

Kazimierz M. Ujazdowski¹

Ustrojowa pozycja sądownictwa we Francji. Między polityzacją a korporacjonizmem

Słowa kluczowe: Niezależność i odpowiedzialność sądownictwa, Konstytucja V Republiki, Najwyższa Rada Sądownictwa, polityzacja i korporacjonizm.

Keywords: independence and accountability of the judiciary, Constitution of the 5th Republic, Supreme Judicial Council, politicization and corporatism

Streszczenie

Francuska tradycja prawna ukształtowana przez Rewolucję Francuską była krytyczna wobec „władzy sędziów” i nie uznawała sądownictwa za odrębną władzę o znaczeniu porównywalnym do władzy wykonawczej i ustawodawczej. Zgodnie z porewolucyjną tradycją nominacje na stanowiska sędziów należały do władzy wykonawczej. Można sądzić, że konstytucja V Republiki Francuskiej w chwili jej uchwalenia identyfikowała się z tym podejściem, gdyż powierzała Prezydentowi i ministrowi sprawiedliwości kompetencje w zasadniczych sprawach dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Ewolucja konstytucji z 1958 r. i samej praktyki ustrojowej zasługuje na uwagę i szczegółową analizę. Francja odstąpiła od dominacji władzy wykonawczej w tym sektorze na rzecz coraz silniejszego wpływu sędziów na zarządzanie wymiarem sprawiedliwości i upodmiotowienia samej Naczelnej Rady Sądownictwa. Jednocześnie V Republika zachowała oryginalność regulacji konstytucyjnych w tej dziedzinie i nadal silną pozycję władzy wykonawczej i ministra sprawiedliwości. Co nie mniej istotne, ważnym motywem debaty ustrojowej i przeprowadzonych zmian w konstytucji jest troska o zrównoważony model ustrojowy, który

¹ ORCID ID: 0000-0002-3156-1842, doktor habilitowany, Europejski Centrum Badań Ustrojowych, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Łódzki. E-mail: kmujazdowski@gmail.com.

byłby odporny zarówno na niebezpieczeństwo polityzacji jak i korporatyzacji wymiaru sprawiedliwości. Dlatego też przypadek Francji jest istotny z punktu widzenia poszukiwania rozwiązań, które łączyłyby niezależność i odpowiedzialność sądownictwa. Artykuł analizuje ewolucję pozycji ustrojowej sądownictwa we Francji, a także zasadnicze idee i argumenty podnoszone w debacie konstytucyjnej.

Abstract

The Constitutional Position of the Judiciary in France. Between Politicization and Corporatism

The French legal tradition shaped by the French Revolution has been critical of the ‘power of the judges’ and has not considered the judiciary to be a separate authority of comparable importance to the executive and legislative powers. According to the post-revolutionary tradition, appointments to the positions of judges were made by the executive power. It can be assumed that the Constitution of the 5th French Republic at the time of its enactment identified with this approach, as it entrusted the President and the Minister of Justice with competence in fundamental matters of justice. The evolution of the 1958 Constitution and of the constitutional practice deserves attention and a detailed analysis. France abandoned the domination of the executive power in this sector for the benefit of the increasing influence of judges on the administration of justice and the empowerment of the Supreme Judicial Council itself. At the same time, the 5th Republic maintained the originality of the constitutional provisions in this area and the strong position of the executive power and the Minister for Justice. Last but not least, an important motive for a constitutional debate and constitutional amendments is the concern for a balanced constitutional model that would be immune both to the danger of politicization and corporatism of the judiciary. Therefore, the case of France is important when seeking solutions that would combine independence and accountability of the judiciary. The article analyses the evolution of the political position of the judiciary in France, as well as the basic ideas and arguments raised in the constitutional debate.

✱

Francuska tradycja prawna ukształtowana przez Rewolucję Francuską była krytyczna wobec „władzy sędziów” i nie uznawała sądownictwa za odrębną władzę o znaczeniu porównywalnym do władzy wykonawczej i ustawodaw-

czej². Stąd francuskie konstytucje nie używają pojęcia *pouvoir judiciaire* (władza sądownicza), lecz *autorite judiciaire*, co oznacza instytucję sądowniczą. Zgodnie z porewolucyjną tradycją nominacje na stanowiska sędziów należały do władzy wykonawczej. Można sądzić, że konstytucja V Republiki Francuskiej w chwili jej uchwalenia identyfikowała się z tym podejściem, gdyż powierzała Prezydentowi i ministrowi sprawiedliwości kompetencje w zasadniczych sprawach dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Ewolucja konstytucji z 1958 r. i samej praktyki ustrojowej zasługuje na uwagę i szczegółową analizę. Francja odstąpiła od dominacji władzy wykonawczej w tym sektorze na rzecz coraz silniejszego wpływu sędziów na zarządzanie wymiarem sprawiedliwości i upodmiotowienia samej Naczelnej Rady Sądownictwa. Jednocześnie V Republika zachowała oryginalność regulacji konstytucyjnych w tej dziedzinie i nadal silną pozycję władzy wykonawczej i ministra sprawiedliwości. Co nie mniej istotne, ważnym motywem debaty ustrojowej i przeprowadzonych zmian w konstytucji jest troska o zrównoważony model ustrojowy, który byłby odporny zarówno na niebezpieczeństwo polityzacji jak i korporatyzacji wymiaru sprawiedliwości. To ostatnie interpretowane jest jako przejęcie zarządzania sądownictwem przez samych sędziów. Dlatego też przypadek Francji jest istotny z punktu widzenia poszukiwania rozwiązań, które łączyłyby niezależność i odpowiedzialność sądownictwa (*accountability*)³.

I. Rewolucja Francuska – nieufność wobec „władzy sędziów”

Wyjaśnienie kontekstu historycznego jest nieodzowne dla ukazania współczesnej pozycji wymiaru sprawiedliwości nad Sekwaną. Choć Francja w okresie monarchii nie rozwinęła niezależności sądownictwa w stopniu porównywalnym z Anglią, to sądy cieszyły się relatywną niezależnością. Wypada przypomnieć błyskotliwą analizę A. Tocqueville’a w słynnym dziele *Dawny*

² Warto wskazać na raport Komitetu J. Bardoux, w którym wnikliwie przedstawiono różnicę między francuską i angielską tradycją prawną oraz stosunkiem obu tradycji do sądów. J. Bardoux, *Sirey*, Paris 1936. Szerokie omówienie tego dokumentu można znaleźć w: K.M. Ujazdowski, *Geneza tożsamości V Republiki Francuskiej*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2013, s. 128–147.

³ We francuskiej refleksji ustrojowej *accountability* obejmuje troskę o odpowiedzialność, rozliczalność i jakość sądownictwa.

ustrój i Rewolucja, w której pisał „Nasze instytucje polityczne i administracyjne zrobiły z nas kraj rządów absolutnych, ale dzięki naszym instytucjom sądowym pozostaliśmy wolnym ludem”⁴. Rewolucja Francuska, która pogłębiła centralizację i koncentrację władzy, musiała traktować z nieufnością niezależność sądów i parlamentów. Te ostatnie w okresie monarchii nierzadko stosowały prawo do odmowy rejestracji aktów prawnych. Trzeba też pamiętać, że porewolucyjna Francja zachowała odrębność sądownictwa administracyjnego ściśle powiązanego z administracją rządową. III Republika kontynuowała to podejście i powierzyła władzy wykonawczej, przede wszystkim ministrowi sprawiedliwości, zarządzanie sądownictwem. Z czasem ukształtowała się praktyka współpracy ministra sprawiedliwości z elitą sędziowską skupioną w Sądzie Kasacyjnym. Nominacje sędziowskie, awans w zawodzie, postępowanie dyscyplinarne znajdowały się w gestii władzy wykonawczej współpracującej czynnie z sędziami delegowanymi przez Pierwszego Prezesa Sądu Kasacyjnego. W 1883 r. powołano do życia Najwyższą Radę Sądownictwa na podstawie ustawy zwykłej i przyznano jej prawo prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom Rada była tak ściśle związana z Sądem Kasacyjnym, że w opracowaniach naukowych traktuje się ją jako instytucję wewnętrzną Sądu Kasacyjnego⁵. Historyk francuskiego sądownictwa Alain Bancaud określa model wdrożony w okresie III Republiki jako biurokratyczno – hierarchiczny, cechujący się zarówno brakiem szerszej reprezentacji korporacji sędziowskiej jak i nieobecnością przedstawicieli parlamentu. W tym miejscu wypada stwierdzić, że III Republika honorowała niezawisłość sędziów, a władza polityczna nie ingerowała w orzeczenia sądów, co uznaje się za podstawowy wymiar niezależności sądownictwa⁶. Sądy przeszły pozytywnie test bezstronności w aferze Dreufusa stając się forum dochodzenia spra-

⁴ A. de Tocqueville, *Dawny ustrój i rewolucja*, Warszawa 1994, s. 134. W innym miejscu książki Tocqueville pisał: „W tych sądach i całym ich otoczeniu, wśród idei nowych, zachowała się jędrna hardość dawnych obyczajów. Parlamenti bez wątpienia myślały więcej o sobie niż o sprawach publicznych, ale trzeba przyznać, że nieustraszenie broniły zawsze własnej niezależności i honoru, i zarażały swym duchem wszystko dookoła”. A. de Tocqueville, op.cit., s. 135.

⁵ G. Cognac, F. Luchaire, *La constitution de la republique francaise*, Economica, Paris 2009, s. 1542–43.

⁶ G. Canivet, M. Andenas, *Independence, Accountability and the judiciary*, London 2006. O. Duhamel, Y. Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris 1992, s. 501- 502.

wiedliwości i sprzeciwu wobec patologicznych praktyk ukrywania prawdy przez wysokich wojskowych⁷.

II. IV Republika Naczelną Radą Sądownictwa jako narzędzie demokratyzacji sądownictwa

Do wyłomu w tradycji ustrojowej przyznającej dominującą pozycję władzy wykonawczej doszło w konstytucji IV Republiki. Konstytucja z 1946 r., idąc za zapowiedziami obecnymi w deklaracjach *Resistance*, ustanowiła Naczelną Radę Sądownictwa jako odrębną instytucję konstytucyjną z silną reprezentacją sędziów i osób wybranych przez Zgromadzenie Narodowe⁸. W myśl art. 83 Zgromadzenie Narodowe wybierało 6 członków Rady większością 2/3 głosów spoza swoich członków. Prezydent powoływał w skład Rady 2 członków spoza parlamentu i korporacji sędziowskiej. Kluczowa innowacja polegała na obecności w Radzie niezależnej od władzy politycznej reprezentacji sędziów. Sędziowie różnych szczebli wybierali 4 członków Rady. Co najważniejsze, NRS uzyskała podmiotowość wskutek przyznania jej dominującego udziału w procesie decyzyjnym. Prezydent nominował sędziów na podstawie wniosku NRS. Reforma wprowadzona przez konstytucję IV Republiki przedstawiana była jako *remedium* przeciw polityzacji i dominacji elity sędziowskiej. W tym ostatnim przypadku chodziło o zakwestionowanie kluczowej pozycji sędziów Sądu Kasacyjnego i wprowadzenie zróżnicowanej i otwartej reprezentacji sędziów w Radzie⁹.

Poglądy w sprawie praktycznego zastosowania tego modelu są mocno zróżnicowane. W pamięci instytucjonalnej Rady lata okres IV Republiki traktowany jest jako pierwszy moment upodmiotowienia instytucji, a także większych niż w III Republice wpływów samej korporacji sędziowskiej. Innego zdania jest wspomniany wcześniej Alain Bancaud, który uważa, że Naczelną Radą Sądownictwa w tej formule napotkała na skuteczny opór biu-

⁷ *La Justice*, eds. Y. Leonard, Paris 1991, s. 32.

⁸ H. Michel, B. Mirkine-Guetzevith, *Les idées politiques et sociales de la Resistance*, Paris 1954.

⁹ Al. Bancaud, *Normalisation d, une innovation: Le conseil superieur de la magistrature sous la IVe Republique*, „*Droit et societe*” 2006, No. 2, s. 371–391.

rokracji podległej ministerstwu sprawiedliwości i elity sędziowskiej Paryża. Wybór członków NRS przez Zgromadzenie Narodowe stał się przedmiotem przetargów politycznych, które obniżały prestiż instytucji¹⁰. W niektórych opracowaniach podnoszony był argument nadmiernych wpływów partii politycznych na proces nominacji sędziów. Bez wątplenia zdecydowanym przeciwnikiem „parlamentaryzacji” NRS był sam De Gaulle. W słynnym przemówieniu w Epinal wygłoszonym tuż przed referendum konstytucyjnym jesienią 1946 r. mówił „Skoro wszyscy są świadomi znaczenia niezależności wymiaru sprawiedliwości dla każdego obywatela, czy słusznym jest oddawanie administracji nad nim Radzie, której połowa składu wybierana jest przez partie polityczne?”¹¹.

III. Narodziny V Republiki – dominacja władzy wykonawczej

W 1958 r. De Gaulle urzeczywistnił swe poglądy ustrojowe i V Republika przywróciła dominującą pozycję władzy wykonawczej w sferze sądownictwa. W myśl wprowadzonych regulacji nowej konstytucji na czele Najwyższej Rady Sądownictwa stał Prezydent Republiki jako gwarant niezawisłości władzy sądowniczej. Wiceprzewodniczącym NRS z mocy prawa został minister sprawiedliwości z prawem do zastępowania Prezydenta. W skład Rady wchodziło dziewięciu członków powoływanych przez Prezydenta, a więc w 1958 r. odstąpiono od niezależnej od władzy wykonawczej reprezentacji sędziów. Tak skonstruowana Rada uzyskała kompetencje do przedstawiania wniosków dotyczących powoływania sędziów Sądu Kasacyjnego i pierwszego prezesa sądów apelacyjnych. W przypadku zwykłych nominacji sędziowskich Naczelną Radę Sądownictwa przedstawiała niewiążące opinie w odniesieniu do propozycji ministra sprawiedliwości. NRS orzekała także jako sąd dyscyplinarny w odniesieniu do sędziów. W takim wypadku Rada obradowała pod przewodnictwem pierwszego prezesa Sądu Kasacyjnego. Nominacje na stanowiska prokuratorskie i postępowania dyscyplinarne w odniesieniu do prokuratorów znajdowały się poza zakresem kompetencji NRS

¹⁰ Al. Bancaud, op.cit., s. 371–391.

¹¹ K.M. Ujazdowski, *V Republika Francuska. Idee, Konstytucja, Interpretacje*, Kraków 2010, s. 96.

i należały wyłącznie do władzy wykonawczej. Można sądzić, że Konstytucja V Republiki przywracała znany III Republice model dominacji władzy wykonawczej współpracującej z elitą prawniczą skupioną w Sądzie Kasacyjnym. Warto dodać, że pod wpływem Rady Konstytucyjnej ustawa o statusie sędziów wzmocniła ich niezawisłość¹². Można zatem sądzić, że był to okres silnej ochrony niezawisłości sędziów i braku trwałych gwarancji niezależności całego sądownictwa.

Model hierarchiczno – biurokratyczny nie mógł wytrzymać próby czasu z kilku przyczyn. Dążenie do zwiększenia udziału sędziów w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości stawało się ogólnoeuropejską tendencją i to niezależnie od funkcjonowania w danym kraju specjalnych rad sędziowskich. Nie mniej istotne był to, że znaczenie sądownictwa powszechnego zwiększało się wraz z postępującym umiędzynarodowieniem ochrony praw jednostki. We Francji począwszy od lat 70-tych sądy powszechne zaczęły stosować normy konwencji chroniących prawa jednostki. Warto odnotować, że kompetencje takich nie przyznano Radzie Konstytucyjnej orzekającej jedynie w przedmiocie konstytucyjności ustaw parlamentu. Nie bez znaczenia była także coraz większa jurydyzacja życia politycznego, a także rola sądów w procesach, w których stawiano politykom i urzędnikom zarzuty korupcyjne. Lata 80.–90. przynoszą znaczący wzrost tego typu spraw, a wraz z nim podnoszone coraz częściej postulaty zwiększenia gwarancji przeciw wywieraniu presji przez władze polityczne na decyzje sądów.

IV. Nowelizacja 1993 – upodmiotowienie Naczelnej Rady Sądownictwa

Te czynniki tworzyły kontekst nowelizacji konstytucji z 1993, która przyniosła definitywne upodmiotowienie Rady i tym samym stworzenie silnych gwarancji niezależności sądownictwa¹³. Kluczowe znaczenie miała niezależna od władzy politycznej reprezentacja sędziów i realny udział NRS w procesie decyzyjnym. Reforma wprowadziła podział na dwie sekcje sędziowską i prokuratorską. W skład sekcji właściwej dla sędziów oprócz Prezydenta

¹² L. Favoreu, P. Philip, *Les grands textes du Conseil Constitutionnel*, Paris 2017, s. 175–195.

¹³ A. Martin, *Le Conseil supérieur de la magistrature et l'indépendance des juges*, „Revue du droit public et de la science politique” 1999, No. 3.

i ministra sprawiedliwości wchodziło pięciu sędziów, jeden prokurator, jeden członek Rady Stanu i trzy osoby nie należące ani do parlamentu ani do wymiaru sprawiedliwości. Ta grupa członków miała być powoływana odpowiednio przez Prezydenta i przewodniczących izb parlamentu. Warto zauważyć, że sędziowie mieli największy udział w tak skonstruowanej sekcji. Jak wspominałem, o podmiotowości Rady decydował realny udział w decyzjach. Sekcja sędziowska NRS przedstawiała wnioski w sprawie powoływania sędziów Sądu Kasacyjnego, prezesów sądów apelacyjnych i prezesa trybunału najwyższej instancji. Prezydent mógł dokonywać nominacji tylko na podstawie tych wniosków. Z kolei nominacja na zwykłe stanowiska sędziowskie wymagała pozytywnej opinii Rady, co oznaczało wprowadzenie procedury współdecydowania z ministrem sprawiedliwości. Sekcja sędziowska obradująca pod przewodnictwem Pierwszego Prezesa Sądu Kasacyjnego orzekała także jako sąd dyscyplinarny dla sędziów.

W 1993 r. po raz pierwszy doszło do konstytucjonalizacji prokuratury, która w myśl dotychczasowych zasad podlegała całkowicie ministrowi sprawiedliwości. W myśl tej reformy sekcja właściwa dla prokuratury miała wydawać opinie w sprawie powoływania prokuratorów i w postępowaniach dyscyplinarnych. Opinie te nie miały charakteru wiążącego. Niemniej jednak był to pierwsze odstępstwo od zasady pełnej zależności prokuratury od władzy wykonawczej.

V. Nowelizacja 2008 – ani polityzacja ani korporatyzacja

Nowelizacja konstytucji z 2008 r., w tej części w jakiej dotyczyła Naczelnej Rady Sądownictwa, wydaje się być najbardziej interesująca z punktu widzenia refleksji o niebezpieczeństwach polityzacji i korporatyzacji wymiaru sprawiedliwości. Komitet do spraw modernizacji konstytucji kierowany przez E. Balladurę podsumował praktykę ustrojową po 1958 r. i był świadom obu zagrożeń. W pierwszym okresie V Republiki władza wykonawcza utrzymała hegemonię nad wymiarem sprawiedliwości kosztem jego niezależności i jakości. Komitet nie rozważał powrotu do tego modelu. Jednocześnie gremium pracujące pod auspicjami byłego premiera oceniło model wprowadzony w 1993 r. jako „wywołujący zarzut korporatyzmu” i niedostateczne-

go otwarcia instytucji na zewnątrz¹⁴. Stąd rekomendacje Komitetu zmierzały do zwiększenia niezależności instytucji i zmniejszenia ryzyka korporatyzacji. Komitet proponował, aby przewodnictwo Rady sprawowała osoba niezależna nie związana ani z władzą wykonawczą ani z instytucjami sądowymi. Przewodniczący miał być wybrany w specjalnej procedurze wymagającej zwołania komisji *ad hoc* w parlamencie. Komitet zaproponował zmianę składu instytucji i zwiększenie udziału osób niezależnych zarówno w stosunku do władzy wykonawczej jak i środowiska sędziów i prokuratorów. Proponowano udział dwóch, a nie tak jak dotychczas jednego członka wybieranego przez zgromadzenie ogólne Rady Stanu, po jednym reprezentancie adwokatury i świata uniwersyteckiego oraz dwie osoby nominowane przez przewodniczących Zgromadzenia Narodowego i Senatu nie będące ani parlamentarzystami ani reprezentantami świata prawniczego. Wreszcie Komitet Balladura postulował zwiększenie kompetencji NRS w przypadku nominacji prokuratorów generalnych¹⁵. Choć nowelizacja konstytucji odpowiadała zasadniczo rekomendacjom Komitetu, to w trakcie parlamentarnych prac zdecydowano się na wprowadzenie znaczących zmian. Nowelizacja konstytucji zniosła przewodnictwo Prezydenta Republiki, nie ustanawiając nowego przewodnictwa nad całą instytucją. Konstytucja w obecnym kształcie zakłada, że NRS podejmuje kluczowe decyzje obradując w dwóch odrębnych sekcjach: sędziowskiej i prokuratorowskiej, której przewodniczącymi są odpowiednio Pierwszy Prezes Sądu Kasacyjnego i Prokurator Generalny przy Sądzie Kasacyjnym. W skład sekcji sędziowskiej wchodzi pięciu sędziów, jeden prokurator, jeden członek wskazany przez Radę Stanu, jeden adwokat i aż sześć osób o wysokich kwalifikacjach prawniczych nie będących przedstawicielami ani parlamentu, ani wymiaru sprawiedliwości ani administracji publicznej. Praktyka ustrojowa pokazuje, że Prezydent i przewodniczący izb parlamentarnych korzystając z kompetencji nominacyjnych powołują na to stanowisko przede wszystkim przedstawicieli świata uniwersyteckiego, byłych wysokich urzędników i emerytowanych członków Rady Stanu¹⁶.

¹⁴ E. Balladur, *Une V République plus démocratique*, Paris 2008, s. 158.

¹⁵ E. Balladur, *op.cit.*, s. 159.

¹⁶ R. Errera, *Sur le Conseil supérieur de la magistrature français: réflexions et perspectives* http://rogererrera.fr/institutions_judiciaires/docs/errera_csm-fr.pdf (30.03.2020).

Istotne jest to, że zgodnie z rekomendacjami Komitetu doszło do dwóch zmian jednocześnie: wyłączenia czynnika politycznego poza skład Rady (nieobecność w Radzie Prezydenta i ministra sprawiedliwości) i zmniejszenia udziału sędziów w składzie sekcji, co zdaniem planujących reformę miało sprzyjać niezależności całej instytucji i wzmocnieniu odpowiedzialności sądownictwa¹⁷. Celowi temu służyło także przyznanie każdemu obywatelowi i podmiotowi prawnemu uczestniczącemu w postępowaniach sądowych prawa wnoszenia do NRS skarg i zażaleń na sędziów i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Wypada odnotować także istotne regulacje zawarte w ustawie organicznej o statusie NRS, która wprowadziła czteroletnią kadencję instytucji i zakaz ponownego powołania w skład Rady po zakończeniu kadencji¹⁸. Także i ta regulacja ma zwiększać gwarancje niezależności instytucji i zapobiec przekształceniu się Rady w ciało zależne od presji środowiska prawniczego. Wypada dodać, że konstytucja przewiduje formułę zebrania się Rady w pełnym składzie, gdy odpowiada na wnioski o wyrażenie opinii wystosowane przez Prezydenta lub ministra sprawiedliwości. NRS zabiera głos także w sprawach deontologii sędziów i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. W takiej sytuacji obraduje pod przewodnictwem Pierwszego Prezesa Sądu Kasacyjnego.

Funkcjonowanie NRS po nowelizacji z 2008 r. doczekało się jeszcze szczegółowych opracowań. Chciałbym zwrócić uwagę na wnikliwy raport R. Errery, który był zarówno członkiem Rady Stanu jak samej NRS. Jego zdaniem realna władza w wymiarze sprawiedliwości podzielona jest między kilka instytucji: prezydenta działającego pośrednio, ministra sprawiedliwości bezpośrednio, korporację sądowniczą obecną w komisji awansów i samą Naczelną Radę Sądowniczą¹⁹. Można zatem powiedzieć, że wpływ środowiska sędziowskiego na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości jest większy niż mogłoby to wynikać z samej analizy norm konstytucyjnych. Jednocześnie trzeba podkreślić, że minister sprawiedliwości zachowuje silną pozycję ustrojową,

¹⁷ Podobną argumentację w stosunku do sądownictwa hiszpańskiego można znaleźć w tekście L.M. Diez Picazo, *Judicial accountability in Spain: An outline*, [w:] G. Canivet, M. Andenas, *Independence, Accountability and the judiciary*, London 2006, s. 211–217.

¹⁸ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005615256&dateTexte=20180510> (30.03.2020).

¹⁹ R. Errera, op.cit.

ponieważ współdecyduje w sprawie powołania sędziów, kształtuje budżet wymiaru sprawiedliwości i wpływa na nadzór administracyjny nad sądami. Ponadto w imieniu rządu sprawuje nadzór nad prokuraturą.

VI. W stronę korporatyzacji?

Model wytworzony w 2008 r. jest wciąż przedmiotem żywej dyskusji i nieustających propozycji reformatorskich. Debata ogniskuje się wokół trzech kwestii: zwiększenia udziału reprezentacji sędziów w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości, rozszerzenia reguł dotyczących sędziów na korporację prokuratorów i uniezależnienia samej prokuratury od rządu.

W 2017 r. Naczelna Rada Sądownictwa przedstawiła szereg propozycji korekt dotyczących składu, kompozycji i swojego funkcjonowania²⁰. Kluczowe propozycje dotyczyły ustanowienia na nowo ścisłego parytetu między przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości (sędziami i prokuratorami) a pozostałymi członkami Rady i działania w formule posiedzenia plenarnego całej instytucji. Wedle tej propozycji członkowie o wysokich kwalifikacjach spoza grona sędziów i prokuratorów mieliby dysponować podwójnym głosem. Istota tych propozycji polega na doprowadzeniu do tego, aby reprezentacja sędziów i prokuratorów miała gwarancję wpływów nie mniejszych niż pozostała część Rady i nie mogła znaleźć się w mniejszości. Warto przypomnieć, że Komitet Balladura traktował dążenie do obradowania w formule plenum całej instytucji jako wyraz korporatyzacji Rady.

Środowiska prawnicze wróciły także do propozycji uniezależnienia prokuratury od ministra sprawiedliwości i rządu. Pierwszy Prezes Sądu Kasacyjnego Bertrand Louvel opowiedział się za powołaniem niezależnego od rządu *procureur general de la Nation* (prokuratora generalnego Narodu), powoływanego przez Prezydenta i odpowiedzialnego bezpośrednio przed parlamentem²¹. Wszystko wskazuje na to, że prezydent Marcon jest gotów zaakceptować

²⁰ <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/actualites/publication-du-rapport-dactivite-pour-lannee-2017>, s. 19–21 (30.03.2020).

²¹ https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/05/23/bertrand-louvel-pour-echapper-a-la-suspicion-il-faut-modifier-le-systeme-de-nomination-des-juges_4924289_1653578.html (30.03.2020).

niewielką część propozycji dalszych reform. Nie udzielił wsparcia planom poważnej przebudowy składu i funkcjonowania Naczelnej Rady Sądownictwa. Opowiedział się także bardzo wyraźnie za podporządkowaniem prokuratury ministrowi sprawiedliwości traktując to rozwiązanie jako gwarancję odpowiedzialności instytucji przed obywatelami i spójności polityki karnej²². Jednocześnie wsparł propozycję, aby procedura nominacji prokuratorów odpowiadała tej, która dotyczy sędziów, to znaczy by sekcja prokuratorów w NRS wydawała w sprawie kandydatów na prokuratorów opinie wiążące. Propozycja ta znajdowała się w prezydenckim projekcie rewizji konstytucji z 2016 r., który nie znalazł aprobaty w Senacie²³.

VII. Konkluzje

Pozycja ustrojowa sądownictwa w V Republice podlegała istotnej zmianie odpowiadającej ogólnej tendencji do zwiększania udziału sędziów w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości. Nowelizacje konstytucji z 1958 r. odeszły od prymatu władzy wykonawczej w tej sferze tak charakterystyczny dla dziedzictwa Rewolucji Francuskiej. Zmarły niedawno filozof i pisarz polityczny Roger Scruton uważał, że gwarancje niezależności sądownictwa wiążą się ze znaczącym i podmiotowym udziałem sędziów w kluczowych decyzjach dotyczących wymiaru sprawiedliwości²⁴. Z pewnością Francja osiągnęła ten próg w 1993 r., gdy nowelizacja konstytucji upodmiotowiła NRS. Jednakże w przeciwieństwie do Włoch i Portugalii, gdzie doszło do całkowitego transferu kompetencji od władzy wykonawczej do rad sądowniczych, V Republika utrzymała realną pozycję ministra sprawiedliwości. Dlatego zarządzanie wymiarem sprawiedliwości oparte jest na podziale kompetencji między władzą wykonawczą a Naczelną Radą Sądownictwa. Z kolei mieszany skład Rady ze znaczącym udziałem osób spoza wymiaru sprawiedliwości, ma obniżyć ry-

²² https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/01/15/reforme-de-la-justice-macron-souhaite-que-le-parquet-reste-attache-a-la-garde-des-sceaux_5241961_823448.html (30.03.2020). Wcześniej podobne stanowisko zajął Komitet E. Balladura: E. Balladur, op.cit., s. 153–155, <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/l-independance-du-parquet-relancee-par-la-reforme-de-la-justice-134166> (30.03.2020).

²³ <http://www.assemblee-nationale.fr/15/projets/pl0911.asp> (30.03.2020).

²⁴ R. Scruton, *Słownik myśli politycznej*, Poznań 2002, s. 439–440.

zyko nie tylko polityzacji, ale także korporatyzacji wymiaru sprawiedliwości. Pogłębiona ocena efektywności NRS jako instytucji działającej na rzecz niezależności, odpowiedzialności i wysokiej jakości sądownictwa wymaga czasu i zebrania większych doświadczeń ustrojowych.

Literatura

- Balladur E., *Une V Republique plus democratique*, Paris 2008.
- Bancaud A.I., *Normalisation d, une innovation : Le conseil superieur de la magistrature sous la IVe Republique*, „Droit et societe” 2006, No. 2.
- Bardoux J., *Sirey*, Paris 1936.
- Canivet G., Andenas M., *Independence, Accounatability and the judiciary*, London 2006.
- Cognac G., Luchaire F., *La constitution de la republique francaise*, Paris 2009.
- Diez Picazo L.M., *Judicial accountability in Spain: An outline*, [w:] G. Canivet, M. Andenas, *Independence, Accounatability and the judiciary*, London 2006.
- Duhamel O., Meny Y., *Dictionnaire consttutionnel*, Paris 1992.
- Errera R., *Sur le Conseil supérieur de la magistrature français: réflexions et perspectives* http://rogererrera.fr/institutions_judiciaires/docs/errera_csm-fr.pdf (30.03.2020).
- Favoreu L., Philip P., *Les grands textes du Conseil Constitutionnel*, Paris 2017.
- La Justice, La Documentation francaise*, , red. Y. Leonard, Paris 1991.
- Martin A., *le Conseil superieur de la magistrature et l' independance des juges*, „Revue du droit public et de la science politique” 1999, No. 3.
- Michel H., Mirkine-Guetzevith B., *Les idees polititiques et sociales de la Resistance*, Paris 1954.
- Sruton R., *Słownik myśli politycznej*, Poznań 2002.
- de Tocqueville A., *Dawny ustrój I rewolucja*, Warszawa 1994.
- Ujazdowski K.M., *Geneza tożsamość V Republiki Francuskiej*, Kraków 2013.
- Ujazdowski K.M., *V Republika Francuska. Idee, Konstytucja, Interpretacje*, Kraków 2010.