

Monika ODLANICKA-POCZOBUTT
Politechnika Śląska
Wydział Organizacji i Zarządzania
Instytut Zarządzania, Administracji i Logistyki
monika.odlanicka-poczobutt@polsl.pl

NIEZAWISŁOŚĆ SĄDÓW A ODPOWIEDZIALNOŚĆ WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W ŚWIETLE NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Streszczenie. Zastosowanie szeregu mniej lub bardziej rygorystycznych mechanizmów *rozliczalności* opracowanych w celu oceny i poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości z punktu widzenia menedżerskiego spowodowało powstanie napięć wyrażających się w konflikcie wartości *niezawisłości* w stosunku do *wydajności*. Celem artykułu była analiza koncepcyjnych fundamentów *odpowiedzialności prawnej* i *odpowiedzialności menedżerskiej* oraz identyfikacja istotnych rozbieżności w obu podejściach. Zakres artykułu objął również rozważania dotyczące idei *rozliczania* odpowiedzialności z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia na podstawie przykładów sądów w Hiszpanii, Finlandii i we Włoszech.

Słowa kluczowe: nowe zarządzanie publiczne, sądownictwo powszechne, niezawisłość sędziowska, odpowiedzialność prawna a menedżerska

INDEPENDENCE OF COURTS AND ACCOUNTABILITY OF JUSTICE IN THE LIGHT OF NEW PUBLIC MANAGEMENT

Abstract. The application of a series of more or less rigorous *accountability* mechanisms developed to assess and improve the functioning of the judiciary from a managerial point of view has created tensions in the conflict of values of *independence* in relation to *performance*. The aim of the article was to analyze the conceptual foundations of *legal accountability* and *managerial accountability* and to identify significant discrepancies in both approaches. The scope of the article also included considerations regarding the idea of *accounting* for responsibility from a theoretical and practical point of view based on examples of courts in Spain, Finland and Italy.

Keywords: new public management, common judiciary, judge independence, legal and managerial accountability

1. Wprowadzenie

Pojawienie się pojęcia *nowego zarządzania publicznego* (ang. *new public management*) w połowie lat 1990 miało stanowić nowe wyzwanie dla europejskich systemów sądowniczych w kontekście ich wydajności, jakości świadczonych usług i mechanizmów *rozliczania* odpowiedzialności, zgodnie z oczekiwaniami innych gałęzi sektora publicznego¹. Badania finansowane przez różne instytucje wykazały, że większość działań została podjęta niezgodnie lub wręcz przeciwko różnym obowiązującym tradycjom prawa i sądownictwa². W wielu krajach wdrożono szereg proceduralnych, strukturalnych, a przede wszystkim biznesowych zmian, które doprowadziły do nowych form menedżerskiej oceny działalności sądów i sędziów³. Takiego podejścia można dopatrywać się w tradycji badań statystycznych dotyczących liczby spraw, w dużej mierze pozbawionych jakichkolwiek konsekwencji, jak również pozornej wydajności systemów wynagradzania, które określają wynagrodzenia poszczególnych sędziów na podstawie liczby rozstrzygniętych przypadków.

Zwracając uwagę na ograniczenia jednostronnego podejścia osadzonego albo w tradycjach prawnych albo menedżerskich, skutkującego napięciem między wymaganiami zainteresowanych stron sporu można wskazać przedstawione w literaturze przykłady problemów związanych z konkretnymi politykami menedżerskimi realizowanymi w Hiszpanii⁴, Finlandii⁵, czy we Włoszech⁶, gdzie zastosowano szereg mniej lub bardziej rygorystycznych mechanizmów *rozliczalności* opracowanych w celu oceny i poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości z punktu widzenia menedżerskiego. Mechanizmy rozliczania takie jak np. zarządzanie przez cele MBO (ang. *Management By Objectives*) wywołały konsekwencje zarówno w poziomie alokacji zasobów w sądach, a w niektórych przypadkach w wysokości wynagrodzeń pracowników. Niepokojącą tendencją jest złożoność i fragmentaryczność środków monitorowania, a zatem również wysokie koszty⁷. Może to wynikać z technicznych trudności związanych z pomiarem tak skomplikowanych i wieloaspektowych zadań, jak zadania sędziego. Może to również w pewnym stopniu wynikać z niezadowolenia sędziów z rodzaju wiedzy wytwarzanej przez systemy rozliczania.

¹ Pollitt C. et al.: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2006, p. 101.

² Informacje pochodzą z projektów: "The administration of justice in Europe and the evaluation of its quality" finansowanego przez Agis programme of the European Union, "Case Assignment to courts and within courts", finansowanego przez Dutch Ministry of Justice oraz "Internal case allocation in courts" – przez Netherlands Council for the Judiciary. Dodatkowe informacje można znaleźć również w raporcie "The quality of justice in Europe: policies, results and institutional settings" przygotowanym przez Italian Ministry of Research i International Strategic Links Grant z University of Wollongong, Australia.

³ Fabri M.: *Policies to Enhance the Quality of Justice in Europe*, [in:] Fabri M. et al. (ed.): *L'administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa Qualité*, 2005, p. 77-80.

⁴ Signifredi P.: *Misurare la Produttività dei Giudici: Il Caso Spagnolo*. IRSIG-CNR, 2006, p. 1-30.

⁵ Aarnio A. et al.: *Finland*, [in:] Fabri M. Et al.: (eds.): *L'administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa Qualité*, 2005, p. 231-232.

⁶ Piantelli F.: *La Programmazione Strategica e gli Strumenti di Gestione: Esperienze a Confronto*. Ministero della Giustizia, 2005, <http://www.giustizia.it/newsonline/data/multimedia/685.pdf>, p. 2.

⁷ Ostrom B.: *CourTools: A Court Performance Framework*. National Center for State Courts, 2006.

W wielu przypadkach system pomiarowy stał się celem samym w sobie, tracąc z punktu widzenia cele, dla których istniał.

Francuscy badacze zwracają również uwagę, że szczególnego uwzględnienia wymagają aspekty przemian związanych z akcesją państw członkowskich do Unii Europejskiej⁸. Debaty dotyczące jakości sądownictwa powszechnego w Europie są prowadzone w aspekcie skuteczności działania organów sądowych na tle intensywnych przemian wymuszonych przez konieczność dostosowania się do standardów europejskich⁹. Zainteresowanie badawcze wzbudza możliwość opracowania systemu standardów działania, co wciąż nastrocza znacznych trudności i nadal nie zostało wypracowane¹⁰. Odniesienie do zasad zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie jest wystarczające, ponieważ jedynie wskazują one „standardowy poziom” wymiaru sprawiedliwości dla wszystkich innych krajów¹¹, a kwestia realizacji, monitoringu i oceny poziomu zaproponowanych wskaźników pozostaje nadal nieopracowana¹².

Przeprowadzanie reform opartych na bezkrytycznym wdrażaniu takich rozwiązań cechuje narastanie napięć między grupami zawodowymi pochodzącymi z różnych środowisk i dyscyplin, związane z przestrzeganiem przez te grupy zupełnie odmiennych zasad. Napięcia te wyrażają się w konflikcie wartości *niezawisłości* w stosunku do *wydajności*, co w wielu krajach, również w Polsce, na ogół wywołuje negatywne nastawienie sędziów wobec władzy wykonawczej, a nawet wobec ustawodawcy¹³. W wielu przypadkach organizacje sędziowskie sprzeciwiają się proponowanym reformom, uważając je za atak na ich niezależność i niezawisłość, podczas gdy politycy (parlamentarzyści, ministrowie) skupiają się na potrzebie

⁸ Jean J.-P., Pauliat H.: An evaluation of the quality of justice in Europe and its developments in France. “Utrecht Law Review”, Vol. 2, Iss. 2 (December), 2006, p. 44-60, <http://www.utrechtlawreview.org/>.

⁹ Survey of judicial-system users (‘Enquête sur les usagers de la justice’). Louis Harris Institute/Law and Justice Research Unit, March 2001.

¹⁰ We Francji podjęto próbę odwzorowania systemów funkcjonujących w Stanach Zjednoczonych, jednakże ze względu na zasadnicze różnice systemów prawnych i kulturowych, zainteresowanie sposobem rozwiązywania istotnych kwestii organizacyjnych opiera się na tym rozwiązaniu jako na modelu pogładowym. Por. Messick R.: Reducing Court Delays: Five Lessons from the United States. “PREM Notes”, No. 34, December 1999, World Bank; Buscaglia E., Dakolias M.: Comparative International Study of Court Performance Indicators: A Descriptive and Analytical Account, 1999. Cf. the report *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, <http://www.doingbusiness.org/Main/DoingBusiness2004.aspx>.

¹¹ 30th Council Of Europe Conference Of Ministers Of Justice (Istanbul, Turkey, 24-26 November 2010) *Resolution No. 1 on a modern, transparent and efficient justice*, MJU-30 (2010) RESOL. 1 E, p. 1-3.

¹² Podejście do funkcjonowania systemu sądowniczego w Europie wskazuje na znaczne różnice dziedzictwa kulturowego. Holenderskie podejście – powstałe na bazie protestanckiej kultury charakteryzuje się pragmatyzmem i statystyczną racjonalnością oraz długą praktyką stosowania rozwiązań zaczerpniętych z teorii zarządzania w sektorze publicznym i pozostaje w opozycji do podejścia krajów śródziemnomorskich w Europie, gdzie sądowa tradycja wywodzi się z teorii prawa stanowionego, co wiąże się z ryzykiem potencjalnie niekończących się postępowań. Francja natomiast częściowo ucieleśnia obie te kultury. Por. Jean J.-P., Pauliat H.: op.cit., p. 46.

¹³ Langbroek P.: Quality Management Concerning Judges, Judgements and Court Services, [in:] Fabri M. et al. (ed.): *L’administration de la Justice en Europe et l’évaluation de sa Qualité*, 2005, p. 49.

wdrożenia rozwiązań opartych na odpowiedzialności menedżerskiej, nie uwzględniając w odpowiednim stopniu – szczególnej roli sędziów i tradycji prawnych¹⁴.

Istotne znaczenie w świetle tego konfliktu ma pojawienie się *konceptu odpowiedzialności* (ang. *concept of accountability*) w odniesieniu do instytucji publicznych. W prowadzonych reformach sądownictwa należałoby zwrócić na nią szczególną uwagę, odnosząc się chociażby do doświadczeń sektora administracji publicznej. Ważnym krokiem powinna być rekonceptualizacja pojęcia *odpowiedzialności* w sposób, który uwzględnia zarówno tradycje prawne, jak i menedżerskie, wskazując ich wspólne cele, jak również rozbieżności i stosowane metody analizy¹⁵. Należy również zwrócić uwagę na prowadzone już dwadzieścia lat temu badania Cappelletti'ego, który proponował *społeczną odpowiedzialność wymiaru sprawiedliwości*, opartą na idei *odpowiedzialnego prawa*¹⁶.

W świetle tak postawionego problemu celem artykułu była analiza koncepcyjnych fundamentów odpowiedzialności prawnej i odpowiedzialności menedżerskiej oraz identyfikacja istotnych rozbieżności w obu podejściach. Zakres artykułu objął również rozważania dotyczące idei *rozliczania* odpowiedzialności z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia na podstawie przykładów sądów w Hiszpanii, Finlandii i we Włoszech. Wnioski i dyskusja wyników rozważań mogą stanowić wkład do dalszych badań w kierunku opracowania prawidłowych mechanizmów odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości.

2. Idea *rozliczania* odpowiedzialności

W ostatnich latach pojęcie *odpowiedzialności* (ang. *accountability*) jest jednym z kluczowych zagadnień nowego zarządzania publicznego¹⁷. Istotne znaczenie ma używanie określenia *accountability – the fact or condition of being accountable (odpowiedzialność – fakt lub warunek bycia odpowiedzialnym)*, a nie *responsibility – the state or fact of having a duty to deal with something or of having control over someone (odpowiedzialność – stan lub fakt posiadania obowiązku radzenia sobie z czymś lub sprawowania kontroli nad kimś)*. W debatach publicznych dotyczących reformy sądownictwa w wielu krajach pojęcie

¹⁴ Douglas J.: et al.: The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by the Budgetary Process? "Public Administration Review", Vol. 4, 2003, p. 441-453; Malleson K.: The New Judiciary: The Effects of Expansion and Activism, chapter 3, 1999; quoted by G.Y. Ng: Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances, 2007, p. 17; American Bar Association: An Independent Judiciary. Report of the ABA Commission on Separation of Powers and Judicial Independence 1997, <http://www.abanet.org/govaffairs/judiciary/report.html>.

¹⁵ Contini F., Mohr R.: Reconciling independence and accountability in judicial systems. "Utrecht Law Review", Vol. 3, Iss. 2 (December), 2007, p. 26-43.

¹⁶ Cappelletti M.: Giudici Irresponsabili?, 1989; Nonet P. et al.: Law & Society in Transition, 2001.

¹⁷ Hernes T.: Four Ideal-Type Organizational Responses to New Public Management Reforms and Some Consequences, "International Review of Administrative Sciences", No. 1, 2005, p. 5-17.

odpowiedzialności straciło swoją pierwotną, instrumentalną funkcję, by stać się ikoną, celem samym w sobie, z pominięciem innych wartości¹⁸.

Ponadto w kontekście reform, idea odpowiedzialności (ang. *accountability*) została zawężona do tego stopnia, że prawie wyłącznie skupia się ona na ekonomicznych i menedżerskich wartościach, ich narzędziach i metodach¹⁹. Ta tendencja wywołuje drażliwe reakcje szczególnie, gdy pod uwagę brana jest niezawisłość sędziów. Dodatkowo wzmaga napięcie między przekonaniami zakorzenionymi wśród przedstawicieli odmiennych grup zawodowych – menadżerów i sędziów, wynikającymi z przyporządkowanych dyscyplinie cenionych i pielęgnowanych tradycji.

Warto w tym miejscu przytoczyć definicję tego terminu sformułowaną przez H. Simon'a prawie pięćdziesiąt lat temu, który wskazuje, że: *odpowiedzialność to połączenie metod, procedur i sił określających, które wartości mają znaleźć odzwierciedlenie w decyzjach administracyjnych*²⁰. Urzędnicy publiczni działający w imieniu lub na rzecz państwa są odpowiedzialni przed obywatelami za swoje działania, rozliczanie odpowiedzialności (ang. *accountability*) zatem staje się narzędziem, które wyraża tę odpowiedzialność (ang. *responsibility*). Taką *rozliczalność* charakteryzuje znacząca ilość formalnych i instytucjonalnych procedur, a także różne nieoczekiwane ingerencje ze strony sił politycznych i społecznych, które roszczą sobie prawa i domagają się odpowiedzi w sposób, który jest zarówno niezaprogramowany, jak i nieprogramowalny.

Pojęcie rozliczania odpowiedzialności, zdefiniowane w sposób całościowy przez Simon'a nie może ograniczać się do prostej weryfikacji wydajności lub efektywności, ale obejmuje szerszy zestaw wartości, które organizacje publiczne muszą przyjąć w oparciu o podstawowe wartości demokratyczne. Należą do nich praworządność, równość, niezależność i bezstronność²¹.

W tym kontekście Bovens wyjaśnia i rozszerza koncepcyjne podstawy określone przez Simona oferując przydatną mapę elementów, które należy wziąć pod uwagę przy opisywaniu i analizowaniu problemu rozliczalności w systemach sądowniczych. Bovens definiuje odpowiedzialność jako *relację między aktorem a forum, na którym aktor jest zobowiązany do wyjaśnienia i uzasadnienia swojego postępowania, forum może stawiać pytania i wydawać osąd, a aktor może być narażony na konsekwencje*²². Każde z forów dokonuje własnej oceny w oparciu o różne zainteresowania, wartości i metody, biorąc pod uwagę różne aspekty postępowania aktora. Ostatecznie, *rozliczenie* odpowiedzialności ma dla aktora konsekwencje, który mogą być pozytywne, neutralne lub negatywne; formalne lub

¹⁸ Bovens M.: *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*, 2006, European Governance Papers (EUROGOV), p. 5.

¹⁹ NACAM: *Holding Courts Accountable. Counting What Counts*, 2001, cytowane za Steelman D.C.: *Caseflow Management. The Hart of Court Management in the New Millennium*, 2000, p. 123.

²⁰ Simon H.A. et al.: *Public Administration*, 1961, p. 513.

²¹ Mohr R.: *Judicial Evaluation in Context: Principles, Practices and Promise in Nine European Countries*. "European Journal of Legal Studies", No. 2, 2007, p. 1-40.

²² Bovens M.: *op.cit.*, p. 12.

nieformalne. To odróżnia *rozliczalność* od innych rozwiązań ewaluacyjnych, które pozostają celem samym w sobie, bez konsekwencji, często stanowiąc jedynie ustalony rytuał²³.

W zależności od forum znaczenie będzie miała odpowiedzialność prawna lub odpowiedzialność menedżerska. Taki podział wydaje się właściwy ze względu na rodzaj forum i jego oczekiwania.

3. Odpowiedzialność prawna a odpowiedzialność menedżerska

Biorąc pod uwagę definicję odpowiedzialności zaproponowaną przez Bovensa, konieczne jest rozróżnienie między praktykami i metodami, które umożliwiają sprawdzenie zgodności z prawem (*odpowiedzialność prawna*), a tymi, które zostały opracowane na potrzeby zarządcze (*odpowiedzialność menedżerska*).

Odpowiedzialność prawna rozumiana może być jako prawidłowa realizacja procedur zapewniających zgodność z prawem, odzwierciedlająca znaczenie systemów sądowniczych dla ochrony i egzekwowania podstawowych zasad praworządności i autorytetu państwa. W działalności sądownictwa wpisane jest prawne ukierunkowanie na kontrolę jakości wykonania prowadzonych działań. W rejestrze sądowym prowadzi się formalną ewidencję każdego pojedynczego zdarzenia proceduralnego, tak aby strony lub władze mogły sprawdzić, czy przestrzegane są procedury. Przesłuchania są, z mocy prawa, otwarte dla publiczności. Sędzia uzasadnia każdą decyzję zgodnie z faktami i przepisami prawa. Sądy apelacyjne są umocowane w rozpatrywaniu orzeczeń sądów pierwszej instancji. Są to mechanizmy, które umożliwiają kontrolę właściwego stosowania prawa, działając poprzez procedury prawne mają wpływ jedynie na proces orzeczniczy.

O ile jednak mechanizmy te zapewniają pewną przejrzystość w zakresie prawidłowego prowadzenia spraw²⁴, nie stanowią one prawdziwej odpowiedzialności w ścisłym tego słowa znaczeniu. W rzeczywistości, gdy występują błędy w stosowaniu prawa, generalnie nie wywołują one konsekwencji dla poszczególnych pracowników lub sędziów. W tych przypadkach konsekwencje oceny procesu ograniczają się do samych procesów sądowych. Tylko w niektórych przypadkach takie błędy mają konsekwencje dla tych, którzy je popełnili, narzucone przez określone rozwiązania instytucjonalne w ramach hierarchii sądowej lub przez organy dyscyplinarne. Takie rozwiązania instytucjonalne stanowią mechanizmy odpowiedzialności w precyzyjnym sensie, a ich skuteczność dotyczy głównie personelu administracyjnego.

²³ Meyer J.: Institutionalized Organisations: Formal Structures as Myth and Ceremony. "American Journal of Sociology", No. 2, 1977, p. 340-363.

²⁴ Ng G.Y.: Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances, 2007, p. 17.

Komisje dyscyplinarne stosują mniej lub bardziej skuteczne procedury w ocenie wyników sędziów i urzędników państwowych zgodne z normami etycznymi, proceduralnymi lub dyscyplinarnymi. Inne organy kontroli, jeśli to konieczne, nakładają sankcje w zakresie odpowiedzialności finansowej, zwykle ograniczone do zapewnienia, że wydatki są rozliczane zgodnie z określonymi wymogami formalnymi. To samo dotyczy odpowiedzialności cywilnej i karnej.

Formy odpowiedzialności prawnej są określane zgodnie z obowiązującymi przepisami, a procedury kontroli przeprowadzane z wykorzystaniem tych rozwiązań są ogólnie dobrze ugruntowane i zakorzenione w konstytucjach krajowych, w przepisach i codziennych praktykach. Innymi słowy procedury zapewniające zgodność z prawem, jako formy odpowiedzialności, nie wydają się być sprzeczne z zasadami niezawisłości lub bezstronności. Nie wskazują jednak, w jaki sposób sądy korzystają z zasobów przydzielanych im przez państwo, dlatego ministerstwa i rady sądowe wielu krajów podjęły wysiłki w kierunku rozwijania form *odpowiedzialności menedżerskiej*²⁵ oraz promowania takich wartości, jak efektywność i kontrola kosztów.

Odpowiedzialność menedżerska rozumiana może być jako realizacja procesów zarządczych zapewniających promowanie efektywności kosztowej i skuteczności działań w celu oceny sądów, sędziów i administratorów sądowych w zakresie ich wydajności.

Przykład Austrii wskazuje, że zaprojektowano w ramach reform mniej lub bardziej skuteczne mechanizmy *rozliczalności*, które mają na celu poprawę alokacji zasobów w sądach poprzez obliczenie zapotrzebowania na określoną liczbę sędziów w każdym sądzie lub poprawę statystycznej oceny wydajności sądów²⁶. We Francji wymagane jest od Ministerstwa Sprawiedliwości składanie prognoz budżetów zgodnie z misjami i programami, których cele i wyniki są analizowane przez Parlament w ramach procesu alokacji finansowej²⁷. W Holandii *Program wzmocnienia organizacji sądownictwa* został ustanowiony jako inicjatywa sądowa, w ramach której opracowano miary ilościowe dla prowadzonych spraw w zakresie personelu i czasu trwania postępowania, pierwotnie w oparciu o model Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM), co stanowi obecnie podstawę rocznego przydziału środków²⁸. Zmiany spotkały się z oporem ze strony sędziów, argumentujących, że stanowią one zagrożenie dla niezawisłości sądów.

²⁵ Fabri M.: Policies to Enhance the Quality of Justice in Europe, [in:] Fabri M. et al. (eds.): L'administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa Qualité, 2005, p. 77-80.

²⁶ W Austrii utworzono bardzo zaawansowany skomputeryzowany system informacji personalnej oparty na szczegółowych wskaźnikach statystycznych, który jest obecnie wykorzystywany do obliczania liczby sędziów potrzebnych w poszczególnych sądach. Por. Kodek G.E. et al.: Quality and Justice in Austria, [in:] Fabri M. et al. (eds.): The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards, 2003, p. 15; Bauer P.: A Show Case for the Future: E-Justice in Austria, [in:] Fabri M. et al. (eds.): Justice and Technology in Europe: How ICT Is Changing Judicial Business, 2001.

²⁷ Deffigier C. et al.: France, [in:] Fabri M. et al. (eds.): L'administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa Qualité, 2005, p. 235; Jean J.P. et al.: An evaluation of the quality of justice in Europe and its developments in France. "Utrecht Law Review", No. 2, 2006, p. 44-60.

²⁸ Ng G.Y.: Nederland, [in:] Fabri M. et al. (eds.): L'administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa Qualité, 2005, p. 310-311.

Przedstawiono również zarzuty wobec uzasadnienia wprowadzania mechanizmów *rozliczalności* oraz związku między wynikami a alokacjami finansowymi²⁹. Techniczne podstawy tych narzędzi także zakwestionowano: w każdym z przedstawionych przykładów sędziowie wyrazili obawy, że systemy mierzące wyniki statystyczne nie są w stanie uchwycić złożoności pracy sądowej i zakwestionowali zasadność „rozwiązań informatycznych”, w tym opartych na szczegółowych bazach danych.

Z drugiej strony, menedżerowie mają trudności z docenieniem *modus operandi* i ustaleniem jednostek miary dla analizy sądownictwa. Nawet menedżerowie, którzy starają się zrozumieć i mierzyć czasy rozpatrywania spraw z uwagą mogą być zaskoczeni, gdy indywidualna sprawa zostanie nadmiernie opóźniona przez Europejski Trybunał Praw Człowieka³⁰. Dla statystyka, jest to „odstający”, nadzwyczajny element danych, który po prostu zakłóca normalne obliczenia. Dla sędziego jest to niesprawiedliwość, która w konkretnym przypadku musi zostać naprawiona. Obie formy operują z różnymi jednostkami analitycznymi: podczas gdy sędziowie badają, decydują i mogą być oceniani na podstawie indywidualnych przypadków – menedżerowie oceniają i są oceniani według zagregowanych danych. We wszystkich przedstawionych przypadkach zastosowano zarządzanie przez cele (MBO) w systemach sądowych, choć na różne sposoby i w różnych kontekstach.

4. Wnioski i dyskusja wyników rozważań

Krytyka podejścia menedżerskiego przez sędziów i ich stowarzyszenia stanowi przykład dobrze ugruntowanej opozycji różnych rodzajów odpowiedzialności, omówionych w poprzednim punkcie. Władze sądownicze argumentują, że zaproponowane rozwiązania mają negatywny wpływ na niezawisłość sądów, oraz że nie są w stanie dokładnie mierzyć działalności sądowniczej w całej jej złożoności.

Niezależnie od tego, czy rozwiązania zostały opracowane przez ministerstwa, czy przez rady sądowe, w wyniku konfliktów pojawiły się nowe napięcia między odpowiedzialnością prawną a odpowiedzialnością menedżerską. Podejście wydajnościowe przenosi debatę z kwestii niezawisłości sądów, znanej z badań w naukach politycznych i orzecznictwie, na związek między przydzielonymi zasobami a osiągniętymi rezultatami. W wielu przypadkach

²⁹ Meyer J. et al.: Institutionalized Organisations: Formal Structures as Myth and Ceremony. “American Journal of Sociology”, No. 2, 1977, p. 340-363.

³⁰ Aarnio A. et al.: Quality and Justice in Finland, [in:] Fabri M. et al. (eds.): The Administration of Justice in Europe: Towards the Development of Quality Standards, 2003, p. 209.

sytuacja sprowadza się do przeciągania liny między uczestnikami sporu, których interesy są nie do pogodzenia. Contini i Mohr porównują ten spór do gry o sumie zerowej³¹.

Wymaga to jednak zrozumienia zasadniczych różnic w obu podejściach.

Mechanizmy rozliczania typowe dla podejścia menedżerskiego pojmują swoją jednostkę analizy jako dane zagregowane. Opierają się przede wszystkim na podejściu statystycznym i ekonomicznym. Forum oceniające wyniki składa się głównie z ministerstw, rad sądowych lub organów powołanych *ad hoc*, których władza wywodzi się z ich pozycji instytucjonalnej i powiązanej z nią odpowiedzialności za system sądowniczy. Takie forum jest odpowiedzialne za definiowanie kryteriów, standardów i celów w obszarze produktywności i wydajności. Wydajność mierzona jest stopniem, w jakim te cele są spełnione, zarówno przez poszczególne osoby, jak i przez cały sąd. Ostatecznie te metody mają konsekwencje zarówno na poziomie organizacyjnym, jak i na poziomie indywidualnych urzędników.

Prawne mechanizmy oceny, mające zastosowanie w sądach, opierają się na radykalnie odmiennej logice, kryteriach i jednostkach analizy. Dotyczą indywidualnych przypadków, sprawdzanych pod kątem kryteriów prawnych, których konsekwencje są ograniczone do procesu i jego wyników. Rzadko wykraczają poza zagwarantowanie pewnego poziomu przejrzystości, rzadko wiążą się z indywidualnymi konsekwencjami dla pracowników³².

Zatem istotną trudnością koegzystencji tych dwóch podejść jest fakt, że odpowiedzialność prawna wiąże się z konsekwencjami dla konkretnych podmiotów w ograniczonych przypadkach, natomiast odpowiedzialność menedżerska wywołuje konsekwencje dla wszystkich osób w organizacji. Jeżeli sędzia popełni błąd w interpretacji prawnej, który zostanie wykryty, decyzja może zostać unieważniona, ale sędzia nie ponosi żadnych osobistych konsekwencji. Również błąd proceduralny w rejestrze może zostać skorygowany bez konsekwencji dla urzędnika odpowiedzialnego. Z przedstawionych przykładów zastosowania mechanizmów menedżerskich w hiszpańskim lub fińskim sądownictwie wynika natomiast, że jeśli pracownik nie osiągnie założonego określonego celu, może to mieć wpływ na wysokość jego wynagrodzenia lub alokację finansową dla całego sądu.

Podczas gdy wielu autorów twierdzi, że mechanizmy budżetowe mogą wpływać na niezawisłość sądów³³, trudniej jest stwierdzić, że zmniejszają bezstronność sędziego przy podejmowaniu decyzji w konkretnej sprawie. Ta bezstronność jest podstawową wartością, którą instytucje muszą chronić. W każdym z rozpatrywanych przykładów „presja” wywierana przez organy administracji rządowej w celu zwiększenia wydajności nie była skierowana do stron ani wyników konkretnych spraw, lecz do zestawu procedur realizowanych przez administrację sądową i sędziów.

³¹ Contini F., Mohr R.: Reconciling independence and accountability in judicial systems. „Utrecht Law Review”, Vol. 3, Iss. 2 (December). 2007, p. 37.

³² CEPEJ: European Judicial Systems, 2006, p. 123-124.

³³ Douglas J. et al.: The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by the Budgetary Process? „Public Administration Review”, No. 4, 2003; Fabri M.: Policies to Enhance the Quality of Justice in Europe, [in:] Fabri M. et al. (ed.): L’administration de la Justice en Europe et l’évaluation de sa Qualité, 2005.

Niezawisłość sądów mogłaby współistnieć z odpowiedzialnością, o ile oba pojęcia byłyby wystarczająco szeroko rozumiane i stanowiły część tego samego działania, jakim jest ochrona poszanowania kluczowych wartości, na których opierają się systemy sądownicze. Dobrze rozumiana współpraca mogłaby doprowadzić do skonstruowania narzędzi, które usatysfakcjonowałyby obie strony³⁴.

Tak rozumianą odpowiedzialność należałoby zatem scharakteryzować z jednej strony jako systemy, które zaszczipiają wartości i interesy odpowiednich interesariuszy w zachowaniu organizacyjnym, z drugiej strony – jako „mechanizmy”, za pomocą których można analizować lub oceniać, czy organizacja buduje te wartości i interesy we własnych działaniach i decyzjach. W ten sposób odpowiedzialność można byłoby uznać za dwukierunkowy kanał komunikacji, który, po pierwsze, musi przekazywać informacje o funkcjonowaniu organizacji tym, którzy mają prawo wiedzieć. Informacje te mogą obejmować jej cele, podstawowe wartości i interesy, które są chronione. Po drugie, musi posiadać metody i techniki, aby zapewnić, że członkowie organizacji działają zgodnie z tymi wartościami i interesami. W ten sposób *rozliczalność* stałaby się kompleksem środków, które wzmacniają odpowiedzialność podmiotów publicznych (*accountability versus responsibility*).

To inkluzywne pojęcie odpowiedzialności znajduje się na innym i być może wyższym poziomie niż indywidualne wartości specyficzne dla pojedynczej jednostki administracji publicznej. Odpowiedzialność rozumiana w taki sposób powinna umożliwić demokratyczny proces ustanawiania szacunku dla tych wartości, niezależnie od tego, czy chodzi o skuteczność, czy niezależność, skuteczność w osiągnięciu celów czy bezstronność w traktowaniu obywateli.

5. Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że trudność we wdrażaniu nowych form odpowiedzialności wynika z niezręcznej koniunkcji środków i celów. Jest to połączony efekt możliwych konsekwencji dla każdego, kto nie spełnia określonych celów, gdzie osiągnięcie tych celów jest mierzone na podstawie danych ilościowych, które uznano za niezdolne do opisanego rzeczywistych działań sądu i złożoności jego pracy. Te spostrzeżenia leżą u podstaw sceptycznej i krytycznej postawy sędziów wobec nowych podejść.

Stworzenie warunków sprzyjających komunikacji między różnymi podmiotami instytucjonalnymi może zatem być postrzegane jako niezbędne dla utworzenia zadowalającego systemu odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości. System ten będzie spełniał swoje zadanie, jeżeli opracowany zostanie zestaw mechanizmów odpowiedzialności/*rozliczalności*,

³⁴ Contini F., Mohr R.: Reconciling independence and accountability in judicial systems. “Utrecht Law Review”, Vol. 3, Iss. 2 (December), 2007, p. 41-42.

uwzględniający i rozumiejący pełen zakres wartości i interesów, które muszą być podkreślone i przestrzegane przez systemy sadowicze. Są to warunki konieczne do przezwycięzenia impasu pomiędzy sędziami, którzy uważają sąd za świątynię prawa i sprawiedliwości, chronioną świętą wartością niezawisłości, a menedżerami, którzy postrzegają sąd jako fabrykę decyzji, gdzie zastosować należy produktywistyczne formy odpowiedzialności.

Tak różne podejścia do tworzenia podstaw mechanizmów odpowiedzialności mogą generować rodzaj dysonansu poznawczego w epistemologicznej przepaści między tradycyjnymi badaniami prawnymi a studiami „nowego zarządzania” wprowadzonymi do sektora publicznego w ciągu ostatnich piętnastu lat.

Pomimo wysiłków niektórych krajów i kosztownych wdrożeń technologii informacyjnych jest mało prawdopodobne, aby system odpowiedzialności menedżerskiej mógł kiedykolwiek zbliżyć się do poziomu szczegółowości lub dogłębnej analizy możliwej w ramach systemu odpowiedzialności prawnej. Warto jednak dostrzec potencjalną korzyść z zastosowania danych wytworzonych w ramach podejścia menedżerskiego jako podstawę do dyskusji w procesie współpracy, ale nie jako bezwzględne dane, które mają być stosowane automatycznie do konstrukcji mechanizmów rozliczania. Takie podejście wydaje się uzasadnione z powodu trudności w prawidłowej interpretacji znaczenia poszczególnych danych lub wszystkich zebranych informacji. Daje także możliwość uniknięcia ryzyka, że wartości „menedżerskie” mogą skutkować zaniedbaniem innych wartości, które muszą być chronione w procesach sądowych. Szczególnie ważne jest, aby podstawowa wartość instytucjonalna miała przewagę nad innymi, dane były właściwie interpretowane, a wyniki oceniane z punktu widzenia wszystkich istotnych interesów i wartości. Mechanizmy opracowane w celu zapewnienia zgodności ze standardami prawa i dobrymi praktykami, dające jednocześnie możliwość ustalenia określonego poziomu *rozliczalności* są powszechnie uważane za pożądane, a nawet niezbędne dla zarządzania publicznego.

Widząc sytuację z alternatywnych punktów widzenia, staje się jasne, że sądy i sędziowie nie mogą być oceniani według jednego wymiaru, czy prawnego czy menedżerskiego. Kryteria, które należy zastosować, muszą być zatem integracyjne, uznając zasadność różnych podejść i różnych reprezentacji. Każde z tych kryteriów lub interesów ma swoją własną legitymację, a w wielu przypadkach wiąże się z ugruntowanymi w tradycji i sprawdzonymi metodami ewaluacji w określonej perspektywie.

Bibliografia

1. 30th Council Of Europe Conference Of Ministers Of Justice (Istanbul, Turkey, 24-26 November 2010). Resolution No. 1 on a modern, transparent and efficient justice, MJU-30 (2010) RESOL. 1 E.
2. Aarnio A. et al.: Finland, [in:] Fabri M. et al. (eds.): *L'administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa Qualité*, 2005.
3. American Bar Association, *An Independent Judiciary*. Report of the ABA Commission on Separation of Powers and Judicial Independence 1997, <http://www.abanet.org/govaffairs/judiciary/report.html>.
4. Bovens M.: *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*. European Governance Papers (EUROGOV), 2006.
5. Buscaglia E., Dakolias M.: *Comparative International Study of Court Performance Indicators: A Descriptive and Analytical Account*, 1999. Cf. the report *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, <http://www.doingbusiness.org/Main/DoingBusiness2004.aspx>.
6. Cappelletti M.: *Giudici Irresponsabili?*, 1989.
7. Nonet P. et al.: *Law & Society in Transition*, 2001.
8. CEPEJ: *European Judicial Systems*, 2006.
9. Contini F., Mohr R.: *Reconciling independence and accountability in judicial systems*. "Utrecht Law Review", Vol. 3, Iss. 2 (December), 2007.
10. Douglas J. et al. : *The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by the Budgetary Process?* "Public Administration Review", No. 4, 2003.
11. Fabri M.: *Policies to Enhance the Quality of Justice in Europe*, [in:] Fabri M. et al. (ed.): *L'administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa Qualité*, 2005.
12. Hernes T.: *Four Ideal-Type Organizational Responses to New Public Management Reforms and Some Consequences*. "International Review of Administrative Sciences", No. 1, 2005.
13. Jean J.-P., Pauliat H.: *An evaluation of the quality of justice in Europe and its developments in France*. "Utrecht Law Review", Vol. 2, Iss. 2 (December), 2006, <http://www.utrechtlawreview.org/>
14. Langbroek P.: *Quality Management Concerning Judges, Judgements and Court Services*, [in:] Fabri M. (ed.): *L'administration de la Justice en Europe et l'évaluation de sa Qualité*, 2005.
15. Malleson K.: *The New Judiciary: The Effects of Expansion and Activism*, chapter 3, 1999, quoted by G.Y. Ng: *Quality of Judicial Organisation and Checks and Balances*, 2007.
16. Messick R.: *Reducing Court Delays: Five Lessons from the United States*. World Bank, PREM Notes, No. 34, December 1999.

17. Mohr R., et al.: *Judicial Evaluation in Context: Principles, Practices and Promise in Nine European Countries*. "European Journal of Legal Studies, No. 2, 2007.
18. NACAM, *Holding Courts Accountable. Counting What Counts, 2001*, za: Steelman D.C.: *Caseflow Management. The Art of Court Management in the New Millennium, 2000*.
19. Piantelli F.: *La Programmazione Strategica e gli Strumenti di Gestione: Esperienze a Confronto*, Ministero della Giustizia, 2005, <http://www.giustizia.it/newsonline/data/multimedia/685.pdf>.
20. Pollitt C. et al.: *Public Management Reform. A Comparative Analysis, 2006*.
21. Projekt "Case Assignment to courts and within courts", finansowany przez Dutch Ministry of Justice.
22. Projekt "Internal case allocation in courts", finansowany przez Netherlands Council for the Judiciary.
23. Projekt "The administration of justice in Europe and the evaluation of its quality", finansowany przez Agis programme of the European Union.
24. Raport "The quality of justice in Europe: policies, results and institutional settings", przygotowany przez Italian Ministry of Research i International Strategic Links Grant z University of Wollongong, Australia.
25. Signifredi P.: *Misurare la Produttività dei Giudici: Il Caso Spagnolo*, IRSIG-CNR, 2006.
26. Simon H.A. et al.: *Public Administration, 1961*.
27. Survey of judicial-system users ('Enquête sur les usagers de la justice'), Louis Harris Institute/Law and Justice Research Unit, March 2001.