

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Zapewnienie sprawiedliwości w UE – europejska strategia szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości na lata 2021–2024«”

[COM(2020) 713 final]

(2021/C 286/24)

Sprawozdawczyni: **Elena CALISTRU**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 24.2.2021
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	16.4.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	27.4.2021
Sesja plenarna nr	560
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	240/3/0

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa Unii doprowadziło do poprawy prawidłowego i jednolitego stosowania prawa Unii oraz do zbudowania wzajemnego zaufania w ramach transgranicznych postępowań sądowych, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju unijnego obszaru sprawiedliwości. Strategię oparto na sukcesie dotychczasowych starań, a jej celem jest utrzymanie szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości jako ważnego punktu programu UE, ze szczególnym akcentem na stawianie czoła pojawiającym się wyzwaniom, takim jak transformacja ekologiczna lub nowe stosunki przemysłowe, oraz na dostosowywanie się do nowej epoki technologii.

1.2. Dzięki odpowiednim zasobom, wsparciu i szkoleniom praktycy wymiaru sprawiedliwości we wszystkich państwach członkowskich mogą reagować na potrzeby obywateli, pracowników i przedsiębiorstw w całej UE. Dobrze wyszkoleni praktycy odgrywają istotną rolę w umacnianiu kultury praworządności i utrzymaniu samej praworządności, propagowaniu wartości europejskich i zasad takich jak zasada niezależności sądów, a także wspieraniu skutecznego przestrzegania praw podstawowych na szczeblu unijnym i krajowym.

1.3. Zachodzące zmiany na rynku pracy w coraz większym stopniu budzą wątpliwości co do statusu i zasad mających zastosowanie do pracowników oraz przyszłych nowych form pracy. Orzeczenia sądów państw członkowskich różnią się w podobnej lub identycznej sytuacji nawet w sprawach dotyczących tego samego przedsiębiorstwa. W celu zagwarantowania jednolitego orzecznictwa i właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego konieczne jest zapewnienie wytycznych i szkoleń dla wymiaru sprawiedliwości.

1.4. EKES wyraża pełne zrozumienie i uznanie w kwestii tego, że Komisja pełni wyłącznie rolę organu wspierającego w szkoleniu kadr wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy główną odpowiedzialność ponoszą zainteresowane strony na poziomie krajowym. Niemniej odpowiednia strategiczna integracja i wsparcie finansowe dla realizacji strategii powinny stanowić przedmiot wspólnego zainteresowania.

1.5. Z uwagi na problemy na szczeblu UE oraz rosnącą liczbę kwestii w wymiarze unijnym (tj. ochronę interesów finansowych UE w ramach nowych mechanizmów finansowych, transformację ekologiczną i cyfrową) coraz wyraźniejsza staje się potrzeba ustanowienia przepisów mających na celu wypracowanie bardziej jednolitego podejścia we wszystkich państwach członkowskich w odniesieniu do szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości.

1.6. W jednakowym stopniu Komitet uznaje wagę, jaką Komisja przywiązuje do regularnego monitorowania wdrażania strategii oraz pracy z pozostałymi instytucjami unijnymi z myślą o zapewnieniu wsparcia politycznego koniecznego do osiągnięcia przewidzianych celów. Zdecydowanie zaleca, by Komisja badała, jak w proces monitorowania realizacji strategii na szczeblu UE i państw członkowskich można by włączyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych.

1.7. Aby chronić interesy finansowe UE, kwestie środowiskowe i prawa Unii, szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości powinno obejmować zdaniami EKES-u ochronę i prawa sygnalistów, gdyż osoby te odgrywają kluczową rolę w zapobieganiu nadużyciom związanym z nadużyciami finansowymi i korupcją oraz wszelkim naruszeniom praw Unii.

1.8. Europejskie szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości powinno wykraczać poza edukację prawniczą, a Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje skoncentrowanie się na warsztacie sędziego jako centralnym elemencie skuteczności wymiaru sprawiedliwości. EKES popiera rozwój umiejętności zawodowych w dziedzinach uzupełniających, takich jak etyka, nauki sądowe i psychologia, oraz zaszczepienie u prawniczek i prawników praktyków niezbędnego zrozumienia elementów technicznych, z którymi zazwyczaj ma się do czynienia w różnych dziedzinach prawodawstwa UE, takich jak środowisko, infrastruktura lub finanse/bankowość.

1.9. Komitet zaleca także organizowanie specjalnych szkoleń również w kontekście cyfryzacji, a zwłaszcza w odniesieniu do wykorzystania narzędzi sztucznej inteligencji w systemie sądownictwa. W szczególności należy zdecydowanie wspierać wiedzę na temat zasad Europejskiej karty etycznej dotyczącej stosowania sztucznej inteligencji w systemach sądownictwa oraz ich stosowanie.

2. Kontekst opinii

2.1. Ocena europejskiej strategii w zakresie szkolenia pracowników wymiaru sprawiedliwości na lata 2011–2020 wykazała, że strategia pomogła w usprawnieniu procesu szkolenia z zakresu prawa Unii dla prawników praktyków (w szczególności sędzi i sędziów oraz prokurotek i prokuratorów), a także poskutkowało zwiększeniem potencjału sieci takich jak Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) oraz wzmocnieniem sieci i organizatorów szkoleń na poziomie UE.

2.2. Poprzez szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości na szczeblu UE można zareagować na nowe wydarzenia i stawić czoła nowym wyzwaniom. Takie wydarzenia i wyzwania obejmują osłabienie praworządności, ataki na prawa podstawowe w niektórych państwach członkowskich, nowe dziedziny regulacji na szczeblu UE, a także transformację cyfrową.

2.3. Celem europejskiej strategii szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości na lata 2021–2024 jest ugruntowanie wspólnej europejskiej kultury sądowej w oparciu o praworządność, prawa podstawowe oraz wzajemne zaufanie. Proponuje się w niej ramy i zestaw kluczowych działań w celu promowania prawidłowego i skutecznego stosowania prawa Unii. Państwa członkowskie, organizatorów szkoleń, krajowe i europejskie organizacje zrzeszające przedstawicieli zawodów związanych z wymiarem sprawiedliwości oraz UE wzywa się, w ramach ich współodpowiedzialności, do uwzględnienia następujących priorytetów:

- szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości z myślą o promowaniu wspólnej kultury praworządności;
- poszanowanie praw podstawowych i urzeczywistnienie praw zawartych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej w codziennym życiu obywateli i obywateli, skupiając się przy tym na ochronie ofiar i osób narażonych na zagrożenia;
- zwiększenie skali transformacji cyfrowej wymiaru sprawiedliwości;
- nadążanie za zmianami w prawie Unii, w tym w zakresie transgranicznej współpracy sądowej;
- przygotowywanie praktyków do sprostania nowym wyzwaniom, w szczególności w następstwie pandemii;
- szkolenie wykraczające poza prawo Unii, np. w zakresie warsztatu sędziego oraz wiedzy i umiejętności spoza dziedziny prawa;
- tworzenie i realizowanie bardziej praktycznych, konkretnych i dostosowanych do potrzeb programów szkoleń dla pracowników wymiaru sprawiedliwości;
- zwiększone, szersze i bardziej ukierunkowane szkolenia dla różnych kategorii pracowników wymiaru sprawiedliwości;
- promowanie wysokiej jakości skutecznych działań szkoleniowych, w tym różnych form uczenia się skoncentrowanych na stosowaniu metod uczenia hybrydowego lub e-uczenia się oraz wykorzystywaniu sprawdzonych i przetestowanych programów nauczania;
- wzmocnienie szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości dla młodych praktyków;
- zwiększanie współodpowiedzialności zainteresowanych stron na poziomie krajowym, sieci ekspertów z dziedziny prawa Unii, Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości, innych podmiotów na poziomie UE oraz Komisji;

— skupienie się na pracownikach wymiaru sprawiedliwości spoza UE, w szczególności z regionu Bałkanów Zachodnich.

3. Uwagi ogólne

3.1. Kryzys związany z COVID-19 nie tylko doprowadził do powstania znacznych utrudnień w działaniu systemu sądowego, ale również w jego wyniku powstał szereg nowych wyzwań, którym pracownicy wymiaru sprawiedliwości muszą stawić czoła. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że dużą wagę przykładają się zarówno do zapewnienia infrastruktury na potrzeby transformacji cyfrowej, jak również do inwestycji w umiejętności praktyków, którzy staną się częścią tej **transformacji cyfrowej**.

3.2. Istnieje ważne zastrzeżenie – strategii nie można zrealizować bez **udziału wszystkich zainteresowanych stron**, w tym ministrów sprawiedliwości, rad sądownictwa i prokuratury, rad zawodów posiadających samorząd zawodowy, europejskich stowarzyszeń zrzeszających pracowników wymiaru sprawiedliwości, organizatorów szkoleń na poziomie krajowym i unijnym oraz instytucji i organów UE. EKES przychyliła się do apelu Komisji skierowanego do tych podmiotów i wzywającego ich do zaangażowania się w osiągnięcie przewidzianych w strategii celów ilościowych i jakościowych.

3.3. EKES przypomina o wnioskach wyciągniętych z różnych poprzednich opinii⁽¹⁾, zgodnie z którymi spójność w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w całej UE jest niezbędnym czynnikiem leżącym u podstaw jednolitego rynku i harmonijnego wdrażania w obrębie UE praw zapisanych w unijnym prawodawstwie. Ponadto spójność ta zapewnia obywatelom i przedsiębiorstwom niezbędną jasność i pewność, gdyż nadal istnieją znaczne różnice w stosowaniu dorobku prawnego UE w poszczególnych państwach członkowskich. W tym celu kwestią zasadniczą jest zapewnienie państwom członkowskim wsparcia na poziomie krajowym nie tylko poprzez udzielenie im niezbędnego finansowania uzupełniającego (w tym z funduszy na rzecz odbudowy i zwiększania odporności), lecz także poprzez zapewnienie im narzędzi służących zagwarantowaniu, aby wszystkie zainteresowane strony oraz podmioty działające w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości były gotowe do udziału w tych staraniach.

3.4. W jednakowym stopniu uznajemy wagę, jaką Komisja przywiązuje do regularnego monitorowania wdrażania strategii oraz pracy z pozostałymi instytucjami UE w celu zapewnienia wsparcia politycznego koniecznego do osiągnięcia przewidzianych celów. EKES zachęca Komisję do badania, jak w proces monitorowania realizacji strategii na szczeblu UE i państw członkowskich można by włączyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych.

3.5. Komitet zgadza się, że dobrze wyszkoleni praktycy odgrywają istotną rolę w umacnianiu **kultury praworządności** i utrzymaniu samej praworządności, propagowaniu wartości europejskich i zasad takich jak zasada niezależności sądów, a także wspieraniu skutecznego **przestrzegania praw podstawowych** na szczeblu unijnym i krajowym. Podkreśla jednak istotę zagwarantowania odpowiednich zasobów, wsparcia i szkolenia jako elementów szerszej zakrojonych starań zmierzających do zapewnienia, aby pracownicy wymiaru sprawiedliwości z wszystkich państw członkowskich mogli reagować na potrzeby obywateli i przedsiębiorstw w całej UE, przestrzegając przy tym tych samych norm i wartości.

3.6. Od momentu utworzenia w 2018 r. grupa EKES-u ds. praw podstawowych i praworządności (PPiP) zwraca uwagę na opinie zainteresowanych stron na temat kwestii związanych z jakością i niezależnością sądownictwa. Komitet zgadza się, że dobrze wyszkoleni praktycy odgrywają istotną rolę w umacnianiu kultury praworządności i utrzymaniu samej praworządności, propagowaniu wartości europejskich i zasad takich jak zasada niezależności sądów, a także wspieraniu skutecznego przestrzegania praw podstawowych na szczeblu unijnym i krajowym.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Z zadowoleniem przyjmujemy stałe zobowiązanie w zakresie podstawowych szkoleń dla pracowników wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, w szczególności poprzez przestrzeganie postanowień unijnego dorobku prawnego w dziedzinie praworządności oraz skuteczne realizowanie zobowiązań państw członkowskich w zakresie poszanowania praw podstawowych (w tym praw określonych grup szczególnie wrażliwych, takich jak: dzieci, osoby z niepełnosprawnościami, ofiary przemocy ze względu na płeć, ofiary rasizmu i dyskryminacji).

4.2. Zachodzące zmiany na rynku pracy w coraz większym stopniu budzą wątpliwości co do statusu i zasad mających zastosowanie do pracowników oraz przyszłych nowych form pracy. Orzeczenia sądów państw członkowskich różnią się w podobnej lub identycznej sytuacji nawet w sprawach dotyczących tego samego przedsiębiorstwa. W celu zagwarantowania jednolitego orzecznictwa i właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego konieczne jest zapewnienie wytycznych i szkoleń dla wymiaru sprawiedliwości.

(1) Opinia EKES-u „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska” (komunikat) (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 65); opinia EKES-u „Działania UE na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem” (Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 83); opinia EKES-u „Zastosowanie konwencji z Aarhus – dostęp do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska” (Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 66).

4.3. Należy też podkreślić potrzebę kontynuowania działań szkoleniowych w obszarach uznanych za problematyczne w Europejskiej agencji bezpieczeństwa, takich jak cyberprzestępczość, wpływająca na unijny budżet przestępczość zorganizowana i przestępczość finansowa, w szczególności w nowym kontekście utworzenia EPPO. Powinno to być przedmiotem stałej troski wszystkich zainteresowanych stron i należy przeznaczyć na ten cel odpowiednie środki.

4.4. Aby chronić interesy finansowe i środowiskowe UE, szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości powinno zdaniem EKES-u obejmować ochronę sygnalistów, których prawa są nadal zbyt mało znane i którzy dzięki dokonywaniu zgłoszeń odgrywają kluczową rolę w zapobieganiu nadużyciom związanym z nadużyciami finansowymi i korupcją oraz wszelkim naruszeniom praw Unii.

4.5. Jedną z najważniejszych kwestii będzie dotyczyć wprowadzania wymiaru sprawiedliwości w obszar cyfrowy. EKES zauważa jednak, że sytuacje w państwach istotnie się różnią, a systemy sądowe państw członkowskich są na różnych etapach cyfryzacji. W proponowanej strategii uwzględnia się kompetencje krajowe i wyraża poszanowanie dla zasady pomocniczości. Jednocześnie wszystkie państwa członkowskie powinny dążyć do wypełnienia istniejących luk w zakresie cyfryzacji nie tylko poprzez zapewnienie inwestycji w infrastrukturę, lecz także poprzez rozwijanie umiejętności pracowników wymiaru sprawiedliwości, których zadaniem będzie urzeczywistnienie transformacji cyfrowej.

4.6. Trudno będzie doprowadzić do ściślejszej współpracy transgranicznej między organami sądowymi bez przeprowadzenia cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości na poziomie krajowym oraz zainwestowania środków w szkolenie pracowników wymiaru sprawiedliwości w zakresie wykorzystywania narzędzi i technologii cyfrowych w codziennej pracy. Ponadto bez odpowiednich i spójnych inwestycji w szkolenia – nie tylko w zakresie umiejętności cyfrowych, lecz także pod kątem podnoszenia świadomości – utrudnione będzie stawienie czoła nowym wyzwaniom (problemom związanym zarówno zapewnieniem odpowiedniej ochrony praw osób fizycznych i danych osobowych w przestrzeni cyfrowej, jak i nowymi problemami dotyczącymi np. cyberprzestępczości).

4.7. Komitet zaleca także organizowanie specjalnych szkoleń w kontekście cyfryzacji, a zwłaszcza w odniesieniu do wykorzystania narzędzi sztucznej inteligencji w systemie sądownictwa. Poszanowanie praw podstawowych, zapobieganie dyskryminacji, wykorzystywanie wysokiej jakości danych w decyzjach sądowych oraz poszanowanie podejścia opartego na ludzkiej kontroli to zasady zawarte m.in. w Europejskiej karcie etycznej dotyczącej stosowania sztucznej inteligencji w systemach sądownictwa⁽²⁾. Sprawą najwyższej wagi jest rozpowszechnianie tych zasad i ich przestrzeganie poprzez szkolenia.

4.8. Komitet z zadowoleniem przyjmuje stwierdzenie, że europejskie szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości powinny wykraczać poza edukację prawniczą i wspierać rozwój umiejętności zawodowych. W szczególności odnotowuje skupienie się na szkoleniu w zakresie warsztatu sędziego jako elementu mającego zasadnicze znaczenie dla skuteczności wymiaru sprawiedliwości, relacji opartej na zaufaniu między systemami wymiaru sprawiedliwości a obywatelami oraz wzajemnego zaufania praktyków we współpracy transgranicznej.

4.9. Kolejną kwestią, którą trzeba uwzględnić, jest szkolenie pracowników wymiaru sprawiedliwości w dziedzinach uzupełniających, takich jak etyka, nauki sądowe i psychologia, oraz zaszczepienie u prawniczek i prawników praktyków niezbędnego zrozumienia elementów technicznych, z którymi zazwyczaj ma się do czynienia w różnych dziedzinach prawodawstwa UE, takich jak środowisko, infrastruktura lub finanse/bankowość.

4.10. EKES docenia również zaakcentowanie znaczenia szerszej grupy pracowników wymiaru sprawiedliwości, którzy stosują prawo UE, w tym przede wszystkim sędzi i sędziów, prokuratorów i prokuratorów oraz personelu sądowego, ale także przedstawicielek i przedstawicieli takich zawodów, jak: prawnicy, notariusze, komornicy sądowi, mediatorzy, sądowi tłumacze ustni/pisemni, biegli sądowi, a w niektórych sytuacjach także pracownicy więzień i kuratorzy sądowi. Niemniej należy zwrócić szczególną uwagę na bardzo niejednorodną sytuację w poszczególnych państwach członkowskich, charakteryzującą się różnorodnością konkretnych uwarunkowań krajowych, które mogą utrudnić równomierną realizację strategii.

4.11. EKES przyznaje również, że szkolenie powinno być wystarczająco wysokiej jakości, aby pozwolić na osiągnięcie zakładanych celów, że prowadzenie oceny potrzeb jest obowiązkowe oraz że pracownicy wymiaru sprawiedliwości potrzebują uczestnictwa w różnych formach uczenia się, w tym stacjonarnych szkoleń bezpośrednich i szkoleń w miejscu pracy oraz umiejętności korzystania z narzędzi służących do e-uczenia się. EKES wyraża jednak obawę, że działania polegające na stosowaniu wspólnych metod i wykorzystywaniu krajowych organizatorów szkoleń będą w tym zakresie niewystarczające, oraz że – choć obecnie na poziomie UE istnieje wiele zasobów, dobrych praktyk i wytycznych – państwa członkowskie nie poczuwają się w pełni zobowiązane do korzystania z nich.

⁽²⁾ <https://rm.coe.int/charte-ethique-fr-pour-publication-4-decembre-2018/16808f699b>

4.12. Przykładem, który można wykorzystać, jest Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości – odgrywa ona unikalną rolę i daje wyjątkowe rezultaty. Komitet z zadowoleniem przyjmuje skoncentrowanie się na roli, jaką mają odegrać podmioty na poziomie UE w zakresie promowania i organizowania transgranicznych działań szkoleniowych, co pomoże spotęgować efekt szkoleniowy.

4.13. Rola europejskich szkoleń kadr wymiaru sprawiedliwości w promowaniu wspólnej kultury praworządności jest również widoczna w kontekście skupiania się na pracownikach wymiaru sprawiedliwości spoza UE oraz na tym, by nowi pracownicy wymiaru sprawiedliwości byli – w toku szkolenia wstępnego – zapoznawani z systemem prawnym Unii oraz jej kulturą prawną.

4.14. Z zadowoleniem przyjmuje się także starania Komisji mające na celu zachęcenie pracowników wymiaru sprawiedliwości z państw trzecich – w szczególności z regionu Bałkanów Zachodnich – do uczestnictwa w szkoleniach dotyczących transgranicznej współpracy sądowej lub dorobku prawnego UE z zakresu praworządności. EKES stale podkreśla⁽³⁾ potrzebę wspierania praworządności i niezależnego wymiaru sprawiedliwości w krajach kandydujących i u potencjalnych kandydatów do członkostwa w UE.

4.15. EKES zwraca również uwagę na potrzebę uznania wyzwań dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, jakie mogą pojawić się po brexicie. Ma to szczególne znaczenie w kontekście zawartej między UE a Zjednoczonym Królestwem umowy o handlu i współpracy, ale także w kontekście egzekwowania prawa i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz zapewnienia poszanowania praw podstawowych.

4.16. Wreszcie, w celu zapewnienia zrównoważonego charakteru proponowanych działań, EKES podkreśla potrzebę zaangażowania – poza zainteresowanymi stronami z obszaru sądownictwa – organizacji społeczeństwa obywatelskiego i stowarzyszeń zawodowych zrzeszających pracowników wymiaru sprawiedliwości oraz osoby poszukujące sprawiedliwości w różnych dziedzinach (środowisko, zamówienia publiczne, opieka zdrowotna, ochrona konsumentów, prawa pracownicze i stosunki przemysłowe itp.). Silne zaangażowanie ze strony społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych może być dodatkowym czynnikiem sprzyjającym wzmocnieniu demokracji, praw człowieka i praworządności.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³⁾ Opinia EKES-u „Usprawnienie procesu akcesyjnego – wiarygodna perspektywa członkostwa w UE dla państw regionu Bałkanów Zachodnich” (Dz.U. C 220 z 9.6.2021, s. 88); opinia EKES-u „Strategia rozszerzenia UE” (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 31).