnianym krytycznym raportem Audytora Generalnego.

Kadencja członków zarządu wynosi cztery lata, przy czym istnieje możliwość reelekcji. Stanowisko w Administracji Sądowej nie ma, z wyjątkiem dyrektora generalnego, charakteru pełnoetatowego[33]. Dla każdego członka zarządu powoływany jest zastępca członka.

W składzie zarządu Administracji Sądowej sędziowie stanowią zatem mniejszość — na jedenastu członków pięciu to sędziowie[34]. Trzeba jednak zauważyć, że ośmiu na jedenastu jego członków to przedstawiciele środowiska prawniczego[35]. Ponadto, zgodnie z § 11 ust. 2 statutu Administracji Sądowej[36] jej zarząd może podejmować co do zasady decyzje z udziałem co najmniej siedmiu członków obecnych na jego posiedzeniu. Decyzje podejmowane są zwykłą większością głosów, a głos przewodniczącego jest rozstrzygający w wypadku równej liczby głosów (§ 14 statutu)[37]. Zgodnie z § 3 statutu przewodniczącego i wiceprzewodniczącego wybiera zarząd zwykłą większością głosów na pierwszym posiedzeniu, przy czym w przypadku równej liczby głosów następuje ponowne głosowanie. Co istotne, przewodniczącym zarządu był i jest obecnie sędzia Sądu Najwyższego[38].

---

https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-dk-pl.do?member=1 (dostęp: 20.10.2019). Por. też V. Serzhanova, *op. cit*., s. 226.

[32] Sędzia Sądu Najwyższego jest powoływany na wniosek tego sądu, z kolei dwaj sędziowie sądów okręgowych powoływani są odpowiednio na wniosek Wschodniego i Zachodniego Sądu Okręgowego. Adwokat jest mianowany na wniosek Rady Adwokatury. Dwaj członkowie posiadający fachową wiedzę z zakresu zarządzania i zagadnień społecznych są powoływani na wniosek Krajowej Rady Pracy i Kolegium Rektora. Tryb powoływania pozostałych członków zarządu Minister Sprawiedliwości ustala po uzgodnieniach między innymi z Duńskim Stowarzyszeniem Sędziów i innymi stowarzyszeniami (§ 4 ust. 2 i 3 ustawy o Administracji Sądowej).

[33] Domstolsstyrelsen, http://www.domstol.dk/Pages/default.aspx.

[34] G. Ambrasaitė-Balynienė, *op. cit*., s. 10.

[35] Zwraca na to uwagę także V. Serzhanowa, *op. cit*., s. 225.

[36] Statut Administracji Sądowej przyjęty na posiedzeniu rady zarządzającej 2 czerwca 1999 roku (Bekendtgørelse om forretningsorden for Dommerudnævnelsesrådet), https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=396 (dostęp: 20.10.2019).

[37] Domstolsstyrelsen, http://www.domstol.dk/Pages/default.aspx.

[38] Por. też V. Serzhanova, *op. cit*., s. 226.

© for this edition by CNS

2.2. RADA DO SPRAW NOMINACJI SĘDZIOWSKICH

Duńska Rada do spraw Nominacji Sędziowskich jest niezależną instytucją, a funkcję jej sekretariatu pełni Administracja Sądowa. Członków Rady powołuje Minister Sprawiedliwości na podstawie rekomendacji zgromadzeń ogólnych Sądu Najwyższego, sądów okręgowych i rejonowych, Stowarzyszenia Sędziów Duńskich, Naczelnej Rady Adwokatów i Prawników Danii, a także Stowarzyszenia Władz Lokalnych w Danii i Duńskiego Stowarzyszenia Edukacji Dorosłych. Rada składa się z sędziego Sądu Najwyższego, sędziego sądu okręgowego, sędziego sądu rejonowego, adwokata oraz dwóch przedstawicieli społeczeństwa[39]. Włączenie do rady sądownictwa członków „zewnętrznych" (niebędących sędziami ani osobami z wykształceniem prawniczym) ma być elementem społecznej kontroli jej działalności. W każdym razie różnorodna reprezentacja w składzie niezależnej rady sądownictwa jest ważną cechą rozwiązań przyjętych w większości krajów Europy Północnej, ponieważ służy promowaniu „publicznej odpowiedzialności" tych instytucji[40], choć jednocześnie podkreśla się, że może to skutkować „upolitycznieniem" rady, a w konsekwencji stanowić zagrożenie dla niezależności sądów[41]. Kadencja członków Rady do spraw Nominacji Sędziowskich (podobnie jak Administracji Sądowej) wynosi cztery lata, niemniej bez możliwości ponownego powołania.

Sędziowie nie mają także większości w Radzie do spraw Nominacji Sędziowskich. Na sześciu jej członków trzech jest sędziami. Niemniej zgodnie z § 3 statutu Rady[42] jej przewodniczącym jest sędzia Sądu Najwyższego (Højesteret), wiceprzewodniczącym zaś sędzia sądu okręgowego[43]. Zgodnie z § 16 ust. 2 statutu, jeżeli w głosowaniu w Radzie za kandydaturą na wolne stanowisko sędziowskie nie dojdzie do porozumienia, decyzja podejmowana jest w głosowaniu z udziałem co najmniej czterech członków, w tym przewodniczącego (§ 14). Co istotne, w przypadku równej liczby głosów rozstrzygający jest głos przewodniczącego. Zatem sędziowie w Radzie mogą stanowić faktyczną większość przy podejmowaniu konkretnych decyzji[44].

Organizacja pracy Rady oraz ustalenie terminów jej posiedzeń (po dyskusji) należy do jej przewodniczącego. Posiedzenia zwołuje przewodniczący lub z jego upoważnienia Sekretariat, przy czym musi to nastąpić zawsze na żądanie co najmniej dwóch członków Rady (§ 18 statutu). Sekretariat Rady (Administracja Sądowa) przygotowuje wnioski na posiedzenia Rady oraz zapewnia niezbędne informacje na temat każdego wnioskodawcy i niezbędną pomoc w innych sprawach (§ 5 statutu Rady).

---

[39] http://www.domstol.dk/om/otherlanguages/english/thedanishjudicialsystem/judicialappointmentscouncil/Pages/default.aspx (dostęp: 20.10.2019).

[40] G. Ambrasaitė-Balynienė, *op. cit*., s. 4–6.

[41] W. Voermans, *Councils for the Judiciary in Europe*…, s. 131.

[42] Statut Rady do spraw Nominacji Sędziowskich przyjęty na jej posiedzeniu 21 czerwca 1999 roku, https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=396 (dostęp: 20.10.2019).

[43] Por. też G. Ambrasaitė-Balynienė, *op. cit*., s. 12.

[44] Association of Polish Judges „Iustitia's" response to the A Supplement…

© for this edition by CNS

3. UPRAWNIENIA I KOMPETENCJE

3.1. ADMINISTRACJA SĄDOWA

Charakter zasadniczych kompetencji duńskiej Administracji Sądowej pozostaje w związku z cechą modelu północnoeuropejskiego, określanego jako „model obsługi sądów". Podstawową funkcją tej instytucji jest zarządzanie administracją sądową oraz zapewnianie warunków finansowych działalności sądów (tak zwane ich budżetowanie), przy jednoczesnym braku kompetencji w procesie mianowania sędziów oraz egzekwowania ich odpowiedzialności dyscyplinarnej. Udział w procedurze mianowania sędziów należy do Rady do spraw Nominacji Sędziowskich[45]. Do zadań Administracji Sądowej należy natomiast zatrudnianie zastępców sędziów, którzy są rekrutowani bezpośrednio ze szkół prawniczych lub spośród osób mających kilkuletnie doświadczenie w innych zawodach prawniczych bądź w związku z zatrudnieniem na stanowiskach prawniczych w kancelariach lub w ministerstwie[46].

Administracja Sądowa jest odpowiedzialna za szkolenie wszystkich pracowników sądowych, w tym sędziów oraz ich zastępców[47]. W ramach szkoleń organizowanych dla pracowników wymiaru sprawiedliwości prowadzone są obowiązkowe kursy dotyczące etyki sędziowskiej, roli sędziów oraz postaw dyskwalifikujących sędziego, a także niezależności i bezstronności oraz najlepszych praktyk sędziowskich.

Ważną funkcją Administracji Sądowej w ramach kształtowania polityki wymiaru sprawiedliwości (w tym polityki jakości) jest regularny udział w pracach legislacyjnych i przygotowawczych odnośnie do projektów aktów prawnych wpływających (bezpośrednio lub pośrednio) na sądownictwo, a także w wysłuchaniach publicznych. Pełni także funkcje doradcze wobec Ministra Sprawiedliwości w kwestiach prawnych oraz proponowanych kierunków polityki wobec sądownictwa.

Jedną z najważniejszych funkcji Administracji Sądowej jest jej aktywna rola — przy udziale ministerstwa sprawiedliwości — w negocjowaniu budżetu sądownictwa, stanowiącego część corocznej ustawy budżetowej. Duńska procedura budżetowa oparta jest na delegowaniu kompetencji i odpowiedzialności budżetowej, w związku z czym Minister Sprawiedliwości przekazuje Administracji Sądowej środki finansowe przeznaczone na funkcjonowanie sądów, a ta z kolei rozdziela je między sądami. Ostatecznie odpowiedzialność finansowa za działalność sądownictwa spoczywa na zarządzie Administracji Sądowej.

Zarząd Administracji Sądowej sprawuje stały nadzór nad wydatkami budżetowymi sądów oraz przedstawia coroczne sprawozdanie Ministrowi Sprawiedliwości, który z kolei przekazuje je parlamentowi. Ponadto w ramach strategicznego planowania rada przedstawia Ministrowi Sprawiedliwości propozycje dotyczące corocznego budżetu. W związku z możliwością, jak przewidywała w 1996 roku

[45] G. Ambrasaitė-Balynienė, *op. cit*., s. 4–6.
[46] Domstolsstyrelsen, http://www.domstol.dk/Pages/default.aspx.
[47] G. Ambrasaitė-Balynienė, *op. cit*., s. 18.

© for this edition by CNS

wspomniana komisja, nieuwzględnienia przez ministerstwo sprawiedliwości wniosków budżetowych Administracji Sądowej jej zarząd ma możliwość bezpośredniego wystąpienia do Parlamentu (Folketingu) z odpowiednim wnioskiem budżetowym, jeżeli uzna, że środki finansowe przewidziane w projekcie ustawy budżetowej na funkcjonowanie sądownictwa są niewystarczające[48].

Należy podkreślić, że Minister Sprawiedliwości pozostaje odpowiedzialny za główne aspekty polityki budżetowej wobec sądownictwa, natomiast Administracja Sądowa jest odpowiedzialna za podział środków finansowych między poszczególnymi sądami oraz wnioskowanie o ich przyznanie stosownie do potrzeb[49].

Oprócz kompetencji budżetowych duńska Administracja Sądowa ma także szereg funkcji w dziedzinie zarządzania organizacją sądów. Dotyczy to choćby takich kwestii, jak informatyzacja sądów, zarządzanie personelem sądowym, kwestie bezpieczeństwa i logistyki (np. zakwaterowanie), organizacja administracji sądowej, prowadzenie działalności informacyjnej (np. udzielanie informacji na temat duńskiego sądownictwa) i wiele innych. Ponadto zarząd ma szczególne kompetencje w zakresie wspierania Rady do spraw Nominacji Sędziowskich (jako jej Sekretariat) oraz doradza Ministrowi Sprawiedliwości w sprawach mianowania sędziów[50].

3.2. RADA DO SPRAW NOMINACJI SĘDZIOWSKICH

Niezależna Rada do spraw Nominacji Sędziowskich przedstawia Ministrowi Sprawiedliwości rekomendacje dotyczące wszystkich nominacji sędziowskich[51], z wyjątkiem prezesa Sądu Najwyższego, którego wybierają sędziowie tego sądu. Zalecenia Rady muszą być uzasadnione i uwzględniać wszelkie pojawiające się różnice zdań[52]. Rada może rekomendować Ministrowi Sprawiedliwości tylko jednego kandydata na każde wolne stanowisko sędziowskie. Formalnie sędziowie są

---

[48] Zostało to przewidziane w notach wyjaśniających do duńskiej ustawy o Administracji Sądowej, cyt. za: Domstolsstyrelsen, http://www.domstol.dk/Pages/default.aspx. Przydział zasobów do dwudziestu czterech sądów rejonowych odbywa się za pomocą modelu budżetu opartego na liczbie otrzymanych spraw w poszczególnych sądach rejonowych (obciążenie pracą). W przypadku pozostałych sądów alokacja środków jest oparta na budżetach z lat poprzednich, *ibidem*. Por. też W. Voermans, *Councils for the Judiciary in Europe*…, s. 128; oraz *idem*, *Denmark (Domstolsstyrelsen)*…, s. 38.

[49] W. Voermans, *Denmark (Domstolsstyrelsen)*…, s. 39–40.

[50] *Ibidem*, s. 38.

[51] Zgodnie z art. 43a ustawy o postępowaniu sądowym (*Bekendtgørelse af lov om rettens pleje*, https://www.retsinformation.dk/Forms/R0900.aspx?s21=Bekendtg%c3%b8relse+af+lov+om+rettens+pleje+&s22=%7c10%7c&s113=0, dostęp: 20.10.2019) Rada przedstawia Ministrowi Sprawiedliwości rekomendacje dotyczące stanowisk: sędziów Sądu Najwyższego, sędziów i prezesa sądu okręgowego oraz sądu rejonowego, sędziów sądów wieczystoksięgowych oraz prezesa, wiceprezesa i sędziów kopenhaskiego sądu morskiego i gospodarczego. Por. na temat struktury sądów w Danii od 1 stycznia 2007 roku *The Danish Courts*…, s. 582.

[52] *The Danish Courts*…, s. 585.

© for this edition by CNS

mianowani przez monarchę na wniosek Ministra Sprawiedliwości[53], kierującego się rekomendacją Rady do spraw Nominacji Sędziowskich[54], przy czym tradycyjnie minister postępuje zawsze zgodnie z jej zaleceniami.

Decyzje Rady w sprawach nominacyjnych podejmowane są na jej posiedzeniach przy kworum wynoszącym co najmniej czterech członków, w tym przewodniczącego. W niektórych szczególnych przypadkach Rada może jednogłośnie upoważnić przewodniczącego do wydania zalecenia w jej imieniu (§ 14 statutu Rady). Kandydat na stanowisko sędziowskie ma prawo do zapoznania się z dokumentacją, a Rada odracza w tym celu posiedzenie, chyba że sprzeciwia się temu interes publiczny (§ 8).

Wymogi niezbędne do powołania na stanowiska sędziowskie w poszczególnych sądach określa ustawa o postępowaniu sądowym, przy czym zgodnie z art. 43 ustawy powołanie musi opierać się na ogólnej ocenie kwalifikacji merytorycznych i osobistych oraz doświadczenia zawodowego kandydata na dane stanowisko[55].

Podkreślenia wymaga wreszcie, że w Danii rady sądownictwa nie mają kompetencji w zakresie prowadzenia postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów. Ta kompetencja przysługuje specjalnemu sądowi do spraw środków odwoławczych[56].

PODSUMOWANIE

Duńskie społeczeństwo wykazuje znaczne poparcie dla swoich instytucji publicznych w porównaniu do niższych średnich poziomów w innych państwach Unii Europejskiej. Charakterystyczna jest przy tym rozbieżność między relatywnie niskim poziomem zaufania do duńskiego parlamentu (ponad jedna trzecia Duńczyków raczej nie ufa parlamentowi) wobec imponująco wysokiego zaufania do sądownictwa (87% społeczeństwa). Wskazuje się, że kluczowe znaczenie dla względnej nieufności do władzy ustawodawczej, a zarazem wysokiego zaufania do sądów (władzy sądowniczej) miało stopniowe wzmacnianie niezależności duńskiego systemu sądowniczego, począwszy od uchwalenia konstytucji z 1953 roku po reformę organizacji sądownictwa z 1999 roku, która doprowadziła do powołania dwóch niezależnych instytucji (Administracji Sądowej i Rady do spraw Nominacji Sędziowskich), wzmacniających — każda w ramach swojego zakresu kompetencji — niezależność sądów od władzy wykonawczej i ustawodawczej, a w konsekwencji niezawisłość sędziów.

Reformy podjęte w celu zapewnienia większej przejrzystości systemu sądownictwa (zwłaszcza w zakresie nominacji sędziowskich), a także eliminacji

[53] Por. § 42 duńskiej ustawy o postępowaniu sądowym. Por. też A. Serzhanova, *op. cit*., s. 228.
[54] Domstolsstyrelsen, http://www.domstol.dk/Pages/default.aspx.
[55] Por. też V. Szerzhanova, *op. cit*., s. 228.
[56] G. Ambrasaitė-Balynienė, *op. cit*., s. 17–18.

© for this edition by CNS

ewentualnych zagrożeń niezależności sądów w wyniku powierzenia Ministrowi Sprawiedliwości administrowania nimi, okazały się ważnym czynnikiem legitymizacji sądów w duńskim społeczeństwie[57].

COUNCILS FOR THE JUDICIARY IN DENMARK

Summary

The purpose of this study is to discuss the political position, composition and competences of two independent judicial institutions operating in Denmark, namely the Danish Court Administration and Council for Judicial Appointments. Their establishment in 1998 (they began operating on 1 July 1999) was undoubtedly the implementation of the constitutional guarantees of independence of judges, and in practice it also became an important factor in the very high level of confidence of Danish society in the justice system. Both Danish judicial councils are statutory bodies because the 1953 constitution does not require the establishment of such institutions.

Keywords: Danish Court Administration, Council for Judicial Appointments, legal status, composition, competences

BIBLIOGRAFIA

Konstytucja Królestwa Danii, przeł. M. Grzybowski, [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Serzhanova V., *Dania, Szwecja, Finlandia*, [w:] *Rady Sądownictwa w państwach Unii Europejskiej. Przegląd rozwiązań*, red. A. Pogłódek, Warszawa 2019.

Voermans W., *Councils for the Judiciary in Europe: Trends and Models*, [w:] *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, red. F. Segado, Malaga 2003.

[57] Denmark's Judiciary System: The Kingdom of Trust, https://lawandcourtsblog.wordpress.com/2016/02/12/denmarks-judiciary-system-the-kingdom-of-trust/ (dostęp: 20.10.2019).

© for this edition by CNS