

Konferencja prasowa FOR: Bez niezależnych sądów gospodarka rozwija się wolniej i zagrożone są wolności obywatelskie

prof. Leszek Balcerowicz, przewodniczący Rady FOR
dr Aleksander Łaszek, główny ekonomista FOR, wiceprezes zarządu
Marek Tatała, ekonomista, wiceprezes zarządu

Warszawa, 4 września 2017 r.

- 1. Rola sądów**
- 2. Miary niezależności sądów**
- 3. Niezależność sądów a wzrost gospodarczy**
- 4. Niezależność sądów a wolności obywatelskie**

Tylko niezależne sądy mogą być wiarygodne w roli bezstronnego arbitra pilnującego reguł gry.

Sądy rozstrzygają 3 typy sporów, między:

- osobami prywatnymi (zarówno fizycznymi jak i prawnymi, takimi jak firmy czy inne organizacje). Możliwość rozstrzygnięcia sporów zachęca do zawierania umów, a więcej umów to więcej legalnego rynku i szybszy wzrost gospodarczy.
- osobami prywatnymi i państwem. Gwarancja przestrzegania prawa przez stronę silniejszą (państwo) zmniejsza ryzyko dla przedsiębiorców, zachęca ich do inwestowania i przyczynia się do szybszego wzrostu gospodarczego.
- pomiędzy różnymi instytucjami państwowymi. Mniej sporów kompetencyjnych to sprawniejsze działanie aparatu państwa i szybszy wzrost gospodarczy.

Brak niezależności sądów osłabia je w roli bezstronnego arbitra oraz podważa zaufanie do reguł gry i w efekcie osłabia wzrost gospodarczy. Przykład banków centralnych pokazuje, jak wzrost niezależności podnosi wiarygodność i skuteczność instytucji.

Zamiana zmiennej jakościowej (niezależność sądów) w ilościową (indeks) jest trudna, jednak istnieje szereg miar niezależności sądów. Opierają się one o zapisy ustawowe (kryteria formalne), działania władzy wykonawczej (faktyczna niezależność) czy oceny eksperckie (także faktyczna niezależność).

Przykładowe indeksy niezależności sądów:

- **Keith at al. (2009)** – ekspercka ocena faktycznej niezależności na podstawie raportów krajowych Departamentu Stanu USA
- **Feld i Voigt (2003)** – ocena faktycznej niezależności na podstawie działań władzy wykonawczej
- **GCR (2016)** – wyniki corocznej ankiety wśród menedżerów
- **Polity IV** – ekspercka ocena ograniczeń władzy wykonawczej
- **PRS** – komercyjna ocena ryzyka inwestycyjnego w poszczególnych krajach, uwzględniająca praworządność

Indeks Feld i Voigt (2003) bazuje na dotychczasowej historii ingerencji władz wykonawczych/ustawodawczych w działanie sądów najwyższych.

Ich miara uwzględnia:

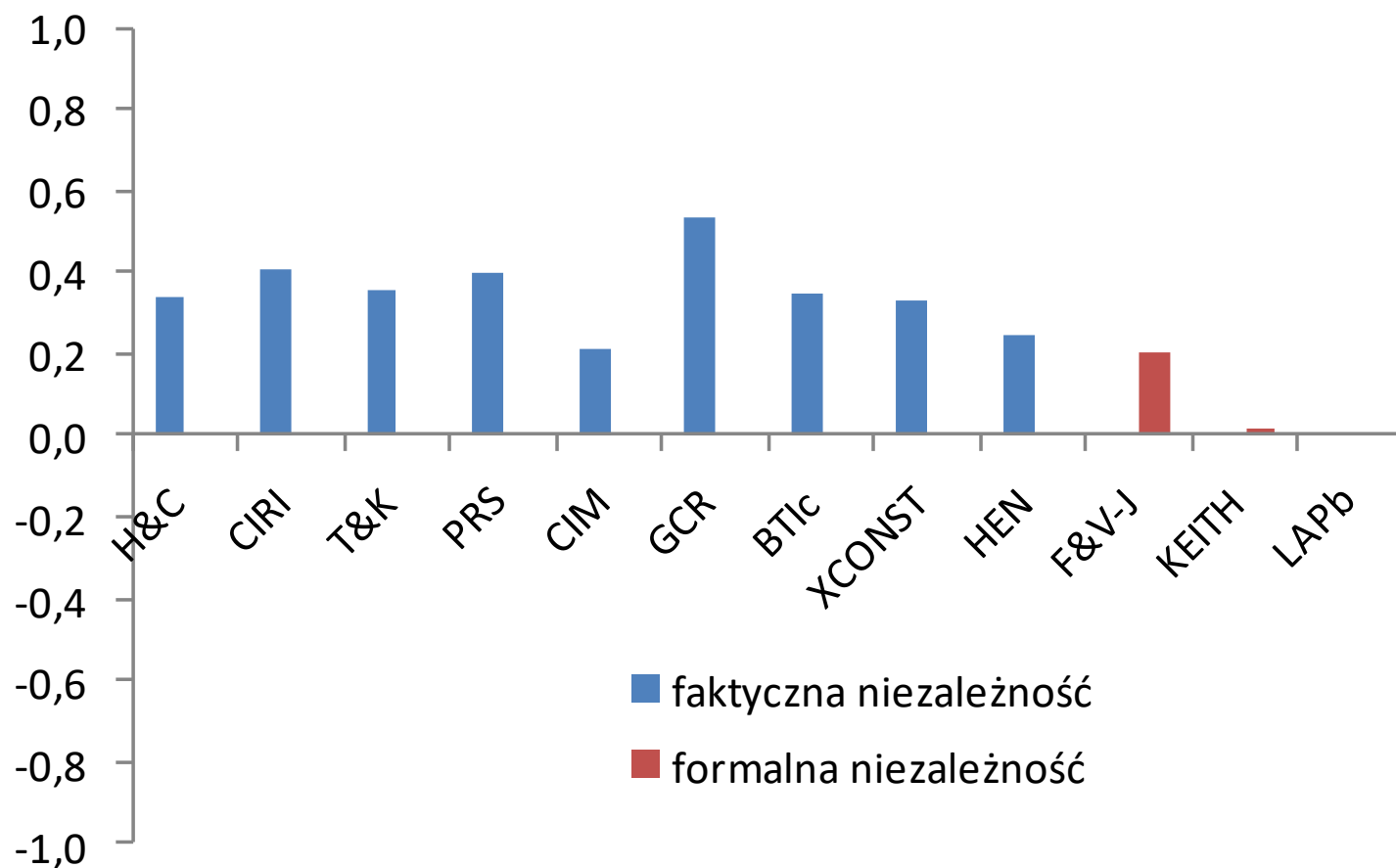
- **Faktyczną długość trwania kadencji sędziów** – długie kadencje wskazują, że rząd nie usuwał niewygodnych dla siebie sędziów.
- **Różnicę pomiędzy teoretyczną a faktyczną długością kadencji sędziów** – jeżeli w rzeczywistości kadencje są krótsze od zapisanych w ustawach może to wskazywać, że rządy zmieniając ustawy manipulują składem sądów
- **Przypadki usunięcia sędziego przed końcem kadencji** – takie przypadki wskazują na ręczne sterowanie składem sędziowskim przez rządzących, którzy mogą usuwać nieprzychylnych im sędziów.
- **Manipulacje liczbą sędziów** – zmieniając liczbę sędziów rząd może stworzyć w sądzie najwyższym przychylną sobie większość.
- **Odpowiedni wzrost wynagrodzeń sędziów** (co najmniej zgodny z inflacją) oraz zapewnienie dobrych warunków pracy – rząd może naciskać na sąd najwyższy manipulując jego budżetem i wynagrodzeniami sędziów.
- **Przypadki zmian prawnych dotyczących funkcjonowania badanego sądu** – rząd manipulując np. kolejnością procedowania spraw może odsuwać w czasie niewygodne dla siebie postępowania.
- **Uzależnienie egzekwowania postanowień sądu od dodatkowych działań przedstawicieli innej gałęzi władzy** (np. poprzez publikację orzeczenia) – im więcej takich przypadków, tym niższa ocena niezależności sądu.

Pomiar niezależności sądów: Feld i Voigt II

Poszczególne indeksy faktycznej niezależności sądów i praworządności, choć sporządzane w różnych okresach i według różnych metodologii, dają zbliżone wyniki co miara Feld i Voigt.

Korelacja poszczególnych indeksów niezależności sądów z indeksem Feld i Voigt

(1-pełna zgodność indeksów, 0-brak zależności, -1-zależność odwrotna).



Pomiar niezależności sądów: GCR

Ankiety GCR bazując na opiniach menedżerów pozwalają na ocenę bieżącej sytuacji, jednak są też bardziej subiektywne.

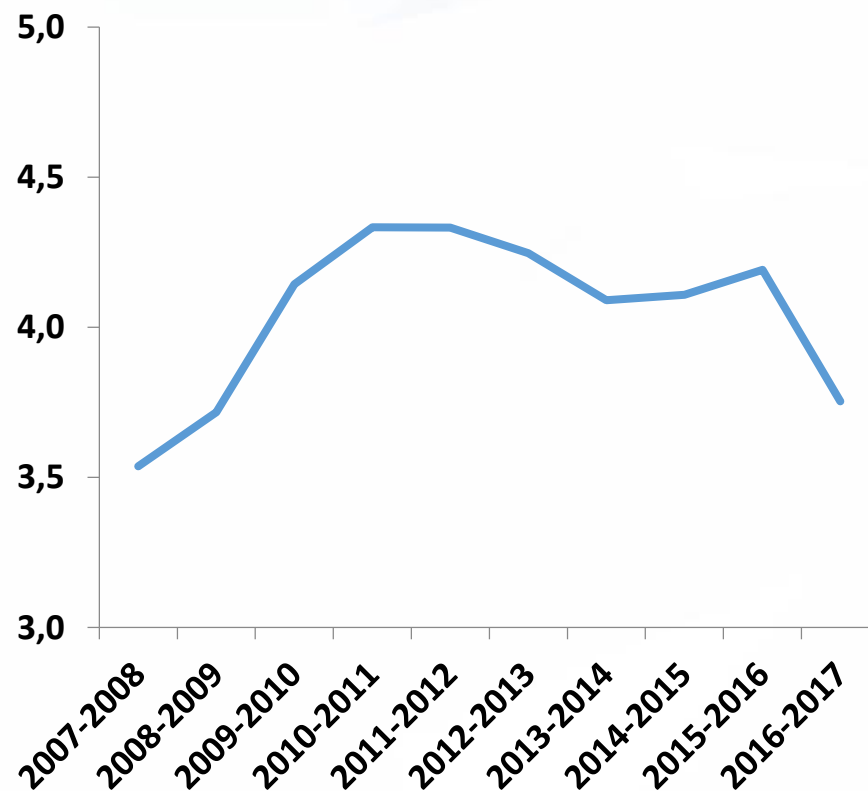
Ocena niezależności sądów

1 – najgorsza; 7 - najlepsza

Węgry



Polska

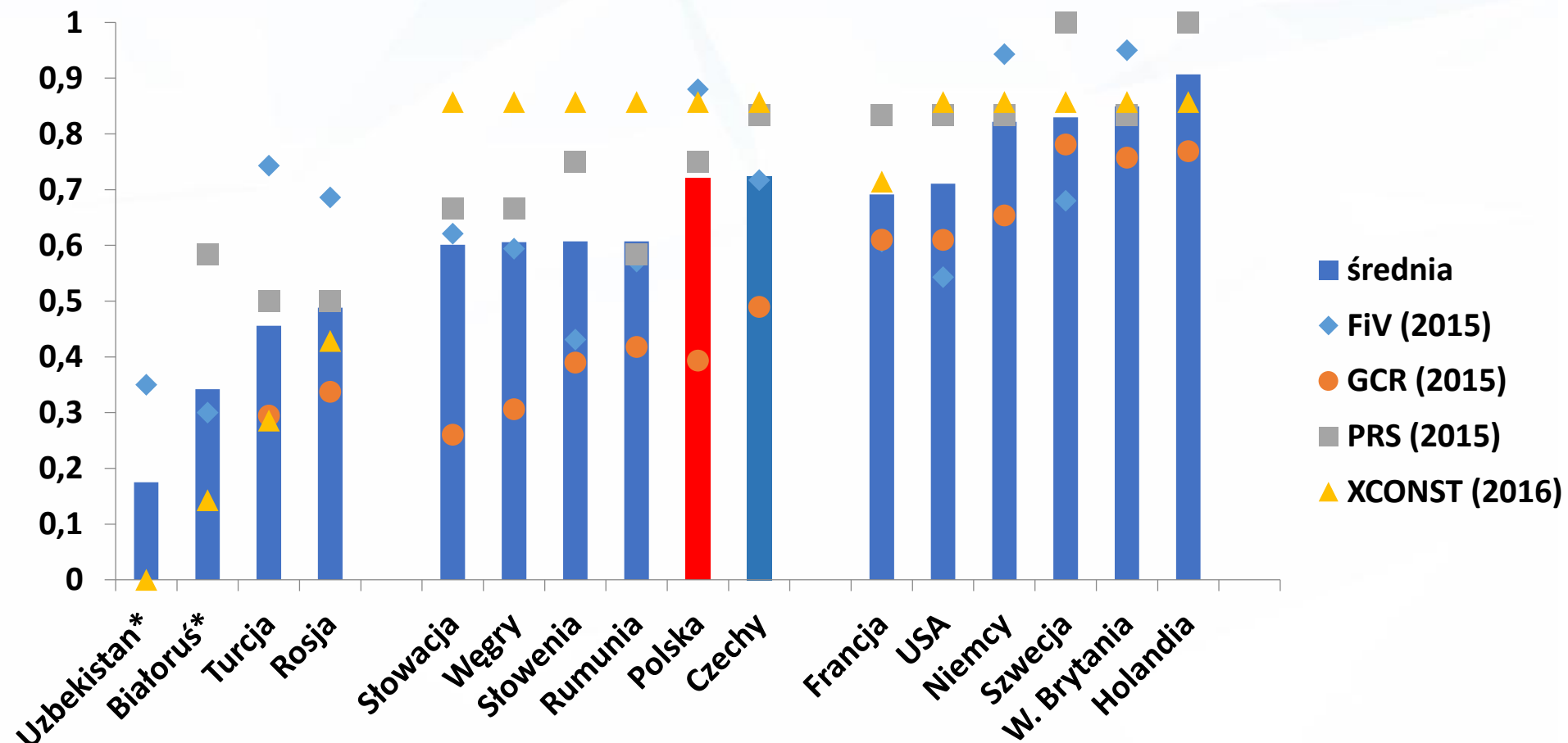


Pomiar niezależności sądów

Każdy indeks mierzący niezależność sądów ma swoje zalety i wady. Ich łączna analiza pozwala uzyskać pełniejszy obraz niezależności sądów i praworządności w poszczególnych krajach.

Różne miary oceny niezależności sądów i praworządności (0-najmniejsza; 1-największa)

Wszystkie miary znormalizowano do skali 0-1



Bez niezależnych sądów gospodarka rozwija się wolniej.

Na wzrost gospodarczy wpływa wiele czynników, jednak badania ekonometryczne pozwalają na wyodrębnienie wpływu niezależności sądów. Wiele badań wskazuje, że bez niezależnych sądów wzrost gospodarczy jest wolniejszy.

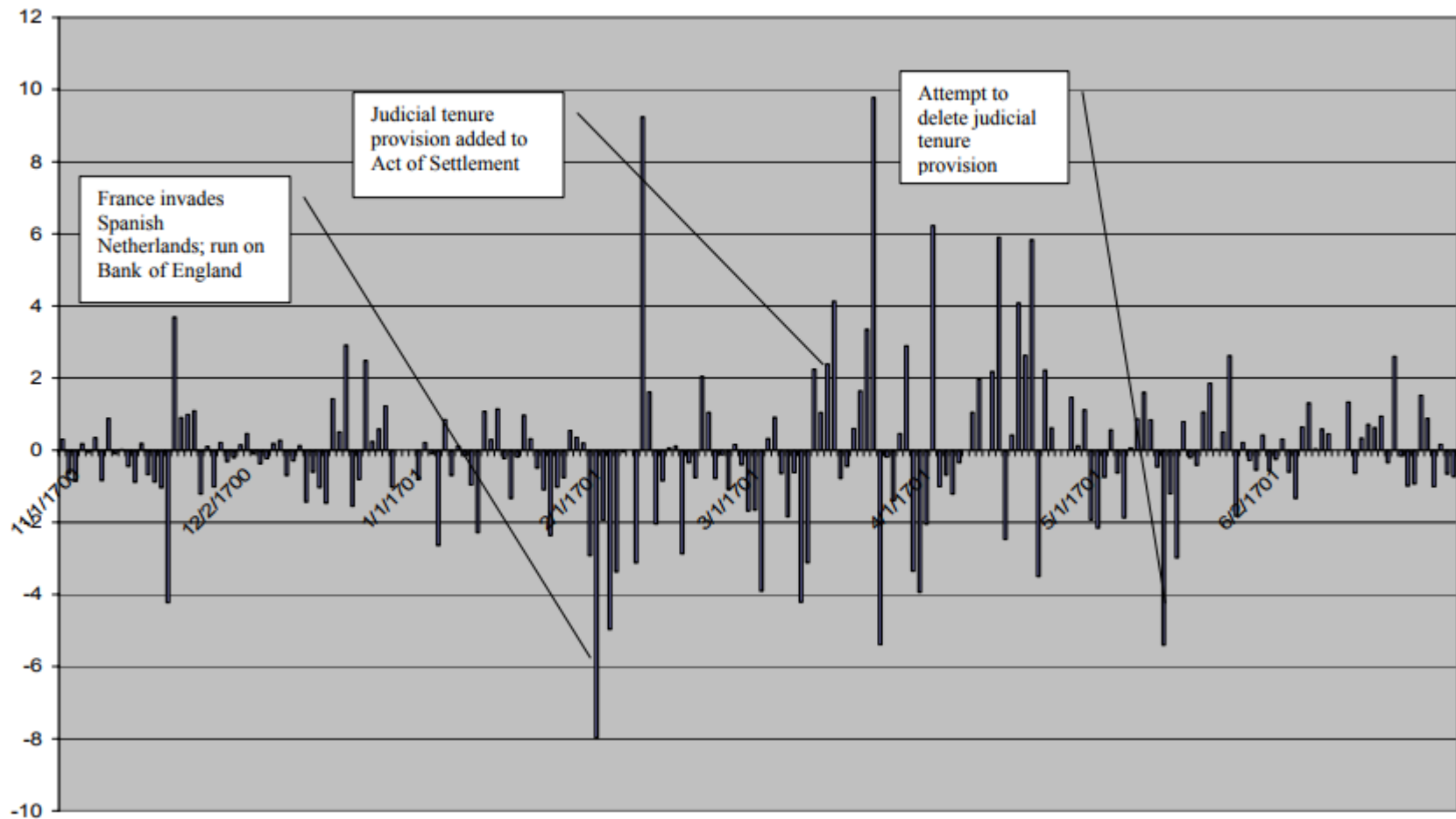
- Według szacunków Voigt et al. (2015) **brak faktycznej niezależności sądów może obniżyć tempo wzrostu PKB o ponad 1 pkt. proc. rocznie**. Badanie dotyczy 104 krajów w latach 1990-2008, poza faktyczną niezależnością sądów uwzględnia początkowy poziom PKB per capita, wysokość inwestycji, poziom kapitału ludzkiego.
- Rios-Figueroa i Staton (2014) testują szereg różnych miar niezależności sądów – **zdecydowana większość miar faktycznej niezależności ma statystycznie istotny wpływ na tempo wzrostu gospodarczego (7 z 9)**; miary formalnej niezależności wychodzą słabiej – tylko 1 z 3 okazuje się istotna.
- Praca Sill (2010) bazująca na miarach formalnej niezależności sądów pokazuje, że w latach 1990-2002 kraje bez niezależnych sądów rozwijały się wolniej; w tym okresie różnice między faktyczną a formalną niezależnością wydają się być mniejsze.

Doświadczenia historyczne potwierdzają znaczenie niezależności sądów

Ustawom zwiększającym niezależność sądów od króla w XVIII Anglii towarzyszyły statystycznie istotne wzrosty na giełdzie – przedsiębiorcy oceniali, że poprawi to warunki do prowadzenia interesów.

Dzienne wahania notowań na londyńskiej giełdzie

Dzienna stopa zwrotu indeksu



Niezależne sądownictwo ma znacznie nie tylko dla tempa wzrostu gospodarczego, ale także dla ochrony wolności obywatelskich i praw człowieka

- Na podstawie analizy 193 krajów w latach 1981–2010 Abouharb et al. (2010) pokazali, że wyższy poziom faktycznej niezależności sądownictwa zwiększa poziom respektowania przez rządzących praw **chroniących ludzi przed przemocą fizyczną ze strony władzy**.
- Keith (2002) pokazuje, że wprowadzanie: (1) gwarancji dotyczących długości trwania kadencji, (2) zakazu tworzenia sądów specjalnych czy trybunałów wojskowych, (3) autonomii finansowej sądów, (4) gwarancji podziału władz (z ang. *separation of powers*), na poziomie konstytucyjnym **poprawia ocenę wolności obywatelskich wg miary Freedom House o 1,42-1,71 pkt**.
- Najważniejsze składowe (zapisy konstytucyjne) wg innego badania Keith et al. (2009) dotyczące niezależności sądownictwa mające **znacznie dla wolności obywatelskich** to: (1) ostateczność decyzji sądów, (2) wyłączne prawo sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz (3) zakaz tworzenia sądów specjalnych czy wojskowych trybunałów.

Niezależne sądownictwo ma znacznie nie tylko dla tempa wzrostu gospodarczego, ale także dla ochrony wolności obywatelskich i praw człowieka

- La Porta et al. (2004) pokazują, że niezależność sądownictwa jest istotne dla zarówno dla wolności gospodarczej, jak i wolności politycznych.
- To co wg analizy Meltona (2013) jest kluczowe dla faktycznego przestrzeganie praw człowieka to niezależność sądownictwa. Melton i Ginsburg (2014) pokazują, że **bardzo ważną rolę dla zapewnienia faktycznej niezależności sędziów odgrywają zasady dotyczące wyboru i odwoływania sędziów** .

Wnioski z badań empirycznych na temat roli niezależności sądownictwa dla ochrony wolności obywatelskich pozwalają stwierdzić, że:

- Demokracja nie zawsze prowadzi do niezależności sądownictwa, ale niezależne sądownictwo jest jedną z fundamentalnych cech pozwalających na ocenę jakości demokracji.
- Niezależne sądy są kluczowym składnikiem podziału władz w państwie, co z kolei pozwala na istnienie zasad państwa prawa.
- W literaturze naukowej istnieje konsensus, że niezależność sądownictwa jest rzeczą dobrą i pożądaną.
- Warto wzmacniać niezależność sądownictwa, aby wzmacniać jednocześnie ochronę wolności obywatelskich i fundamentalnych praw człowieka.



Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A 02-628 Warszawa
tel. +48 22 628 85 11
e-mail: info@for.org.pl www.for.org.pl
/FundacjaFOR @FundacjaFOR