

Tiesu varas neatkarība pirmsiestāšanās procesā ES

Saturs

I.	Ievads	14
A.	Tiesu varas neatkarības svarīgums	14
B.	Neatkarības un atbildīguma sasniegšana ...	16
C.	Kandidātvalstu problēmzonas	19
1.	Vāja apņemšanās veicināt uz likuma varu balstītu kultūru	19
2.	Nepietiekama institucionālā neatkarība	21
3.	Pārmērīga izpildvaras ietekme	23
D.	Pirmsiestāšanās izmantošana Eiropas standartu izstrādāšanai	24
1.	Pastāvošie ES standarti	25
2.	Starptautiskie standarti	26
3.	Eiropas Savienības standartu izstrāde ..	29
II.	Tiesu varas neatkarības konstitucionālais un likumīgais pamats	31
A.	Varas dališanas vai neatkarības garantijas ..	31
B.	Tiesu varas pārstāvība	32
C.	Ārkārtējās un kara tiesas	33
D.	Konstitucionālo tiesu loma	34
E.	Noteikumi par amatu nesavienojamību ...	35
III.	Tiesu sistēmas administrēšana un tiesu varas neatkarība	38
A.	Administratīvās atbildības lokalizācija	38
1.	Tieslietu ministrija kā galvenais administrators	39
2.	Tiesu padomes administrācija	40

IV.	Finansiālā autonomija un finansējuma līmenis	44
	A. Budžetēšanas process	44
	B. Darba apstākļi	46
	C. Darba samaksa	47
V.	Tiesneša amats	49
	A. Izraudzīšanās process	49
	B. Pilnvaru laiks, pensionēšanās, pārcelšana un atcelšana no amata	52
	1. Pilnvaru laiks	52
	2. Aiziešana pensijā	53
	3. Pārcelšana	53
	4. Atcelšana no amata	54
	C. Novērtēšana un paaugstināšana amatā	55
	D. Disciplinārā atbildība	57
VI.	Attiecības tiesu sistēmas iekšienē	59
	A. Attiecības ar augstākās instances tiesām	59
	B. Lietu sadalījums	60
VII.	Spriedumu izpildīšana un korupcija	62
	A. Spriedumu izpildīšana	62
	B. Korupcija	62
VIII.	Rekomendācijas	64

Tiesu varas neatkarība pirmsiestāšanās procesā ES

I. Ievads

Šis Pārskats un tam pievienotie Ziņojumi par valstīm novērtē stāvokli tiesu varas neatkarības jomā visās desmit valstīs Eiropas Savienības kandidātvalstīs saskaņā ar pašas Savienības standartiem, kas turpina attīstīties.

Ja ņemam vērā, ka līdz 1989. gadam visās kandidātvalstīs tiesu vara bija politiski pakļauta valdībai un valdošajai komunistiskajai partijai, jāsecina, ka šajās valstīs ir panākts jūtams progress tiesu sistēmas organizatorisko reformu jomā. Protams, tikai desmit gadus pēc politiskajām pārmaiņām tiesu organizatoriskās reformas un tiesu varas neatkarības garantiju izstrāde vēl nav beigusies.

Eiropas Komisija ir noteikusi, ka tiesu lomas un darbības progresīvs uzlabojums ir viens no politiskajiem kritērijiem, saskaņā ar kuru vērtējami potenciālie dalībnieki. Komisija ir atkārtoti paudusi bažas par lēno tiesu reformu norisi kandidātvalstīs. Ir noskaidrots, ka galvenās problēmas ir šādas: liels skaits neizskatītu lietu, garā tiesvedība un trūkumi spriedumu izpildē.

Īsi sakot, Ziņojums galvenokārt mudina kandidātvalstīs paaugstināt lietu izskatīšanas efektivitāti tiesās. Mazāk uzmanības Komisija ir pievērsusi tam, ar ko tiesu vara atšķiras no citiem valsts pārvaldes atzariem: nepieciešamībai tiesām un tiesnešiem būt neatkarīgiem un objektīviem. Nevienā no šajos Ziņojumos apskatītajām kandidātvalstīm nav pilnībā efektīvas *un* pilnībā neatkarīgas tiesu sistēmas.

A. Tiesu varas neatkarības svarīgums

Kopenhāgenas kritērijos tiesu varas neatkarība netiek minēta tieši, taču ir grūti iedomāties, kādā veidā valsts varētu nodrošināt “to institūciju stabilitāti, kas garantē ... augstāko varu...” bez neatkarīgas tiesu varas un kā tā varētu cīnīties ar korupciju bez

objektīviem tiesnešiem. Ir skaidrs, ka ES augstu vērtē gan tiesu varas neatkarību¹, gan tiesnešu objektivitāti².

Turklāt, ja ar efektivitāti saprotam ne tikai lietu izskatīšanas ātrumu, bet arī šo spriedumu kvalitāti un to ieguldījumu taisnīgas sabiedrības veidošanā, tad tiesu varas un atsevišķu tiesnešu neatkarība un objektivitāte neapšaubāmi kļūst par izšķirošu darbības novērtējuma mēru.

Demokrātiskā sabiedrībā tiesu vara ieņem īpašu vietu. Tai ir jāizšķir strīdi, kuru izšķiršanu nevar atstāt un kas nav atstājami ne politisko atzaru³, ne individu ziņā. Tā atbalsta likumu visiem – un tādējādi garantē individu un visu veidu minoritāšu grupu tiesības pret majoritātes pārspilējumiem. Tādēļ tiesnešiem reizēm nākas konfrontēties ar politisko atzaru vai ietekmīgu individu interesēm, bet tāpēc, ka tiesneši netiek demokrātiski ievēlēti, viņu autoritātei un leģitimitātei ir jānāk no citiem avotiem, kas atšķirtos no politisko atzaru avotiem; viens no tiem ir neatkarība.

Jēgpilna neatkarība (un sabiedrības viedoklis par šo neatkarību) ir būtiska tiesu sistēmas kā tiesību un brīvību garanta leģitimitātei. Ja tiesu vara nav neatkarīga no izpildvaras un likumdošanas varas, tā nespēj attiecīgi ierobežot šos atzarus. Ja tiesas netiek uzskatītas par neatkarīgām (un objektīvām), tad pilsoņi nevērsīsies tajās, lai risinātu savas problēmas, bet gan mēģinās izmantot politiskus vai likumdošanā neparedzētus līdzekļus.

Likumdošanas vara un izpildvara pašas ir tieši ieinteresētas tiesu varas neatkarībā; bieži vien tām ir nepieciešama tiesu vara, lai atrisinātu tādas problēmas, kuru politiskie

¹ Piemēram, 2001. gada 24. aprīlī ES paplašināšanas komisārs Ginters Ferhoigens Briselē žurnālistiem atzina, ka ES ir norūpējies par iespējamiem tiesu varas neatkarības ierobežojumiem Rumānijā; pēc divām dienām Bukarestē viņš vēlreiz apliecināja šīs ES rūpes un solīja šo lietu uzraudzīt. "Adevarul", 2001. gada 27. aprīlis; "Romania Libera", 2001. gada 28. aprīlis.

² Šajos Ziņojumos tiek vērtēta gan tiesu varas neatkarība, gan tiesu varas objektivitāte, kas prasa, lai tiesnešiem nebūtu nekādu objektivitāti mazinošu saistību vai uzskatu par jebkuru no pusēm – vai tā būtu piedalīšanās kādā iepriekšējā lietas stadijā vai personiski finansiāli sakari ar kādu no lietā iesaistītajām pusēm. No analīzes viedokļa neatkarība un objektivitāte ir divi atšķirīgi jēdzieni, turpretim praksē tie ir cieši saistīti un izvirza līdzīgas problēmas. Salīdz. D. J. Harris, M.O'Boyle and C.Warbrick. "Law of the European Convention on Human Rights", 1995, 234. lpp. Skat., piemēram, "Piersack v. Belgium" – Eiropas Cilvēktiesību tiesas 1982. gada 1. oktobra spriedums (pieteikums Nr. 8692/79), A 53; – "Daktaras v. Lithuania" Eiropas Cilvēktiesību tiesas 2000. gada 10. oktobra spriedums (pieteikums Nr. 42095/98 [2000]) (tiek atzīts panta 6(1) pārkāpums, gadījumā, kad Augstākās tiesas Kriminālodaļas prezidents gan iesniedza kasācijas prasību, gan arī sasauca Palātu lietas izskatīšanai; un uzskatot, ka tiesai jābūt objektīvai no objektīva redzes viedokļa – proti, tai ir jāsniedz pietiekamas garantijas, lai izslēgtu pamatotas šaubas par tās neobjektivitāti).

³ Ērtības labad šajos Ziņojumos tiek minēti "politiskie atzari", ar ko tiek saprastas visas likumdošanas varas un izpildvaras nozares. Tajos ietverts civildienests, kas ir drīzāk profesionāls, nevis politisks, bet kura augstākā vadība ir politiski iecelta.

risinājumi nav vienkārši; – taču tiesu vara to var izdarīt tikai tādā gadījumā, ja visas puses to uztver kā neatkarīgu arbitru, kas ir neatkarīgs no šiem atzariem vai pusēm, kas pirmās pie tās vērsušās.

Tiesu varas neatkarība svarīguma ziņā pārspēj politisko; ekonomisti ir uzsvēruši neatkarīgas un objektīvas tiesu varas nozīmi stabilā un plaukstošā ekonomikā. Individīdiem un institūcijām jāspēj paļauties uz prognozējamu taisnīgumu, kas būtu brīvs no politiskās iekļaušanās vai ekonomiskās ietekmēšanas untumiem no abām pusēm, viņu prasību izspriešanā. Sabiedrībās, kas cīnās par savas ekonomikas pārveidošanu, tiesu varas neatkarība palielina pārliecību, drošību un prognozējamību ekonomisko darījumu ziņā.

B. Neatkarības un atbildīguma sasniegšana

Komunistiskajā periodā tiesu varas pozīciju noteica tās politiskā pakļautība, bet neatkarīgai tiesu varai ir jāiekļaujas sabiedrībā citādā veidā, lai tā ne tikai būtu neatkarīga, bet arī integrētos sabiedrībā kā līdztiesīgs tās loceklis.

Neatkarība kalpo svarīgām sociālām vajadzībām; tā, patiesību sakot, nav pašmērķis un nav arī veids, kā nodrošināt tiesnešiem profesionālo stāvokli viņu pašu labad, bet gan drīzāk līdzeklis, kā sasniegt taisnīgas un pārticīgas sabiedrības mērķus. Šī iemesla dēļ neatkarība ir jāpapildina ar līdzekļiem, kas nodrošinātu to, ka tiesneši un tiesu sistēma kopumā darbojas atbilstoši sabiedrības demokrātiskajiem principiem un likumīgajām interesēm: citiem vārdiem sakot, tiesnešiem, pat esot neatkarīgiem, ir jāatbild sabiedrības priekšā.

Reizēm tiek minēts, ka atbildīgums un neatkarība pēc būtības esot pretrunīgi jēdzieni. Faktiski starp tiem nav jābūt pretrunām, jo sākotnējā neatkarības piešķiršana būtībā ir ierobežota, tā attiecas tikai uz tiesneša pamatfunkciju – spriedumu taisīšanu tiesā⁴, kā arī citām tādām jomām, kas ir nepieciešamas, lai nepieļautu nepiemērotu ietekmi uz šo funkciju. Patiesībā, ja tiesneši kaut kādā mērā nebūs atbildīgi, sabiedrība, visdrīzāk, uztvers viņu neatkarību kā briesmas un centīsies to ierobežot.

Tā kā tiesnešiem ir piešķirta ierobežota neatkarība konkrētiem, kaut arī fundamentāliem sociāliem mērķiem, bet ne kā neatkarība neatkarības dēļ, atbildība sabiedrības

⁴ Salīdz. ar, piemēram, Lord Irvine of Lairg "Introduction", *Judicial Organisation in Europe (Council of Europe, May, 2000)*, 7. lpp. ("Likuma varas galvenais nosacījums ir pieņemums, ka tiesnešiem jābūt neatkarīgiem no valdības ar absolūtu varu *pār viņu pašu tiesās pieņemtajiem nolēmumiem*, kurus var atcelt tikpat absolūti augstāko tiesu vecāko tiesnešu lēmumi [...]") (red. izcēlums).

priekšā un likumīgā neatkarība, ko sabiedrība tiesnešiem piešķir, var lielā mērā viena otru papildināt. To iespējams sasniegt, precīzi definējot kompetences sfēras, nodrošinot caurredzamību bez kontroles un veicinot brīvas diskusijas par tiesu lēmumiem bez nevajadzīgas iejaukšanās tajos.

Kompetences definēšana: Tiesu varas patiesā loma aptver privātpersonu strīdu izšķiršanu, kā arī taisnīguma un likumības nodrošināšanu demokrātiski atbildīgo atzaru darbībā; tamdēļ tiesas pilda uzraudzības vai kārtības nodrošināšanas funkciju. Tā kā tāds uzraudzītājs, kas nav neatkarīgs no tiem, kas tiek uzraudzīti, nevar būt efektīvs, ir jādefinē tās kompetences sfēras, kurās tiesneši var darboties, nebaidoties no politisko atzaru vai strīdus pušu ietekmes. Tiesnešu galvenā kompetence ir vara izspriest lietas, kas pieprasa likuma piemērošanu vai interpretēšanu. Ja ietekme vai tiesnešu ierobežojumi nekavē šo funkciju⁵ ne tieši, ne netieši, vai pat veicina šo neatkarību⁶, tās ir pieņemamas.

Caurredzamības bez kontroles radīšana: Tiesu varas neatkarība pieprasa, lai saskares punkti starp tiesu varu un ārpusauli būtu caurredzami un noregulēti: caurredzami, lai novērotājs varētu skaidri saskatīt šādas saskares sekas, un noregulēti, lai, cik vien tas iespējams, lēmumus būtu iespējams paredzēt ar zināmu noteiktību⁷. Ir pieņemams nedaudz augstāks politiskās iesaistītības līmenis attiecībā uz personālu un administratīviem jautājumiem, ja to nosaka objektīvi, caurredzami, iepriekš pasludināti un vienveidīgi piemēroti noteikumi.

⁵ Tā, piemēram, sabiedrība var noteikt, kā atbrīvot no amata tiesnešus, kas fiziskās vai garīgās nespējas dēļ nespēj šo amatu veikt, kā arī tiesnešus, kas izdarījuši smagus kriminālnoziedzumus. Salīdz. ar ANO Neatkarīgas tiesu varas pamatprincipiem, kurus pieņēma septītais Apvienoto Nāciju Organizācijas kongress par noziedzības novēršanu un izturēšanos pret likumpārkāpējiem, kas notika Milānā 1985. gadā no 26. augusta līdz 6. septembrim, un kuri ir apstiprināti ar Ģenerālās Asamblejas rezolūcijām – 40/32 1985. gada 29. novembrī un 40/146 1985. gada 13. decembrī (turpmāk tekstā “ANO Pamatprincipi”), 18. pantu (tiesnešus var atcelt no amata, ja viņi nespēj vai ar savu uzvedību ir padarījuši sevi nepiemērotus savu pienākumu veikšanai); dalībvalstu Ministru komitejas rekomendācija Nr. R. (94) 12 Par tiesnešu neatkarību, efektivitāti un lomu, 1994 RGE 648 94 (turpmāk tekstā “EP Rekomendācijas”), princips V.3.c. (tiesneša pienākums atstatīt sevi no lietas sakarā ar veselības problēmām vai “taisnīguma interesēs”) un VI.2. (kas pieļauj atcelšanu no amata nespējas vai noziedzīgas rīcības dēļ).

⁶ Legāli ierobežojumi īstenībā saglabā tiesu varas neatkarību un objektivitāti, pasargājot tiesnesi no spiediena. Piemēram, sabiedrība var pieprasīt, lai tiesnesis ir objektīvs un ievēro ētikas kodeksus, kas ir izstrādāti, lai nodrošinātu, ka tiesnesis neveido nepieļaujamus kontaktus ar lietā iesaistītajām pusēm. Skat. ANO Pamatprincipus, 15. pantu (kas nosaka, ka “tiesnešiem ir saistoša profesionālā konfidencialitāte attiecībā uz viņu spriedumiem un konfidencialo informāciju, kas ir nonākusi viņu rīcībā, veicot amata pienākumus...”).

⁷ Leģitimitāti daļēji nosaka arī caurredzama iecelšana procedūra un kārtība. Loģiski izriet, ka šiem leģitimitātes elementiem jābūt, lai varētu pilnībā garantēt neatkarību.

Ārējo ietekmi vislabāk virzīt caur “maigām” metodēm, kuru mērķis ir nodrošināt, lai tiesu vara, citi atzari un sabiedrība būtu informēti cits par cita uzskatiem par tiesu varas jautājumiem, bet bez tiešas iejaukšanās tiesnešu darbā. Tiesnešu spriedumu taisīšanas un administratīvajām funkcijām jābūt caurredzamām, un tiem ir regulāri jāatskaitās likumdošanas varai un izpildvarai par budžeta līdzekļu izlietojumu un par tiesu darbību. Arī atbildībai tiesu sistēmas iekšienē – caur apelācijām un spriedumu vienveidību jābūt caurredzamai. Prasība tiesnešiem sniegt spriedumu pamatojumus ļauj sabiedrībai sekot tiesu procesiem, tajos neiejaucoties.⁸

Publisko diskusiju pieļaušana: Tiesu spriedumu un tiesu sistēmas institūciju kritika ir būtisks atbildības aspekts, kas ir saskaņā ar tiesnešu neatkarību pašos pamatos. Tiesnešiem ir dotas neatkarīgas izspriešanas tiesības sarežģītās lietās; tas nenozīmē, ka visi piekritis šādiem spriedumiem. Taču šķiet, ka dažās kandidātvalstīs tiesneši uzskata, ka kritika, kas nāk no jebkura avota, uzskatāma par viņu neatkarības ierobežojumu. Protams, tiesu uzdevums ir nodrošināt regulētas, taisnīgas iespējas taisnīguma piespriešanas nodrošināšanai, un neierobežots sabiedrības spiediens uz tiesnesi pieņemt kādu noteiktu spriedumu kādā konkrētā lietā neapšaubāmi ir pretrunā ar šo mērķi; pat ja tas tiek pausts ar mediju palīdzību, tas var izdarīt uz tiesnešiem pārmērīgu spiedienu.⁹

Tomēr kritika medijos ir efektīvs veids, kā paust atšķirīgus viedokļus par tiesu varu, pat par konkrētiem spriedumiem, nepārkāpjot tās tiesības uz lietu iztiesāšanu. Kamēr vien sabiedrības komentāri par lietām nepārtop aicinājumos ignorēt tiesu lēmumus vai izteikumos par to, ka tiesnešiem nevajadzētu būt tiesīgiem spriest tā, kā viņi uzskata par vajadzīgu, tie nebūtu uzskatāmi par nepieļaujamu iejaukšanos.

Vietā var būt arī izpildvaras vai likumdošanas varas izteikta kritika, ja tā tiek izteikta tādā veidā, kas nepārprotami atbalsta tiesu tiesības spriest brīvi, kā arī pārējo atzaru pilnīgu gatavību atbalstīt un realizēt tās spriedumus. Sabiedrībā, kurā šāda attieksme netiek uzskatīta par pašsaprotamu, valsts amatpersonām būtu ieteicams jebkurus kritiskus izteikumus papildināt ar apliecinājumu tam, ka tās atbalsta tiesu neatkarības principu.

⁸ Rakstiskais pamatojums ir labs piemērs tam, ka sabiedrība var pieņemt noteikumus, kas neattiecas uz pašu izlemšanas kompetenci: rakstiska pamatojuma pieprasīšana uzliek pienākumu tiesnešiem, bet neierobežo viņu tiesības lemt tā, kā uzskata par vajadzīgu; tā ir tikai prasība informēt sabiedrību par šo spriedumu pamatojumu.

⁹ Skat. ANO Pamatprincipi, 2. pants; EP Rekomendācijas, princips I.2.d.

C. Kandidātvalstu problēmzonas

Deviņdesmito gadu sākumā aizsāktās tiesu sistēmas reformas nenorit izolācijā; visās kandidātvalstīs tās iekļaujas plašākā, joprojām notiekošā valsts politiskā un sociālā pār-būvē. Tiesu varas neatkarība ir jāvērtē šajā plašākajā kontekstā. Kaut arī katrā valstī ir unikāls apstākļu kopums, tomēr šim reģionam ir arī vairākas kopējas iezīmes, un tas ir jāpatur prātā, izstrādājot standartus, kuros paredzēts ietvert visas Eiropas centienus panākt patiesu tiesu varas neatkarību.

Ir panākts ievērojams progress virzībā uz mērķi iedibināt patiesi neatkarīgu tiesu varu, kas būtu integrēta demokrātiskā sabiedrībā un būtu tai atbildīga. Visās valstīs pastāv un ir pieņemtas tiesu varas neatkarības konstitucionālās un likumdošanas garantijas, tāpat arī ir atdzīvīnātas šī reģiona tradicionālās civilo tiesību sistēmas, kurās tiesām ir aizvien aktīvāka loma. Vairākās valstīs ir attīstīta jauna institucionālā kārtība, lai palielinātu tiesu varas autonomiju attiecībā uz citiem valsts atzariem. Tiesu varas statuss ir būtiski uzlabojies, pateicoties algu paaugstinājumam un tās kompetences sfēras paplašināšanai. Vienlaicīgi ir palielinājies vidējais ātrums, ar kādu tiesneši izskata lietas. Aizvien vairāk tiesas tiek uzskatītas par leģitīmiem forumiem strīdu izšķiršanai.

Jomu, kurās kandidātvalstīm joprojām ir trūkumi, un to iemeslu, – ir daudz; un dažādās valstīs tās ir atšķirīgas. Neskatoties uz iepriekš pieminēto būtisko progresu, ir trīs galvenās problēmas, kas joprojām kavē pilnīgi neatkarīgas tiesu varas attīstību pirmsiestāšanās valstīs kopumā: 1) vāja apņemšanās veicināt uz likuma varu balstītu kultūru; 2) pār-mērīga izpildvaras iejaukšanās tiesu varas administrēšanā; un 3) tiesu varas nepietiekama institucionālā neatkarība un materiālais atbalsts. Lai nodrošinātu veiksmīgas reformas, ir būtiski izstrādāt skaidrus ES standartus visās šajās jomās.

1. *Vāja apņemšanās veicināt uz likuma varu balstītu kultūru*

Visā šajā reģionā ir kopējs apņēmības trūkums veicināt uz likuma varu balstītu kultūru, kas ir mantota no perioda pirms 1989. gada. Visās kandidātvalstīs valdīja komunistiskā diktatūra, kas sākās tūlīt pēc Otrā pasaules kara un beidzās divdesmitā gadsimta astoņ-desmitajos gados.

Kaut arī dažādos laika periodos un dažādās valstīs režīmi atšķīrās stingrības ziņā, tajās vi-sās pirmskara civilo tiesību sistēma un tiesu vara¹⁰ bija pakļauta izpildvarai un caur to –

¹⁰ Pat pirms komunistiskā režīma lielākajā šī reģiona daļā likuma varas un varas dališanas principi tika tikai daļēji ievēroti.

komunistiskās partijas vispārākajai politiskajai varai.¹¹ Šajā sistēmā, kuras pamatā bija varas vienotība, tiesnešu pakļautība politiķiem un likumu pakļautība politikai sniedzās no ikdienišķiem administratīviem jautājumiem līdz pat lēmumu pieņemšanas būtībai. Nevajadzētu pārlieku zemu novērtēt to, kādu ietekmi šī vēsture atstājusi uz sabiedrību un politiskajiem uzskatiem par tiesu varu, kā arī pašu tiesnešu priekšstatu par savu lomu.

Komunistiskajā periodā tiesneši kopumā tika uzskatīti par funkcionāriem, un tikai retais spēja iedomāties, ka tiesnesis varētu taisīt spriedumu, kas būtiski atšķirtos no oficiālās politiskās nostājas. Šis priekšstats joprojām pastāv; daudzi politiķi un iedzīvotāji joprojām uzskata, ka tiesu procesiem vajadzētu atbilst vai ka tie atbilst tā brīža politiskajām prioritātēm un ka tiesneši realizē valsts politiku.¹² Šie uzskati veicina plaši izplatīto neuzticēšanos tiesnešiem.

Tāpat arī pastāv vispārizplatīts uzskats, ka korupcija – vēl viens vājas juridiskās sistēmas simptoms – ir endēmiska vairāku kandidātvalstu tiesu varai, tāpat kā tas ir dažās dalībvalstīs. Straujas un destabilizējošas ekonomiskās pārmaiņas, vājas jaunās politiskās institūcijas un mantojums no tādas sistēmas, kurās likums nebija objektīvs tiesību aizstāvis, ir veicinājis korumpētu rīcību visās dzīves jomās, ieskaitot lietu iztiesāšanu un izpildīšanu. Nedokumentāli pierādījumi vedina domāt, ka tiesnešu un administratīvo darbinieku korupcijas problēma ir īpaši akūta Bulgārijā, Čehijā, Latvijā, Lietuvā, Rumānijā un Slovākijā, kaut arī tiek uzskatīts, ka tā pastāv visās kandidātvalstīs¹³; katrā ziņā korupcijas piedēvēšana tiesām vēl vairāk mazina uzticību tām.

Sabiedrības un politiķu uzticības trūkums var novest pie būtiskām sekām attiecībā uz tiesu varas neatkarību, jo tas mazina atbalstu nepieciešamajām reformām, kā arī var apdraudēt tiesnešu prerogativas. Piemēram, Bulgārijā ir parādījušās vairākas iniciatīvas, kas apdraud tiesnešu neatkarību. Likumprojekts paredz atcelt tiesneša tiesības pārsūdzēt spriedumus disciplinārlietās un galvenajā likumā, kas regulē tiesu sistēmu, ir divreiz izdarīti labojumi, lai manītu valsts Tiesu padomes sastāvu, pirms beidzies tā locekļu pilnvaru termiņš. Tiek pat apsvērta iespēja atcelt konstitucionāli noteikto tiesnešu imunitāti pret vajāšanu, lai ierobežotu, kā tiek uzskatīts, plaši izplatīto korupciju. Čehijā (1996), Lietuvā (1998) un Ungārijā (2000) pieņemtie lēmumi par lustrācijas procedūru

¹¹ Šādi civilo tiesību sistēmās bieži sastopami modeļi, piemēram, tiesu un prokurora funkciju kombinācija, pārskatīšana pilnībā, spriedumu vienveidība un civildienesta ierēdņa statuss tiesnešiem tika saglabāti komunistiskajā periodā.

¹² Politiķi ir mēģinājuši ietekmēt atsevišķu lietu iznākumu (Latvija, Polija), atcelt atsevišķus tiesnešus vai tiesu priekšsēdētājus (Slovēnija), mainīt tiesnešu pārvaldības institūciju sastāvu ar likumdošanas palīdzību (Bulgārija) vai kādā citā veidā atjaunot izpildvaras kontroli pār tiesu varu (Igaunija, Ungārija, Slovēnija). Tāpat arī politiķi diezgan bieži piemin “kopēju atbildību”.

¹³ Nepastāvot skaidrām definīcijām un standartiem, pat ES ir grūti noteikt reālos korupcijas apmērus.

attiecināšanu arī uz tiesnešiem daļēji bija reakcija uz joprojām izplatīto neuzticību pret tiesnešiem, kuri bija strādājuši arī komunistiskajā režīmā. Taču, ja šādi lēmumi tiek pieņemti tik daudzus gadus pēc pārejas perioda sākuma, tie neizbēgami izraisa šaubas par to, vai šīm pārbaudēm nav politiska motivācija. 1999. gadā Slovēnijā daži parlamenta locekļi neveiksmīgi centās panākt, ka tiktu atcelta tiesnešu iecelšana amatā ar pilnvarām uz neierobežotu laiku, apgalvojot, ka tas veicinot neefektīvu lietu izspriešanu.

Daudzās kandidātvalstīs attiecībās starp medijiem un tiesu varu ir liela spriedze,¹⁴ kas atspoguļo nepietiekami attīstīto izpratni par šo abu institūciju lomu demokrātiskā sabiedrībā. Savukārt tiesneši bieži vien jebkuru kritiku interpretē kā viņu neatkarības apdraudējumu. Tajā pašā laikā zināms pamatojums ir arī tiesnešu pārmetumiem, ka žurnālistiem neesot pietiekamu zināšanu likumdošanas jautājumos un izpratnes par tiesu varas neatkarību.¹⁵

2. *Nepietiekama institucionālā neatkarība*

Jēgpilna tiesu varas neatkarība ir atkarīga ne tikai no pamatprincipiem un sabiedrības attieksmes, bet arī no tā, cik rūpīgi tiek izsvērts tas iespaids, ko rada tiesu varu regulējošās administratīvās struktūras. Bieži vien tiesas nav spējīgas aizstāvēties pret uzbrukumiem to neatkarībai, jo to ietekme uz institūcijām, kas administrē to budžetu un atsevišķu tiesnešu karjeru, ir maza. Kaut arī neatkarība nav nesavienojama ar izpildvaras vai likumdošanas varas pārraudzību, tiesām vismaz vajadzētu iesaistīties to administrēšanā, turpretim budžetēšanas, disciplinārbildības un administrēšanas procedūrām vajadzētu būt veidotām tā, lai ierobežotu likumdošanas varas un izpildvaras rīcības brīvību.

Nepietiekamas institucionālās neatkarības problēma ir īpaši akūta Čehijā, Igaunijā, Latvijā un Rumānijā, kā arī Slovēnijā, kur situācija pašlaik pēc neseniem labojumiem konstitūcijā mainās.

Daudzas kandidātvalstis ir izveidojušas neatkarīgas tiesu padomes tādu tiesu jautājumu administrēšanai kā disciplīna, tiesu menedžments, iecelšana un paaugstināšana amatā. Padomes var būt labs risinājums pārlietas izpildvaras iejaukšanās problēmai. Tomēr dažas no šīm padomēm, kaut arī formāli skaitās neatkarīgas, ir veidotas galvenokārt no

¹⁴ Taču Slovēnijā mediji ir iestājušies par tiesu varas neatkarības nostiprināšanu un atbalstījuši tiesnešu centienus panākt, lai Parlaments 1999. gadā tiesu varai piešķir atbilstošu budžetu.

¹⁵ Par vairākām valstīm tiek ziņots, ka mediji slikti informē sabiedrību par krimināllietām un juridiskiem jēdzieniem, piemēram, par nevainīguma prezumpciju. Spriedze mediju un tiesu attiecībās ir daļēji skaidrojama ar atbilstošu komunikācijas kanālu trūkumu; tā kā tiesnešiem principā ir aizliegts komentēt lietas, ko viņi izskata, iespējams, šo plaisu varētu mazināt tiesu pārstāvji.

individīdiem, ko iecēlusi vai nu izpildvara, vai likumdošanas vara; tāpēc ir pamats apšaubīt šo padomju spēju pārstāvēt vai administrēt tiesu varu. Ja valstis izlemj veidot patiesi neatkarīgas tiesu padomes, tām ir jānodrošina, ka alternatīvas ietver skaidri formulētas un nepārprotamas institucionālas garantijas tiesu varai piemēroto procedūru neitralitātei, lai nodrošinātu tiesnešus ar jēgpilnu piedalīšanos tajās un nodrošinātu arī to reālu neatkarību.

Pat tajās kandidātvalstīs, kurās ir radītas neatkarīgas institūcijas vai tiesu varai piešķirta administratīva vara, budžetēšanas process gandrīz vienmēr ir atstāts izpildvaras vai likumdošanas varas ziņā, to nenosaka skaidras procedūras, un tiesnešiem nav iespēju to būtiski ietekmēt. Tiesneši, kuriem hroniski trūkst līdzekļu, ir uzņēmīgāki pret tādu pušu ietekmi, kas ir gatavas dot kukuļus, lai panāktu sev labvēlīgu iznākumu. Savukārt tas mazina uzticību tiesu varai kā neitrālam arbitram un mazina arī sabiedrības atbalstu.

Protams, kritēriji par to, kādam ir jābūt tiesu varas adekvātam materiālā nodrošinājuma līmenim, izriet no konteksta, un tāpat arī ir gan normāli, gan pareizi tas, ka augstākā lēmējvara par budžetu ir likumdošanas varai. Taču tik un tā starptautiskajās normās ir iespējams identificēt prasību – un Eiropas praksē – apņēmību, ka tiesām jābūt pietiekamam finansējumam, lai nodrošinātu to netraucētu darbību¹⁶, un ka tiesnešiem ir jāsaņem alga, kas atbilstu tai cieņai, ko pieprasa neatkarīga tiesu vara.¹⁷ Tas nozīmē, ka algām tiesu sistēmā jābūt konkurētspējīgām ar tiesnešiem pieejamajām profesionālajām alternatīvām, un tiesnešiem nevajadzētu trūcīgā atalgojuma dēļ kļūt viegli ietekmējamiem. Viens no labākajiem veidiem, kā to nodrošināt, ir – likumdošanas varai un izpildvarai jāatvēr zināms finansējuma līmenis, kā arī budžeta apspriešanas procesā jāiekļauj tiesu varas ieteikumi.

Daudzas kandidātvalstis šiem standartiem neatbilst, īpaši attiecībā uz tiesu sistēmas materiālo nodrošinājumu;¹⁸ turpretim algas ir jūtami uzlabojušās. Kaut arī neviena no kandidātvalstīm nav sasniegusi apmierinošu materiālā nodrošinājuma līmeni, īpaši zemi standarti ir Bulgārijā, Latvijā, Lietuvā, Rumānijā un Slovākijā, zināmā mērā arī Polijā.

Protams, nepietiekama institucionālā neatkarība un materiālais nodrošinājums ietilpst plašākā izpildvaras kontroles problēmu lokā; kamēr vien par tiesu varu atbildēs kādas cits atzars, tam vienmēr būs motivācija un iespēja padarīt tiesu varu par mazāk nozīmīgu prioritāti, ja vien sabiedrība nepieprasīs pretējo.

¹⁶ Skat. ANO Pamatprincipi, 7. pants; UCJ, 14. pants.

¹⁷ Skat. ANO Pamatprincipi, 11. pants; EP Rekomendācijas, princips III.1.b.; UCJ, 13. pants.

¹⁸ Pastāv milzīga atšķirības starp dažādām valstīm, dažās tiesas ir labi nodrošinātas, citās tās saņem ļoti niecīgu atbalstu. Šādas atšķirības paver iespējas mērķtiecīgi un nepieļaujami tiesas ietekmēt caur selektīvu finansiālo atbalstu.

3. *Pārmērīga izpildvaras ietekme*

Ar šo jomu ir saistīts vēl viens aspekts, kas palicis mantojumā no perioda pirms 1989. gada, un vienlaikus viens no lielākajiem draudiem patiesi neatkarīgas tiesu varas konsolidācijai kandidātvalstīs, proti, nepārtrauktā, plašā izpildvaras ietekme, it īpaši Tieslietu ministriju, tiesu varas administrēšanā un tiesnešu izvēlē, paaugstināšanā amatā un disciplināro sankciju piemērošanā. Pat tajās valstīs, kurās ir notikušas pārmaiņas likumdošanā, kas palielina tiesu varas formālo neatkarību, ir novērojama tendence, ka izpildvara cenšas saglabāt vai iegūt varu caur iecelšanu amatā, kā arī ietekmēt tiesu pārraudzības institūciju sastāvu un jaunus likumdošanas aktus.

Problēmas ar ministriju kontroli ir īpaši akūtas tajās pašās valstīs, kurās nav nostiprināta tiesu varas institucionālā neatkarība: Čehijā, Igaunijā, Latvijā un Rumānijā. Arī citur problēmas joprojām pastāv; un šī problēma ir mazinājusies tikai Ungārijā un, iespējams, arī Rumānijā. Lietuvā notiek pāreja uz sistēmu, kas tiesām piešķirtu pilnu administratīvu autonomiju; Slovākijā pašlaik gandrīz visa administratīvā vara pieder izpildvarai, bet šķiet, ka jaunākie konstitucionālie labojumi pieprasa tādas tiesu padomes izveidošanu, kurai būtu plaša administratīva autoritāte.

Nav iemeslu, kāpēc izpildvara nevarētu būt iesaistīta vai pat pamatos atbildēt par tiesu varas administrēšanu – tā tas ir daudzās dalībvalstīs. Taču, nepastāvot sen iedibinātai un pārbaudītai tradīcijai, ka izpildvara attiecībās ar tiesām ir atturīga, šāda iesaistītība nebūtu atbalstāma. Šī reģiona konkrētie vēsturiskie apstākļi parāda, ka izpildvaras un tiesu varas mijiedarbība bieži vien kaitē tiesu varas neatkarībai. Tā kā komunistu valdīšanas laikā Tieslietu ministrija bija galvenais tiesu varu kontrolējošais aģents un tiesneši darbojās pakļautības režīmā, vēlāmāk būtu viennozīmīgi saraut saites ar šo tradīciju, nevis uzticēties iekšējām institucionālām reformām.

Daļējs risinājums varētu būt skaidri norobežot tiesu varu no pārmērīgas izpildvaras (vai likumdošanas varas) iesaistīšanās ar nepārprotamām konstitucionālām garantijām un tādu institūciju izveidošanu – vai nu tiesu sistēmas iekšienē vai ar vērā ņemamu tiesu varas pārstāvniecību –, kas neitrāli administrētu tiesu varu un tiesnešu karjeras. Vairumā valstu šādas sistēmas formāli lielos vilcienos ir iedibinātas, kaut gan joprojām iespējams būtiski uzlabot likumdošanu un institūcijas. Neatkarīgu administratīvu institūciju izveidošana konstitucionālā līmenī palīdz tās pasargāt no politiski motivētām izmaiņām. Turklāt arī tiesām vajadzētu dot līdzekļus savas vadības prasmes uzlabošanai, tādējādi atceļot vienu no būtiskākajiem argumentiem, ar ko tiek pamatota joprojām pastāvošā izpildvaras iesaistīšanās. Šajā jomā starptautiskajam atbalstam varētu būt izšķiroša nozīme.

Taču tikpat svarīgas ir izmaiņas noskaņojumā: ir jāsaskaras ar ilgi pastāvējušo pieņēmumu gan citos atzaros, gan tiesu sistēmā, un jānoraida prakse, proti, ka izpildvaras

iesaistīšanās tiesu varas administrēšanā ir gan nepieciešama (jo tiesu vara nav gatava pati sevi administrēt), gan vēlama. Politikiem ir publiski jāapliecina neatkarīgas tiesu varas nozīme, jāievieš to atbalstoša likumdošana un jāatturas no uzbrukumiem tiesu varas prerogatīvām. Tiesnešiem ir jāatspēko politiskā kritika, nevis to nosodot, bet gan profesionāli un savaldīgi demonstrējot, ka viņi ir gatavi paši sevi administrēt un arī būt atbildīgi sabiedrības priekšā.

D. Pirmsiestāšanās izmantošana Eiropas standartu izstrādāšanai

Daudzas no šajos Ziņojumos uzrādītajām problēmām ir tikai nevajadzīgas iejaukšanās *potenciālas* iespējas. Par vēl nenostabilizējušos tiesu varas statusu šajās valstīs liecina tas, ka šīs potenciālās problēmas, kuras izriet no struktūrām, kas ir līdzīgas vai pat identiskas tām, kas pastāv vecākās demokrātijās, to skaitā ES, aizvien vēl izsauc bažas. Dažās citās valstīs laiks un prakse nereti ir pierādījušas, ka šis risks ir tikai teorētisks un ka vispārējā cieņa pret likuma varu, tiesas institūcijai izrādītā cieņa un citu atzaru pierādītā ieinteresētība atbalstīt neatkarību nodrošina, ka šāda iejaukšanās nenotiek.¹⁹

Lai noteiktu, cik lielā mērā šī sistēma ir pieņemama, ir skaidri jānoformulē un jāsaprot tie ES standarti, ko tā vēlas attiecināt uz sevi un kandidātvalstīm. Kandidātvalstīm ir spēkā prasība nodrošināt atbilstību Kopenhāgenas kritērijiem, bet ES vēl nav izstrādājusi nekādus standartus, pēc kuriem varētu vērtēt kandidātvalstu pūliņus vai arī dalībvalstu pastāvīgo sniegumu. Ir nepieciešami skaidrāki standarti, kas veicinātu viendabīgu augstāku cieņas līmeni pret tiesu varas neatkarību visā Eiropā.

Ši ir nevis problēma, bet gan vēsturiska izdevība. Pirmsiestāšanās process ne tikai motivē kandidātvalstis tālāk nostiprināt pāreju uz likuma varu, bet arī mudina ES atzīt kopējos standartus, uz kuriem turpmāk pamatosies dalība. Nosakot politiskos dalības kritērijus, ES uzsver, ka tā ir kaut kas vairāk nekā tikai ekonomiskas partnerattiecības savstarpēja izdevīguma vārdā, bet patiesa vērtību kopība visā Eiropā; šis pirmsiestāšanās izaicinājums ļauj šīs vērtības noformulēt un attīstīt tālāk.

ES tās likumīgās autoritātes robežās vajadzētu definēt Eiropas mēroga standartus, pēc kuriem tā grasās ilgstoši mērīt tiesu varas neatkarību. Tajos vajadzētu būt iekļautām pāris obligātajām minimālajām prasībām, aizliegto darbību uzskatījumam, kā arī vairākām iespējamībām, kā sasniegt tiesu varas neatkarību saskaņā ar Savienības principiem un mērķiem.

¹⁹ Salīdz. UCJ, 11. (2) pants (kas nosaka, ka tiesu varas administrēšana un disciplināratbildības noteikšana ir jāveic neatkarīgām institūcijām, "ja tas netiek nodrošināts kādā citā veidā, kas sakņojas sen iedibinātās un pārbaudītās tradīcijās [.]").

Šādiem standartiem vajadzētu no jauna apliecināt universālās un Eiropēiskās vērtības, vienlaicīgi ņemot vērā šī kontinenta ietvaros pastāvošās atšķirības vēsturiskajos un politiskajos kontekstos. Lai atšķirtu formālos un reālos draudus tiesu varas neatkarībai, tiem ir jāpievēršas un jāizskaidro gan kandidātvalstīs, gan dalībvalstīs pastāvošie likumi un prakse. Tajā pašā laikā tiem ir jādefinē vadlīniju pamatprincipi, kas ir izšķiroši tiesu varas neatkarības saglabāšanai jebkurā kontekstā. Standarti pastāv un ir identificējami gan Eiropā, gan aiz tās robežām.

1. Pastāvošie ES standarti

ES nav izstrādājusi plašus vai galīgus juridiskos standartus vai rekomendācijas attiecībā uz tiesu varas neatkarību. Jaunākā Eiropas Savienības pamattiesību harta²⁰ "atzīst"²¹ standartus, kas garantētu tiesības uz taisnīgu lietas iztiesāšanu neatkarīgas un objektīvas, likumīgi nodibinātas tiesas priekšā, kā arī uz efektīvu aizstāvību.²² Taču, kaut arī Eiropas Padome vēlētos, lai harta tiktu pēc iespējas plašāk izplatīta savienības pilsoņu vidū[,]"²³, harta nav saistoša, un tai pagaidām nav noteikts legālais statuss.

Taču, kaut arī ES ir par to klusējusi, tomēr pašreizējo dalībvalstu dažādā iekšējā prakse sniedz svarīgas vadlīnijas un pamatu objektīva novērtējuma attīstīšanai, kas saskanētu ar ES vērtībām.

Tik lielā mērā, cik dalībvalstu pašu tiesu varas struktūras tiek uzskatītas par esošām (nedefinētās) pieņemamās prakses robežās, tās var kalpot kā piemēri, ko kandidātvalstīs varētu atdarināt, lai arī savas sistēmas ieliktu pieņemamās robežās. Piemēram, tādas tiesu varas sistēmas veidošana, kas kā modeli izmanto kādas dalībvalsts sistēmu, kā tas ir Rumānijā, kuras sistēmā ir ļoti daudz aizgūts no Francijas modeļa, varētu ļaut secināt, ka šāda kandidātvalsts prakse ir vismaz tikpat pieņemama kā dalībvalsts, ja vien nepastāv kādi pārliecinoši kontekstuāli iemesli, kāpēc vajadzētu izdarīt citādus secinājumus. Tātad lielā mērā dalībvalstīs piedāvā 15 modeļus, kas, iespējams, saskan ar vēl nepaustajiem Savienības standartiem.

²⁰ Eiropas Savienības pamattiesību harta, *ko parakstīja un pasludināja* Eiropas Parlamenta, Eiropas Padomes un Eiropas Komisijas prezidenti Eiropas Padomes sanāksmē Nicā 2000. gada 7. decembrī (2000/C 364/01) (turpmāk tekstā "ES Pamattiesību harta").

²¹ ES Pamattiesību harta, Preambula.

²² ES Pamattiesību harta, 47. pants.

²³ "Pilsoņu tiesības – pamattiesības", ES portāla lapa < http://europa.eu.int/abc/cit1_en.htm > (skatīts 2001. gada 23. augustā).

Tajā pašā laikā dažos gadījumos dažu kandidātvalstīm raksturīgu faktoru kombinācija, it īpaši kropļojošais komunistiskais mantojums un nepabeigtā politiskā transformācija, var ieteikt vai pieprasīt tādus risinājumus, kas pašreizējām dalībvalstīm varētu likties nepieņemami. Varam arī iedomāties, ka prakse, kas būtu identiska kādā dalībvalstī pastāvošai praksei, varētu būt neadekvāta; piemēram, Lielbritānijas “nerakstītā konstitūcija” diez vai nodrošinātu pietiekamu skaidrību valstī, kas tikko atbrīvojusies no komunistu valdīšanas. Citiem vārdiem sakot, var gadīties, ka dalībvalsts prakses kopēšana ir nepietiekama *vai* nevajadzīga, lai radītu patiesi neatkarīgu tiesu varu. Taču tajos gadījumos, kad prakse atšķiras no kopējā standarta, tai valstij, kura no šī standarta atkāpjas, būtu pienākums to izskaidrot.

Šo Ziņojumu apjoms nepieļauj visaptverošu pārskatu par dalībvalstu praksi attiecībā uz neatkarīgu tiesu varu. Taču, iekams nebūs izstrādāti skaidri ES standarti, šis būs visām valstīm efektīvākais veids, kā noskaidrot, kādai vajadzētu izskatīties Eiropas apņēmībā uzturēt tiesu varas neatkarību, un ES rekomendācijām kandidātvalstīm vajadzētu izrietēt no šādas analīzes.

2. *Starptautiskie standarti*

Pastāv arī vairāki starptautiski atzīti standarti rekomendēto vadlīniju veidā, kas nākušas no institūcijām, kas bauda ES un tās dalībvalstu atbalstu augstā līmenī. Šīs vadlīnijas piedāvā pieturas punktus, novērtējot valsts rīcību tiesu varas neatkarības atbalstam.

Šie standarti kopumā identificē pamatprincipus, kas iemieso tiesu varas neatkarību: individuāla tiesneša varu iztiesāt lietas bez iejaukšanās; konstitucionāla varu nošķiršana un tiesu varas neatkarības nostiprināšana; administratīva neatkarība un tiesnešu iekļaušana budžetēšanas procesā; tiesu varas “pamata neatkarība” (proti, aizsardzība pret patvaļīgu tiesu atlaišanu vai tās spriedumu pārskatīšanu); un neatkarību tiesu sistēmas iekšienē (proti, tiesneša tiesības pieņemt lēmumu bez augstākstāvošo tiesu nepieļaujamā iejaukšanās). Šie standarti skar arī radniecīgo tiesu varas objektivitātes jautājumu, kā arī neatkarīgas tiesu varas pienākumu atbildēt sabiedrības priekšā.

a. *Starptautiskais pakts par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām, 14. pants*

Starptautiskā pakta par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām (ICCPR)²⁴ 14. pants iedibina universālas tiesības uz iztiesāšanu “kompetentā, neatkarīgā un objektīvā, likumīgi nodibinātā tiesā[,]” no kā jāsecina, ka valstu pienākums ir radīt tiesnešiem tādus

²⁴ Starptautiskais pakts par pilsoniskajām un politiskajām tiesībām, pieņemts un atvērts parakstīšanai, ratificēšanai un pievienošanās ar Ģenerālās Asamblejas rezolūciju 2200A (XXI) 1966. gada decembrī, stājās spēkā 1976. gada 23. martā.

apstākļus, lai viņi varētu lietas iztiesāt neatkarīgi. ICCPR vispārējie principi neskaidro plašāk vai detalizētāk neatkarības un objektivitātes saturu: Vispārējais komentārs, ko par 14. pantu sniedzis augstais cilvēktiesību komisārs, tomēr pauž detalizētās prasības.²⁵

b. ANO pamatprincipi

Viens no redzamākajiem standartiem ir 1985. gadā pieņemtie ANO Neatkarīgas tiesu varas pamatprincipi. Pamatprincipi kā Ģenerālās Asamblejas rezolūcija ir nesaistošs to minimālo prasību formulējums attiecībā uz tiesu varu, uz ko valstīm vajadzētu tiekties; būtu grūti iedomāties leģitīmu un neatkarīgu tiesu varas sistēmu, kas būtiski atšķirtos no pamatprincipiem.

c. Eiropas Padomes rekomendācijas

1994. gadā tika pieņemtas Eiropas Padomes rekomendācijas par tiesnešu neatkarību, efektivitāti un lomu. Tās nosaka minimālos standartus, kas saturiski ir līdzīgi pamatprincipiem, tomēr Eiropas Padomes rekomendācijas daudz plašāk skaidro to, kādas pastāv iespējas šīs rekomendācijas realizēt.

Eiropas Padomes rekomendācijas, kas tika pieņemtas tad, kad kandidātvalstu politiskās transformācijas un integrācijas process bija iesācies, pauž rekomendētos pienākumus Eiropas Padomes valstīm. Kaut arī tās izmanto tos pašus starptautiskos avotus, ko pamatprincipi, tās ir Eiropas produkts, un tādēļ labāk atspoguļo ES un kandidātvalstu, kas visas ir Eiropas Padomes valstis, vērtības un centienus. Piemēram, rekomendācijas daudz tiešāk runā par to, ka tiesu varas administrēšanai vispiemērotākās būtu tiesu padomju pašpārvalde, kā arī sniedz priekšlikumus par noteikumiem lietu sadalīšanas noteikumiem.

d. Eiropas Cilvēktiesību tiesas jurisprudence

Eiropas Padomes Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas²⁶ (ECHR) (kas pazīstama kā Eiropas Cilvēktiesību konvencija) 6. pants nosaka tiesas procesu standartus, kas attiecas arī uz tiesu varu neatkarību. 6. pants ir saistošs tām valstīm, kas ir konvenciju ratificējušas, ieskaitot visas dalībvalstis un kandidātvalstis.

²⁵ Augstā cilvēktiesību komisāra birojs "Vienlīdzību tiesu priekšā un tiesības uz izskatīšanu neatkarīgā, likumīgi izveidotā tiesā nosaka likums (14. pants)": 13/04/84. CCPR *General comment* 13 (Vispārējie komentāri) (21. sesija, 1984.gads).

²⁶ Eiropas cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija (*parakstīta* 1950. gada 4. novembrī; *stājusies spēkā* 1953. gada 3. septembrī; labojumi – 1970. gada 21. septembrī; 1971. gada 20. decembrī un 1990. gada 1. janvārī, 213 UNTS 221, ETS 5), 6(1) pants ("Ikvienam ir tiesības uz taisnīgu un atklātu lietas izskatīšanu neatkarīgā un objektīvā, ar likumu noteiktā tiesā.").

Pamatojoties uz 6. pantu, Eiropas Cilvēktiesību tiesā (ECHR), kas ir nodibināta saskaņā ar konvenciju, tiek izskatītas lietas, kas saistītas ar tiesu varas neatkarības un objektivitātes jautājumiem. Visredzamākās no tām ir “*Findlay v. United Kingdom*” un “*Bryan v. United Kingdom*”²⁷. Spriedums “*Bryan*” lietā izklāsta vairākus principus, kas ir būtiski attiecībā uz tiesu varas neatkarību:

37. Lai noteiktu, vai institūcija ir uzskatāma par “neatkarīgu”, ir jāņem vērā *inter alia*, tas, kādā veidā ir iecelti tās locekļi un kāds ir to pilnvaru termiņš, tam, vai pastāv garantijas pret spiedienu no ārpuses, kā arī tam, vai šīs institūcijas izskatās neatkarīgas.²⁸

Arī citas ECT lietas pievēršas būtiskiem tiesu varas neatkarības jautājumiem, kam reizēm tiek pievērsts mazāk uzmanības: tas, kā pati tiesu varas hierarhija apdraud atsevišķa tiesneša neatkarību, problēma, kas pazīstama kā neatkarība tiesu sistēmas iekšienē. “*Sramek v. Austria*” nosaka to, ka pilnai neatkarībai ir nepieciešama arī pietiekama organizatoriska nošķirtība no izpildvaras atzara.²⁹ Kopumā ECT jurisprudences tiecas izskatīt neatkarīgas tiesu varas apstākļus pēc būtības, nevis apsver likuma noteiktos formālus nosacījumus.³⁰

ECT jurisprudences ir saistoša atsevišķām dalībvalstīm, kuras stājas tiesas priekšā kā konvencijas dalībvalstis konkrētajā lietā. Plašākā nozīmē ECT lietas sniedz skaidras vadlīnijas citām dalībvalstīm par to tiesu varas pieņemamajiem modeļiem un praksēm. Kopš Māstrihtas ir skaidrs, ka “Savienībai ir jāciena pamattiesības, kas garantētas Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijā... un, tā kā tās izriet no dalībvalstīm kopējām konstitucionālajām tradīcijām, kā Savienības likuma vispārīgākie principi.”³¹ Parasti konvencijas tekstu interpretējošajiem ECT spriedumiem tiek piešķirta liela nozīme, kaut arī Eiropas tiesai – Eiropas Savienības augstākajam tiesu varas orgānam – nav juridiska pienākuma tos ievērot.³²

²⁷ “*Findlay v. United Kingdom*”, Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums 1997. gada 25. februārī (Nr.110.1995/16/706), *Reports* 1997 -1. “*Bryan v. United Kingdom*”, Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums 1995. gada 22. novembrī (Nr. 44/ 1994/491/573), A335-A.

²⁸ “*Bryan v. United Kingdom*” 37. paragrāfs.

²⁹ Skat. “*Sramek v. Austria*”, Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums 1984. gada 22. oktobrī (Nr.5/1983/61/95), A84, 74. paragrāfs.

³⁰ Skat. D.J.Harris, M.O’Boyle, C.Warbrick “*Law of the European Convention on Human Rights*”, 1995, 232.–233. lpp.

³¹ F(2) pants Māstrihtas līgumā, pēc jaunās numerācijas 6.(2) pants, Amsterdamas līgums.

³² Skat. Darnona AG viedokli par lietu 374/87, *Orkem* (1989), Eiropas Cilvēktiesību tiesa 3351, citēts – D.Spielmann, “*Comparing ECJ and ECHR Case Law*”, - P.Alston, ed., “*The EU and Human Rights*”, 1999, 762. lpp.

e. *Tiesnešu asociācijas harta*

Formulējot standartus attiecībā uz tiesu varas neatkarību, papildu palīdzība ir vadlīnijas, ko piedāvā starptautiskās tiesnešu biedrības, it īpaši Eiropas tiesnešu asociācijas pieņemtā Eiropas harta par tiesnešu statusu³³, kā arī Universālā tiesneša harta, ko pieņēmusi Starptautiskā tiesnešu asociācija.³⁴ Abas hartas uzskaita plašu vēlamo tiesību un pienākumu loku, kuru mērķis būtu nodrošināt maksimālu tiesu varas neatkarību; tādējādi tās sludina modeli, kurā daudz lielāks uzsvars likts uz tiesu varas autonomiju, nevis atbildīgumu, nekā to iespējams saskaņot ar valstis, dalībvalstis vai citur pastāvošo praksi.

3. *Eiropas Savienības standartu izstrāde*

Vērtējot tiesu varas neatkarību atsevišķās valstīs vai arī ekstrapolējot ES nostāju, būtu jāapzinās šo standartu robežas. Starptautiskie standarti ir nesaistošas rekomendācijas; nepastāvot skaidrām saistošām ES prasībām, tās sniedz vērtīgas norādes par tiesu varas neatkarību, taču – ne vairāk.

Tādējādi atsevišķām valstīm ir plaša rīcības brīvība, veidojot institūcijas tiesu varas neatkarības nodrošināšanai. Būtu vēlams, lai ES pastāvošos standartus padarītu skaidrākus, ja iespējams – sava mandāta ietvaros visai Eiropas Savienībai. Ņemot ES pamattiesību hartu kā pamatu, tā varētu ne tikai formulēt, kurus no saistošajiem noteikumiem ES būtu gatava pieprasīt savām dalībvalstīm un kandidātvalstīm ievērot, bet arī norādīt jomas, par kurām tai kā Savienībai nav intereses. Tajā varētu iekļaut gadījumus no pieņemamas prakses attiecībā uz esošajiem piemēriem.

Skaidri paužot savus standartus, ES nodrošinātu, ka ir iespējams kvalitatīvi novērtēt, vai tiesu varas neatkarība reāli tiek respektēta. Konstitucionālie, likumdošanas un institucionālie noteikumi ir bezjēdzīgi tiesneši, ka ir spiesti pieņemt kādai pusei labvēlīgus lēmumus. Savukārt tas, ka nepastāv kādi konkrēti noteikumi, nenozīmē, ka valsts nepilda savus pienākumus, ja apstākļi kopumā rāda, ka tik un tā šī neatkarība ir panākta. Jo īpaši tas ir tādēļ, ka Eiropas Savienības ietvaros pastāv dažādas pieejas attiecībā uz tiesu varas institūciju veidošanu.

³³ Harta (turpmāk tekstā "ECSJ"), izveidota 1998. gadā, tā nav Eiropas Padomes dokuments, bet to izstrādāja Eiropas Tiesnešu asociācija Padomes vadībā THEMIS plāna ietvaros, un to izdeva Padome [DAJ/DOC (98) 23]. ECSJ izstrādāšanā piedalījās gan Eiropas tiesnešu par demokrātiju un taisnīgumu asociācija (MEDEL), gan Francijas *Ecole Nationale de la Magistrature* (ENM).

³⁴ Turpmāk tekstā UCJ.

Komisijas vērtējums, piemērojot savus standartus, būtu kvalitatīvs un taisnīgs. Nevienai valstij nevajadzētu uzklaut pārmetumus par nespēju izveidot neatkarīgu tiesu varu, vienlaicīgi arī nesāņemot izskaidrojumus, kāpēc tā nav spējusi to izdarīt un ko tai vajadzētu darīt, lai šo situāciju uzlabotu.

II. Tiesu varas neatkarības konstitucionālais un likumīgais pamats

A. Varas dalīšanas vai neatkarības garantijas

Vairums tiesu varas neatkarības standartu rekomendē, ka tiesu varas un atsevišķu tiesnešu neatkarībai ir jābūt noteiktai valsts konstitūcijā vai tai pielīdzināmā līmenī.³⁵ Kaut arī tas nav nepieciešams tiesu varas neatkarības sistēmai – kā to parāda ES pašu dalībvalstu prakse, formāli nosakot konstitūcijā, ka tiesu vara ir atsevišķa vara vai ka tā ir neatkarīga no likumdošanas varas vai izpildvaras, ir vieglāk aizsargāties pret politiski motivētu iejaukšanos. Nepastāvot skaidrībai konstitucionālā līmenī, tiesu vara pastāvīgi riskē, ka tajā varētu iejaukties citi atzari. Ja tiesu vara neveido formāli atsevišķu un līdztiesīgu atzaru, tad augstākstāvošajam atzaram ir jāformulē ierobežojumi attiecībā pašam uz savu darbību, lai tiesneši, kas izskata lietas, varētu rīkoties, balstoties tikai uz savu spriedumu un pakļaujoties tikai likuma prasībām.³⁶

Tiesu varas neatkarības pamatgarantijas ir noteiktas visu kandidātvalstu konstitūcijās, turpretim likumdošanas noteikumi bieži vien ir konstitucionālā līmenī un tiem ir īpašs statuss.³⁷ Dažu kandidātvalstu konstitūcijas skaidri deklarē izpildvaras, likumdošanas varas un tiesu varas dalīšanu (Bulgārija, Slovēnija), turpretim dažās citās (Igaunija un Polija) arī nosaka varu “līdzsvaru”. Čehijas, Ungārijas, Latvijas, Rumānijas un Slovēnijas konstitūcijās varu nošķirtība nav skaidri deklarēta. Dažas konstitūcijas saskaņā ar starptautiskajiem standartiem³⁸ arī formāli garantē tiesu varas atzara kā tāda (Bulgārija,

³⁵ Skat. ANO Pamatprincipi, 1. pants; EP Rekomendācijas, princips 1. (2)(a); UCJ, 2. pants; ECSJ, 1.2. pants. *Taču jāievēro*, ka Eiropas Cilvēktiesību tiesa parasti neuzskata par pārkāpumu gadījumus, kad tiesai ir neatkarība pēc būtības, bet ne oficiāla vai tekstuāla, kā tas ir dažās dalībvalstīs. Skat. *Sramek v. Austria*, 38. paragrāfs (1984). Attiecībā uz tiesas vai tribunāla amatpersonas atcelšanu ir pietiekami, ja aizstāvība pret to “tiek faktiski atzīta un, ja pastāv citas nepieciešamās garantijas”. Skat. *Campbell and Fell v. UK* – Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums 1984. gada 28. jūnijā, A80, 80. paragrāfs.

³⁶ ANO Pamatprincipi, 1., 2., 4. pants; EP Rekomendācijas, 2. pants (a) –(b); UCJ, 1. – 4. pants. Nevienu no starptautiskajiem standartiem netiek runāts par varas dalīšanu, tā vietā tiek pieprasīta tiesnešu un tiesu sistēmu *neatkarība*.

³⁷ Piemēram, Slovēnijā un Ungārijā, lai pieņemtu likuma labojumus attiecībā uz tiesu organizāciju, ir nepieciešams īpašs parlamenta kvorums.

³⁸ ANO Pamatprincipi, 1. pants. Dalībvalstīs nepastāv vienota prakse tiesu varas neatkarības oficiālas pasludināšanas ziņā.

Polija) vai tiesu (Igaunija³⁹, Lietuva⁴⁰, Slovākija⁴¹) *neatkarību*; citas konstitūcijas to nedara.⁴² Atbilstoši Eiropas standartiem⁴³ visas konstitūcijas proklamē atsevišķu tiesnešu neatkarību. No tā izriet, ka tiesneši, veicot savus tiesu varas pienākumus, ir pakļauti tikai konstitūcijai un likumam.

Visas konstitūcijas, neskatoties uz atšķirībām to tekstos, nosaka atšķirīgus uzdevumus katram atzaram vai tiesnešiem, un praksē visas kandidātvalstis uzskata savas tiesu sistēmas kā reāli nošķirtas. Jebkurā gadījumā ir skaidri jāsaprot, ka tiesu vara spēj darboties neatkarīgi, pat ja tā netiek formāli definēta kā *atsevišķa* vara, ja vien tai ir dotas skaidras un nepārprotamas neatkarības garantijas.

Un tomēr būtu vēlams, lai konstitūcijās kaut kādā veidā tiktu skaidri formulēta varas dalīšana vai tiesu varas institucionālā neatkarība, kas būtu nodrošinājums pret jebkuriem mēģinājumiem vājināt tiesu varas neatkarību. Patiesībā šķiet, ka, tā kā pagātnes apstākļi ir veidojuši kandidātvalstu politiskās un legālās kultūras atšķirīgas no tām, kādas tās ir vairumā dalībvalstu, šāda skaidra varas dalīšana liekas būtiski nepieciešama. Vispusīga atzaru nošķirtība efektīvi pasargātu tiesas no joprojām pārmaiņu procesā esošajiem politiskajiem procesiem, kā arī dotu konstitucionālajām tiesām spēcīgu argumentu tiesu varas neatkarības aizstāvēšanai.

B. Tiesu varas pārstāvība

Ja valsts nav skaidri noteikusi tiesu varas pārstāvi attiecībā ar citiem atzariem, tā riskē ar to, ka lielā mērā tiks grauta neatkarības konstitucionālā un likumdošanas aizsardzība, jo tādā gadījumā nebūs neviena partnera, kas varētu nepieļaut, ka citi atzari ar savu rīcību ierobežo tiesu varas prerogatīvu mērogu.

³⁹ Notiek atsaukšanās uz "tiesām" – šis termins nav definēts. Igaunijas Republikas Konstitūcija, 146. pants.

⁴⁰ Konstitūcijā ir noteikts, ka "tiesneši un tiesas" ir neatkarīgi "spriežot tiesu". Lietuvas Republikas Konstitūcija, 109. pants.

⁴¹ Tiek pieminētas tiesas un tiesneši, bet ne viss šis atzars kopumā. Slovākijas Republikas Konstitūcija, 141. (1) un 144. (1) pants.

⁴² Ungārijas, Latvijas un Slovēnijas konstitūcijās šādu nosacījumu nav. Tomēr Latvijas likums "Par tiesu varu" nosaka, ka "līdzās likumdošanas un izpildu varai pastāv neatkarīga tiesu vara", likums "Par tiesu varu", 1. (1) pants. Tāpat arī Satversmes tiesa ir skaidri apliecinājusi varas dalīšanas principu. Satversmes tiesas spriedums, lieta No, 04–07 (99), "Latvijas Vēstnesis", 2000. gada 29. marts. Ungārijā Konstitūcija tiesu varu definējusi tādējādi, ka no tā izsecināma varas dalīšana (Ungārijas Republikas Konstitūcija, X nodaļa), un tāpat arī tas ticis interpretēts Konstitucionālās tiesas spriedumā – 51.1992 (X.23) (nosakot, ka starp tiesu varu un politiskajiem atzariem nav pieļaujama politiska saistība).

⁴³ EP Rekomendācijas, princips I.

ES praksē nepastāv konsenss par to, kādā veidā tiesu varai vajadzētu būt pārstāvētai attiecībā ar citiem valsts atzariem. Dažās dalībvalstīs ir skaidri noteikts konstitucionāls pārstāvis, turpretim citās pārstāvība ir neformālāka. Dažās valstīs tiesu varu pārstāv izpildvara; citās tā pārstāv pati sevi caur īpašām institūcijām, kā, piemēram, tiesu padomēm vai caur augstākajām tiesām. Starptautiskās tiesnešu asociācijas dod priekšroku neatkarīgām institūcijām; padomes var būt efektīvs līdzeklis zemāko tiesu tiesnešu iekļaušanai pārstāvības procesā, un dalībvalstīs tās tiek izmantotas aizvien biežāk.

Līdzīgi ir arī kandidātvalstīs, kurās tiek izmantoti vairāki tiesu varas pārstāvības modeļi: Tieslietu ministrijas pārstāvība (Čehija, Igaunija, Latvija); ministrijas un tiesu padomes (Polija, Rumānija, Slovākija⁴⁴, Slovēnija); tikai vadošās tiesas (Lietuva⁴⁵) vai tikai tiesu padome viena pati (Bulgārija, Ungārija). Tomēr daudzas no šīm institūcijām ir tikai tiesu varas neoficiāli pārstāvji (kā tas ir Čehijā, Igaunijā un Polijā), jo to funkcijas nav skaidri definētas ne konstitūcijās, ne likumos, un bieži vien pārstāvības funkcijas ir izkliedētas un sadalītas starp dažādām institūcijām vai indivīdiem.⁴⁶

Kaut arī teorētiski jebkurš no šiem modeļiem varētu efektīvi pārstāvēt tiesu varu, praksē pārlika paļaušanās uz izpildvaras atzaru rada risku, ka tiesu varai tiks piešķirta mazāka prioritāte sarunās par dažādiem jautājumiem, attiecībā uz kuriem tiesu varas un izpildvaras intereses varētu nonākt konfliktā, sākot no budžeta jautājumiem līdz risinājumiem strīdos par kompetenci. Atsevišķam un neatkarīgam atzaram vajadzētu pašam sevi pārstāvēt un nepaļauties uz citiem atzariem šīs pārstāvības ziņā.

C. Ārkārtējās un kara tiesas

Tiesu varas neatkarības galvenais priekšnoteikums ir tas, ka spriest tiesu ir atļauts tikai likumīgi dibinātām tiesām,⁴⁷ un šis princips ir ietverts visu kandidātvalstu konstitūcijās. Bulgārijā, Igaunijā un Slovēnijā ir skaidri aizliegts izveidot ārkārtējas tiesas. Lietuvā ārkārtēju tiesu izveidošanai ir ierobežojumi, tas atļauts tikai īpašos apstākļos.

⁴⁴ Līdz paredzamo konstitucionālo labojumu ieviešanai 2000. gada februārī, kad tiks radīta tiesnešu padome, tiesu varu pārstāv ministrs un Augstākās tiesas priekšsēdētājs.

⁴⁵ Pārstāvības funkcija ir pārejas posmā pēc 1999. gada konstitucionālās tiesas sprieduma, kas atzina par spēkā neesošām daļu tiesu, kuras ir jānomaina.

⁴⁶ Dažās valstīs, piemēram, Igaunijā, Augstākā tiesa tiek pārstāvēta atsevišķi.

⁴⁷ Skat. ES Pamattiesību harta, 47. pants; ICCPR 14. pants; ANO Pamatprincipi, 5. pants, Eiropas cilvēktiesību konvencija, 6.(1) pants.

Dažās valstīs kara tiesām, kuras ir nepietiekami neatkarīgas no izpildvaras, ir plaša jurisdikcija par lietām, kuras būtībā būtu jāizskata civilajām tiesām.⁴⁸ Kara tiesas, kas tradicionāli bijis līdzeklis, kā izvairīties no tiesu varas aizsardzības, ir likvidētas Čehijā, Lietuvā un Slovēnijā.⁴⁹ Bulgārijā, Rumānijā un Slovākijā⁵⁰ kara tiesām joprojām ir plašas pilnvaras, to skaitā attiecībā uz lietām, kas ierosinātas pret policiju.⁵¹ Arī Polijā ir kara tiesas, un Ungārijā kara tiesu tiesneši darbojas parasto tiesu sistēmas ietvaros.

Tā kā kara tiesām kopumā ir ciešāki sakari ar izpildvaru caur armijas hierarhiju, tās rada divas problēmas. Pirmkārt, kara tiesu tiesnešiem šajās tiesās ir mazāk neatkarības. Otrkārt, kara tiesu darbība samazina civilo tiesu jurisdikciju, kuras aizsargā neatkarības garantijas, un tas var radīt alternatīvu forumu ar neskaidri definētu jurisdikciju.

D. Konstitucionālo tiesu loma

Vairumā kandidātvalstu jaundibināto konstitucionālo tiesu prerogatīva ir likumdošanas un izpildvaras pieņemto mēru izskatīšana, vērtējot to atbilstību konstitūcijai;⁵² pēdējo desmit gadu laikā konstitucionālo tiesu spriedumiem ir bijusi izšķiroša loma, nosakot tiesu kompetences un neatkarību.⁵³ Saskaņā ar dalībvalstu praksi, arī kandidātvalstīs konstitucionālās tiesas parasti atrodas ārpus parastās tiesu sistēmas, un tās netiek uzskatītas par tiesām šaurā nozīmē. Parlamenta un izpildvaras iesaistīšanās konstitucionālo tiesu tiesnešu izraudzīšanā tāpēc parasti ir tiešāka, un tiesneši vienmēr ir iecelti uz noteiktu laiku.⁵⁴

⁴⁸ Uz kara tiesām attiecas tādas pašas prasības tiesu neatkarības ziņā kā uz civilajām tiesām. Salīdz. “*Findlay v. United Kingdom*”, Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums 1997. gada 25. februārī (Nr. 110/1995/16/706), *Reports* 1997-1. Skat. augstā cilvēktiesību komisāra biroja komentāru, “Vienlīdzību tiesu priekšā un tiesības uz izskatīšanu neatkarīgā, likumīgi izveidotā tiesā nosaka likums (14. pants)”: 13/04/84. CCPR *General comment* 13 (Vispārējie komentāri) (21. sesija, 1984. gads).

⁴⁹ Latvijā ir atļautas kara tiesas, taču nav pieņemta attiecīgā likumdošana, kas atļautu to darbību.

⁵⁰ Slovākijā kara tiesas tiek uzskatītas par parastajai tiesu sistēmai piederošām.

⁵¹ Rumānijā ir ieviesti zināmi uzlabojumi, jo tagad Augstākā tiesa ir pēdējās instances tiesa kara tiesu lietās.

⁵² Igaunijā Augstākās tiesas Konstitūcijas izskatīšanas palāta pilda konstitucionālās tiesas funkcijas.

⁵³ Piemēram, Konstitucionālās tiesas spriedums bija izšķirošs Lietuvas tiesu administrācijas sistēmas reformā, un tiesu spriedumi ir noskaidrojuši jautājumus par varas dališanu un tiesu varas neatkarību Ungārijā un Latvijā.

⁵⁴ Igaunijā Augstākās tiesas Konstitūcijas izskatīšanas palātas tiesnešus ievēl Augstākā tiesa *en banc* uz pieciem gadiem no Augstākās tiesas tiesnešu vidus.

Dažās valstīs attiecības starp konstitucionālajām tiesām un parastajām tiesām ir problemātiskas, kas daļēji izskaidrojams ar to ciešajām saitēm ar politiku, un te centrālais jautājums bijis, vai parastām tiesām ir jāpakļaujas konstitucionālās tiesas spriedumiem un vai likumu interpretācija ir konstitucionālo tiesu ekskluzīva prerogatīva. Ungārijā tiesu varas pārstāvji ir asi kritizējuši Tieslietu ministriju par to, ka tā ierosināja parlamentā likumu, kas atļautu konstitucionālajai tiesai pārskatīt Augstākās tiesas spriedumus ar mērķi nodrošināt likumdošanas noteikumu vienotu interpretāciju. Augstākā tiesa (Rumānijā) un zemākās tiesas (Polijā) ir noraidījušas viedokli, ka konstitucionālās tiesas lēmumiem jābūt saistošiem tiesu varas atzaram.

Ja valstis iedibina atsevišķu, pa pusei tiesu varai piederošu institūciju kā konstitucionālo tiesu, kas ir cieši saistīta ar izpildvaru vai likumdošanas varu, šīs tiesas ietekme pār tiesu sistēmu ir jāierobežo tādā pašā veidā kā politisko atzaru ietekme, lai nodrošinātu, ka tā nepamatoti nejaucas tiesnešu likumīgajā lēmumu pieņemšanas sfērā. Uzticot tiesu kontroli parastajām tiesām (kā Igaunijā), tiek samazināts risks, ka citi atzari izmantos šo kanālu tiesu varas ietekmēšanai.

Protams, tik lielā mērā, cik konstitucionālai tiesai ir dotas iztiesāšanas funkcijas, tai arī jābūt tās neatkarības garantijām – kā jebkurai citai parastai tiesai.

E. Noteikumi par amatu nesavienojamību

Personiska un profesionāla dalība organizācijās ārpus tiesu sistēmas neizbēgami rada interešu konflikta iespējas, kā dēļ tiesnešiem var būt grūti saglabāt objektivitāti. Ja šī pierība ir saistīta ar citu atzaru, tiesnesim var būt grūti saglabāt patiesu neatkarību, neapdraudot savu karjeru ārpus tiesu sistēmas. Tāpēc vairums standartu skaidri rekomendē ierobežot tiesnešu ārpusdarba aktivitātes,⁵⁵ kaut arī ECT jurisprudencē un dalībvalstu prakse neatbalsta absolūtu aizliegumu tiesnešiem darboties politiskajos atzaros.⁵⁶

Vairumā kandidātvalstu ir ierobežojumi attiecībā uz tiesnešu iespējām ieņemt amatus izpildvarā, parlamentā vai civildienestā. Ne katra amatu savienošana ir aizliegta; vairākās valstīs tiesnešiem ir atļauts strādāt Tieslietu ministrijā (Čehijā, Polijā, Slovākijā).

⁵⁵ UCJ, 7.(1) pants. ANO Pamatprincipi, 8. pants, no tā var izsecināt, ka tiesnešu tiesības uz pulcēšanos un biedrību veidošanu var ierobežot prasības "saglabāt sava amata cieņu un tiesu varas objektivitāti un neatkarību". Šie paši standarti neizslēdz tiesnešu asociāciju veidošanu. UCJ, 12. pants; ANO Pamatprincipi, 9. pants.

⁵⁶ Skat., piemēram, "*Ettl v. Austria*", Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums 1987. gada 23. aprīlī (No 12/1985/98/146), A 117, 38. paragrāfs; "*Engel and Others v. Netherlands*", Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums 1976. gada 23. novembrī, A 22.

Čehijā un Slovākijā ir parasts, ka tiesneši strādā Tieslietu ministrijā, vienlaicīgi saglabājot savu tiesneša statusu; arī Igaunija un Latvija plāno ieviest šādu praksi. Polijā tiesneši drīkst strādāt ministrijā un vienlaicīgi iztiesāt lietas, kaut arī šāda prakse nopietni apdraud tiesnešu neatkarību.

Noteikumi par amatu nesavienojamību ierobežo arī tiesnešu iespējas tikt ievēlētiem amatā – tāda ir prakse vairumā, bet ne visās dalībvalstīs. Taču dažās kandidātvalstīs tiesneša pilnvaras var uz laiku apturēt (Slovākijā, Slovēnijā), un vēlāk viņš var atgriezties tiesu sistēmā. Tas veicina nevēlami tuvu attiecību veidošanos ar citiem atzariem.

Neskatoties uz amatu nesavienojamības noteikumiem, vairākās valstīs tiesnešus drīkst iecelt dažādās komisijās un komitejās – vēlēšanu (Bulgārijā, Latvijā, Polijā, Rumānijā) vai cilvēktiesību (Latvijā, kurā Augstākās tiesas tiesnesis ir konsultants). Acīmredzot iespēja izvēlēties konkrētus tiesnešus darbībai komitejās dod citiem atzariem iespēju tiesnešus apbalvot vai sodīt nepareizu iemeslu dēļ. Bulgārijā, piemēram, darbs komisijās var nodrošināt būtisku atalgojumu, kas nepieļaujami palielina darbību un ietekmju iespējas. Būtu vēlams, lai par darbu komisijās nepienāktos atalgojums.

Kandidātvalstīs, tāpat kā dalībvalstīs, ir tipiski, ka tiesnešiem nav atļauts būt politisko partiju biedriem vai arī iesaistīties politiskās aktivitātēs. Kaut arī aizliegums iestāties partijās tika ieviests kā reakcija uz komunistisko pagātņi, šis aizliegums joprojām tiek uztverts kā patiens neatkarības garants. Arī dalībvalstīs bieži ir sastopami ierobežojumi attiecībā uz tiesnešu politisko piederību. Šāds aizliegums nepastāv Čehijā⁵⁷ un Slovēnijā.

Visās kandidātvalstīs ir ierobežojumi attiecībā uz tiesnešu saimniecisko vai profesionālo darbību; visās tiesnešiem tiek atļauts nodarboties ar pedagoģisku, zinātnisku vai māksliniecisku darbību. Šie noteikumi atbilst starptautiskajiem standartiem un visumā nodrošina to, ka tiesneši ir objektīvi vai arī tādi šķiet esam.

Deklarācijas: Kaut arī attiecībā uz šo praksi nepastāv ne starptautiski, ne Eiropas standarti, finansu deklarācijas var būt efektīvs līdzeklis, kā palielināt tiesnešu atbildīgumu un cīnīties ar korupciju, neaizskarot viņu neatkarību. Lai pastiprinātu tiesnešu ienākumu caurredzamību un ar mērķi novērst korupciju, dažas kandidātvalstīs ir ieviesušas pieņemamus deklarēšanas noteikumus visiem tiesnešiem (Lietuva, Polija, Slovākija). Tas ir īpaši svarīgi tajās valstīs, kurās diezgan bieži dzirdamas apsūdzības par tiesu varas

⁵⁷ Izņemot konstitucionālo tiesu tiesnešus, kuri nedrīkst stāties partijās.

korumpētību. Taču dažās valstīs pašreizējie deklarēšanas likumi nav pietiekami (Bulgārija, Rumānija). Tā, piemēram, Rumānijā tiesnešiem, savu darbu uzsākot un to pabeidzot, ir jāiesniedz *slepena* finansiālā deklarācija; acīmredzot tas nebūs efektīvs līdzeklis korupcijas ierobežošanai, ja šie rezultāti nebūs publiski pieejami. Deklarācijas netiek prasītas Slovēnijā un Čehijā.

III. Tiesu sistēmas administrēšana un tiesu varas neatkarība

A. Administratīvās atbildības lokalizācija⁵⁸

Ja tām institūcijām, kas ir atbildīgas par tiesu administrēšanu, nebūs ierobežojumi izmantot savu autoritāti, lai ietekmētu tiesnešu lēmumus, laikā gaitā var mazināties tiesu varas neatkarība. Administratīvās autoritātes uzticēšana kādam citam atzaram bez vajadzības palielina motivācijas un iespējas šo ietekmi izmantot. Politiskās iejaukšanās risku varētu samazināt, piešķirot neatkarīgām institūcijām pašpārvaldes tiesības atbilstoši caurredzamām procedūrām, bet tajā laikā pašā laikā tik un tā pieļaut politisko pārstāvību, kas veicinātu atbildīgumu.

Dalībvalstu praksē nepastāv konsenss par to, kādā veidā ir administrējama tiesu vara. Dažās dalībvalstīs tiesu varu administrē izpildvara; citās tā pati pilda šīs funkcijas caur speciālām institūcijām vai augstākajām tiesām. Starptautiskajos standartos arī nav konsensa par ieteikto administrēšanas formu, daži skaidri pieprasa, lai tiesu varu administrētu atsevišķa, tiesnešus pārstāvoša institūcija⁵⁹, turpretim citi tikai pieprasa, lai tā tiktu organizēta tādā veidā, kas nekādi neapdraudētu tiesnešu neatkarību, bet skaidri nenosaka vēlamo metodi⁶⁰ vai arī pieļauj modeļu dažādību.⁶¹ Visi šie atzari atzīst, ka, kā minimums, tiesu varai vajadzētu iesaistīties savā pārvaldē.

⁵⁸ Šī sadaļa galvenokārt pievēršas tām institūcijām, kas ir atbildīgas par vispārīgiem administrēšanas jautājumiem. Konkrēti pašpārvaldes jautājumi – iecelšana amatā, lietu sadalījums, disciplinārlietas un budžetēšana – tiek izskatīti atsevišķā sadaļā un šeit tiek tikai pieminēti.

⁵⁹ ECSJ, 6.pants.

⁶⁰ UCJ, 11.(1) pants, bet nekas vairāk kā, “ja tas netiek nodrošināts tādā veidā, kas balstās sen iedibinātās un pārbaudītās tradīcijās, tad tiesu varas neatkarību realizētu neatkarīgas institūcijas ar būtisku tiesu varas pārstāvību.” Turpat., 11.(2) pants.

⁶¹ EP Rekomendācijas, 2.(c) pants.

Kandidātvalstīs tiek izmantoti vairāki modeļi:⁶² administrē Tieslietu ministrija (Čehijā, Igaunijā, Latvijā,⁶³ Slovēnijā⁶⁴); administrē ministrija un vismaz kaut kādā mērā tiesu padome (Bulgārijā, Polijā, Rumānijā, Slovēnijā⁶⁵); un administrē tiesu padome (Ungārijā). Lietuvā notikušas būtiskas izmaiņas pēc 1999. gada Konstitucionālās tiesas sprieduma, kas atcēla daļu likumu, kas regulē tiesu darbību, bet kuri vēl ir jānomaina; starplaikā Tiesnešu konsultatīvā padome ir uzņēmusies zināmus vadības uzdevumus, gaidot, kad tiks pabeigts jaunais likums par tiesu varu.

Visas kandidātvalstīs kaut daļu administratīvās atbildības ir uzticējušas tiesu priekšsēdētājiem vai padomēm; taču atbildības par budžetu joprojām lielā mērā ir likumdošanas varas un izpildvaras atzaru rokās.⁶⁶ Kā to daļēji pierāda kandidātvalstu pieredze, visās šajās sistēmās ir iespējama neatkarīga tiesu vara, ja vien administratīvajai institūcijai neļauj ar caurredzamu procedūru palīdzību iejaukties tiesnešu neatkarībā attiecībā uz lēmumu pieņemšanu.

1. *Tieslietu ministrija kā galvenais administrators*

Dažās kandidātvalstīs Tieslietu ministrija ir galvenais tiesu varas administrators (Čehijā, Igaunijā, Latvijā, Slovēnijā). Šis modelis ir ļāvis izpildvarai netieši ietekmēt svarīgāko tiesu varas lēmumu pieņemšanu, kontrolējot to, kam vajadzētu būt tīri administratīvam lēmumam, gan legāli, gan arī pārsniedzot savas pilnvaras.

Dažās citās valstīs, kurās Tieslietu ministrija ir saglabājusi ietekmīgu lomu līdzās citām institūcijām (Polijā, Rumānijā, Slovēnijā), izpildvarai paveras nepiemērotas iespējas iejaukties. Polijā, piemēram, vairāki uzdevumi, piemēram, tiesu priekšsēdētāju administratīvā pārraudzība, neizskatīto lietu rindas izskatīšana un tiesu varas budžeta projekta izstrādāšana ir Tieslietu ministrijas ziņā. Slovēnijā tieslietu ministrs, kuram ir tikai ierobežota pārraudzības vara pār tiesu priekšsēdētāju administratīvo darbību, nesēn

⁶² To uzskaitījums būtu līdzīgs tam, kas attiecas uz tiesu varas pārstāvību; kaut arī dažās valstīs, piemēram, Slovēnijā, šīs funkcijas ir dalītas, parasti tās tomēr ir apvienotas vienā institūcijā.

⁶³ Tiesnešu konferencei kā pašpārvaldes institūcijai ir arī dažas ļoti ierobežotas padomdevēja un vēlēšanu funkcijas. Tā apspriēz tiesu prakses jautājumus un iesniedz Augstākās tiesas plēnuma iesniegumus par likuma piemērošanas izskaidrojumiem; tā ievēlē Tiesnešu kvalifikācijas kolēģijas un Tiesnešu disciplinārkolēģijas locekļus.

⁶⁴ Slovēkija ir nesēn izdarījusi labojumus Konstitūcijā tādā veidā, ka tā pieprasa tiesu administratīvās reformas, taču nav pieņēma to ieviešanai nepieciešamā likumdošana.

⁶⁵ Slovēnijā administratīvo autoritāti dala tiesu padome, Tieslietu ministrija un Augstākā tiesa.

⁶⁶ Budžetēšanas vara tiek sīkāk iztirzāta turpmāk – IV. sadaļā.

mēģināja paplašināt savu kompetenci līdz tiesu darbības kompetences novērtēšanai,⁶⁷ kas pavērtu iespēju izpildvarai izlases kārtā pārbaudīt tiesas. Rumānijā tiesneši ziņo, ka ministrijas inspektori viņus iebiedējoši un iejaucoties viņu lēmumu pieņemšanas neatkarībā, pārbaudot lietu materiālus, lai noteiktu, vai likums ticis pareizi piemērots.⁶⁸

2. *Tiesu padomes administrācija*

Viena no alternatīvām kāda viena atzara kontrolei ir nodibināt pilnīgi neatkarīgas, nevienam no šiem atzariem nepiederošas institūcijas. Vairumā kandidātvalstu tāpat kā Francijā un Itālijā ir nodibinātas tiesu padomes – parasti to locekļus ieceļ vai ievēlē dažādie atzari – dažādu tiesu varas funkciju administrēšanai. Dažās – Bulgārijā, Ungārijā, Polijā, Rumānijā un Slovēnijā – padomēm ir dažādās pakāpēs uzticēta ievērojama vara.

Kaut arī padomes nav vienīgais administratīvās neatkarības nodrošināšanas līdzeklis, padomes var ierobežot izpildvaras un likumdošanas varas lomu tiesu ikdienas darbā, tādējādi atceļot vienu no svarīgākajiem ārējās ietekmes ceļiem, tajā pašā laikā pieļaujot arī ārpus tiesu varas pastāvošu viedokļu un interešu pārstāvību. Starptautiskās tiesnešu asociācijas rekomendē neatkarīgas institūcijas tiesnešu pārstāvībai kā visefektīvāko tiesu varas neatkarības nodrošināšanas veidu,⁶⁹ un šādas padomes pastāv vairākās dalībvalstīs.

Taču ne visās valstīs šīs padomes darbojas vienādi. Padomes uzbūve ietekmē tās spēju nodrošināt tiesu varas neatkarību – daudzām padomēm (piemēram, Bulgārijā) ir pārāk ierobežoti resursi un personāls, lai tās varētu pārņemt administratīvos pienākumus, kurus agrāk veica ministrijas darbinieki. Ungārija šai padomei ir piešķirusi gandrīz vai izņēmuma varu, turpretim četrās citās valstīs administratīvo varu daļa padome un tieslietu ministrija. Dažās citās valstīs padomes realizē tikai ierobežotas administratīvās, pārraudzības, disciplinārās vai konsultatīvās funkcijas.

⁶⁷ Augstākās tiesas, Tiesnešu biedrības un Tiesu padomes opozīcija piespieda valdību atteikties no šī priekšlikuma.

⁶⁸ Piecu apgabaltiesu tiesnešu sniegtā informācija 2001. gada aprīlī; Atvērtās sabiedrības institūta apaļā galda diskusiju dalībnieku izteikumi 2001. gada 26. martā Bukarestē. *Paskaidrojoša piezīme: ASI organizēja apaļā galda diskusijas vairākās kandidātvalstīs, lai uzklautu kritiku par Ziņojumiem par atsevišķām valstīm to projekta stadijā. Dalībnieku ekspertu vidū bija valdību pārstāvji, Komisijas delegācijas, tiesu varas un sabiedrisko organizāciju pārstāvji, Atsauces uz šo sanāksmi nav vērtējamas kā kāda dalībnieka izteiktā viedokļa īpašs apstiprinājums.*

⁶⁹ UCJ, 11.(2) pants; ECSJ, 6. pants.

a. Padomes ar gandrīz izņēmuma varu: Ungārija

Vienā spektra galā atrodas ietekmīgā Ungārijas Nacionālā tieslietu padome, kura realizē lielāko daļu no tiesu varas funkcijām, kuras agrāk veica Tieslietu ministrija. Padome atbild par uzdevumiem, kas ir saistīti ar tiesu administrēšanu un tiesnešu izraudzīšanos, paaugstināšanu amatā, novērtēšanu un apmācību; tāpat zināmi pienākumi ir arī tiesu priekšsēdētājiem un tiesnešu sastāvam. Padomes budžetārā atbildība ir daudz ierobežotāka; tā iesniedz tiesu budžeta projektu valdībai.

Daži kritiķi uzskata, ka padomes darbība – padomei ir daudz darbinieku – ir pārāk birokrātiska un būtībā palielina tiesnešu administratīvo slogu. Daži apgalvo, ka īstā vara ir padomes biroja, nevis pašas padomes rokās. Daudzi no biroja darbiniekiem ir agrāk strādājuši Tieslietu ministrijā, un tiek apgalvots, ka viņu domāšanā joprojām atspoguļojoties iepriekšējā sistēma, kad tiesas bija skaidri pakļautas ministrijas birokrātijai.

b. Padomes ar plašu atbildību: Bulgārija, Polija

Virzoties tālāk pa maksimālās atbildības spektru, divas valstis ir izveidojušas tiesu padomes ar plašu ietekmi attiecībā uz tiesu varas neatkarību. Bulgārijas Augstākajai tiesu padomei ir ļoti plašs oficiālais kompetences loks: tā nosaka tiesnešu skaitu, iesniedz tiesu varas budžeta projektu valdībai, iesniedz priekšlikumus valsts prezidentam par Augstākās tiesas un Augstākās administratīvās tiesas priekšsēdētāju iecelšanu, kā arī darbojas kā tiesu varas disciplinārā autoritāte. Padome ieceļ un atlaiž tiesnešus, un tā var atcelt tiesneša imunitāti, ja to pieprasa ģenerālprokurors. Taču Bulgārijas padome pārstāv visu maģistrātu, ieskaitot prokurorus un izmeklētājus. Padome sanāk kopā reti, un tai ir ierobežots darbinieku skaits un resursu apjoms, kāpēc durvis ir atvērtas izpildvarai, kuras rīcībā ir lielāki resursi. Īstenībā ministrija kontrolē daudzas administratīvās funkcijas, un dažās jomās administratīvās autoritātes divējāda avots ir radījis zināmas ne-skaidrības.

Polijā Nacionālajai tiesu padomei ir mazāk varas nekā attiecīgajai padomei Bulgārijā. Tās kompetencē ir daži personāla un statusa jautājumi, piemēram, pieteikumu izskatīšana uz tiesnešu amatiem, rekomendāciju izstrādāšana valsts prezidentam attiecībā uz iecelšanu amatos un lēmumu pieņemšana par tiesnešu pārcelšanu citos amatos. Kā minēts iepriekš, atbildība par budžetiem, tiesu priekšsēdētāju pārraudzība un apmācība ir palikusi Tieslietu ministrijas ziņā.

c. Jauktās sistēmas: Slovēnija

Slovēnijā administrācija ir sadalīta starp Augstāko tiesu, Tieslietu ministriju un Tiesu padomi. Padome izlemj vissvarīgākos personāla un statusa jautājumus, kas skar tiesu varu; Augstākā tiesa iesniedz izpildvarai tiesu budžetu, kaut arī padome konsultē parlamentu budžeta jautājumos.

d. Padomes ar ierobežotu varu: Lietuva, Rumānija

Citas valstis ir izveidojušas padomes, kuru administratīvā vara – un arī spēja nodrošināt tiesu varas neatkarību – ir daudz ierobežotāka. Lietuvā Tiesnešu padome konsultē valsts prezidentu jautājumos par tiesnešu iecelšanu un paaugstināšanu amatā, pārcelšanu un atlaišanu, kā arī ievēlē tiesnešu eksaminācijas komisijas locekļus. Saņemot sūdzības no kāda tiesneša, padome izvērtē, vai ir noticis pārkāpums pret tiesneša neatkarību. Likumprojekts par tiesām būtiski paplašina Tiesnešu padomes un jaunās Nacionālās tiesu administrācijas administratīvo autoritāti, būtiski samazinot izpildvaras ietekmi. Kamēr jaunais Likums par tiesām nav stājies spēkā, padome praksē ir uzņēmusies zināmā mērā plašāku varu nekā tas ir oficiāli definēts likumdošanā.

Rumānijā maģistrāta Augstākā padome darbojas kā disciplināra aģentūra un nominē valsts prezidentam tiesnešus iecelšanai amatā, bet tai nav citas administratīvas vai pārraudzības varas, ko saglabājusi Tieslietu ministrija.

e. Konsultatīvās padomes: Slovākija

Slovākijas Tiesnešu padome ir tikai konsultatīva institūcija; tās spējas atbalstīt tiesu varas neatkarību ir atkarīgas no publicitātes un starpnozaru sakariem. Nesens konstitūcijas labojums paplašina padomes varu, iekļaujot tiesnešu kandidātu nominēšanu, tiesnešu iecelšanu amatā un pārcelšanu, ieteikumu sniegšanu tiesnešu atbrīvošanai no amata un disciplināro tiesu iedibināšanu. Taču to visu nodrošina likumdošana vēl nav pieņemta, un pagaidām nav skaidrs precīzs padomes varas apjoms.

f. Tiesu padomju sastāvs

Gluži tāpat kā padomes atšķiras tām piešķirtās varas ziņā, atšķirīgi ir arī to izveides modeļi, kas var būtiski ietekmēt to neatkarību un efektivitāti. Acīmredzot, ja padomes mērķis ir samazināt politisko atzaru ietekmi, nebūtu labi tās piepildīt ar amatā ieceltiem locekļiem, kas ir tieši pakļauti valdībai vai parlamentam.

Vairumam padomju ir jauka uzbūve – ieskaitot tiesnešus un dažādas kombinācijās – prokurorus, advokātus un valsts amatpersonas, un locekļu ievēlēšanas tiesības pieder gan tiesu varai, gan izpildvarai, gan likumdošanas varai. Tas nodrošina to atbildīgumu ar jēgpilnu iesaistīšanos politiskajos atzaros, kā arī zināmu neatkarības pakāpi tiesu varai. Dažās padomēs vairākumā ir tiesneši (Ungārijā pieci no desmit;⁷⁰ Lietuvā visi;⁷¹ Polijā

⁷⁰ Augstākā tiesa ievēlē vienu delegātu, un tiesu plenārsēde, kas organizēta apgabala līmenī, ievēlē deviņus tiesnešus. Padomei ir pieci pastāvīgi biedri, kas nav tiesneši: tieslietu ministrs, ģenerālprokurors, Nacionālās advokātu kolēģijas prezidents un divi parlamenta locekļi.

⁷¹ Visi locekļi ir tiesneši; taču izpildvarai var būt zināma ietekme par padomes izveidošanu, jo valsts prezidents un tieslietu ministrs katrs padomē ieceļ divus tiesnešus.

astoņi no septiņpadsmit;⁷² Rumānijā pieci no desmit;⁷³ Slovēnijā pieci no sešiem⁷⁴), turpretim Bulgārijā tiesneši ir mazākumā.⁷⁵ Tādas padomes izveidošana, kurā vairākums pārstāv izpildvaru vai likumdošanas varu, var būt pretrunā ar mērķi nošķirt administratīvās funkcijas no politiskajiem atzariem.

Dažās valstīs (Ungārijā, Lietuvā, Slovēnijā) ir nodrošināts, ka tiek pārstāvēta visa tiesu vara – šī procedūra var palīdzēt samazināt nelikumīgas iekšējas iejaukšanās risku tiesu varas neatkarībā, nodrošinot visa līmeņa tiesnešiem balsis tiesības administratīvā vai noteikumus izstrādājošā orgānā, turpretim Rumānijā nesamērīgi liela vieta ir ierādīta augstākajai tiesu varai, kas neierobežo risku, ka var notikt iejaukšanās tiesu sistēmas ietvaros.

⁷² Četri locekļi ievēlēti no Parlamenta, divi no Senāta, kā arī tieslietu ministrs.

⁷³ Rumānijā padome pārstāv maģistrātu, ieskaitot prokurorus. Šajā kontekstā ir atbilstoši, ka tiesnešiem tajā ir tikai daļēja pārstāvība; kaut gan, protams, vienota tiesnešu un prokuroru administrācija rada problēmas tiesu varas neatkarībai.

⁷⁴ Nacionālā asambleja ievēl piecus tiesnešus.

⁷⁵ No 25 locekļiem sastāvošajā padomē ir 13 maģistrāta pārstāvji, ieskaitot prokurorus un izmeklētājus, tātad tajā ir tikai apmēram seši tiesneši (ieskaitot Augstākās un Augstākās administratīvās tiesas priekšsēdētājus *ex officio*). Vienpadsmit no nemaģistrāta vietām ieņem parlamenta ievēlētie locekļi, un ģenerālprokurors ir loceklis *ex officio*; tādējādi likumdošanas vai izpildvarai piederošajiem locekļiem ir skaidrs pārsvars.

IV. Finansiālā autonomija un finansējuma līmenis

A. Budžetēšanas process

Lai kāda būtu valsts konstitūcijā paustā nostāja pret tiesu varas neatkarību, tiesu varas brīvība neatkarīgi darboties var tikt nopietni apdraudēta, ja tā ir nepamatoti pakļauta citiem atzariem attiecībā uz savu materiālo nodrošinājumu. Parlaments var mainīt kopējo tiesu finansējumu; izpildvara var finansējumu sadalīt starp tiesām nevienmērīgi. Kaut arī ir normāli – un pilnībā atbilst Eiropas praksei⁷⁶ –, ka tiesu vara saņem finansējumu tikai caur parlamenta piešķirumu un izpildvaras sadalījumu, šos procesus iespējams izmantot, lai sodītu un apbalvotu tiesas par kādu konkrētu tiesnešu darbību. Apziņa vien, ka tā var notikt, var laupīt tiesnešiem drosmi pieņemt spriedumus, kas būtu pretrunā ar cita atzara vēlmēm.

Kandidātvalstīs atbildība par tiesu varas budžeta izstrādāšanu un tā sadali atsevišķām tiesām lielākoties ir tās pašas institūcijas kompetencē, kas kontrolē parastās tiesu sistēmas administratīvās darbības.⁷⁷ No tā izriet, ka tur, kur Tieslietu ministrijai ir pilna vai dalīta administratīvā atbildība par tiesām, tā izstrādā tiesu varas budžetu, piešķir resursus atsevišķām tiesām un pārrauga resursu izlietojumu (Čehijā, Igaunijā, Latvijā, Polijā, Rumānijā, Slovākijā).

Tur, kur tiesu padomēm ir jūtama administratīva kontrole pār tiesām (Bulgārijā, Ungārijā), tās ir lielā mērā iesaistītas budžetēšanas procesā. Ungārijā Nacionālā tieslietu padome izstrādā tiesu budžeta projektu un iesniedz to valdībai. Valdībai padomes projekts nav saistošs, taču tai ir pienākums paskaidrot parlamentam iemeslus, kāpēc tā atkāpjas no padomes priekšlikumiem.⁷⁸ Bulgārijā tiesu varas atzara budžeta projektu izveido Augstākā tiesu varas padome. Bulgārijas Konstitucionālā tiesa uzskata, ka valdības

⁷⁶ Starptautiskie standarti kopumā neizsakās par tiesu varas konkrēto lomu budžeta veidošanas procesā. ANO Pamatprincipi, 7. pants, nosaka tikai to, ka valstīm ir jānodrošina adekvāti resursi, bet kādu konkrētu procesu neiesaka. UCJ pieprasa, lai tiesu varai būtu iespēja “piedalīties vai tikt uzklaustītai diskusijās”, kas attiecas uz materiālo atbalstu. 14. pants.

⁷⁷ Vairumā kandidātvalstu augstākajām tiesām ir atsevišķa sadaļa budžetā (izņemot Čehiju); visās kandidātvalstīs atsevišķa sadaļa ir konstitucionālajām tiesām. Lietuvā Konstitucionālā tiesa sprieda, ka tiesas finansiālā neatkarība pieprasa, lai valdība izstrādā tai atsevišķu budžetu, nevis piešķir finansējumu caur Tieslietu ministriju. Konstitucionālās tiesas spriedums 1999. gada 21. decembrī, “Vēstnesis”, 1999, Nr. 109 -3192.

⁷⁸ Tiek ziņots, ka valdība ne vienmēr šo prasību ievērojusi.

pienākums ir ietvert Padomes priekšlikumus budžeta projektā bez izmaiņām un iesniegt to Nacionālajai Asamblejai. Taču valdība arī drīkst formulēt pati savus priekšlikumus un iebildumus, un praksē Parlaments ir pieņēmis valdības variantu.

Slovēnijā Nacionālā tieslietu padome un Augstākā tiesa daļa budžetēšanas atbildību: Augstākā tiesa sagatavo un iesniedz budžetu valdībai; parlamenta debašu laikā Augstākās tiesas un padomes pārstāvji piedalās kompetento parlamenta komiteju sesijās. Lietuvā notiek pārmaiņas, tiesas budžetus iesniedz tieši Finanšu ministrijai.

Nav pierādījumu par to, ka šie modeļi garantētu efektīvāku tiesu varas materiālo interešu pārstāvību nekā citi modeļi. Nevienā gadījumā padomei nav efektīvas kontroles par visu budžeta priekšlikumu tiesu varai kopumā, un, protams, budžeti beigu beigās pakļaujas likumdošanas varas lēmumiem. Visās šajās valstīs tiesnešiem trūkst pārstāvības izšķirošajā stadijā, kad budžets tiek apspriests kabinetā. Piemēram, 1998. gadā Slovēnijā fakts, ka tieslietu ministrs atteicās piedalīties budžeta apspriešanā, gandrīz noveda pie tā, ka tika slēgtas reģionālās un apgabaltiesas.

Ir jābūt iedibinātai skaidrai un precīzai aizsardzībai, lai nodrošinātu, ka finansējums netiek izmantots tiesnešu sodīšanai vai viņu pieņemto lēmumu iesaldēšanai. Ja budžeta rekomendāciju izstrādāšanas pienākumu uztic neatkarīgai institūcijai – tādai kā tiesu padomei –, tad var ierobežot izpildvaras iespējas mazināt tiesu varas neatkarību. Finansējumu tik un tā piešķirs parlaments, taču tādi risinājumi kā obligātais finansējuma līmenis vai asīgnējums uz vairākiem gadiem vai pa blokiem varētu mazināt likumdošanas varas iejaukšanās iespējas.

Gadījumā, ja budžeti tiek sagatavoti bez tiesnešu aktīvas līdzdalības, vadošajiem politiķiem vajadzētu publiski demonstrēt atbalstu tiesu finansējuma depolitizēšanai ar atbilstošas likumdošanas un attiecīgas izpildvaras rīcības palīdzību. Politiskajiem atzariem vajadzētu apņemties nodrošināt konkrētu finansējuma līmeni vai arī noteikt konkrētus un objektīvus principus finansējuma piešķiršanai, kas šo jautājumu noliktu ārpus politikas sfēras. Visos līmeņos augstāks caurredzamības līmenis un lielāks regulārs tiesnešu ieguldījums budžeta sagatavošanas gaitā apgrūtinātu rīcību tām pusēm, kas cenšas ietekmēt tiesu varu, izdarot “spiedienu caur budžetu”.

Nepastāv skaidrs standarts par pienācīgo tiesu varas finansējuma līmeni kā konkrētu daļu no visa valsts budžeta. Varētu būt iespējams noteikt standartus par to, kā pasargāt finansējuma līmeni pret patvaļīgiem samazinājumiem.⁷⁹ Kaut arī vienotu pieeju atrast ir grūti, neviena no dalībvalstīm pēdējo desmit gadu laikā nav samazinājusi tiesu

⁷⁹ Salīdz. UCJ, 13.(1) pants; ECSJ, 8. pants.

administrēšanas budžetus.⁸⁰ (Šajā ziņā īpaši izceļas Polija: finansējums, kas tiesu varai ir pašreizējā budžetā – 1,37%, nākamajā gadā tiek samazināts līdz 1,29%.) Taču pat tajās kandidātvalstīs, kurās tiesu varas finansējums ir bijis stabils, kopš brīža, kad radikāli ir palielinājies tiesnešu skaits un pieaudzis tiesu noslogojums ar lietām, nav sekojis attiecīgs budžeta piešķiruma palielinājums.

B. Darba apstākļi

Starptautiskie standarti prasa, lai tiesām būtu pienācīgs finansējums, lai būtu iespējams nodrošināt to netraucētu darbību,⁸¹ un dalībvalstu prakse šiem standartiem atbilst. Skaidrs, ka labi apmācīti, zinoši un prasmīgi tiesneši, kas nav pārslogoti, ir labākā situācijā, lai pretotos nepieļaujamai ietekmei, nekā viņu mazāk kompetentie kolēģi. Slikti darba apstākļi var apdraudēt tiesu varas neatkarību; dažos gadījumos šie standarti var būt tik zemi, ka tie radikāli samazina tiesu darbības efektivitāti un palielina stimulu izmantot korupciju, lai apiētu neefektīvās un pārslogotās tiesas, un tādējādi palielina sabiedrības un politiķu atbalstu ciešākai tiesu varas darbības uzraudzībai. Tāpat arī slikti darba apstākļi var ierobežot tiesnešu spējas aizstāvēt savu neatkarību, piespiežot viņus pārmērīgi daudz pūļu veltīt administratīviem jautājumiem, kā arī apdraudēt viņu objektivitāti, liekot viņiem pašauties uz palīdzību, kas nāk no nepiederošām pusēm.

Kaut arī pēdējo desmit gadu laikā kandidātvalstīs algas ir palielinātas, tomēr tiesneši joprojām veic savus pienākumus sliktos apstākļos. Daudzi tiesneši strādā nepiemērotās telpās ar minimālu aprīkojumu un palīgpersonālu; dažos gadījumos nav pieejami pat galvenie juridiskie teksti, piemēram, oficiālie vēstneši. Dažās vietās Rumānijā, piemēram, vienā kabinetā strādā četri līdz seši tiesneši. Tiek ziņots par ļoti sliktiem apstākļiem Bulgārijā, Latvijā, Lietuvā un Slovākijā. Polijā mazās tiesas ir daudz labāk aprīkotas nekā lielās. Par sliktiem darba apstākļiem tiek ziņots no visām valstīm. Tāpat arī pastāv būtiskas atšķirības starp tiesām vienas valsts robežās, bieži vien vislielāko telpu trūkumu izjūt galvaspilsētu tiesas.

Liekas, ka gandrīz visās valstīs kopš 1990. gada ir būtiski pieaugusi tiesnešu noslogotība. Aizvien pieaugot lietu skaitam, kas tiesām ir jāizskata, netiek palielināts darbinieku skaits, resursi un tehnoloģijas jauninājumiem. Latvijā lielā noslogotība un no tās izrietošais neizskatīto lietu apjoms novedis pie ierastiem procesuālo garantiju pārkāpumiem

⁸⁰ Džuzepes di Federiko, Boloņas universitātes Nacionālās pētniecības padomes Tiesu sistēmu pētniecības institūta direktora sniegtā informācija.

⁸¹ Skat. ANO Pamatprincipi, 7. pants; UCJ, 14. pants.

(attiecībā uz laicīgu apelāciju izskatīšanu un pirmstiesas aizturēšanas apelāciju izskatīšanu), kā dēļ mazinājies sabiedrības atbalsts visai tiesu varai kopumā.⁸²

Šķiet, ka kandidātvalstīm kopumā nav izdevies kompensēt to investīciju trūkumu, kas izjūts komunisma valdīšanas desmitgadēs. Kā daļējas sekas tam ir stāvoklis, ka tiesas joprojām ir nepieņemami neefektīvas, pakļautas korupcijai un tāpēc mazāk pasargātas pret uzbrukumiem to neatkarībai. Īpaši atzīmējams ir Polijas un Ungārijas progress šo problēmu risināšanā, kaut arī tur apstākļi ir slikti.

C. Darba samaksa

Pietiekams atalgojums ir nepieciešama garantija pret risku, ka nabadzības nomākti tiesneši nebūs spiesti tirgoties ar taisnīgumu, lai spētu savilkt galus kopā; turklāt arī algas apjoms bieži vien ir saistīts ar prestižu, kas var pasargāt tiesnešus pret nepieļaujamiem ietekmēšanas mēģinājumiem, īpaši no strīdus pusēm. Kaut arī tiesnešu algām nevajadzētu būt gluži identiskām tām, kas tiek saņemtas politiskajā atzarā, pamatoti ir argumenti par labu tam, ka vienlīdzība algas ziņā arī uzsver to, ka šie atsevišķie atzari ir vienlīdzīgi. Starptautiskie standarti dažādos formulējumos prasa, lai algas būtu “samērojamas ar profesijas cieņu”⁸³ vai vienkārši būtu “adekvātas”⁸⁴. Taču kopumā dalībvalstīs nav noteikta aizsardzība pret algas pazemināšanu.⁸⁵

Pēdējo desmit gadu laikā kandidātvalstīs tiesnešu algas ir būtiski paaugstinātas, un tagad tās vairāk vai mazāk ir pielīdzināmas tām, ko saņem parlamenta locekļi vai valsts ierēdņi vadošos amatos.⁸⁶ Piemēram, Latvijā Augstākās tiesas tiesnešu algas ir

⁸² Kaut arī reģionā pastāv zināmas atšķirības, tomēr visas valstis kaut kādā mērā cieš no garo neizskatīto lietu rindu problēmas, ko radījis darba apjoma pieaugums. Igaunijā šis rindas ir saistītas ar krievu iedzīvotāju situāciju, it īpaši rūpnieciskajā ziemeļaustrumu rajonā, kur dzīvo galvenokārt krievvalodīgie un kur nav aizpildīts nesamērīgi liels skaits tiesnešu vietu, tādējādi pārslogojot tur strādājošos tiesnešus. Ungārijā un Latvijā no vislielākās pārslodzes cieš galvaspilsētas.

⁸³ EP Rekomendācijas, III.1.b. princips.

⁸⁴ ANO Pamatprincipi, 11. pants; ECSJ, 8. pants (kurā adekvāti līdzekļi tiek skaidroti kā tādi, kuriem “jānodrošina tiesneša patiesa ekonomiska neatkarība...”).

⁸⁵ Tikai Īrijas konstitūcijā ir noteikts aizliegums samazināt tiesnešu algu. Ernsta Markela, Austrijas Augstākās tiesas prezidējošā tiesneša sniegtā informācija.

⁸⁶ Polijā tiesneši, kas saņem mazāku samaksu nekā parlamenta locekļi, ir iesnieguši vairāk nekā 500 prasību tiesām un Konstitucionālajai tiesai, atsaucoties uz Konstitūcijas noteikumu, lai tiesneša darba apmaksu atbilstu tiesneša amata cieņai un pienākumiem, apgalvojot, ka šie noteikumi pieprasa, lai algas dažādos atzaros būtu vienādas. Izskatot šo jautājumu, Konstitucionālā tiesa pārkāpumu nesaskatīja.

vienādas ar augstāko atalgojumu, ko saņem pirmās kategorijas ierēdņi, turpretim tiesneši apgabaltiesās saņem 85 procentus no šī apjoma; pie algām ir noteiktas piemaksas, atbilstoši tiesneša līmenim, kaut arī reizēm tiesneši sev pienākošās piemaksas pilnā apjomā nesaņem. Par to, ka viņu algas nav atbilstošas viņu stāvoklim, ir īpaši sūdzējušies Polijas un Slovēnijas tiesneši.

V. Tiesneša amats

Procedūrai, kas regulē tiesneša karjeras gaitu no iecelšanas amatā caur dažādiem paugstinājumiem amatā līdz pat pensijai, vajadzētu pastāvēt ārpus politiskiem apsvērumiem; taču, ja vien nav ieviestas attiecīgās garantijas, rīcības brīvība, kas neizbēgami ir saistīta ar tiem lēmumiem, kas ietekmē tiesneša karjeru, rada iespējas citām personām tiesnešus sodīt vai atalgot, pamatojoties uz viņu spriedumu būtību.

A. Izraudzīšanās process

Laika gaitā tīri politisks jauno tiesnešu izraudzīšanās process var sašķobīt tiesu sistēmu par labu tai institūcijai, kas šo izraudzīšanas procesu kontrolē, īpaši tad, ja šai institūcijai ir ilgstoša institucionāla ietekme uz tiesneša karjeru. Tomēr, liedzot politiskajiem atzariem jebkuru ietekmi attiecībā uz tiesnešu izvēli, rodas risks, ka tiesu vara varētu nonākt izolācijā no demokrātiskās sabiedrības, kurai tā kalpo – un, tik tiešām, potenciālā ietekme ir salīdzinoši neliela, ja apsvērumi attiecībā uz izvēli neierobežo turpmāko tiesnešu neatkarību, veicot amata pienākumus. Katrā ziņā starptautiskie standarti un dalībvalstu prakse neaizliedz politisko atzaru dalību tiesnešu sākotnējās izvēles procesā.⁸⁷ Starp kandidatvalstīm attiecībā uz izvēles procesu ir divi aspekti, kas no tiesu varas neatkarības viedokļa šķiet problemātiski: pārbaudes periods jauniem un nepārbaudītiem tiesnešiem,⁸⁸ kā arī politiskā ietekme attiecībā uz iecelšanu amatos augstākajās tiesās.

Pārbaudes periods un jaunie tiesneši: Daudzās Eiropas valstīs iecelšana amatā uz pārbaudes laiku tiek uzskatīta par nepieciešamu līdzekli, kas ļauj atsijāt šim amatam nepiemērotus indivīdus, bet netiek uzskatīta par draudu tiesu varas neatkarībai. Vairākas dalībvalstis izmanto pārbaudes periodus, kuru laikā darbojas ierobežotas neatkarības garantijas. Bieži vien tiek atzīmēts, ka jaunajiem tiesnešiem trūkst pieredzes un brieduma, lai

⁸⁷ Skat. “*Campbell and Fell v. UK*”, Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums 1984. gada 28. jūnijā, A80 (prasība, lai kandidāti būtu “godīgi un spējīgi” cilvēki un ka izvēle nav notikusi, vadoties pēc “nepieļaujamiem motīviem”, un nav bijusi diskriminējoša); EP Rekomendācijas, I.2.c. princips (iesaka, ka autoritātei, kas veic izvēli, jābūt “neatkarīgai no valdības un administrācijas [..]”, bet piezīmē, ka “konstitucionālie vai likumdošanas noteikumi vai tradīcija” var atļaut, ka tiesnešus ieceļ amatā politiķi, un tādos gadījumos tiek ieteikta caurredzama un neatkarīga procedūra praksē); UCJ, 9. pants (pieprasa, lai iecelšana amatā notiktu saskaņā ar objektīviem kritērijiem attiecībā uz profesionālo kvalifikāciju[.]” bet arī netieši pieļaujot, ka to varētu darīt politiskas institūcijas atbilstoši “iedibinātai un pārbaudītai” tradīcijai.

⁸⁸ Pārbaudes periodu iespējams uzskatīt par iecelšanas problēmu amatā bez pilnvaru termiņa ierobežojuma.

viņi spētu tikt galā ar plašu neatkarības piešķirumu. Protams, tā kā sabiedrība tiesnešiem piešķir neatkarību tādēļ, lai svarīgos jautājumos būtu nodrošināti objektīvi lēmumi, ir pamats uzskatīt, ka tiesnešiem jābūt gataviem izmantot šo savu brīvību ar atbildības sajūtu, bet ne kā visatļautību.

Kaut arī vairumā kandidātvalstu modeļos pastāv būtiskas atšķirības, ceļš uz tiesneša amatu pieprasa pārbaudes periodu vairāku gadu garumā, pirms tiek pieņemts lēmums par iecelšanu amatā ar pilnvarām uz neierobežotu laiku; tikai Čehija, Slovākija un Slovēnija piešķir pilnvaras uz neierobežotu laiku tūlīt pēc iecelšanas amatā.⁸⁹

Tāču ir skaidrs, ka pārbaudes perioda laikā tiesneši var uzskatīt par nepieciešamu rēķināties ar to, kādu ietekmi uz viņu karjeru varētu atstāt tādi lēmumi, kas neapmierina tās amatpersonas, kas nosaka, kurš tiek iecelts amatā pastāvīgi. Ieguvumi attiecībā uz augsti kvalificētu tiesnešu korpusa iegūšanu ir jāizsver pret iespējamo kaitējumu, kas tiek nodarīts tiesu varas neatkarībai. Tas jo īpaši jāņem vērā tādēļ, ka iespējami vairāki soļi, ko valstis varētu spert, lai uzlabotu jauniecelto tiesnešu kvalitāti un profesionālo briedumu, tādējādi izvairoties no nepieciešamības iejaukties tiesu varas neatkarībā pēc tiesneša iecelšanas amatā vai to mazināt.

Tā vietā, lai ierobežotu neatkarību, pamatojoties uz pieņēmumu, ka jaunie tiesneši nav spējīgi tikt ar to galā, valstis varētu strādāt pie tā, lai mainītu jaunpienākušo tiesnešu sastāvu, lai jau pašā sākumā likvidētu tiesu varas bezatbildības problēmu, atzīstot, ka demokrātiskā sabiedrībā tiesu varas neatkarībai ir jauna, īpaši atzīta nozīme. Citiem vārdiem sakot, netiktu ierobežotas neatkarības garantijas, lai piemērotos tiesnešu kopumam, bet otrādi. Šīs sistēmas mērķis būtu radīt tiesnešus, kas spēj iztiesāt lietas ar atbildības sajūtu, bet nevis ierobežot viņu iespējas to darīt, pamatojoties uz viņu nespēju to darīt.

Ideālā variantā pārbaudāmajiem kandidātiem vajadzētu piemērot caurredzamas un neitrālas akceptēšanas procedūras – vēlams, lai tās veiktu institūcija, kas turpmāk neiesaistās tiesnešu vērtēšanā vai paaugstināšanā amatā viņu karjeras laikā; šo lēmumu nedrīkst ietekmēt apsvērumi par politisku pieņemamību vai vēlamo tiesneša spriedumu. Konkrēti – vajadzētu pagarināt kandidātu apmācības laiku, kā arī gadījumos, kad tas ir iespējams, paaugstināt vecuma limitu un prasības attiecībā uz pieredzi.⁹⁰ Pagarinot

⁸⁹ Polijā nav oficiāla pārbaudes perioda, bet, tā kā tiesneša amata kandidātiem sākumā ir jāstrādā kā piesēdētājiem – un jārealizē iztiesāšanas vara kā tiesnesim – šajā situācijā arī rodas tās pašas problēmas, kas ir saistītas ar pārbaudes periodu.

⁹⁰ Ja to atļauj finansiālie resursi, tiesnešu algu paaugstināšana, papildus tāda soļa vērtībai korupcijas novēršanai, var arī likt vecākiem pazīstamākiem advokātiem ar lielāku dzīves pieredzi apsvērt tiesneša karjeras iespējas, tādējādi mazinot problēmas, kas saistītas ar jauniem tiesnešiem.

apmācības periodu tiesā (kura laikā kandidātiem pašiem nav lēmumu pieņemšanas tiesības) un samazinot pārbaudes periodu, kā tas ir Vācijas modeli, vai pat vispār atceļot pārbaudes periodu, ir iespējams samazināt nepieļaujamas un nevajadzīgas iejaukšanās iespējas. Kopumā lēmumu par tiesneša gatavību vajadzētu pieņemt, pirms viņš uzsāk darbu, un vajadzētu izvairīties no turpmākiem atbrīvošanas mehānismiem, jo tie paver iespējas ļaunprātīgai varas izmantošanai, kas mazina tiesnešu spriešanas neatkarību, ieskaitot tos tiesnešus, kas ir kompetenti.

Tajos gadījumos, ja tiek saglabāts pārbaudes periods, ir jāsaprot, ka šis mehānisms ir paredzēts vienīgi, lai atbrīvotos no nekompetentiem tiesnešiem, un ka tam nekādā gadījumā nedrīkst būt politisks raksturs. Tāpēc šķiet nepiemēroti uzticēt jebkādu lomu šo jautājumu izlemšanai politiskajiem atzariem pēc tam, kad tie ir veikuši sākotnējo iecelšanu amatā.⁹¹ Bet, tā kā pārbaudes perioda mērķis ir atklāt nekompetentus tiesnešus, nav nekāda pamata noteikt pārbaudes periodu vairāku gadu garumā.

Augstākās tiesas tiesneša apstiprināšana: Daudzās kandidātvalstīs Augstākās tiesas tiesnešus un konstitucionālo tiesu tiesnešus apstiprina amatā ar parlamenta balsojumu.⁹² Šie procesi pēc savas būtības ir politiski, un tāpēc apstiprināšana amatos šajās tiesās īstenībā ir paaugstināšana amatā no zemākām tiesām, zemāko tiesu tiesnešiem var būt motivācija pieņemt tādus spriedumus, kas apmierinātu tās politiskās autoritātes, kas ir atbildīgas par tiesnešu iecelšanu augstākās tiesās, – šī problēma ir pamanīta Igaunijā saistībā ar tās Augstāko tiesu. Rumānijā Augstākās tiesas tiesnešus apstiprina valsts prezidents uz *paġarināmu* sešu gadu periodu, kas paver tādas pašas ietekmēšanas iespējas kā tiesnešu pārbaudes periods.

Kaut arī tiesnešu izraudzīšanās procesu nekad nebūs iespējams pilnībā izolēt no politiskiem apsvērumiem, un pēc tā arī nav nepieciešamības, politiskajiem apsvērumiem izvēlē jābūt saistītiem ar neitrāliem, objektīviem un caurredzamiem standartiem. Nepieļaujamas politiskās ietekmes risku ir iespējams mazināt, sadalot izraudzīšanās procesu kandidātu izvērzišanas un amatā iecelšanas stadijās un par katru no šīm stadijām nosakot atbildību kādai citai institūcijai vai atzaram.⁹³ Tiesu varas neatkarība ir savienojama ar dažādiem iespējamiem izvēles procesa modeļiem, ja vien tie ir savienoti ar nepārprotamu

⁹¹ Igaunijā, piemēram, sākotnējo iecelšanu amatā veic valsts prezidents, kas nekādi nav iesaistīts lēmumu pieņemšanā par tiesnesi pēc pārbaudes perioda beigām, līdz ar to lēmuma pieņemšanas vara ir juristu profesionāļu rokās.

⁹² Igaunijā Augstākās tiesas tiesnešus ievēl parlaments pēc Augstākās tiesas priekšsēdētāja ieteikuma, kuru arī ievēl parlaments pēc valsts prezidenta ieteikuma.

⁹³ Skat. EP Rekomendācijas, princips I.2.c. (2); bet skat. ECJS, 4. pants ("Tiesnešus iecelot amatā, nav pieļaujama nekāda ietekme no ārienes, jo īpaši – politiska ietekme.").

principu, ka tad, kad tiesneši ir izvēlēti, viņi vairs nav atkarīgi no saviem politiskajiem atbalstītājiem sava amata saglabāšanai un viņi nedrīkst tikt pakļauti ietekmēšanas mēģinājumiem, iztiesājot konkrētas lietas.⁹⁴

B. Pilnvaru laiks, pensionēšanās, pārcelšana un atcelšana no amata

1. *Pilnvaru laiks*

Ja tiesneši uzskata, ka viņu palikšana amatā ir atkarīga no politiķa lēmumiem, viņi var izjust spiedienu spriest tā, lai izrādītu savu lojalitāti vai vērtību. Ja neskaita pārbaudes periodu, visās kandidātvalstīs parastajiem tiesnešiem nav pilnvaru termiņa ierobežojuma līdz pat aiziešanai pensijā; tā tiek uzskatīta par būtisku neatkarības garantiju saskaņā ar ES dalībvalstu praksē pastāvošo konsensu⁹⁵, kā arī saskaņā ar starptautiskiem standartiem.⁹⁶

Taču ir vērojamas arī pretējas tendences. Slovēnijā parlamenta locekļi ir apšaubījuši beztermiņa pilnvaru pamatojumu un ierosinājuši konstitucionālu labojumu beztermiņa pilnvaru atcelšanai, kaut arī ir maz ticams, ka šie labojumi tiks pieņemti⁹⁷ Lustrācijas princips – kaut arī šis šķiet unikāls gadījums – arī var apdraudēt tiesnešu beztermiņa pilnvaru garantijas.⁹⁸

Visā reģionā likuma noteikumi attiecībā uz tiesnešu pilnvaru laiku vismaz ārēji šķiet veidoti tā, lai tie atbilstu leģitīmiem administratīviem un disciplināriem apsvērumiem,

⁹⁴ Acīmredzamais izņēmums ir (atkārtoti) ievēlēto tiesnešu institūcija. Taču, iespējams, izņemot daļēji politisko konstitucionālo tiesu un parastos tiesnešus pārbaudes periodā, skaidra nostāja pret tiesnešu atkārtotu ievēlšanu pēc viņu pilnvaru termiņa beigām, ja viņiem nav piešķirtas pilnvaras uz neierobežotu laiku, liktos atbilstoša Eiropas vērtībām. Salīdz. EP Rekomendācijas, princips I.3. Ja uz tiesnesi attiecas atkārtota ievēlēšana, ieskaitot pārbaudes mehānismu, atkārtotā iecelšana nekādā veidā nedrīkst būt saistīta ar spriedumiem, ko tiesnesis pieņēmis kādās konkrētās lietās.

⁹⁵ Džuzepes di Federiko, Boloņas universitātes Nacionālās pētniecības padomes Tiesu sistēmu pētniecības institūta direktora, sniegtā informācija. Konsensa prakse attiecas uz profesionāliem tiesnešiem, nevis tiesu piesēdētājiem (tādiem kā miertiesnešiem Itālijā vai administratīvās tiesas maģistrātiem Anglijā).

⁹⁶ ANO Pamatprincipi, 11. un 12. pants.

⁹⁷ Priekšlikuma autori uzskata, ka neizskatīto lietu rindu cēlonis ir tiesnešu iecelšana amatā uz neierobežotu laiku, kas nav izlīdzsvarots ar adekvātu tiesnešu atbildības mehānismu.

⁹⁸ Skat. sadaļu V.B.4.a.

kā arī nepieciešamībai pēc atbildīguma. Arī šajā gadījumā, tāpat kā citos administratīvos jautājumos, svarīgāka par konkrētām prasībām, šķiet, ir skaidrība un standartu objektivitāte.

2. *Aiziešana pensijā*

Vairumā kandidātvalstu tiesnešiem ir atļauts palikt savā amatā arī pēc tam, kad viņi ir sasnieguši normālo pensionēšanās vecumu, par ko izlemj tiesu varas administrācija,⁹⁹ un šī prakse nevajadzīgi apdraud tiesnešu neatkarību.¹⁰⁰

Ja pēc aiziešanas pensijā tiesnešu dzīves limenis būtiski krītas, tad iespējamība pilnvaras pagarināt ir patiešs drauds tiesu varas neatkarībai, īpaši tajā gadījumā, ja attiecībā uz termiņa pagarināšanas iespējām nepastāv skaidri kritēriji. Iespējams, ka pilnvaru pagarinājums atsevišķiem tiesnešiem tiks izmantots, lai atbrīvotos no politiski nevēlamiem tiesnešiem vai arī lai veicinātu padevību. Šis risks ir īpaši izteikts Bulgārijā, kurā ierosinājumam atbrīvot no amata pensijas vecumu sasniegušu tiesnesi netiek prasīts nekāds pamatojums, un tajā pašā laikā tiesneši ir motivēti turpināt darbu, jo pensijas ir ļoti mazas. Līdzīgas problēmas pastāv arī Čehijā, Latvijā, Rumānijā¹⁰¹ un Slovākijā. Adekvātas pensijas mazinātu bažas par diskriminējošo pensionēšanu, taču vislabākā pieeja būtu noteikt pensionēšanās vecumu bez izņēmumiem; un politiskajiem atzariem nevarētu būt tiesības saglabāt amatā vai atbrīvot no amata tiesnešus, kas ir sasnieguši pensijas vecumu.

3. *Pārcelšana*

Drošību, ko sniedz beztermiņa pilnvaras, var mazināt, ja tiesnešus drīkst pārcelt bez pamatojuma. Visas dalībvalstis ierobežo praksi tiesnešu pārcelšanai pastāvīgā darbā bez viņu piekrišanas saistībā ar disciplināriem vai reorganizācijas iemesliem, kas likvidē tiesas;¹⁰² taču noteikumi par pagaidu pārcelšanu ir daudz brīvāki.

⁹⁹ Igaunijā, Ungārijā, Lietuvā un Slovēnijā nav atļauts pilnvaru termiņa pagarinājums pēc obligātā pensijas vecuma sasniegšanas.

¹⁰⁰ Šķiet, ka starptautiskie standarti dod priekšroku obligātās pensionēšanās prasībām. Skat. ANO Pamatprincipi, 12. pants; EP Rekomendācijas, I.3. princips.

¹⁰¹ Rumānijā tiesnešiem nav noteikts obligātais pensionēšanās vecums; taču pensijas vecums iedzīvotājiem kopumā ir zemāks, un tiesneši var strādāt ilgāk par obligāto pensionēšanās vecumu tikai ar tiesneša tiesas priekšsēdētāja atļauju (izņemot Augstākās tiesas tiesnešus).

¹⁰² Salīdz. EP Rekomendācijas, I.2.f. princips (ar nosacījumu, ka "lieta nav tiesnesim atņemama bez ticama pamatojuma...").

Kopumā kandidātvalstīs tiesnešus nedrīkst pārcelt no vienas tiesas uz otru viņu pilnvaru darbības laikā bez viņu piekrišanas; pārcelšana parasti ir atļauta tikai ierobežotos apstākļos, piemēram – kā disciplinārs mērs vai saistībā ar tiesu reorganizāciju.

Dažās valstīs ir atļauta tiesnešu pagaidu pārcelšana bez tiesneša piekrišanas (Lietuvā¹⁰³), un reizēm tai nav attiecīgo procesuālo garantiju (Bulgārijā un Ungārijā¹⁰⁴).

4. *Atcelšana no amata*

Kopumā tiesnesi var atcelt no amata tā institūcija, kas viņu iecēļ vai ievēlē, un tas atbilstoši starptautiskajiem standartiem¹⁰⁵ un izplatītākajai ES praksei¹⁰⁶ parasti aprobežojas ar gadījumiem, kad tiesnesis ir notiesāts par kriminālpārkāpumu,¹⁰⁷ ir nopietni pārkāpis savas amata pilnvaras vai arī ja veselības stāvokļa dēļ nespēj pastāvīgi veikt savus pienākumus. Procesuālajā ziņā šie noteikumi kopumā šķiet pamatoti.

a. *Lustrācija*

Vairumā kandidātvalstu tiesu sistēmas sastāvs ir būtiski mainījies kopš komunistiskā perioda beigām. Ir būtiski palielinājies tiesnešu skaits, un vairumā valstu pēc vidējā vecuma viņi ir diezgan jauni, pateicoties tam, ka tika obligāti pensionēti vai tika veicināta brīvprātīga to tiesnešu pensionēšanās, kas komunistiskā perioda laikā bija politiski aktīvi (Čehija, Polija), vai ka tika veikta tiesnešu politiskās uzticamības pārbaude jeb skrīnings (Čehija, Igaunija), bija jānodod zvēresti (Igaunija) vai deklarācijas (Polija) attiecībā uz darbošanos komunistiskajā periodā, kā arī notika aktīva gados jaunāku kandidātu piesaistīšana (Rumānija).

¹⁰³ Saskaņā ar likuma par tiesām projektu Valsts prezidents pēc tiesnešu padomes ieteikuma varēs pārcelt tiesnesi bez viņa piekrišanas uz laiku līdz sešiem gadiem, ja tas nepieciešams tiesas darbības nodrošināšanai; nav skaidrs, cik bieži šāda pārcelšana varētu notikt.

¹⁰⁴ Nacionālā tiesu padome var pārcelt tiesnesi reiz trijos gados uz citu tiesu uz laiku līdz vienam gadam "taisnīguma spriešanas interesēs". Likums LXVII par tiesnešu juridisko statusu un atalgojumu, 1997, 17. pants.

¹⁰⁵ ANO Pamatprincipi, 18. pants; EP Rekomendācijas, VI.2. princips.

¹⁰⁶ Vairumā dalībvalstu atcelšana varētu notikt tikai disciplināru iemeslu dēļ vai nespējas dēļ veikt pienākumus, vai arī par cietumsodu, kas piespriests par kriminālnozieģumu. Ir divi galvenie izņēmumi. Anglijā un Velsā Augstākās tiesas un Apelācijas tiesas tiesnešus var atcelt valsts pēc abu parlamenta namu balsojuma, bet šī ir diezgan sarežģīta procedūra, kas ir izmantota tikai vienreiz. Līdzīga procedūra ir Vācijā, kas paredz *Bundestag* apsūdzību valsts nozieģuma izdarīšanā, un galīgo lēmumu pieņem Konstitucionālā tiesa, taču tā nekad nav izmantota. Džuzepes di Federiko, Boloņas universitātes Nacionālās pētniecības padomes Tiesu sistēmu pētniecības institūta direktora, sniegtā informācija.

¹⁰⁷ Bulgārijā tiesnesim jābūt piespriestam cietumsodam.

Politiski motivēts pārbaužu process nekādā gadījumā nav uzskatāms par pabeigtu. Piemēram, 2000. gadā Ungārija pagarināja pastāvošo lustrācijas likumu, kas noteica konkrētu komunistiskā perioda laikā strādājošo amatpersonu pārbaudi, ieskaitot tiesnešus.¹⁰⁸ Pastāv bažas, ka nav nekāda leģitīma mērķa pakļaut tiesnešus ideoloģiskām pārbaudēm desmit gadus pēc režīma maiņas.¹⁰⁹

Tā kā lustrācija vai skrīnings atļauj likumdošanas varai vai izpildvarai atbrīvot no amata tiesnešus, pamatojoties uz politiskiem vai ideoloģiskiem kritērijiem, tad šie procesi var izrādīties nopietns drauds tiesu varas neatkarībai. Reizēm tiesnešus izstumj no amata bez jebkādiem likumu pārkāpumiem no viņu puses un neņemot vērā viņu kompetenci. Tāda rīcība var pārkāpt starptautiskās normas attiecībā uz tiesnešu neatkarību.¹¹⁰

Taču salīdzinoši nelieli lustrācijas apjomi, kas pēdējā laikā vērojami kandidātvalstīs, šķiet, nepārkāpj nevienu no ES pieņemtajiem standartiem. Vācijā joprojām pastāv noteikumi par skrīningu un lustrāciju, un vairums tiesnešu, kas strādāja Vācijas Demokrātiskajā Republikā, no saviem amatiem atkāpās. Tas nav izsaucis nekādu reakciju ne no ES, ne dalībvalstu puses.¹¹¹ Turklāt arī vairākās dalībvalstīs likumdošanā ir noteikumi, kas aizliedz valsts amatos strādāt “nacistiem”, “fašistiem” vai arī to kolaboracionistiem.

Ņemot vērā kontekstu, kad notika strauja pāreja no komunistiskajām sistēmām, kas tiesu varai liedza neatkarību, kā arī aktīvi iesaistīja tiesnešus politiskās apspiešanas sistēmās, no konkrētajiem apstākļiem izrietošs un laika ziņā ierobežots skrīnings šķiet savienojams ar neatkarīgas tiesu varas *radīšanu*. Taču, ja lustrācija laika ziņā ieilgst un aizvien mazāk ir saistīta ar konkrēti noteiktām darbībām, tā var kavēt neatkarīgas tiesu varas *uzturēšanu*.

C. Novērtēšana un paaugstināšana amatā

Tāpat kā attiecībā uz sākotnējo izraudzīšanās procedūru, gadījumā, ja kritēriji paaugstināšanai amatā¹¹² nav normatizēti un caurredzami, tad paaugstināšana amatā un

¹⁰⁸ Pirmajā, 1994. gada versijā, tas attiecās tikai uz Augstākās tiesas priekšsēdētāju.

¹⁰⁹ Čehija un Lietuva pagarināja lustrācijas likumus attiecībā uz tiesnešiem, attiecīgi – 1996. un 1998. gadā.

¹¹⁰ Skat. ANO Pamatprincipi, 10. pants; EP Rekomendācijas, I.2.c un VI.2 princips.

¹¹¹ Džuzepes di Federiko, Boloņas universitātes Nacionālās pētniecības padomes Tiesu sistēmu pētniecības institūta direktora, sniegtā informācija.

¹¹² Šajā sadaļā tiek izskatīta paaugstināšana gan algas ziņā, gan amatā tiesas iekšienē, kā arī iecelšana amatā augstākā tiesā, kas saskaņā ar dalībvalstīs pastāvošo praksi arī kandidātvalstīs oficiāli netiek uzskatīta par paaugstinājumu amatā.

ar to saistītie apbalvojumi var būt piedāvāti kā motivācija tiesnesim spriest tā, lai izpaktu tiem, kas izlemj par tiesnešu paaugstināšanu amatā. Tāpat arī, tā kā augstākas instances tiesu tiesneši pārskata zemākas instances tiesu spriedumus un bieži vien tiem ir arī administratīva autoritāte, tad te parādās vēl papildu stimuls politiķiem ietekmēt tiesnešu paaugstināšanu amatā, ja tos nekavē skaidras un neitrālas procedūras.

Starptautiskie standarti pieprasa, lai paaugstināšana amatā balstītos uz tādiem faktoriem kā pieredze un spējas.¹¹³ Dalībvalstīs, kurās pastāvošās karjeras sistēmas ir līdzīgas tām, kādas ir kandidātvalstīs, paaugstināšana amatā izriet no konkrētām normām, kuru nolūks ir taisnīgi regulēt šo procesu,¹¹⁴ kaut arī nekur oficiālie noteikumi pilnībā neizslēdz lēmšanas brīvību.

Kandidātvalstīs tiesnešu amatus parasti ieņem karjeras tiesneši, kuri tiek secīgi paaugstināti amatā. Kaut arī tiek ziņots, ka izvērtējums attiecībā uz paaugstināšanu amatā vairumā gadījumu notiek saskaņā ar objektīviem kritērijiem, tādiem kā tiesneša integritāte, spējas un pieredze, tomēr pastāv ievērojamas atšķirības tajā, cik precīzi un skaidri ir definēti šie veikuma novērtēšanas kritēriji. Skaidru kritēriju trūkums palielina patvaļīgu, politiski ietekmētu lēmumu risku. Turklāt arī novērtējumā bieži vien tiek ņemts vērā, cik bieži augstākas instances tiesas ir atcēlušas viņu spriedumus. Dažos kontekstos šis faktors var būt būtisks, taču tad, kad augstākas instances tiesas tiesnešiem ir ietekme attiecībā uz paaugstināšanu amatā (kā tas ir Igaunijā), tad pārlika paļaušanās uz šo kritēriju var veicināt zemākas instances tiesu tiesnešu, kas ir ieinteresēti amata paaugstinājumā, pārlietu pakļāvību, kas var mazināt viņu neatkarību attiecībā uz lēmumu pieņemšanu.

Bulgārijā, Latvijā un Slovēnijā¹¹⁵ nav skaidri definēti novērtēšanas un amatā paaugstināšanas kritēriji. Turpretim Rumānijā ir skaidri un detalizēti tiesnešu darba novērtēšanas kritēriji, tomēr ir pāris kvantitatīvi snieguma vērtēšanas rādītāji, izņemot izskatīto lietu apjomu un nostrādāto laiku; taču īpaši augsts atcelto spriedumu īpatsvars var novest pie zemiem novērtējuma rādītājiem.

¹¹³ ANO Pamatprincipi, 13. pants; EP Rekomendācijas, I.2.c. princips (kas piezīmē, ka ir vēlams, lai vērtējošos atzinumus sniegtu pati tiesu vara); UCJ, 9. pants; ECSJ, 5. pants.

¹¹⁴ Džuzepes di Federiko, Boloņas universitātes Nacionālās pētniecības padomes Tiesu sistēmu pētniecības institūta direktora, sniegtā informācija.

¹¹⁵ Slovākijā saskaņā ar nesenajiem konstitucionāliem labojumiem iecels Valsts prezidents pēc Tiesu padomes ieteikuma. Taču tieslietu ministrs turpinās iecelt tiesu priekšsēdētājus, tāpat arī nav paredzēti skaidri novērtēšanas kritēriji.

D. Disciplinārā atbildība

Vienkāršoti tiesu varas neatkarības modeļi varētu pieņemt, ka *jebkurš* mēģinājums sodīt tiesnesi pārkāpj tiesu varas neatkarību. Taču starptautiskajos standartos netiek pausts šāds viedoklis,¹¹⁶ un tāpat arī tas neatbilst dalībvalstu praksei. Gadījumā, ja tiesnesis rikojas neatbilstoši tiesneša amatam, tad atbildīgums pieprasa vai nu disciplinārsodu, vai arī atcelšanu no amata; neatkarība pieprasa vienīgi to, lai tas tiktu darīts tādā veidā, lai laika gaitā tas neliktu citiem tiesnešiem vairīties no savu tiesu varas funkcijas brīvas pildīšanas.

Kandidātvalstu likumos attiecībā uz tiesnešu uzvedību kopumā tiek prasīts, lai tiesneši atturētos no tādas uzvedības, kas kompromitē tiesneša amata cieņu. Piemēram, Bulgārijas noteikumi attiecībā uz nepieļaujamu kavēšanos,¹¹⁷ rīcību, kas mazina tiesu varas atzara cieņu, kā arī pārkāpumiem un nolaidību amata pienākumu pildīšanā¹¹⁸ – ir diezgan tipiski arī citām kandidātvalstīm, kaut arī pastāv ievērojamas atšķirības attiecībā uz to, cik precīzi tās ir definētas. Slovākijā nepastāv konkrēti noteikumi par to, kas uzskatāms par disciplināru pārkāpumu, kurpretim Rumānijā likums ir ļoti konkrēts.

Šī vispārējā neprecizitāte attiecībā uz disciplinārsodu pamatojumu daļēji ir tādēļ, ka nepastāv oficiāli tiesnešu ētikas kodeksi. Tā nekādā gadījumā nav tikai kandidātvalstu problēma; arī kopumā dalībvalstīm nav piemērojamu tiesu ētikas kodeksu, kuros būtu skaidri formulēti pamatojumi disciplinārsodiem. Parasti normas, kas regulē uzvedību, pildot amata pienākumus un ārpus darba, likumdošanā ir formulētas vispārīgi, pieļaujot zināmu rīcības brīvību, un to piemērošana nav izraisījusi īpašas problēmas.¹¹⁹

Visās kandidātvalstīs, izņemot Rumāniju un Slovēniju¹²⁰, ētikas kodeksiem ir tikai neoficiāls statuss un tie nekalpo kā pamatojums disciplinārsodiem. Ungārijā tāds vispār nav pieņemts. Rumānijā noteikumi ir unikāli tajā ziņā, ka Likums par tiesu varas organizāciju skaidri nosaka, ka rupji Maģistrāta Ētikas kodeksa pārkāpumi uzskatāmi par disciplināriem pārkāpumiem.

¹¹⁶ Skat. ANO Pamatprincipi, 17.–20. pants: EP Rekomendācijas, VI princips; UCJ, 11. pants.

¹¹⁷ Vairumā kandidātvalstu viens no visizplatītākajiem disciplinārlietu iemesliem ir nepamatota kavēšanās.

¹¹⁸ Bulgārijas likums par tiesu varu, 168. pants.

¹¹⁹ Džuzepes di Federiko, Boloņas universitātes Nacionālās pētniecības padomes Tiesu sistēmu pētniecības institūta direktora, sniegtā informācija.

¹²⁰ Dažus ētiskos principus nosaka Likums par tiesneša amatu (37.–39. pants), tāpat arī 2001. gada 8. jūnijā Slovēnijas Tiesnešu biedrība pieņēma Tiesneša ētikas kodeksa projektu.

Neprecīzi izstrādāti uzvedības noteikumi teorētiski varētu izraisīt tiesnešu vajāšanu par sadomātiem disciplināriem pārkāpumiem.¹²¹ To savā ziņā līdzsvaro procesuālās garantijas, kas atbilst starptautiskajiem standartiem¹²² un likumdošanas praksei ES valstīs. Tādējādi visu kandidātvalstu tiesnešiem ir tiesības uz savu aizstāvības argumentu mutisku izklāstīšanu lietas izskatīšanas laikā; viņiem ir tiesības uz advokāta palīdzību un viņi var pārsūdzēt disciplinārkolēģijas lēmumu (izņemot Latviju; Bulgārijā pašlaik tiek izskatīta iespēja aizliegt pārsūdzības iespējas).

Taču šī reģiona praksē problēmas rada nevis nepamatota disciplinārsodu uzlikšana, bet gan disciplinārkolēģiju, kuras lielākajā daļā valstu veidotas no citiem tiesnešiem – kolēģiem, *nevēlēšanās* atzīt tiesnešus par vainīgiem šajos pārkāpumos.¹²³ Disciplinārā atbildība nebūtu uzskatāma par draudu tiesu varas neatkarībai. Gluži pretēji, paškritikas trūkums un nespēja piemērot ētikas normas apdraud neatkarību, jo mazina sabiedrības uzticību, kā arī mudina citus atzarus mazināt savu atbalstu tiesu varas neatkarībai, kā tas notika Bulgārijā un, mazākā mērā, arī Slovēnijā.

¹²¹ Piemērs šādai potenciālai problēmai var būt Igaunijas lieta, kad 2000. gadā Tieslietu ministrija ierosināja disciplinārlietu pret kādu tiesnesi, vainojot viņu tišā tiesas lietas kavēšanā. Pati ministrija bija viena no pusēm šajā lietā. Beigu beigās tiesneša vainu neatzina. Tiesnešu disciplinārā komisija, Igaunija, lieta Nr. 3-8-11-1.

¹²² ANO Pamatprincipi, 17., 19. pants; EP Rekomendācijas, VI princips; UCJ, 11.(3) pants; ECSJ 9. pants.

¹²³ Slovēnijā, piemēram, kaut arī vairākos gadījumos ir ierosinātas disciplinārlietas pret tiesnešiem, vēl neviens tiesnesis nav sodīts par disciplinārpārkāpumiem; tā vietā pēc šīs izmeklēšanas daži tiesneši ir klusi atkāpušies no amata. Šī procedūra īpaši aizstāv konfidencialitāti; tā ir vērtīga, aizsargājot sabiedrības ticību *atsevišķiem* tiesnešiem, taču mazina tās ticību visas tiesu sistēmas atbildīgumam. Arī Polijā konfidencialitātes princips ņem virsroku par atbildīgumu.

VI. Attiecības tiesu sistēmas iekšienē

Tiesnešu individuālu brīvību iztiesāt lietas tā, kā viņi uzskata par pareizu, var ietekmēt ne tikai likumdošanas vara un izpildvara, bet gan arī pašas tiesu sistēmas dalībnieki. Kaut arī starptautiskie standarti atzīst, ka pastāv pieņemami ierobežojumi tiesu varas neatkarībai apelācijas procesa veidā,¹²⁴ tie arī aizstāv atsevišķu tiesnešu spriešanas neatkarību,¹²⁵ kuriem var likties, ka viņu brīvība uz neatkarīgu spriedumu ierobežo viņiem izvirzītās augstākas instances tiesu prasības, ja, kā tas bieži vien ir, šo tiesu locekļi kontrolē zemākas instances tiesu tiesnešu karjeras attīstību.

A. Attiecības ar augstākas instances tiesām

Tiesneša individuālas spriešanas neatkarību var nepieļaujami ietekmēt augstākas instances tiesneši vai tiesas, kā arī citi valsts atzari. Daudzie gadījumi, kad augstākas instances tiesām ir administratīva autoritāte pār zemākas instances tiesu tiesnešiem, ir minēti citur šajā Ziņojumā. Turklāt arī augstākas instances tiesas tiesneši var ietekmēt zemākas instances tiesu tiesnešus caur neformālām apspriedēm, kuras, kaut arī ne vienmēr pārkāpj tiesneša neatkarību, ierobežo lēmumu pieņemšanas procesa caurredzamību un atbildīgumu.

Līdzīgi kā romāņu-ģermāņu tiesību saimes valstīs, ieskaitot attiecīgās ES valstis, kandidātvalstīs tiek augstu vērtēta tiesu spriedumu vienveidība, un tās nostiprināšanai tiek izmantoti dažādi mehānismi. Visās valstīs tiek uzturēta vispusīga apelāciju sistēma. Vispārējs likums ir tāds, ka apelāciju tiesas izskata pārsūdzētos spriedumus pilnībā, pārbaudot, vai fakti ir pareizi noskaidroti, kā arī vai zemākas instances tiesa ir izdarījusi pareizu novērtējumu saskaņā ar likumdošanu.¹²⁶ Vairumā kandidātvalstu arī tiek pieļauta izskatīšana kasācijas kārtībā pēc procesuāla pamatojuma. Tāpat arī vairumā valstu apelācijas tiesas sniedz konkrētus norādījumus, kā veikt lietas atkārtotu izskatīšanu,¹²⁷ kā arī saistošas vispārējas vadlīnijas par likuma piemērošanu.¹²⁸ Daudzi tiesneši it īpaši

¹²⁴ ANO Pamatprincipi, 4. pants: EP Rekomendācijas, I.2.i. princips; UCJ, 4. pants.

¹²⁵ UCJ, 1., 2., 4. pants; CJE. 1. pants. Skat. "*Findaly v. United Kingdom*", 75.–77. paragrāfs.

¹²⁶ Čehijā no 2001. gada 1. janvāra pilnas apelācijas sistēmu nomainīja daļējas apelācijas sistēma, kura tikai pārskata zemākas instances tiesu spriedumu likumību.

¹²⁷ Igaunijā šīs tiesības ir ierobežotas. Čehijā un Ungārijā apelācijas tiesa var arī noteikt, ka krimināllieta ir atkārtoti jāizskata tiesai citā sastāvā.

¹²⁸ Izņemot Igauniju un Slovēniju, kaut arī Slovēnijā Augstākā tiesa publicē vispārējas nozīmes atsevišķas lietas un no tiesām sagaida, ka viņas to ievēros, kaut gan tas nav noteikts ar likumu kā prasība.

saistošās instrukcijas uzskata par augstākas instances tiesu mēģinājumiem ierobežot individuālo tiesnešu spriešanas brīvību, tādā veidā, kā to drīkstētu darīt tikai likumdošana. Taču saistošās instrukcijas ne obligāti ierobežo tiesnešu neatkarību.

Ārpus šiem absolūti likumīgajiem mehānismiem precīzu un konsekventu rezultātu nodrošināšanai tiesneši bieži vien izmanto arī neformālas apspriedes. Vairumā kandidātvalstu nepastāv aizliegums zemākas instances tiesu tiesnešiem konsultēties ar augstākas instances tiesu tiesnešiem.¹²⁹ Rumānijā augstākajām tiesām ir aizliegts sniegt zemāko tiesu tiesnešiem norādījumus par lietām, kas neatrodas apelācijas procesā; taču zemākas instances tiesu tiesneši tik un tā regulāri konsultējas ar augstākas instances tiesu tiesnešiem par konkrētām lietām. Šī prakse veicina spriedumu vienveidību, bet bieži vien uz samazinātas caurredzamības un atbildīguma rēķina, tāpat arī (ja šādas “konsultācijas” notiek pēc augstākas instances tiesas tiesnešu iniciatīvas) tiek ierobežota zemākas instances tiesu neatkarība lēmumu pieņemšanā. (Tā ir īpaša problēma tajos gadījumos, kad augstākas instances tiesu tiesneši pieņem lēmumus par paaugstināšanu amatā un novērtēšanas procesā tiek ņemts vērā atcelto spriedumu īpatsvars, kā tas ir Igaunijā.)

B. Lietu sadalījums

Nomināli lietu sadalīšanas administratīvajam uzdevumam var būt svarīga ietekme uz tiesu varas neatkarību un objektivitāti; komunistiskā perioda laikā lietu sadalījums bija viena no tām jomām, kurā politiskā iejaukšanās bija visizplatītākā. Varu sadalīt lietas iespējams izmantot, lai nodrošinātu labvēlīgu vai nelabvēlīgu iztiesāšanu; to iespējams arī izmantot, lai sodītu nepakļāvīgus tiesnešus. Starptautiskie standarti rekomendē, ka lietu sadalīšanai vajadzētu būt tīri iekšējai lietai;¹³⁰ visās dalībvalstīs lietu sadalīšana ir uzticēta tiesu varai; bet nepastāv vienots konsenss praksē attiecībā uz neitrālu procedūru izmantošanu.¹³¹

Kopumā kandidātvalstīs tā autoritāte, kura pārrauga tiesu administrēšanu, ir arī atbildīga par vispārējo lietu izskatīšanas normu noteikšanu. Tā piemēram, Slovēnijā un Ungārijā normas nosaka Tiesu padomes, bet Čehijā katras tiesas vai tiesneša izskatāmo tiesu

¹²⁹ Čehijā un Rumānijā šādi aizliegumi nepastāv.

¹³⁰ ANO Pamatprincipi, 14. pants; EP Rekomendācijas, I.2.e. princips (kas iesaka sadali veikt izlases kārtībā).

¹³¹ Džuzepes di Federiko, Boloņas universitātes Nacionālās pētniecības padomes Tiesu sistēmu pētniecības institūta direktora, sniegtā informācija.

apjomu nosaka Tieslietu ministrija, un pakļaušanos nodrošina tiesu priekšsēdētāji – tas nozīmē, ka, pretēji starptautiskajiem standartiem, izpildvara ietekmē izskatāmo lietu apjoma administrēšanu.

Ir vērojama cerīga tendence izlases kārtībā veiktu lietu nozīmēšanas virzienā, kas vēl vairāk garantētu objektivitāti un neatkarību. Igaunijā, Lietuvā¹³² un Slovēnijā izlases kārtībā veiktu lietu nozīmēšana ir jau kļuvusi par likumu, Ungārijā un Slovākijā dažu tiesu prezidenti izmanto izlases sadalījumu, un Čehijā un Latvijā neseno ir ieviestas izlases nozīmēšanas sistēmas. Bulgārijā un Rumānijā tiesu prezidentiem ir rīcības brīvība, nozīmējot lietas, un piešķiršanas sistēma nav pietiekami caurredzama, radot pietiekami daudz iespēju izvēlēties tiesas un kukuļdošanai.

¹³² Lietuvā tiesas priekšsēdētājs var izvēlēties kādu no trim lietu sadalīšanas metodēm, un vienreiz gadā viņš šo metodi var mainīt.

VII. Spriedumu izpildīšana un korupcija

A. Spriedumu izpildīšana

Nav skaidru starptautisko standartu par tiesu spriedumu izpildīšanu, kaut gan vispārīgo prasību, ka tiesnešu nolēmumi nav pārskatāmi¹³³, varētu saprast kā prasību tos izpildīt. Kopumā šie standarti pieņem, ka tiesas savā darbā saņem atbalstu.¹³⁴

Spriedumu izpildīšana nav obligāta tiesu varas funkcija, tā var būt izpildvaras atbildība. Taču, ja tiesu spriedumi netiek cienīti, tad indivīdi neizbēgami sāk uzskatīt tiesas par neefektīvām un meklēs alternatīvus forumus savu strīdu izšķiršanai, tā mazinot tiesu legimitāti. Praksē pilsoņi negūst nekādu labumu no tiesu varas neatkarības garantijām, ja tiesnešu spriedumiem nav nekādu sekas. Un pretēji, efektīva spriedumu izpildīšana palielina sabiedrības uzticēšanos un atbalstu neatkarīgām tiesām.

Visas kandidātvalstis sastopas ar spriedumu izpildīšanas grūtībām, it īpaši attiecībā uz spriedumiem civillietās. Daļējs tā iemesls ir tiesu kompetences paplašināšanās un sekojošais izskatāmo lietu apjoma pieaugums, ko nav pavadījusi atbilstoša spriedumu izpildīšanas sistēmas modernizācija.¹³⁵ Kopumā spriedumu izpildīšanas mehānismi nav piedzīvojuši tādas pašas pakāpes visaptverošas reformas kā citi tiesu procesa elementi, kaut arī dažas valstis (Čehija, Igaunija, Slovākija) ir reformējušas spriedumu izpildīšanas sistēmas (piemēram, ieviešot privātu spriedumu izpildīšanu), lai paaugstinātu to efektivitāti.

Dažās valstīs, piemēram Rumānijā, Bulgārijā un Slovēnijā, pat tādi lēmumi, kas prasa valdības rīcību, reizēm tiek ignorēti, un spriedumu izpildīšana tiek būtiski kavēta. (Šķiet, ka nav neviena gadījuma, kad kandidātvalstis būtu atteikušās izpildīt spriedumu krimināllietā.) Bulgārijā, piemēram, Augstākajai administratīvajai tiesai ir nācies ķerties pie naudas sodu uzlikšanas likumā paredzētajā kārtībā augstām amatpersonām, ieskaitot reģionālos gubernatorus un pat kabineta ministrus, saistībā ar to, ka viņi nav pildījuši no tiesas spriedumiem izrietošos pienākumus. Slovēnijā tiesu lēmumu nerealizēšana

¹³³ ANO Pamatprincipi, 4. pants; EP Rekomendācijas, I.2.a.i. princips.

¹³⁴ Eiropas Cilvēktiesību tiesa uzskata, ka nespēja realizēt tiesas spriedumu var būt Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 6.(1) panta pārkāpums. Skat., piemēram, "*Hornsby v. Greece*", Eiropas Cilvēktiesību tiesas spriedums 1997. gada 19. martā (pieteikums Nr. 18357/91), *Reports* 1997/II (piezīmējot, ka arī sprieduma realizēšana "ir neatņemama tiesas procesa sastāvdaļa", 40. paragrāfs).

¹³⁵ Piemēram, Lietuvā laika posmā no 1994. līdz 1999. gadam izpildīšanai nodoto spriedumu skaits palielinājies par 200 procentiem, taču tiesu izpildītāju skaits tikai par 30 procentiem.

daļēji ir saistīta ar valdības reakciju uz budžeta ierobežojumiem, jo Finanšu ministrijai ir jādod sava piekrišana jebkuram tiesu vai ārpus tiesas izlīgumam, kam valdība piekritusi. Tāpat arī 2000. gada beigās nebija izpildīti trīspadsmit Konstitucionālās tiesas spriedumi, jo parlaments nebija apstiprinājis jaunus likumus.¹³⁶

B. Korupcija

Sabiedrības intereses, lai lietas iztiesātu tiesneši, kas ir brīvi no nepieļaujamas ietekmes, apdraud ne tikai citas valsts varas atzaru personas. Daudzās valstīs vienlīdz lielus draudus rada kukuļdošana un iebiedēšana no privātās jomas. Visi starptautiskie standarti cenšas panākt, lai tiesneši lietas iztiesātu objektīvi, balstoties uz faktiem un likumu.¹³⁷ Visās dalībvalstīs ir likumdošanas noteikumi pret kukuļu došanu tiesnešiem vai viņu iebiedēšanu; kā arī pret to, ka tiesneši spriež tiesu apmaiņā pret naudu; taču tik un tā dažās dalībvalstīs korupcija un no tās izrietošie draudi tiesnešu objektivitātei tiek uzskatīti par nopietnu problēmu.

Tāpat arī ir vispārīzplatīts priekšstats, ka korupcija ir endēmiska dažu kandidātvalstu tiesu sistēmās, īpaši Bulgārijā, Čehijā, Latvijā, Lietuvā, Rumānijā un Slovākijā. Protams, visās kandidātvalstīs ir paredzētas sankcijas pret korumpētu tiesu darbību, taču pārraudzības mehānismi, kas nodrošinātu tiesnešu objektivitāti, kā, piemēram, īpašumu deklarācijas un skaidri noteikumi par nepakļaušanos par sevis atstatīšanu, kā arī caurredzamas procedūras lietu virzībai, lai novērstu kavēšanos (izplatīts kukuļdošanas iemesls) – ir vāji gandrīz visās valstīs.

¹³⁶ Konstitucionālās tiesas Juridiskās informācijas centrs, ziņojums Nr. 143/00-1, 2001. gada 27. marts.

¹³⁷ ANO Pamatprincipi, 2. pants: EP Rekomendācijas, I.2.d. princips (kurā arī tiek pieprasītas sankcijas pret "personām, kas jebkāda veidā mēģina ietekmēt tiesnešus"); UCJ, 3. un 5. pants: ECJ, 2.–3. pants.

VIII. Rekomendācijas

Šajā Pārskatā ir ieteikti vairāki veidi, kā pirmsiestāšanās process varētu veicināt tiesu varas neatkarību gan kandidātvalstīs, gan pašā ES. Sekojošie ir daži no vissvarīgākajiem ieteikumiem; visi izriet no pieņēmuma, ka pirmsiestāšanās ir pozitīva attīstības tendence un ka vajadzētu pastiprināt tās radītās iespējas izraisīt tik nepieciešamās reformas.

Eiropas Savienībai:

Skaidri standarti

Eiropas Savienībai vajadzētu skaidrāk formulēt prasības un standartus attiecībā uz tiesu varas neatkarību. Tai vai dalībvalstīm, darbojoties individuāli, vajadzētu padarīt ANO Pamatprincipus un Eiropas Padomes Rekomendācijas saistošas.

Prakse dalībvalstīs

Visaptverošam pētījumam par dalībvalstīs pastāvošo praksi attiecībā uz neatkarīgu tiesu varu vajadzētu kļūt par vienu no pamatiem, lai izstrādātu ES standartus, kas visām valstīm skaidri parādītu, kāds saturs tiek ielikts Eiropas apņēmībā uzturēt tiesu varas neatkarību: ES rekomendācijām kandidātvalstīm vajadzētu balstīties šajos standartos.

ES kandidātvalstīm:

Juridiskā kultūra un tiesu varas kapacitāte

Kandidātvalstīs ir jākonfrontē un jānoraida pastāvošais nemainīgais pieņēmums, ka politiskā iesaistīšanās tiesu varas administrēšanā ir nepieciešama un vēlama. Tiesām ir jādod iespējas attīstīt savas vadības iemaņas, lai varētu atspēkot argumentus par labu izpildvaras iesaistītībai. Šajā jomā izšķiroša nozīme varētu būt starptautiskajam atbalstam.

Politiskais atbalsts

Politikājiem ir publiski jāapliecina neatkarīgas tiesu varas svarīgums, ieviešot to atbalstošo likumdošanu un nekādā veidā nemazinot tiesu varas prerogatīvas.

Atbildīgums kritikas priekšā

Tiesnešiem ir jāatspēko politiskā kritika, nevis nosodot kritiku, bet gan profesionāli un savaldīgi pierādot, ka viņi ir gatavi paši sevi administrēt un ir gatavi atbildēt sabiedrības priekšā.

Konstitucionālās garantijas

Konstitucionālajām garantijām vajadzētu skaidri noteikt neatkarību un varas dališanas principu, un neatkarīgām administratīvām institūcijām vajadzētu piešķirt konstitucionālu statusu.

Konstitucionālās tiesas

Gadījumā, ja valstis iedibina atsevišķas, pa pusei tiesu varai piederošas institūcijas kā konstitucionālas tiesas, kas ir cieši saistītas ar izpildvaru vai likumdošanas varu, parastajām tiesām ir jānodrošina aizsardzība pret to politisku iejaukšanos to neatkarībā, tāpat kā pret jebkuru citu politisku institūciju.

Tiesu padomes

Valstīm vajadzētu apsvērt iespējas radīt neatkarīgas tiesu padomes tiesu varas administrēšanai. Gadījumā, ja valstis izvēlas radīt šādas padomes, tām jānodrošina skaidras un nepārprotamas institucionālās garantijas, lai tiesu sistēmai piemērotās procedūras būtu neitrālas un lai tiesneši varētu būtiski ietekmēt savu administrēšanu un disciplināro sodīšanu.

Atalgojums

Tiesnešu algām vajadzētu būt konkurētspējīgām ar viņiem pieejamajām profesionālajām alternatīvām; tiesnešiem ir jābūt nepieciešamajam materiālajam nodrošinājumam, lai viņi varētu efektīvi iztiesāt lietas.

Finansējums

Ir jābūt izveidotai skaidrai un detalizētai aizsardzībai, lai nodrošinātu to, ka finansējums netiek izmantots tiesnešu sodīšanai vai viņu neatkarīgās spriešanas spējas ierobežošanai. Uzticot daļēji vai pilnībā budžeta rekomendāciju sagatavošanu neatkarīgai institūcijai, tādai, kā, piemēram, tiesu padomei, iespējams ierobežot izpildvaras spēju mazināt tiesu varas neatkarību.

Gadījumā, ja budžeti ir likumdošanas varas vai izpildvaras kompetencē, tad šiem atzariem vajadzētu garantēt konkrētu finansējuma līmeni vai arī konkrētas, objektīvas un nepolitiskas formulas finansējuma noteikšanai. Vadošajiem politiķiem vajadzētu publiski atbalstīt tiesu finansēšanas depolitizēšanu ar atbilstošu likumdošanu un izpildvaras rīcību. Tāpat arī vajadzētu apsvērt obligāto finansējuma līmeni un daudzgadējus piešķirumus vai piešķirumus pa blokiem, lai mazinātu iespējamo politisko iejaukšanos tiesu varas autoritātē ar budžetēšanas procesa palīdzību.

Tiesnešu iecelšana

Tiesnešiem pārbaudes periodā un amata paaugstinājuma kandidātiem ir jāpiemēro caurredzamas un neitrālas novērtēšanas procedūras; izlemjot par tiesneša pilnvaru laiku, tiesneša uzskatu politiskajai pieņemamībai nevajadzētu spēlēt nekādu lomu. Vajadzētu pagarināt stažēšanās periodus tiesās tiesneša amata kandidātiem, lai samazinātu nepieciešamību pēc pārbaudes laika.

Pilnvaru laiks

Kad vien tas ir iespējams, tiesnešiem vajadzētu noteikt pilnvaras uz neierobežotu laiku, sākot no viņu iecelšanas amatā. Ja tiesnešiem tiek noteikts ierobežots pilnvaru laiks, izņemot varbūt konstitucionālo tiesu un pārbaudes laiku gadījumus, skaidra nostāja pret šo tiesnešu atkārtotu ievēlšanu pēc pilnvaru laika beigām skaidri saskanētu ar Eiropas vērtībām.

Ja tiek saglabāts pārbaudes periods, tad ir jābūt skaidram, ka tas ir mehānisms, kas ļauj atbrīvoties no nekompetentiem tiesnešiem, un tam nevar būt nekāds politisks saturs. Pārbaudes laika novērtējumam jābūt nopolitiskam, un lemšanas tiesībām jābūt uzticētam tiesnešu un juristu profesionāļu komisijai, kas piemērotu skaidrus un neitrālus kritērijus.

Kā minimums, atkārtota tiesneša iecelšana amatā nedrīkst izrietēt no tā, cik politiski pieņemami ir bijuši spriedumi, ko tiesnesis pieņēmis kādā konkrētā lietā.

Aiziešana pensijā

Ja ir noteikts pensionēšanās vecums, tam jābūt obligātam: politiskajiem atzariem nedrīkst būt rīcības brīvība saglabāt tiesnesi amatā vai atcelt no amata pēc tam, kad viņš ir sasniedzis pensijas vecumu.