

AGNIESZKA BIEN-KACAŁA

ORCID: 0000-0002-9559-3130

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

## RADA SĄDOWNICTWA W HOLANDII

Abstrakt: Artykuł jest omówieniem Holenderskiej Rady Sądownictwa — organu o stosunkowo niedługiej tradycji. Rozpoczęła ona swoje funkcjonowanie 1 stycznia 2002 roku. Rada Sądownictwa jest postrzegana jako łącznik między Ministrem Sprawiedliwości a sądami. Została utworzona, aby zapewnić rozdział w relacjach między tymi organami. Sprawami administracji sądowej powinno zajmować się samo sądownictwo. Autorka opisuje ustrój i kompetencje Rady.

Słowa kluczowe: sądownictwo, rada sądownictwa, niezawisłość, niezależność sądów

1. Relacje ustrojowe dotyczące organów państwa w Holandii opisane zostały w Konstytucji z 28 marca 1814 roku<sup>1</sup>. Konstytucji nie przyznano najwyższej mocy prawnej wśród aktów normatywnych. Ustępuje ona pierwszeństwa aktom międzynarodowym i ponadnarodowym oraz Statutowi Królestwa Niderlandów z 1954 roku<sup>2</sup>. Kwestie reżimu konstytucyjnego Holandii uregulowane zostały zatem w kilku aktach prawnych. Wraz z innymi regulacjami o znaczeniu konstytucyjnym (międzynarodowymi i europejskimi, przede wszystkim w zakresie praw człowieka<sup>3</sup>) tworzą one tak zwaną konstytucję złożoną<sup>4</sup>. Formą rządów jest demokratyczna monarchia konstytucyjna z systemem parlamentarnym. Funkcjonowanie organów opiera się na respektowaniu standardów państwa prawa<sup>5</sup>. Głową państwa jest od

<sup>1</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2017-11-17> (dostęp: 23.10.2018).

<sup>2</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0002154/2017-11-17> (dostęp: 23.10.2018).

<sup>3</sup> M. Ziółkowski, *Anonimowa konstytucja. Dyskretna europeizacja (uwagi na tle procedury zmian Konstytucji Królestwa Niderlandów)*, [w:] *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011, s. 112–113.

<sup>4</sup> M. van Roosmalen, B. Vermeulen, *Constitutional Review by the Dutch Courts*, [w:] *Fundamental Rights and Principles*, red. M. van Roosmalen *et al.*, Cambridge-Antwerp-Portland 2013, s. 565.

<sup>5</sup> C.A.J.M. Kortmann, P.P.T. Bovend'Eert, *The Netherlands*, [w:] *International Encyclopaedia of Laws: Constitutional Law*, t. 4, red. A. Alen, The Hague-London-Boston 2000, s. 63.

2013 roku Wilhelm Aleksander. Funkcja ta, ze względu na konieczność kontrasygnowania wszystkich aktów przez członka rządu, jest formalna i symboliczna.

2. Holenderski system ustrojowy opisywany jest jako hybrydowy<sup>6</sup>. Podstawą jest pomieszczenie instytucji konstytucjonalizmu prawnego i politycznego oraz przeniesienie środka ciężkości z ustalania organu nadrzędnego na konsensus jako wartość systemu. Z jednej strony urząd oparty jest na konstytucji pisanej, z drugiej zaś nie występuje sądownictwo konstytucyjne, które gwarantowałoby nadrzędność konstytucji, zwłaszcza w zakresie wpisanej w nią relacji między organami, oraz ochronę praw jednostki. Co więcej, konstytucji nie przypisano pozycji nadrzędnej wśród aktów prawnych i nie przyznano możliwości bezpośredniego stosowania. Wyraźnie natomiast zaznaczona jest rola interpretatora norm konstytucyjnych, ulokowana w parlamencie. Kluczowe znaczenie odgrywa art. 120 Konstytucji zakazujący sądom badania konstytucyjności ustaw i traktatów<sup>7</sup>. Niemniej jednak suwerenność parlamentu nie odgrywa tu pierwszoplanowej roli. Jest natomiast tłem postrzegania ustawy jako wyrazu porozumienia (konsensusu) zawartego w parlamencie przez proporcjonalnie reprezentowane grupy społeczne<sup>8</sup>. Od początku cechą holenderskiego parlamentu było bowiem rozdrobnienie (proporcjonalne odzwierciedlenie filarowej<sup>9</sup> i złożonej struktury społeczeństwa holenderskiego). Zawarcie konsensusu przy tworzeniu rządu oraz uchwalaniu ustaw od dawna było więc trudne i wymagało rzeczywistego kompromisu. W takich warunkach wprowadzanie do systemu sądownictwa konstytucyjnego, które mogłoby obalić takie porozumienie, uznawano za nieracjonalne i dysfunkcyjne.

W kontekście relacji między władzą polityczną (parlamentem i rządem) a władzą sądowniczą art. 120 Konstytucji ma jeszcze jedno istotne znaczenie. Wyraźnie oddziela on sferę działania parlamentu oraz sądów. W doktrynie podkreśla się, że art. 120 umiejscowiony został w tytule poświęconym władzy sądowniczej, nie zaś legislatywie<sup>10</sup>. Jest więc podstawą formułowania wniosku o ścisłej separacji legislatywy i judykatywy. Z jednej strony jest wyrazem przekonania, że to ustawodaw-

---

<sup>6</sup> P. Passaglia, *Constitutional Review in the Netherlands: A Few Remarks from an Outsider's Perspective*, [w:] *The Dutch Constitution beyond 200 Years*, red. G.R. Ferrari, R. Passchier, W. Voermans, The Hague 2018, s. 280.

<sup>7</sup> P.P.T. Bovend'Eert, *Artikel 120*, [w:] *Grondwet. Tekst en commentaar*, red. P.P.T. Bovend'Eert et al., Deventer 2015, s. 220; N.S. Efthymiou, J.C. de Wit, *The role of Dutch Courts in the protection of fundamental rights*, „Utrecht Law Review” 9, 2013, nr 2, s. 76.

<sup>8</sup> W. Voermans, *A 200-Year-Old Constitution: Relic or Enigma?*, [w:] *The Dutch Constitution...*, s. 17.

<sup>9</sup> Szerzej na temat społeczeństwa holenderskiego zob. I. Buruma, *Śmierć w Amsterdamie. Zabiłstwo Theo van Gogha i granice tolerancji*, Kraków 2008; P. Scheffer, *Druga ojczyzna. Imigranci w społeczeństwie otwartym*, Wołowiec 2010; Ł. Zweiffel, *Dynamika zmian społecznych w Holandii i ich odzwierciedlenie w systemie politycznym w XX i XXI wieku*, Katowice 2013.

<sup>10</sup> L.F.M. Besselink, *Constitutional adjudication in the era of globalization: The Netherlands in comparative perspective*, „European Public Law” 18, 2012, nr 2, s. 231–245.

ca ma demokratyczną legitymację w zakresie interpretacji, rozwijania i ochrony konstytucji, a nie powoływani sędziowie<sup>11</sup>, z drugiej zaś kontrola konstytucyjności powodowałaby przecież przesunięcie podejmowania decyzji politycznych w stronę władzy sądowniczej<sup>12</sup>. Oznaczałoby to jednocześnie wkroczenie w kompetencje parlamentu oraz uszczerbek w neutralności politycznej sądownictwa. W tym sensie właśnie przez art. 120 Konstytucji chroniona jest apolityczność judykatury.

Artykuł 120 może być zatem traktowany jako wyraz rozdziału funkcji prawodawczych i sądowniczych. Personalny aspekt podziału sfer działalności parlamentu i władzy sądowniczej w postaci reguły *incompatibilis* został natomiast wpisany do art. 57 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem deputowany do Stanów Generalnych (Eerste i Tweede Kamer) nie może być jednocześnie sędzią Sądu Najwyższego, Prokuratorem Generalnym lub jego zastępcą przy Sądzie Najwyższym. Rozwiązanie to jest logiczną konsekwencją przyjęcia w art. 119 Konstytucji odpowiedzialności deputowanych przed Hoge Raad za przestępstwa związane ze sprawowaniem urzędu podczas pełnienia obowiązków. Niepołączalność ta może zostać rozszerzona ustawowo w stosunku do innych urzędów. Nie wprowadzono jednak na szczeblu konstytucyjnym i ustawowym reguły *incompatibilis* w odniesieniu do wszystkich sędziów<sup>13</sup>. Taką sytuację można potraktować jako formalny niedostatek regulacji, niemniej jednak kultura prawna i polityczna w Holandii zapewnia właściwe działanie systemu na podstawie materialnych reguł podziału władzy.

Holenderska Konstytucja nie wprowadza wyraźnie zasady podziału władzy<sup>14</sup>. Podział ten wynika natomiast pośrednio z systematyki Grondwet. O funkcjonowaniu podziału możemy też wnioskować z art. 81, w którym przypisano władzę

---

<sup>11</sup> M. van Roosmalen, B. Vermeulen, *op. cit.*, s. 568. Por. jednak G. van der Schyff, *When is a bill of right fit for judicial review? The limitation of rights regime in the Netherlands considered*, „Utrecht Law Review” 9, 2013, nr 2, s. 12–13. Autor wskazuje, że w istocie regulacja konstytucyjna w zakresie praw jednostki jest tak skonstruowana, że daje bardzo daleko idącą swobodę ustawodawcy, który dodatkowo może swoje uprawnienia delegować na organy nie pochodzące z wyborów.

<sup>12</sup> M. Adams, G. van der Schyff, *Constitutional review be the judiciary in the Netherlands. A matter of politics, democracy or compensating strategy?*, ZaöRV 66, 2006, s. 401.

<sup>13</sup> Raport GRECO rekomenduje jednak takie rozwiązanie — *Fourth Evaluation Round, Corruption Prevention in Respect of Members of Parliament, Judges and Prosecutors. Evaluation Report, The Netherlands*.

*Adopted by GRECO at its 60th plenary meeting (Strasbourg, 17–21 June 2013)*, GRECO Eval IV Rep (2012) 7e, s. 27. W ogłoszonym 14 czerwca 2018 roku (GRECO RC4(2018)1) *Second Compliance Report, The Netherlands* rekomendacja ta w dalszym ciągu pozostaje bez implementacji. W wyniku dyskusji w Holandii stwierdzono jednak, że w praktyce konflikt między władzami nie występuje. Sędziowie, którzy uzyskali mandat do Izby Drugiej, przechodzą na urlop bezpłatny na czas kadencji. Poza tym podkreśla się, że tradycją jest utrzymywanie więzi społecznych przez sędziów, którzy chętnie sprawują różnego rodzaju dodatkowe funkcje. Nie alienują się ze wspólnoty, w której funkcjonują na co dzień.

<sup>14</sup> Szerzej A. Bień-Kacała, *Zasady podziału władzy w Holandii*, [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016, s. 27–45.

ustawodawczą rządowi i Stanom Generalnym. Na mocy art. 42 rząd składa się z króla i ministrów, natomiast przewidzianą art. 45 Radę Ministrów tworzą ministrowie i premier jako przewodniczący.

Zgodnie z art. 112 i 113 sądy sprawują wymiar sprawiedliwości (władzę sądowniczą). Powierzono im rozstrzyganie w sprawach cywilnych i karnych. Dodatkowo na mocy regulacji ustawowych powierzono sądom rozstrzyganie spraw administracyjnych. Ustawa o organizacji sądownictwa<sup>15</sup> wskazuje w art. 2, że wymiar sprawiedliwości sprawują sądy okręgowe (rechtbanken), apelacyjne (gerechtshoven) i Sąd Najwyższy (Hoge Raad). W pierwszej instancji wymiar sprawiedliwości sprawuje 11 sądów okręgowych<sup>16</sup>, w drugiej zaś orzekają 4 sądy apelacyjne. W Holandii działa też kilka sądów o randze najwyższych instancji, których właściwość podzielona jest rzeczowo. Oprócz Sądu Najwyższego są to również Sąd do spraw Gospodarczych (College van Beroep van het bedrijfsleven), Sąd do spraw Socjalnych (Centrale Raad van Beroep) oraz Wydział Administracyjno-Sądowy Rady Stanu (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). Rada Sądownictwa (Raad voor de Rechtspraak) nie została natomiast poddana konstytucjonalizacji.

Podział władzy funkcjonuje też w doktrynie prawa konstytucyjnego jako element systemu ustrojowego<sup>17</sup>. Rozpoznawany jest jako niezależność sądownictwa. Ponadto z art. 116 Konstytucji wywodzi się nakaz takiego zorganizowania sądownictwa przez ustawodawcę, aby zagwarantować niezależność od władzy wykonawczej. Przy czym chodzi o konieczność zapewnienia niezależności instytucjonalnej, niezawisłości w orzekaniu oraz niezależności funkcjonalnej<sup>18</sup>. Ta ostatnia kojarzona jest z zakazem formułowania instrukcji odnośnie do sposobu rozstrzygnięcia sprawy.

W systemie identyfikuje się także pewne elementy równoważenia władz<sup>19</sup>. Chodzi między innymi o tradycyjne uprawnienia nominacyjne monarchy względem sędziów oraz prawo łaski. Parlamentowi przyznano możliwość uchwalania amnestii.

Zgodnie z art. 117 Konstytucji sędziowie powoływani są dożywotnio dekretem monarszym. Sposób nominacji kojarzony jest przy tym z mechanizmem *checks and balances*. Gwarancją zaś niezależności sędziowskiej (niezależności sądownictwa oraz niezawisłości sędziego) jest dożywotnia nominacja sędziowska<sup>20</sup>. W prakty-

<sup>15</sup> Wet op de rechterlijke organisatie, Wet van den 18den April 1827, op de zamenstelling der Regterlijke magt en het beleid der Justitie, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001830/2018-04-11> (dostęp: 23.10.2018).

<sup>16</sup> P. Passaglia, *op. cit.*, s. 274–275; <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Paginas/default.aspx> (dostęp: 23.10.2018).

<sup>17</sup> C.A.J.M. Kortmann, P.P.T. Bovend'Eert, *op. cit.*, s. 24.

<sup>18</sup> G. Boogaard, *Commentaar op artikel 117 van de Grondwet*, [w:] *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, red. E.M.H. Hirsch Ballin, G. Leenknecht, webeditie 2018, [www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl) (dostęp: 23.10.2018).

<sup>19</sup> P.P.T. Bovend'Eert, *Artikel 117*, [w:] *Grondwet. Tekst...*, s. 216–217.

<sup>20</sup> Niezależność sądownictwa uznaje się za kluczowy element państwa prawa oraz podstawę ustroju Holandii — G. Boogaard, *op. cit.* Por. też F. van Dijk, F. van Tulder, Y. Lugten, *Independence*

ce sędzieja sprawuje swoje funkcje do momentu przejścia na emeryturę (70 lat) lub rezygnacji ze stanowiska<sup>21</sup>.

Rekrutacja na stanowiska sędziów<sup>22</sup> jest wieloetapowa. Została ona scentralizowana i powierzona Narodowej Komisji Wyborczej dla Sędziów (Selectie-commissie rechterlijke macht, SRM)<sup>23</sup>. Ostateczny dobór kandydatów na sędziów odbywa się w sądzie, który otworzył procedurę rekrutacyjną. Decydujące zdanie powierzono przy tym lokalnej komisji rekrutacyjnej. Kandydat może odwołać się do Centrale Raad van Beroep.

Warunkiem uzyskania nominacji sędziowskiej są między innymi: obywatelstwo holenderskie, prawnicze studia uniwersyteckie oraz odpowiednia praktyka pozasądowa (minimum 2 lata)<sup>24</sup>. Warunki te umożliwiają przyjęcie na aplikację sądową. Łączny czas praktyki zawodowej przed uzyskaniem nominacji sędziowskiej to co najmniej 6 lat<sup>25</sup>. Szkolenie sędziowskie odbywa się w Centrum Szkolenia Sędziowskiego (Stichting Studiecentrum Rechtspleging, SSR). Jego podstawą jest profil rozwoju zawodowego sędziów ustalany przez Radę Sądownictwa<sup>26</sup>. Ostatecznie sędziowie są mianowani dekretem monarszym na podstawie rekomendacji Ministra Sprawiedliwości dokonanej po konsultacji z Radą Sądownictwa. Wskazuje się, że w praktyce to Rada ma decydujący głos.

3. Holenderska Rada Sądownictwa jest organem o stosunkowo niedługiej tradycji. Rozpoczęła swoje działanie 1 stycznia 2002 roku<sup>27</sup>. Postanowienia dotyczące zasad jej funkcjonowania zostały zamieszczone w ustawie o organizacji sądownictwa z 1827 roku<sup>28</sup>.

Rada Sądownictwa jest traktowana jako łącznik między Ministrem Sprawiedliwości a sądami. Została ona utworzona, aby zapewnić rozdział w relacjach między tymi organami. Do końca 2001 roku wymiar sprawiedliwości podlegał bowiem Ministrowi Sprawiedliwości, który mógł decydować w pewnych sprawach

---

*of judges: judicial perceptions and formal safeguards*, „Netherlands Council for the Judiciary. Working Paper”, January 2016, nr 1.

<sup>21</sup> Art. 46h, lid 3, Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren van 29 november 1996, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0008365/2018-09-19#Hoofdstuk6A> (dostęp: 23.10.2018).

<sup>22</sup> W Holandii zawód sędziego jest dość zróżnicowany i obejmuje, między innymi, sędziów-aplikantów, zastępców sędziego i sędziów.

<sup>23</sup> S. Roos, E. van Amelsfort-van der Kam, *A new process for the recruitment, selection and training of judges*, „Judicial Reform in the Netherlands” 2015, s. 16–17.

<sup>24</sup> Szczegóły w zakresie nominacji sędziowskiej i drogi do zawodu uregulowane są w ustawie o statusie urzędników sądowych — Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren van 29 november 1996.

<sup>25</sup> R. Jansen, *The Dutch training system as a role model for the initial training of judges*, „Judicial reform in the Netherlands” 2015, s. 29–30.

<sup>26</sup> S. Roos, E. van Amelsfort-van der Kam, *op. cit.*, s. 11–12.

<sup>27</sup> Por. P.P.T. Bovend'Eert, *Artikel 116*, [w:] *Grondwet. Tekst...*, s. 215.

<sup>28</sup> Wet op de rechterlijke organisatie, Wet van den 18den April 1827, op de zamenstelling der Regterlijke magt en het beleid der Justitie, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001830/2018-04-11> (dostęp: 23.10.2018).

z zakresu administracji sądowej, na przykład o budżecie sądownictwa. W założeniu Minister nie miał jednak wpływu na treść orzecznictwa. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku przeprowadzono dyskusję nad reformą sądownictwa i celowością powołania Rady Sądownictwa<sup>29</sup>. W konsekwencji w 1998 roku rozpoczęto szeroko zakrojoną reformę sądownictwa<sup>30</sup>. W specjalnym raporcie komisji Leemhuis przedstawionym w 1998 roku zauważono bowiem, że istniejący układ relacji między judykaturą a Ministrem może przekładać się na ograniczenie niezależności sądów<sup>31</sup>. Zdaniem komisji sprawami administracji sądowej powinno zajmować się samo sądownictwo. Zauważono ponadto, że podporządkowanie wymiaru sprawiedliwości Ministrowi może łączyć się z ryzykiem wzmoczonej kontroli. To natomiast może wpływać na kształt orzecznictwa. Jednocześnie podkreślano, że to właśnie Minister Sprawiedliwości ponosi odpowiedzialność polityczną za wymiar sprawiedliwości. Ze względu jednak na niezależność sądownictwa odpowiedzialność ta może być bardzo ograniczona.

Przeciwnicy wprowadzenia odrębnego organu uważali natomiast, że powołanie Rady byłoby równoznaczne z naruszeniem niezależności sądownictwa. W miejsce podległości Ministrowi wchodzić będzie bowiem podległość sędziów Radzie. Niemniej jednak uznano, że sądownictwo powinno w jak najszerszym zakresie decydować o sprawach należących do judykatury. Przy czym nie chodziło już tylko o kontrolę instancyjną, lecz także o kwestie pozaorzecznicze, takie jak administracja sądowa, sprawy finansowe czy też odpowiedzialność zawodowa. Kluczowe znaczenie w tej mierze przypisano treści art. 116 Konstytucji, który choć dopuszcza nadzór nad wymiarem sprawiedliwości ze strony podmiotów spoza władzy sądowniczej, to jednak kluczowe znaczenia przyznaje właśnie tej władzy<sup>32</sup>.

Wszechstronna analiza sytuacji i argumentów skłoniła ostatecznie Stany Generalne do zmiany modelu relacji między władzą wykonawczą a sądownictwem i powołania odrębnego organu w postaci Rady Sądownictwa. Powierzono jej szerokie kompetencje w odniesieniu do judykatury.

Pozycja ustrojowa Rady jest szczególna. Jest ona zaliczana do organów władzy sądowniczej, niemniej jednak nie powierzono jej zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Oznacza to, że Rada nie rozstrzyga spraw sądowych, sama nie jest sądem, a jej członkowie nie sprawują funkcji orzeczniczych w wymiarze sprawiedliwości. Jest to natomiast organ niezależny, który nie podlega innym organom państwowym. Rada jest organem pozakonstytucyjnym, ale uregulowanym w ustawie o organizacji sądownictwa, co daje podstawę do lokowania jej w ramach judykatury.

<sup>29</sup> A.W. Heringa *et al.*, *Staatsrecht*, Deventer 2015, s. 348.

<sup>30</sup> F. van Dijk, *Improved performance of the Netherlands judiciary: Assessment of the gains for society*, „International Journal for Court Administration” 6, 2014, nr 1, s. 1–17; F. van Dijk, H. Dumbrava, *Judiciary in times of scarcity: Retrenchment and Reform*, „International Journal For Court Administration”, February 2013, s. 1–10.

<sup>31</sup> A.W. Heringa *et al.*, *op. cit.*, s. 348.

<sup>32</sup> G. Boogaard, *op. cit.*

4. Skład i organizacja Rady zostały szczegółowo opisane w ustawie. Zgodnie z art. 84 Rada może się składać z trzech do pięciu członków. Członkowie rekrutują się z dwóch środowisk — sądowego i pozasądowego. Są oni powoływani na okres sześciu lat dekretem monarchy na podstawie rekomendacji Ministra Sprawiedliwości. Dopuszczalne jest powołanie ponowne jedynie na czas do trzech lat.

Procedura powołania członka Rady jest złożona (art. 85 ustawy). Minister w porozumieniu z Radą ustala listę sześciu osób, które spełniają warunki ustawowe do objęcia stanowiska. Lista ta przedstawiana jest specjalnej komisji rekomendującej składającej się z osób zajmujących stanowisko prezesów sądów, przedstawiciela Holenderskiego Stowarzyszenia Sądownictwa, członka Kolegium Delegatów Rady (het College van Afgevaardigden), urzędnika administracji sądowej oraz osoby wskazanej przez Ministra. Przewodniczącym jest osoba zajmująca stanowisko prezesa sądu. Komisja rekomenduje Ministrowi nie więcej niż trzy osoby na stanowisko członka Rady Sądownictwa. Minister dokonuje ostatecznej rekomendacji monarsze.

Członek Rady może zostać odwołany przed upływem kadencji, jeśli jest niezdolny do sprawowania urzędu z innych przyczyn niż choroba. Ustawa nie precyzuje przy tym powodów odwołania. Członek Rady może zostać zawieszony, jeśli istnieje podejrzenie takiej niezdolności. Odwołanie i zawieszenie następują na mocy dekretu monarchy podjętego na wniosek Ministra Sprawiedliwości. W przypadku odwołania lub zawieszenia wszystkich członków Rady Minister wyznacza jednego lub więcej administratorów (komisarzy) (art. 107 ustawy). Rady odwołanemu lub zawieszonemu przysługuje prawo odwołania do Sądu Najwyższego, który ocenia istnienie adekwatnej przyczyny i tym samym prawidłowości działania „korony” (rządu, Ministra) (art. 108 ustawy).

Obecnie Rada składa się z czterech członków, spośród których dwóch powołano z grona sędziów a pozostałych dwóch spoza środowiska sędziowskiego<sup>33</sup>. Zachowany został tym samym odpowiedni balans między czynnikiem sądowym i pozasądowym. Członkowie niesądowi zazwyczaj powoływani są spośród osób, które pełniły wysokie stanowiska państwowe i tym samym mają odpowiednie rozeznanie i doświadczenie. Na stanowisko przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady mianowany jest członek sądowy. Mianowanie następuje dekretem monarszym na wniosek Ministra Sprawiedliwości.

Ustawa przewiduje zakaz łączenia stanowiska członka Rady z zatrudnieniem w administracji sądowej, z mandatem deputowanego do Stanów Generalnych, ze stanowiskiem ministra lub sekretarza stanu, wiceprezesa lub członka Rady Stanu, prezydenta lub członka Generalnej Izby Kontroli, Ombudsmana Krajowego lub jego zastępcy, urzędnika służby cywilnej oraz z niektórymi stanowiskami urzędników sądowych, a także z zasiadaniem w Kolegium Delegatów. Zakaz ten zapewnia formalne rozdzielenie Rady od innych organów państwowych.

<sup>33</sup> <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak> (dostęp: 23.10.2018).

Członkowie Rady, tak jak i sędziowie, nie są chronieni immunitetem. Konstytucyjnie chroniona jest wyłącznie debata parlamentarna, dlatego też immunitet opisany w art. 71 Grondwet dotyczy wyłącznie wypowiedzi pojawiających się podczas posiedzeń Stanów Generalnych<sup>34</sup>. Immunitet ten nie jest limitowany mandatem parlamentarnym. Takie ukształtowanie immunitetu powoduje, że co do zasady i niezależnie od stanowiska ponoszenie odpowiedzialności odbywa się według reguł powszechnych.

Zgodnie z art. 87 ustawy Rada podejmuje decyzje większością głosów w obecności co najmniej trzech członków. W razie równego rozkładu głosów decydujące znaczenie ma głos przewodniczącego. Decyzje Rady podejmowane w wykonaniu jej kompetencji są wiążące. Jeżeli decyzja Rady jest oczywiście sprzeczna z prawem lub szkodzi właściwemu funkcjonowaniu sądów, może zostać uchylona na mocy dekretu monarchy wydanego na polecenie Ministra Sprawiedliwości (art. 106 ustawy). Wykonując swoje zadania, Rada nie ingeruje w żaden sposób w rozstrzygnięcie poszczególnych spraw (art. 96). Oprócz kompetencji władczych Radzie przyznano też funkcje opiniodawcze.

Regułą jest kolegialność pracy Rady, niemniej jednak ustawowo przewidziana jest możliwość upoważnienia przez Radę swojego członka lub członków do wykonywania poszczególnych kompetencji w jej imieniu (art. 88 ustawy).

Istotnym ciałem działającym przy Radzie Sądownictwa jest Kolegium Delegatów (het College van Afgevaardigden). Zgromadzenie składa się z przedstawicieli sądów, Sądu do spraw Gospodarczych (College van Beroep van het bedrijfsleven) oraz Sądu do spraw Socjalnych (Centrale Raad van Beroep). Głównym zadaniem Kolegium jest doradzanie Radzie Sądownictwa w wykonywaniu jej kompetencji. Na żądanie Rady Kolegium przygotowuje informacje niezbędne do wykonania kompetencji Rady.

Rada Sądownictwa dysponuje swoim odrębnym sekretariatem, który zajmuje się wsparciem i obsługą administracyjną organu. W Biurze zatrudnionych jest około 120 osób.

5. W holenderskiej doktrynie systematyzuje się funkcje Rady i dzieli na zarządzające, doradcze i koordynacyjne<sup>35</sup>. Zadania Rady natomiast związane są z następującymi obszarami: jakość wymiaru sprawiedliwości, doradzanie i opiniowanie projektów ustaw dotyczących wymiaru sprawiedliwości, badania naukowe, finansowanie sądownictwa, wsparcie sądownictwa oraz współpraca międzynarodowa. W ramach tych funkcji i zadań wskazuje się kompetencje, które obejmują między innymi: decyzje dotyczące kariery sędziów (nominacja i awanse), szkolenie sę-

<sup>34</sup> A. Bień-Kacała, *Immunitet parlamentarny w Holandii*, [w:] *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, J. Juchiewicz, Rzeszów 2017, s. 141–151.

<sup>35</sup> A.W. Heringa *et al.*, *op. cit.*, s. 348.



dziów (Rada odpowiada także za Stichting Studiecentrum Rechtspleging), promowanie etyki sędziowskiej czy też planowanie budżetowe i wykonywanie budżetu.

W ustawie o organizacji sądownictwa przede wszystkim opisane zostały dwie najistotniejsze kompetencje Rady (art. 91 ustawy) w zakresie:

— przygotowania budżetu Rady i sądownictwa, przydzielania sądom środków budżetowych oraz wspierania ich działalności w tym zakresie, kontroli wykonania budżetu przez sądy oraz nadzoru nad ich działalnością w tym zakresie;

— rekrutacji, selekcji, mianowania i szkolenia sędziów oraz personelu sądów na szczeblu ogólnokrajowym.

W zakresie wykonania tych kompetencji Rada powinna koncentrować się zwłaszcza na kwestiach systemu informatycznego, administracji sądowej i zarządzania sądami, sprawności organizacyjnej sądów, odpowiedniego zapewnienia warunków lokalowych oraz bezpieczeństwa, a także na sprawach personalnych. Rada współpracuje przy tym z zarządami i prezesami sądów<sup>36</sup>.

Na podstawie przepisów ustawy w zakresie planowania i gospodarki budżetowej można postawić tezę o niezależności budżetowej Rady i sądownictwa. Rada przygotowuje bowiem propozycję budżetu i przedstawia ją Ministrowi, który ma ograniczone możliwości modyfikacji takiej propozycji. Ustawa zobowiązuje również Ministra Sprawiedliwości do corocznego przekazywania zaplanowanych i ustalonych środków budżetowych. Budżet powinien być dostosowany do planu działania ustalonego przez Radę dla sądownictwa i dla Rady.

W ustawie przewidziano też dalsze kompetencje Rady. Na podstawie art. 94 zadaniem Rady jest wspieranie działań sądów zmierzające do jednolitego stosowania prawa i promowania jakości prawa. Niemniej jednak rola Rady determinowana jest wspomnianym już zakazem ingerencji w merytoryczną ocenę decyzji podejmowanych w konkretnej sprawie (art. 96 ustawy). Podobny zakaz ingerencji w konkretne postępowania sądowe dotyczy Ministra Sprawiedliwości (art. 109 ustawy).

Dodatkowo na podstawie art. 95 ustawy Rada ma doradzać rządowi i Stanom Generalnym w zakresie stanowionego prawa i polityki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. W tym przypadku opinie Rady są ustalane po konsultacji z sądami. Rada ma również obowiązek udzielenia Ministrowi Sprawiedliwości, na jego żądanie, informacji niezbędnych do wykonywania jego obowiązków.

Istotną funkcją Rady jest reprezentowanie judykatury na szczeblu międzynarodowym oraz w kraju.

Ważną jednostką podlegającą Radzie jest wspomniane już Stichting Studiecentrum Rechtspleging. Jest to centrum szkolenia dla sędziów i prokuratorów. Obok kursów doskonalenia zawodowego przeprowadzane są także szkolenia dotyczące podstawowych kompetencji etycznych sędziów i prokuratorów. Przy czym nacisk kładzie się na nieskazitelną i niezawisłą sędziów oraz niezależność sądownictwa.

<sup>36</sup> *The Judiciary System in the Netherlands*, The Council for the Judiciary, The Hague 2010, s. 8.

Rada może też wydawać odpowiednie dyrektywy kierowane do administracji sądowej. Przed wydaniem dyrektywy konieczne jest jej skonsultowanie z Kolegium Delegatów. W zakresie kompetencji Rady i w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania sądów ogólne dyrektywy mogą być też wydawane przez Ministra Sprawiedliwości. Dyrektywy ministerialne muszą być przy tym skonsultowane z Radą Sądownictwa. Dyrektywy Rady i Ministra podlegają publikacji w oficjalnym publikatorze de Staatscourant.

6. Jak już wspomniano, Holenderska Rada Sądownictwa powstała stosunkowo niedawno — w 2002 roku. Przesunięcie kompetencji Ministra Sprawiedliwości do właściwości Rady zostało odnotowane przez działającą w ramach Rady Europy The Group of States against Corruption (GRECO) jako pozytywna zmiana prowadząca do podniesienia niezależności sądownictwa<sup>37</sup>. Od czasu powołania Rada przejęła funkcje związane z projektowaniem i wdrażaniem dalszych reform<sup>38</sup>. Obecnie realizowana wizja dotyczy perspektywy 2020 roku. Wdrażane reformy oprócz krajowych wymagań uwzględniają również wnioski z ewaluacji prowadzonej na szczeblu międzynarodowym przez GRECO<sup>39</sup>. Większość postulatów realizowana jest przez odpowiednie dostosowanie stanu prawnego. Niemniej jednak pewne zasady (na przykład niepołączalność mandatu deputowanego i stanowiska sędziego) uznawane są za obowiązujące w praktyce bez potrzeby formalnego ich wpisania do ustawodawstwa. Materialna zatem realizacja niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej jest ważniejsza od ich formalnego odzwierciedlenia w ustawodawstwie. Jest to charakterystyczny element kultury prawnej Holandii.

Istotnym elementem działania władzy sądowniczej w Holandii jest jawność oraz traktowanie mediów jako ważny czynnik zapewniający tę jawność<sup>40</sup>. Szczególna waga przypisana została wyjaśnianiu podejmowanych rozstrzygnięć, co przekłada się na wysoką akceptację werdyktów sądowych<sup>41</sup>. Sytuacja ta poprawia się z roku na rok w konsekwencji realizacji promowanej przez Radę polityki zbliżania się sądownictwa do obywateli.

Rada przygotowuje corocznie raporty dotyczące działalności wymiaru sprawiedliwości<sup>42</sup>. Wskazywane są w nich kwestie, które udało się zrealizować, oraz te, które wymagają poprawy. Na przykład w odniesieniu do 2017 roku wskazano, że ze względu na rozmiary cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości prace nad tym aspektem nie są realizowane w zakładanym tempie. Przyczynia się do tego także

<sup>37</sup> *Fourth Evaluation Round...*

<sup>38</sup> [https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Visieopderechtspraak\\_web.pdf](https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Visieopderechtspraak_web.pdf) (dostęp: 23.10.2018).

<sup>39</sup> <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/netherlands> (dostęp: 23.10.2018).

<sup>40</sup> *The Judiciary System...*, s. 11–13.

<sup>41</sup> Zob. statystyki [https://jaarverslagrechtspraak.nl/files/2018-04/Jaarverslag\\_2017.pdf#page=18](https://jaarverslagrechtspraak.nl/files/2018-04/Jaarverslag_2017.pdf#page=18) (dostęp: 23.10.2018).

<sup>42</sup> [https://jaarverslagrechtspraak.nl/files/2018-04/Jaarverslag\\_2017.pdf](https://jaarverslagrechtspraak.nl/files/2018-04/Jaarverslag_2017.pdf) (dostęp: 23.10.2018).

deficyt wymiaru sprawiedliwości. Wydatki budżetowe przewyższają dochody, co wskazuje się jednocześnie jako istotny problem funkcjonowania sądownictwa.

Na arenie międzynarodowej Rada jest aktywnym członkiem The European Network of Councils for the Judiciary. Wiceprzewodniczący Holenderskiej Rady Sądownictwa, Kees Sterk, jest jednocześnie przewodniczącym Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa.

## THE COUNCIL FOR THE JUDICIARY IN THE NETHERLANDS

### Summary

The paper presents the Dutch Council for the Judiciary. The Dutch Council for the Judiciary is a body with a relatively short tradition. It began operating on 1 January 2002. The Council for the Judiciary is seen as a link between the Minister of Justice and the courts. It was created to ensure separation in the relations between these bodies. The matters of judicial administration should be dealt with by the judiciary itself. The author describes the position and competences of the Council.

Keywords: judiciary, council of judiciary, impartiality, judicial independence

### BIBLIOGRAFIA

- Adams M., Schyff, G. van der, *Constitutional review be the judiciary in the Netherlands. A matter of politics, democracy or compensating strategy?*, ZaöRV 66, 2006.
- Besselink L.F.M., *Constitutional Adjudication in the Era of Globalization: The Netherlands in Comparative Perspective*, „European Public Law” 18, 2012, nr 2.
- Bień-Kacała A., *Immunitet parlamentarny w Holandii*, [w:] *Immunitet parlamentarny w wybranych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, J. Juchniewicz, Rzeszów 2017.
- Bień-Kacała A., *Zasady podziału władzy w Holandii*, [w:] *Zasady podziału władzy we współczesnych państwach europejskich*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2016.
- Buruma I., *Śmierć w Amsterdamie. Zabójstwo Theo van Gogha i granice tolerancji*, Kraków 2008.
- Dijk F. van, *Improved performance of the Netherlands judiciary: Assessment of the gains for society*, „International Journal for Court Administration” 6, 2014, nr 1.
- Dijk F. van, H. Dumbrava, *Judiciary in times of scarcity: Retrenchment and reform*, „International Journal for Court Administration”, February 2013.
- Dijk F. van, Tulder F. van, Lugten Y., *Independence of judges: judicial perceptions and formal safeguards*, „Netherlands Council for the Judiciary. Working Paper” 2016, nr 1.
- Efthymiou N. S., Wit J.C. de, *The role of Dutch courts in the protection of fundamental rights*, „Utrecht Law Review” 9, 2013, nr 2.
- Grondwet. Tekst en commentaar*, red. P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten, J.W.A. Fleuren, H.G. Hoogers, Deventer 2015.
- Heringa A.W., Velde J. van der, Verhey L.F.M., Woude W. van der, *Staatsrecht*, Deventer 2015.
- Jansen R., *The Dutch training system as a role model for the initial training of judges*, „Judicial Reform in the Netherlands” 2015.
- Kortmann C.A.J.M., Bovend'Eert P.P.T., *The Netherlands*, [w:] *International Encyclopaedia of Laws, Constitutional Law*, t. 4, red. A. Alen, The Hague-London-Boston 2000.

- Passaglia P., *Constitutional Review in the Netherlands: A Few Remarks from an Outsider's Perspective*, [w:] *The Dutch Constitution beyond 200 Years*, red. G.R. Ferrari, R. Passchier, W. Voermans, The Hague 2018.
- Roos S., Amelsfort-van der Kam E. van, *A new process for the recruitment, selection and training of judges*, „Judicial Reform in the Netherlands” 2015.
- Roosmalen M. van, Vermeulen B., *Constitutional Review by the Dutch Courts*, [w:] *Fundamental Rights and Principles*, red. M. van Roosmalen, B. Vermeulen, F. van Hoof, M. Oosting, Cambridge-Antwerp-Portland 2013.
- Scheffer P., *Druga ojczyzna. Imigranci w społeczeństwie otwartym*, Wołowiec 2010.
- Schyff, G. van der, *When is a bill of right fit for judicial review? The limitation of rights regime in the Netherlands considered*, „Utrecht Law Review” 9, 2013, nr 2.
- Voermans W., *A 200-Year-Old Constitution: Relic or Enigma?*, [w:] *The Dutch Constitution beyond 200 Years*, red. G.R. Ferrari, R. Passchier, W. Voermans, Eleven International Publishing 2018.
- Ziółkowski M., *Anonimowa konstytucja. Dyskretna europeizacja (uwagi na tle procedury zmian Konstytucji Królestwa Niderlandów)*, [w:] *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.
- Zweiffel Ł., *Dynamika zmian społecznych w Holandii i ich odzwierciedlenie w systemie politycznym w XX i XXI wieku*, Katowice 2013.