



CCJE(2015)4

Londyn, 16 października 2015 r.

RADA KONSULTACYJNA SĘDZIÓW EUROPEJSKICH (CCJE)

OPINIA NR 18 (2015)

„Stanowisko sądownictwa i jego związek z innymi organami władz państwowych
we współczesnej demokracji”

I. Wprowadzenie. Powód opracowania Opinii i jej zakres

1. W ciągu ostatnich dziesięcioleci związek między trzema gałęziami władzy (ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą) uległ przekształceniu. Wzrosła współzależność władzy wykonawczej i ustawodawczej. Zdolność ustawodawcy do rozliczania władzy wykonawczej zmalała¹. Jednocześnie ewoluowała rola sądownictwa. Liczba spraw wnoszonych do sądów oraz liczba aktów prawnych, które sądy zmuszone są stosować gwałtownie wzrosła. Wzrost uprawnień władzy wykonawczej doprowadził w szczególności do wzrostu liczby apelacji związanych z jej działaniami rozpatrywanych przez sądy, a to z kolei doprowadziło niektóre środowiska do zakwestionowania zakresu roli sądownictwa jako władzy kontrolującej władzę wykonawczą. Liczba apelacji sądowych dotyczących uprawnień i działań władzy ustawodawczej wzrosła. W rezultacie, sądownictwo w coraz większym stopniu zmuszone było weryfikować, a czasem nawet powściągać działania pozostałych dwóch gałęzi władzy². Obecnie zarówno dla stron sporu jak i dla społeczeństwa jako całości postępowanie sądowe stanowi rodzaj alternatywnej, demokratycznej przestrzeni wymiany argumentów pomiędzy sferą publiczną a władzą państwową oraz debaty na temat kwestii budzących powszechny niepokój. Sądy orzekają w sprawach o dużym znaczeniu gospodarczym i politycznym. Instytucje międzynarodowe, w szczególności Rada Europy i Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), Unia Europejska i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), mają znaczący wpływ w państwach członkowskich, w szczególności na wzmocnienie niezawisłości sądownictwa i jego roli w zakresie ochrony praw człowieka. Co więcej, zastosowanie europejskich i międzynarodowych norm i przepisów oraz wdrożenie decyzji ETPC i TSUE przyniosły nowe wyzwania dla sądownictwa w państwach członkowskich, a w niektórych przypadkach ich zastosowanie przez sądy zostało zakwestionowane przez polityków i komentatorów.
2. Mimo, że co do zasady, „rozdział władzy” jest akceptowany przez wszystkie państwa członkowskie, w ostatnich latach pojawił się szereg konfliktów i napięć budzących obawy. Zostały one wyrażone w Sprawozdaniu Sekretarza Generalnego Rady Europy w 2014 i 2015

¹ Zobacz: Gardbaum, „Separation of Powers and the Growth of Judicial Review in Established Democracies (or Why Has the Model of Legislative Supremacy Mostly Been Withdrawn From Sale?)”, 62 American Journal of Comparative Law (2014) 613.

² Badacze obserwują „globalną ekspansję władzy sądowniczej”. Zobacz: Tate and Vallinder (eds), Global Expansion of Judicial Power, New York University Press, 1997.

roku³, jak również w Sprawozdaniach Sytuacyjnych [*Situation Reports*] CCJE z lat 2013 i 2015. Na przykład: w niektórych państwach nowa większość polityczna zakwestionowała objęcie przez sędziów stanowisk, na które zostali uprzednio mianowani⁴. W 2015 roku Sekretarz Generalny Rady Europy zauważył nieprawidłowości w zakresie wykonywania orzeczeń sądowych⁵. W niektórych państwach członkowskich władza wykonawcza wywiera znaczny wpływ na administrację wymiaru sprawiedliwości, tym samym podważając instytucjonalną niezawisłość sądownictwa i poszczególnych sędziów⁶. Kryzysy gospodarcze i chroniczne niedofinansowanie wymiaru sprawiedliwości w niektórych państwach członkowskich podnoszą pytanie o odpowiedzialność budżetową ustawodawcy wobec wymiaru sprawiedliwości⁷. Brak ustawodawstwa lub (na drugim biegunie) szybko zmieniające się przepisy mogą stać w sprzeczności z zasadą pewności prawa⁸. Dochodziło również do werbalnych ataków na sędziów ze strony członków władzy wykonawczej i ustawodawczej. W 2014 i 2015 roku Sekretarz Generalny Rady Europy zauważył, że w ostatnich latach politycy i inni komentatorzy w różnych państwach publicznie krytykowali decyzje sądów, tym samym podważając zaufanie społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości⁹. Politycy i media sugerują, że organy sprawiedliwości nie są wystarczająco „odpowiedzialne” wobec społeczeństwa. Państwa członkowskie zgłaszały takie komentarze, zawierające stwierdzenia kwestionujące „legitymację” sędziów, w odpowiedzi na kwestionariusz przesłany na etapie opracowywania niniejszej Opinii. Oczywiście, wszystkie takie komentarze i działania muszą być postrzegane w świetle faktu, że obecnie w większości państw europejskich tradycyjne źródła władzy nie są już akceptowane z taką łatwością jak dawniej. Obserwujemy dziś osłabienie „poważanie” wobec instytucji publicznych. Obecnie, w tym samym duchu często można napotkać opinie, że obowiązywanie podstawowych zasad demokracji wymaga większej otwartości i przejrzystości działań instytucji publicznych. Całokształt sytuacji sprawia, że osoby zaangażowane w służbę publiczną coraz częściej zmuszone są „ponosić odpowiedzialności” za sposób, w jaki wykonują swoją pracę.

3. Dlatego też, zgodnie z zakresem uprawnień nadanym jej przez Komitet Ministrów, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) zobowiązała się do przeanalizowania legitymacji i odpowiedzialności sądownictwa i właściwego stosunku pomiędzy trzema gałęziami władzy państwowej w nowoczesnej demokracji oraz ich zobowiązań zarówno wzajemnych, jak i wobec całego społeczeństwa w XXI wieku.
4. Opinia poddaje analizie następujące zagadnienia:
 - i. Jakie relacje powinny istnieć pomiędzy władzą sądowniczą a władzą ustawodawczą i wykonawczą?
 - ii. W jaki sposób wymiar sprawiedliwości uzasadnia swoje prawo do działania w takim właśnie charakterze w społeczeństwie demokratycznym? W jaki sposób objawia się „legitymacja” władzy sądowniczej?
 - iii. W jakim stopniu i w jaki sposób wymiar sprawiedliwości powinien odpowiadać przed społeczeństwem, któremu służy oraz przed pozostałymi gałęziami władzy państwowej?
 - iv. W jaki sposób wszystkie trzy gałęzie władzy państwowej powinny wykonywać swoje uprawnienia, aby osiągnąć i utrzymać właściwą równowagę między sobą oraz działać w interesie społeczeństwa, któremu wszystkie służą?

³ Zobacz, odpowiednio: Sprawozdania Sekretarza Generalnego w sprawie „Stanu demokracji, praw człowieka i rządów prawa w Europie” z roku 2014 i 2015, dalej zwane łącznie „Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2014)” i „Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2015)”.

⁴ Zobacz sprawozdanie CCJE w sprawie sytuacji sądownictwa i sędziów w państwach członkowskich Rady Europy (2013), ust. 13-18.

⁵ Zobacz: Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2015), s. 14, 17, 27.

⁶ Zobacz: Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2015), s. 20-21.

⁷ Zobacz: w sprawie pomocy prawnej: Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2015) s. 22-23.

⁸ Zobacz: Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2015), s. 19.

⁹ Zobacz: Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2014), s. 22; Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2015), s. 27.

Niniejsza Opinia nie analizuje podstawowych zasad niezawisłości sądownictwa; kwestia ta została omówiona w Opinii CCJE nr 1 (2001). Relacje sądów z mediami zostały omówione w Opinii nr 7 (2005) Część C, a więc ta kwestia również nie będzie rozpatrywana szczegółowo w niniejszej Opinii.

5. Niniejsza Opinia została opracowana na podstawie wcześniejszych Opinii CCJE, Wielkiej Karty Sędziów CCJE (2010) (CCJE Magna Charta of Judges) oraz odpowiednich dokumentów Rady Europy, w szczególności Europejskiej Karty Statusu Sędziego (1998) i Zalecenia CM/Rec(2010)12 Komitetu Ministrów w sprawie sędziów: niezawisłość, efektywność i odpowiedzialność (dalej „Zalecenie CM/Rec(2010)12”). Uwzględnia ona również Rekomendacje Kijowskie OBWE ws. niezależności sądownictwa w państwach Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego i Azji Środkowej (2010) – administracja sądowa, wybór i odpowiedzialność sędziów (dalej „Rekomendacje Kijowskie”); Sprawozdanie Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ) 2013-2014 ws. niezależności i odpowiedzialności sądów (dalej „Raport ENCJ 2013-2014”); sprawozdania Komisji Weneckiej ds. Praworządności (marzec 2011) ws. niezależności sądownictwa, część I: zasady niezawisłości sędziów (marzec 2010) oraz Opinię nr 403/2006 Komisji Weneckiej w sprawie powoływania sędziów, przyjętą na 70. sesji plenarnej w dniach 16-17 marca 2007 roku (dalej „Komisja Wenecka, Powoływanie sędziów, 2007”); Zasady postępowania sędziów z Bangaluru (2002); Sprawozdania Sekretarza Generalnego Rady Europy (2014) i (2015); Kodeks z New Delhi ws. minimalnych norm w zakresie niezależności sądowej (Standardy New Delhi 1982). Niniejsza Opinia uwzględnia odpowiedzi państw członkowskich na pytania zawarte w kwestionariuszu dotyczącym niezawisłości sądownictwa i jego relacji z pozostałymi gałęziami władzy państwowej we współczesnej demokracji oraz sprawozdanie przygotowawcze sporządzone przez eksperta naukowego powołanego przez Radę Europy, Anne Sanders (Niemcy). Ponadto niniejsza Opinia bazuje również na materiałach seminarium, które odbyło się w Strasburgu 19 marca 2015 r.¹⁰ Wykorzystuje również materiały seminarium zorganizowanego przez Norweskie Stowarzyszenie Sędziów, które odbyło się w Bergen (Norwegia) 4 czerwca 2015 r.¹¹

II. Ramy konstytucyjne nowoczesnej demokracji: określenie pozycji sądownictwa?

6. Na ogół przyjmuje się, że nowoczesne państwo demokratyczne powinno opierać się na podziale władzy¹². Sądownictwo jest jednym z trzech podstawowych, równych co do wagi filarów nowoczesnego państwa demokratycznego¹³. Wszystkie trzy gałęzie władzy służą społeczeństwu i odpowiadają przed sobą wzajemnie za swoje działania. W demokratycznym państwie prawa żadna z trzech gałęzi nie działa w interesie własnym, ale w interesie narodu jako całości. W praworządnym demokratycznym państwie („Etat de droit” albo „Rechtsstaat”) wszystkie trzy gałęzie prawa muszą działać na podstawie i w granicach prawa. Odpowiedzi państw członkowskich na pytania zawarte w kwestionariuszu pokazują, że każde z nich uznaje te podstawowe zasady.
7. W społeczeństwie demokratycznym obowiązkiem ustawodawcy jest projektowanie ram prawnych, w których i według których żyje dane społeczeństwo. Władza wykonawcza jest odpowiedzialna za administrowanie społeczeństwem (w zakresie, w jakim organy państwa muszą nim administrować), zgodnie z ramami prawnymi ustanowionymi przez ustawodawcę. Funkcją sądownictwa jest rozstrzyganie pomiędzy członkami społeczeństwa a państwem oraz pomiędzy samymi członkami społeczeństwa. Często zdarza się także, że sądownictwo jest wzywane do rozstrzygnięcia o stosunkach pomiędzy pozostałymi dwiema lub nawet wszystkimi

¹⁰ Oprócz członków Grupy Roboczej CCJE w seminarium udział wzięli: prof. Robert Hazell (Constitution Unit, University College, Londyn, Wielka Brytania), Andrew Drzemczewski (Szef Departamentu Prawnego i Praw Człowieka Sekretariatu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy), Anna Maria Telvis i Ann Speck (Stowarzyszenie Praw Człowieka) oraz Ziya Tanyar (Sekretariat Komisji Weneckiej Rady Europy).

¹¹ Swoje wystąpienia zaprezentowali prof. Jørn Øyrehagen Sunde (Uniwersytet w Bergen), Hanne Sophie Greve (Prezes Sądu Apelacyjnego Gulating, były sędzia ETPC) i Ingjerd Thune (Prezes Norweskiego Stowarzyszenia Sędziów).

¹² Zobacz: Opinia CCJE nr 3(2002), ust. 16.

¹³ Zobacz: Opinia CCJE nr 1(2001), ust. 11; zobacz także: Wielka Karta Sędziów CCJE (2010), ust. 1.

trzema gałęziami władzy państwowej¹⁴. Każde z tych działań musi być podejmowane zgodnie z zasadą praworządności. Niezależny i skuteczny system sądowniczy jest kamieniem węgielnym państwa prawa¹⁵. Celem każdego niezależnego i skutecznego systemu sądowniczego musi być zapewnienie uczciwego i bezstronnego rozstrzygnięcia sporów prawnych, a tym samym ochrony praw i wolności wszystkich osób poszukujących sprawiedliwości. Aby osiągnąć ten cel, w każdym konkretnym przypadku sądy muszą znaleźć odpowiednie fakty w ramach sprawiedliwej procedury, zastosować prawo i zapewnić skuteczne środki naprawcze. W sprawach karnych, system sądowniczy musi bezstronnie i niezależnie zadecydować o tym, czy i w jakim stopniu określone działania zasługują na karę¹⁶. W nowoczesnych państwach demokratycznych, niezależne sądownictwo gwarantuje, że organy administracji państwowej mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności za działania podlegające ocenie sądu oraz że są odpowiedzialne za prawidłowe stosowanie właściwie uchwalonych przepisów. W mniejszym lub większym stopniu (w zależności od konkretnych rozwiązań konstytucyjnych w danym państwie), wymiar sprawiedliwości gwarantuje również, że przyjęte ustawodawstwo pozostaje w zgodzie z odpowiednimi przepisami ustawy zasadniczej danego państwa lub prawa wyższego szczebla, jak np. prawo Unii Europejskiej¹⁷.

8. Bardzo zróżnicowane historie, kultury i tradycje prawne państw członkowskich Rady Europy zaowocowały powstaniem różnych „modeli” struktur konstytucyjnych, które, w wielu przypadkach, nadal się rozwijają. Globalizacja i rosnący wpływ organizacji międzynarodowych i europejskich wymagają zmian w strukturach konstytucyjnych poszczególnych państw członkowskich. W szczególności decyzje ETPC przyniosły wiele pozytywnych skutków dla ochrony praw człowieka i niezawisłości sądów i wywierały wpływ na ustawy zasadnicze państw członkowskich. Jednak wszystkie te czynniki były również źródłem napięć w relacjach pomiędzy gałęziami władzy państwowej, zwłaszcza w relacji pomiędzy sądownictwem a pozostałymi dwiema gałęziami.
9. Co do zasady, w demokratycznym państwie trzy gałęzie prawa powinny działać komplementarnie, przy zachowaniu całkowitej równości i braku dominacji jednej z nich nad pozostałymi dwiema¹⁸. Ostatecznie, w państwie demokratycznym to wola narodu, wyrażona w ramach właściwego procesu demokratycznego, stanowi prawo najwyższe (suwerenność narodu). Błędne jest również założenie, że którakolwiek z trzech gałęzi władzy państwowej może działać w pełnej izolacji od pozostałych. Wszystkie trzy gałęzie władzy polegają na sobie wzajemnie w celu pełnienia w całości służby publicznej w zakresie niezbędnym dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. Tak więc, o ile ustawodawca tworzy ramy prawne, to właśnie wymiar sprawiedliwości interpretuje je i stosuje w drodze swoich decyzji, zaś władza wykonawcza jest często odpowiedzialna za wykonywanie orzeczeń sądowych w interesie społeczeństwa¹⁹. W ten sposób wszystkie trzy gałęzie prawa funkcjonują w relacji współzależności, lub zbieżności i rozbieżności. W konsekwencji, nigdy nie można mówić o całkowitym „rozdziale władzy”²⁰. Należy raczej mówić o funkcjonowaniu trójdzielnej władzy państwowej w ramach systemu kontroli i równowagi, w którym każda z gałęzi władzy pozostaje odpowiedzialna przed pozostałymi w interesie społeczeństwa jako całości. Należy zatem przyjąć, że pewien poziom napięcia między nimi jest w demokracji nieunikniony. Istnienie takiego „twórczego napięcia” jest oznaką tego, że każda władza sprawuje niezbędną kontrolę nad pozostałymi, przyczyniając się tym samym do utrzymania prawidłowej równowagi. Brak takiego napięcia może prowadzić do podejrzeń, że jedna lub dwie gałęzie władzy przestały kontrolować pozostałe w imieniu całego społeczeństwa, a tym samym, że jedna lub dwie z nich

¹⁴ CCJE uznaje, że zadanie to może być czasem realizowane przez Sąd Konstytucyjny oraz że w niektórych systemach Sądy Konstytucyjne nie są koniecznym postrzegane jako część systemu sądownictwa.

¹⁵ Zobacz: Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2014), s. 22.

¹⁶ Zobacz także: nt. funkcji wymiaru sprawiedliwości: Garapon, Perdrille, Bernabé, Synthèse du rapport de l'HEJ La prudence et l'autorité: L'office du juge au XXIe siècle (2013).

¹⁷ Zobacz: Opinia CCJE nr 1(2001), ust. 11.

¹⁸ Alexander Hamilton w „Federalist 78” opisał władzę sądowniczą jako najmniej niebezpieczną ze wszystkich trzech gałęzi władzy państwowej, ponieważ nie posiada ona wpływu „ni na miecz, ni na sakwę”... Można faktycznie powiedzieć, że nie posiada ani SIŁY, ani WOLI, a jedynie osąd; musi także ostatecznie polegać na wsparciu gałęzi wykonawczej, choćby w wykonaniu swoich wyroków”. Pogląd Hamiltona może nie odzwierciedlać realiów funkcjonowania władzy sądowniczej w relacjach z władzą wykonawczą czy ustawodawczą w Europie XXI w.

¹⁹ Zobacz: Opinia CCJE nr 13(2010) ws. roli sędziów w egzekucji orzeczeń i wyroków sądowych.

²⁰ Zobacz: Aharon Barak, „The Judge in a Democracy” (Princeton Press 2008), rozdz. 2.

zdominowały pozostałe. Tak więc fakt napięcia pomiędzy władzą sądowniczą a pozostałymi dwiema gałęziami władzy niekoniecznie musi być postrzegany jako zagrożenie dla wymiaru sprawiedliwości i jego niezawisłości, ale raczej jako sygnał, że sądownictwo wypełnia swój konstytucyjny obowiązek kontrolowania władzy ustawodawczej i wykonawczej w imieniu całego społeczeństwa.

III. Niezawisłość sądownictwa i rozdział władzy

10. Wymiar sprawiedliwości musi być niezawisły i niezależny, aby spełniać swoją rolę w relacji do pozostałych gałęzi władzy państwowej, społeczeństwa jako całości, a także stron sporów²¹. Niezależność sędziów nie stanowi prerogatywy czy przywileju nadanego im w ich własnym interesie, lecz w interesie praworządności i wszystkich tych, którzy poszukują i oczekują sprawiedliwości. Niezawisłość sędziowska jest środkiem gwarantującym bezstronność sędziów. Jest więc ona warunkiem wstępnym gwarancji równości wszystkich obywateli (jak również emanacji władzy państwowej) w postępowaniach sądowych²². Niezawisłość sędziowska jest nieodłącznym elementem ciężącego na wymiarze sprawiedliwości obowiązku rozstrzygania spraw z zachowaniem bezstronności²³. Tylko niezawisłe sądownictwo może skutecznie wprowadzać w życie prawa wszystkich członków społeczeństwa, zwłaszcza tych ich grup, które są zagrożone lub niepopularne²⁴. Tak więc niezależność jest podstawowym wymogiem, którego spełnienie umożliwia władzy sądowniczej ochronę demokracji i praw człowieka²⁵.
11. Zasada rozdziału władzy jest sama w sobie gwarancją niezawisłości sędziowskiej²⁶. Jednak pomimo często wyrażanego znaczenia niezawisłości sędziowskiej należy podkreślić, że nikt – w tym wymiar sprawiedliwości – nie może funkcjonować w całkowitej niezależności od wszystkich wpływów, w szczególności wpływu czynników społecznych i kulturowych w społeczeństwie, w którym funkcjonuje. W końcu: „Żaden człowiek nie jest samoistną wyspą”²⁷. W żadnym przypadku władza sądownicza – podobnie jak żadna z pozostałych gałęzi władzy w demokratycznym państwie – nie jest całkowicie niezależna. Opiera się ona na pozostałych dwóch w celu pozyskania zasobów na potrzeby sprawowanej przez siebie funkcji, w szczególności na władzy ustawodawczej zapewniającej środki budżetowe i ramy prawne, które sama interpretuje i stosuje. A choć rozstrzyganie sporów w zgodzie z prawem zostało powierzone wymiarowi sprawiedliwości, społeczeństwo polega na władzy wykonawczej w celu egzekwowania sądowych orzeczeń. Nieprawidłowości w egzekwowaniu orzeczeń sądów osłabiają autorytet władzy sądowniczej i przyczyniają się do zakwestionowania rozdziału władzy²⁸. O ile wszystkie trzy gałęzie władzy współdzielą odpowiedzialność za zapewnienie właściwego rozdziału kompetencji między nimi, ani ta zasada, ani zasada niezależności sądownictwa nie powinna wykluczać dialogu między nimi wszystkimi. Przeciwnie, istnieje zasadnicza potrzeba pełnego szacunku dyskursu pomiędzy nimi, biorącego pod uwagę zarówno niezbędny rozdział między nimi, jak i ich konieczną współzależność. Istotne natomiast pozostaje zagwarantowanie niezależności władzy sądowniczej od niewłaściwych relacji z pozostałymi gałęziami władzy państwowej i ich nieodpowiedniego wpływu²⁹.

²¹ Zobacz: Opinia CCJE nr 1(2001), ust. 11, 12.

²² Zobacz: Opinia CCJE nr 3(2002), ust. 9.

²³ Na przykład: wszyscy sędziowie Anglii i Walii z chwilą powołania ślubują orzekać „zgodnie z prawem i uzusem Królestwa, bezstronnie, bez lęku, bez afektu czy złej woli”.

²⁴ Zobacz: np. wyroki ETPC: z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie *Orsus przeciwko Chorwacji*, nr 15766/03 ust. 147; z dnia 22 grudnia 2009 r. w sprawie *Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie*, nr 27996/06 i 34836/06 ust. 43; z dnia 08 grudnia 2009 r. w sprawie *Muñoz Díaz przeciwko Hiszpanii*, nr 49151/07 ust. 61; z dnia 23 listopada 2003 r. w sprawie *D.H. i inni przeciwko Ukrainie*, nr 57325/00 ust. 176; z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie *Gorzelić przeciwko Polsce*, nr 44158/98 ust. 89-90; z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie *Metropolitalny Kościół Besarabii przeciwko Mołdawii*, nr 45701/99 ust. 116; z dnia 10 lipca 1998 r. w sprawie *Sidiropoulos przeciwko Grecji*, nr 26695/95 ust. 41; zobacz ws. ochrony mniejszości przez sądy: *Sandalow*, *Judicial Protection of Minorities*, Mich. L. Rev. 75 (1977) 1162; *Cover*, *The Origins of Judicial Activism in the Protection of Minorities*, Yale Law School Legal Repository (1982).

²⁵ Zobacz: wyrok z dnia 09 stycznia 2013 r. w sprawie *Volkov przeciwko Ukrainie*, nr 21722/11 - ust. 199.

²⁶ Zobacz także: Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2014), s. 22.

²⁷ Angielski poeta John Donne w Medytacji XVII, tłumaczenie cytatu za: Hemingway, Ernest: „Komu bije dzwon” w przekładzie Bronisława Zielińskiego.

²⁸ Zobacz: Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2015), s. 14, 17, 27, zobacz także: Opinia CCJE nr 13(2010) ws. roli sędziów w egzekucji orzeczeń i wyroków sądowych.

²⁹ Zobacz: Opinia CCJE nr 1(2001), ust. 11.

IV. Legitymacja władzy sądowniczej i jej elementy

A. Istotność legitymacji

12. Wszystkie trzy gałęzie władzy państwowej wykonują znaczne uprawnienia. Ustawodawca opracowuje przepisy i przydziela środki z budżetu państwa. Władza wykonawcza wykonuje swoje uprawnienia, nawet przy użyciu siły fizycznej (w granicach prawa), w celu zapewnienia przestrzegania i egzekwowania prawa danego państwa. Wymiar sprawiedliwości nie tylko rozstrzyga w sprawach o fundamentalnym znaczeniu dla poszczególnych obywateli i całego społeczeństwa, ale także – poprzez swoje wyroki i orzeczenia – wywiera wpływ nawet w zwykłych sprawach każdego obywatela zwracającego się o pomoc do sądu. W tym celu sędziom przyznaje się bardzo daleko idące uprawnienia i kompetencje, które wykonują w imieniu całego społeczeństwa. W konsekwencji społeczeństwo i pozostałe gałęzie władzy mają prawo do przekonania, że ci, którym takie uprawnienia i kompetencje nadano (tzn. sędziowie indywidualnie i cały wymiar sprawiedliwości) wykonują je w imieniu całego społeczeństwa w oparciu o należytą legitymację. We wszystkich współczesnych państwach demokratycznych co najmniej jeden organ konstytucyjny władzy ustawodawczej jest wybierany bezpośrednio przez obywateli danego państwa. Jest wiele racji w argumentacji, że władza ustawodawcza i wykonawcza jako mianowana (bezpośrednio lub pośrednio) przez pochodzących z wyboru przedstawicieli narodu musi w związku z tym posiadać „legitymację demokratyczną”. Nie ma zatem nic złego w pytaniu o źródła „legitymacji” władzy sądowniczej?

B. Różne składowe legitymacji władzy sądowniczej

(1) Władza sądownicza jako całość

13. Władza sądownicza tworzy część systemu konstytucyjnego państw demokratycznych, które podlegają rządowi prawa. Dlatego też, z definicji, jeżeli ramy konstytucyjne takiego państwa są usankcjonowane prawem, to podstawy funkcjonowania władzy sądowniczej jako części składowej takiego ustroju są tak samo usankcjonowane i stanowią tak samo niezbędną część demokratycznego państwa, jak dwie pozostałe składowe³⁰. We wszystkich państwach członkowskich mamy do czynienia z pewną formą konstytucji, która – przy pomocy różnych środków (np. z racji historycznego uzusu lub w oparciu o głosowanie powszechne) – jest akceptowana jako prawomocny fundament państwa. Konstytucje wszystkich państw członkowskich uznają i tworzą (czy to bezpośrednio czy pośrednio) funkcję wymiaru sprawiedliwości, którego zadaniem jest stać na straży praworządności oraz rozstrzygać spory w oparciu o przepisy prawa stosowane zgodnie z prawodawstwem i orzecznictwem. Tak więc sam fakt, że to konstytucja stwarza wymiar sprawiedliwości do pełnienia tej roli musi stanowić o legitymacji sądownictwa jako całości. Przy rozstrzyganiu sporów każdy sędzia z osobna sprawuje swoją władzę w ramach wymiaru sprawiedliwości. Konsekwentnie, sam fakt, że wymiar sprawiedliwości jest częścią konstytucji, stanowi o legitymacji nie tylko jego samego jako całości, ale również o legitymacji poszczególnych sędziów.

(2) Konstytucyjna lub formalna legitymacja poszczególnych sędziów

14. W celu wykonywania funkcji sądowych legitymizowanych na gruncie konstytucji, każdy sędzia musi uzyskać nominację, a tym samym stać się częścią systemu sądownictwa. Każdy sędzia mianowany zgodnie z konstytucją i innymi obowiązującymi przepisami uzyskuje tym samym uprawnienia i legitymację osadzoną w konstytucji. Zatem domniemaną cechą nominacji zgodnej z konstytucją i przepisami prawa jest, że poszczególni sędziowie uzyskują w ten sposób umocowanie i uprawnienia pozwalające im stosować prawo stworzone przez ustawodawcę lub formułowane przez innych sędziów. Legitymacja poszczególnych sędziów wynikająca z ich nominacji zgodnie z konstytucją i innymi przepisami prawa danego państwa stanowi „legitymację konstytucyjną lub formalną” każdego z nich.

³⁰ Zobacz: Opinia CCJE nr 1(2001), ust. 11; zobacz także: Wielka Karta Sędziów CCJE (2010), ust. 1.

15. CCJE obserwuje różne metody mianowania sędziów w państwach członkowskich Rady Europy³¹. Należą do nich na przykład: mianowanie przez radę sądownictwa lub inny niezależny organ, wybór przez Parlament lub mianowanie przez władzę wykonawczą. Jak wskazuje CCJE, każdy system ma swoje wady i zalety³². Można argumentować, że powołanie sędziów w drodze głosowania Parlamentu oraz, w mniejszym stopniu, przez władzę wykonawczą może być postrzegane jako źródło ich dodatkowej legitymacji demokratycznej³³, chociaż taki sposób mianowania sędziów niesie ze sobą ryzyko ich upolitycznienia i uzależnienia od pozostałych dwóch gałęzi władzy³⁴. Aby temu przeciwdziałać, CCJE zaleca, aby każda decyzja dotycząca mianowania sędziego lub jego kariery była oparta na obiektywnych kryteriach i albo była podejmowana przez niezależny organ albo podlegała gwarancji, że została podjęta wyłącznie w oparciu o takie kryteria³⁵. CCJE zaleca również udział w podejmowaniu decyzji dotyczących powoływania i promocji sędziów niezależnego organu składającego się w znacznej części z przedstawicieli wybranych demokratycznie przez innych sędziów³⁶. Konstytucyjna legitymacja poszczególnych sędziów o zapewnionej kadencji nie może być podważona przez działania ustawodawcy lub władzy wykonawczej podejmowane w następstwie zmiany władzy politycznej.

(3) Legitymacja funkcjonalna poszczególnych sędziów

16. O pierwotnej legitymacji sędziów stanowi ich powołanie w zgodzie z konstytucją i prawem danego państwa, wykonywanie konstytucyjnej roli sędziego polegającej na rozstrzygnięciu sporów zgodnie z systemem norm prawnych zaprojektowanych przez ustawodawcę oraz wymóg, aby każdy sędzia zobowiązał się do pracy w ramach ustalonych prawnych zasad postępowania. Ale legitymacja sędziów nie może brać się jedynie z tego. Jak już wcześniej wskazała CCJE, gwarancją skuteczności systemu sądownictwa jest publiczne zaufanie i szacunek dla niego³⁷. Uzyskanie i utrzymanie swojej legitymacji, zarówno w przypadku poszczególnych sędziów jak i całego wymiaru sprawiedliwości zależy wyłącznie od zdobycia i utrzymania zaufania społeczeństwa. Ten drugi rodzaj legitymizacji można nazwać „legitymizacją funkcjonalną”.

17. „Legitymację funkcjonalną” zdobywa się dzięki pracy według najwyższych standardów, z poszanowaniem norm etycznych. W swoich wcześniejszych Opiniach, CCJE omówiła różne aspekty dobrej pracy wymiaru sprawiedliwości i sposoby utrzymania i poprawy jakości i efektywności systemu sądownictwa w interesie społeczeństwa. Dlatego też CCJE przedstawiła Opinie na temat różnorodnych sposobów osiągnięcia tego celu, czyli np. początkowe szkolenia i doskonalenie zawodowe sędziów³⁸, sprawiedliwy proces przeprowadzony w rozsądnym czasie³⁹, skuteczne stosowanie prawa międzynarodowego i europejskiego⁴⁰, rady sądownictwa w służbie społeczeństwa⁴¹, jakość orzeczeń sądowych⁴²,

³¹ Zobacz: Opinia CCJE nr 1(2001), ust. 19-23; zobacz także: Venice Commission, *Judicial Appointments*, 2007, ust. 9-17.

³² Zobacz: Opinia CCJE nr 1(2001), ust. 33.

³³ Zobacz: np.: Fabian Wittreck, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, Mohr–Siebeck, Tübingen, 2006. Argumentuje on, że legitymacja wszystkich urzędników w państwie ma ostatecznie swe źródła w „woli narodu” (Art. 20(2) Konstytucji RFN). Podobny argument można wysunąć pod adresem innych ustaw zasadniczych. Zobacz: np. Art. 3 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., inkorporowany do francuskiej ustawy zasadniczej: „Suwerenność narodowa należy do ludu” („Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation”).

³⁴ Zobacz: Opinia CCJE nr 1(2001), para. 33.

³⁵ Zobacz: Opinia CCJE nr 1(2001), ust. 37.

³⁶ Zobacz: Opinia CCJE nr 1(2001), ust. 45, pkt 4; Opinia CCJE nr 10(2007), ust. 48-51. Według ETPC, mianowanie sędziów przez władzę ustawodawczą i wykonawczą jest dopuszczalne, o ile mianowani sędziowie pozostają wolni od wpływów lub nacisków w procesie orzekania. Zobacz: wyrok z dnia 03 lipca 2007 r. w sprawie *Flux przeciwko Mołdawii*, nr 31001/03 ust. 27. Pojęcie podziału władzy i jego waga dla mianowania sędziów zostało również omówione przez ETPC: zobacz: wyrok z dnia 19 lipca 2013 r. w sprawie *Volkov przeciwko Ukrainie*, nr 21722/11 ust. 109; i z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie *Maktouf i Damjanovic przeciwko Bośni i Hercegowinie*, nr 34179/08 ust. 49. Komisja Wenecka uważa mianowanie sędziów zwyczajnych w drodze głosowania parlamentu za niewłaściwe (Venice Commission, *Judicial Appointments*, 2007, ust. 12) i zaleca mianowanie sędziów przez radę sądownictwa przy znaczącej liczbie lub większości członków wybieranych przez wymiar sprawiedliwości: Venice Commission, *Judicial Appointments*, 2007, ust. 29.

³⁷ Zobacz: Opinia CCJE nr 3(2002), ust. 22.

³⁸ Zobacz: Opinia CCJE nr 4(2003).

³⁹ Zobacz: Opinia CCJE nr 6(2004).

⁴⁰ Zobacz: Opinia CCJE nr 9(2006).

skuteczne egzekwowanie orzeczeń i wyroków sądowych⁴³, wykorzystanie technologii informatycznych⁴⁴, specjalizacja sędziów⁴⁵ i ich ocena⁴⁶. CCJE stwierdziła, że w celu zapewnienia wysokiej jakości służby wymiaru sprawiedliwości, musi on w odpowiedni sposób współpracować z prokuratorami⁴⁷ i prawnikami⁴⁸. Stosując powyższe zasady, poszczególni sędziowie, a przez to i cały wymiar sprawiedliwości powinni osiągnąć nadrzędny cel, jakim jest wydawanie wyroków i orzecznictwo najwyższej jakości, z zachowaniem wysokich norm etycznych. Poszczególni sędziowie i sądownictwo jako całość zachowują legitymację i szacunek obywateli dzięki swej efektywności i jakości swojej pracy.

18. Sędziowie zobowiązani są wypełniać swoje obowiązki zgodnie z przepisami określonymi w regulaminie dyscyplinarnym i proceduralnym⁴⁹ oraz (oczywiście) prawa karnego. Ich uprawnienia są powiązane z takimi wartościami jak prawda, sprawiedliwość i wolność. Dlatego muszą oni wypełniać ciężące na nich obowiązki zgodnie z najwyższymi standardami etyki zawodowej⁵⁰. W swojej Opinii nr 3(2002) CCJE przedstawiła takie standardy i zasady etyki zawodowej⁵¹. Praca w ramach tych zasad pomaga zabezpieczyć legitymację poszczególnych sędziów, którzy są częścią systemu sądownictwa jako całości.
19. Jak każda inna władza, wymiar sprawiedliwości musi również zdobyć zaufanie poprzez własną odpowiedzialność względem społeczeństwa i pozostałych gałęzi władzy państwowej⁵². Konieczne jest zatem w następnym kroku przeanalizować, dlaczego i w jaki sposób władza sądownicza i indywidualni sędziowie mają ponosić odpowiedzialność przed społeczeństwem.

V. Odpowiedzialność władzy sądowniczej

A. Dlaczego odpowiedzialność jest ważna?

20. W ostatnich latach służba publiczna skierowała się ku większej otwartości i zaakceptowała fakt, że musi w większym stopniu objaśniać swoją pracę na rzecz społeczeństwa, któremu służy. W konsekwencji, pojęcie odpowiedzialności względem opinii publicznej zyskuje coraz większe znaczenie w życiu publicznym⁵³. Organ administracji publicznej wypełni wymóg „odpowiedzialności”, jeżeli będzie przedstawiał wyjaśnienia swoich działań i, równie ważne, ponosił za nie odpowiedzialność. „Odpowiedzialność” ta jest tak samo istotna w przypadku wymiaru sprawiedliwości, jak w przypadku pozostałych gałęzi władzy państwowej, ponieważ, podobnie jak one, istnieje po to, by służyć społeczeństwu⁵⁴. Co więcej, przy zachowaniu ostrożnej równowagi, obydwie zasady – niezawisłości i odpowiedzialności sądowej – nie są przeciwieństwami nie do pogodzenia. W kontekście wymiaru sprawiedliwości, „odpowiedzialność” należy rozumieć jako obowiązek udzielania odpowiedzi, tj. uzasadnienia i wyjaśnienia dla rozstrzygnięć i sposobu procedowania w sprawach, w których orzekają sędziowie. Pojęcie „odpowiedzialności” nie oznacza podporządkowania wymiaru sprawiedliwości innej gałęzi władzy państwowej, gdyż taka interpretacja musiałaby prowadzić do zdrady jego konstytucyjnej roli jako niezależnego organu złożonego z osób, których

⁴¹ Zobacz: Opinia CCJE nr 10(2007).

⁴² Zobacz: Opinia CCJE nr 11(2008).

⁴³ Zobacz: Opinia CCJE nr 13(2010).

⁴⁴ Zobacz: Opinia CCJE nr 14(2011).

⁴⁵ Zobacz: Opinia CCJE nr 15(2012).

⁴⁶ Zobacz: Opinia CCJE nr 17(2014).

⁴⁷ Zobacz: Opinia CCJE nr 12(2009).

⁴⁸ Zobacz: Opinia CCJE nr 16(2013).

⁴⁹ Jednym z przykładów istotnej zasady proceduralnej jest konieczność samo-wykluczenia się sędziego w sprawach, w których może dochodzić do faktycznego lub domniemanego konfliktu interesów.

⁵⁰ Zobacz: Opinia CCJE nr 3(2002), ust. 8.

⁵¹ Zobacz także: Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2015), s. 9.

⁵² W swoim Sprawozdaniu 2013-2014, ENCJ wyjaśnia, że wymiar sprawiedliwości żądający niezawisłości, ale odmawiający odpowiedzialności wobec społeczeństwa nie będzie się cieszył zaufaniem społecznym. Zobacz: Sprawozdanie ENCJ 2013-2014, s. 4.

⁵³ Zobacz: nt. dyskusji wokół odpowiedzialności wymiaru sprawiedliwości: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson and Patrick O'Brien „The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution”, Cambridge University Press, 2015, s. 16 – 22.

⁵⁴ Zobacz: ws. wagi dobrego ładu i wymiaru sprawiedliwości w Opinii CCJE nr 7(2005), Opinii CCJE nr 10(2007) i Opinii CCJE nr 14(2011).

zadaniem jest orzekać bezstronnie i zgodnie z przepisami prawa. Gdyby władza sądownicza miała być „odpowiedzialna” wobec innej gałęzi władzy państwowej w znaczeniu podporządkowania jej, w sprawach dotyczących danej gałęzi władzy wymiar sprawiedliwości nie mógłby spełniać swej konstytucyjnej roli, jak wskazano powyżej.

21. Władza sądownicza (podobnie jak w przypadku pozostałych dwóch gałęzi władzy państwowej) pełni służbę publiczną. Jest oczywiste, że powinna odpowiadać (w sensie wyjaśnionym powyżej) przed społeczeństwem, któremu służy. Władza sądowa musi być sprawowana w interesie praworządności i tych, którzy dochodzą i oczekują sprawiedliwości⁵⁵. Dlatego przed sądownictwem stoi wyzwanie odpowiedzialności za wyjaśnienie pozostałym gałęziom władzy oraz społeczeństwu jako całości celu, w jakim wykorzystuje powierzone mu uprawnienia, władzę i niezależność⁵⁶. Obserwuje się rosnące żądanie ze strony osób i podmiotów biorących udział w postępowaniach sądowych dotyczące sprawniejszego funkcjonowania systemu sądowego. Lepszy dostęp do sądów uznaje się za kwestię rosnącej wagi⁵⁷. Skuteczność i dostępność to aspekty, w których manifestuje się „odpowiedzialność”. CCJE już wcześniej rozpoznała te tendencje. Postulując, by w systemie demokratycznym orzeczenia i wyroki sądów były najwyższej jakości i zachowywały odpowiedni poziom odpowiedzialności, CCJE podkreślała jeden i ten sam aspekt zapewnienia „odpowiedzialności” wymiaru sprawiedliwości względem społeczeństwa jako ogółu⁵⁸.
22. Istnieją również inne powody, dla których władza sądownicza powinna zachowywać odpowiedzialność wobec pozostałych gałęzi władzy państwowej w znaczeniu opisanym powyżej. Po pierwsze, to ustawodawca tworzy ramy prawne stosowane przez wymiar sprawiedliwości. Dlatego też ustawodawca ma prawo uzyskać wyjaśnienia, w postaci poprawnie sformułowanych uzasadnień do orzeczeń i wyroków, w jaki sposób uchwalone przezeń przepisy są interpretowane i stosowane przez wymiar sprawiedliwości. Po drugie, w celu wypełnienia swoich obowiązków wobec społeczeństwa, sądownictwo otrzymuje środki finansowe w wyniku decyzji władzy ustawodawczej, a w wielu państwach członkowskich, wykonawczej. Jak już wcześniej podkreślała CCJE, ogólne zasady i standardy Rady Europy nakładają na państwa członkowskie obowiązek, aby środki finansowe przekazywane wymiarowi sprawiedliwości odpowiadały potrzebom danego systemu sądowego⁵⁹. Z odpowiedzi udzielonych w kwestionariuszu CCJE wynika, że w zakresie administracyjnej i finansowej autonomii sądownictwa państwa członkowskie znacznie różnią się między sobą. CCJE rekomendowała zwiększenie niezależności administracyjnej i finansowej sądów w celu ochrony niezawisłości sędziowskiej⁶⁰. Jednakże, bez względu na sposób, w jaki budżetowe i administracyjne zarządzanie wymiarem sprawiedliwości jest organizowane w danym państwie, środki na potrzeby danego wymiaru sprawiedliwości są przydzielane przez parlament i pochodzą, ostatecznie, od obywateli płacących podatki. Tak więc, podobnie jak władza ustawodawcza i wykonawcza są odpowiedzialne za sposób alokacji swoich zasobów, tak i władza sądownicza odpowiada przed społeczeństwem za sposób wydawania środków przekazanych jej na potrzeby wypełnienia jej zobowiązań wobec społeczeństwa⁶¹.

B. W jaki sposób realizować zasadę odpowiedzialności?

(1) Jaki powinien być zakres odpowiedzialności sądownictwa?

23. Zadaniem wymiaru sprawiedliwości jest rozstrzyganie sporów, a poprzez wydawane orzeczenia i wyroki także odgrywanie roli zarówno „normatywnej” jak i „edukacyjnej”, przy jednoczesnym przekazywaniu obywatelom odpowiednich wskazówek i informacji oraz

⁵⁵ Zobacz: Opinia CCJE nr 1(2001), ust. 11; Opinia nr 10(2007), ust. 9.

⁵⁶ Zobacz: Sprawozdanie ENCJ 2013-2014, s. 13.

⁵⁷ Zobacz: Opinia CCJE nr 6(2004), ust. 1.

⁵⁸ Zobacz: Opinia CCJE nr 17(2014), ust. 23.

⁵⁹ Zobacz: Rekomendacja CM/Rec(2010)12, ust. 32 oraz Opinia CCJE nr 2(2001), ust. 4; Opinia nr 10(2007), ust. 37; Opinia nr 17(2014), ust. 35.

⁶⁰ Zobacz: Opinia CCJE nr 2(2001), ust. 14 oraz Opinia nr 10(2007), ust. 12.

⁶¹ Pozostałe gałęzie władzy państwowej mają obowiązek zapewnić odpowiednie fundusze na działanie władzy sądowniczej: Opinia CCJE nr 2(2001).

budowania zaufania co do prawa i pewności co do jego praktycznego stosowania⁶². Dlatego też, przede wszystkim, wymiar sprawiedliwości musi odpowiadać za pracę sędziów orzekających w postępowaniach, w szczególności poprzez ich decyzje i formułowane do nich uzasadnienia. Orzeczenia sądowe muszą być dostępne do wglądu i podlegać procedurze odwoławczej⁶³. Zasadę tę można określić mianem „odpowiedzialności sądowej” i uznać ją należy za najważniejszą. Zgodnie z podstawową zasadą niezawisłości sędziowskiej, system odwoławczy to co do zasady jedyna droga uchylenia lub zmiany orzeczenia lub wyroku sądowego po jego ogłoszeniu, oraz jedyny sposób, w jaki sędziowie mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności za swoje decyzje, o ile nie działali w złej wierze.

24. W krajach, w których sędziowie są odpowiedzialni za zarządzanie systemem sądowym (czasami obejmujące budżet sądu), wymiar sprawiedliwości musi ponosić odpowiedzialność za kwestie administracyjne wobec pozostałych gałęzi władzy, a także wobec społeczeństwa⁶⁴. W tym zakresie sędziowie, którym powierzono zarządzanie środkami publicznymi są, co do zasady, w tej samej pozycji, co każdy inny organ publiczny, który ponosi odpowiedzialność za wydawanie środków publicznych.

(2) Przed kim sędziowie rozliczają się z odpowiedzialności?

25. Poszczególni sędziowie oraz sądownictwo jako całość rozliczają się z odpowiedzialności na dwóch poziomach. Po pierwsze, są oni odpowiedzialni (w znaczeniu omówionym powyżej) wobec konkretnych stron dochodzących sprawiedliwości w poszczególnych postępowaniach sądowych. Po drugie, ponoszą odpowiedzialność (w tym samym znaczeniu) wobec pozostałych dwóch gałęzi władzy państwowej, a za ich pośrednictwem, wobec społeczeństwa jako ogółu.

(3) W jaki sposób się to odbywa?

(a) Różne elementy odpowiedzialności

26. Istnieją różne formy odpowiedzialności. Po pierwsze, jak wyjaśniono powyżej, sędziowie ponoszą odpowiedzialność za wydawane przez siebie orzeczenia i wyroki w drodze procesu odwoławczego („odpowiedzialność sądowa”). Po drugie, sędziowie muszą działać w sposób przejrzysty. Otwarte posiedzenia sądu oraz uzasadnienia do wydawanych wyroków i orzeczeń, które następnie są podawane do publicznej wiadomości (z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności), służą poszczególnym sędziom do wyjaśnienia podejmowanych przez nich działań i decyzji stronom postępowania dochodzącym sprawiedliwości. Sędziowie zdają również sprawę ze swoich działań pozostałym gałęziom władzy i całemu społeczeństwu. Taką formę odpowiedzialności można określić mianem „odpowiedzialności za wyjaśnienie [*explanatory accountability*]”. Po trzecie, w przypadku niewłaściwego postępowania sędziego, musi on zostać pociągnięty do odpowiedzialności w znacznie surowszy sposób, np. poprzez zastosowanie procedur dyscyplinarnych oraz, w stosownych przypadkach, procedury przewidzianej w prawie karnym. Tego rodzaju odpowiedzialność można określić mianem „odpowiedzialności karnej”.

(b) Odpowiedzialność za wyjaśnienie

(i) Otwartość posiedzeń sądu i wyroków lub orzeczeń

27. Podstawowe założenia pracy wymiaru sprawiedliwości, takie jak wymóg prowadzenia otwartych posiedzeń i wydawanie uzasadnień do wyroków i orzeczeń dostępnych publicznie opierają się na zasadzie, że sędziowie zobowiązani są zdawać sprawę ze swojego postępowania i swoich decyzji. W trakcie otwartych posiedzeń sędziowie przesłuchują strony

⁶² Zobacz: Opinia CCJE nr 7(2005), ust. 7.

⁶³ Contini i Mohr, w „Reconciling independence and accountability in judicial systems”, 3 Utrecht Law Review (2007) 26, 31-32, nazywają to „odpowiedzialnością prawną i sądową”.

⁶⁴ Contini i Mohr „Reconciling independence and accountability in judicial systems”, 3 Utrecht Law Review (2007) 26, 33-34, nazywają to „odpowiedzialnością prawną i sądową”.

postępowania i świadków oraz wypowiedzi prawników. Sędziowie (zazwyczaj) publicznie objaśniają prawo. Ogół społeczeństwa może uczestniczyć w otwartych posiedzeniach sądu, w ten sposób poznając prawo oraz sposób postępowania sędziego (sędziów) wobec stron postępowania⁶⁵. Otwarta procedura postępowania sądowego jest gwarancją sprawiedliwego procesu, zgodnie z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ponadto, poprzez udział w posiedzeniach sądu (lub, w niektórych krajach, dzięki transmisji telewizyjnej⁶⁶ lub internetowej z posiedzeń) oraz dzięki sprawozdaniom z przesłuchań opinia publiczna może pogłębić swoją wiedzę na temat postępowania sądowego. Formuła ta stanowi także środek rozliczania sędziów i wymiaru sprawiedliwości jako takiego. O ile formalne przepisy proceduralne są istotne ze względu na publiczne zaufanie do wymiaru sprawiedliwości, praktyczne doświadczenia obywateli płynące z obserwacji wymiaru sprawiedliwości w działaniu i dostępność przekazywanych przez media dokładnych informacji o przebiegu poszczególnych procesów mają znaczenie decydujące⁶⁷.

28. Sędziowie muszą uzasadniać swoje decyzje, które powinny być podawane do wiadomości publicznej, z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności. W ten sposób sędziowie odpowiadają za swoje decyzje i umożliwiają stronom sporów oraz społeczeństwu zrozumienie i kwestionowanie argumentów, na które się powołują. Dlatego też decyzje sądów musi cechować łatwość zrozumienia, jak już wcześniej stwierdziła CCJE⁶⁸. W przypadku, gdy strona przegrywająca nie zgadza się z ogłoszoną decyzją, może się od niej odwołać. Istnienie (choćby w formie groźby) systemu odwoławczego powinno zapewniać wysoki standard decyzji podejmowanych przez sądy oraz ich podjęcie w rozsądnym czasie. Leży to w interesie zarówno stron jak i społeczeństwa. W przypadku, gdy proces nie znajduje swego finału w rozsądnym terminie⁶⁹, strony mogą sięgać po szczególne środki prawne, optymalnie w ramach krajowego wymiaru sprawiedliwości, a jeśli środki takie nie są dostępne – przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Po wypełnieniu przez sędziego jego obowiązków i ogłoszeniu decyzji, interes publiczny wymaga jej sprawnego i skutecznego wykonania⁷⁰. W tym zakresie, wprowadzenie w życie decyzji wymiaru sprawiedliwości jest często uzależnione od władzy wykonawczej.

(ii) Pozostałe mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności za wyjaśnienie

29. Istnieje kilka innych mechanizmów rozliczenia wymiaru sprawiedliwości z odpowiedzialności za jego pracę i – we właściwych przypadkach – za zarządzanie systemem sądownictwa. Mechanizmy te nie powinny być nigdy nadużywane przez pozostałe gałęzie władzy państwowej w celu ingerowania w pracę wymiaru sprawiedliwości. Jeden z oczywistych sposobów ma charakter zewnętrzny: na przykład, może się on opierać na obowiązku publikowania rocznych sprawozdań dostępnych dla ogółu społeczeństwa. Inne zewnętrzne metody kontroli odpowiedzialności systemu sądownictwa to na przykład: audyt publicznego komitetu rewizyjnego, kontrole inspektoratów⁷¹ i postępowania wyjaśniające. Na poziomie lokalnym lub krajowym, wiele państw członkowskich stworzyło instytucję „Rzecznika Praw Obywatelskich”, Adwokatów lub Mediatorów Publicznych lub Obywatelskich lub Generalnych Inspektorów, powoływanych przez władzę wykonawczą lub przez parlament, często dysponujących szerokim zakresem niezależności. Instytucje te często sprawują kontrolę nad odpowiedzialnością wymiaru sprawiedliwości. (Kwestia osiągnięcia właściwej równowagi pomiędzy rozliczaniem z odpowiedzialności a zewnętrzną ingerencją zostanie omówiona w Części VI poniżej).

30. Pozostałe środki mają charakter wewnętrzny: polegają na indywidualnej ocenie sędziów. W większości państw członkowskich sędziowie podlegają pewnej formie indywidualnej oceny

⁶⁵ Ws. relacji sądów i uczestników postępowania, zobacz: Opinia CCJE nr 7(2005), ust. 24-26. Wyjątkiem mogą być sprawy, w których wymaga tego dobro stron (zachowanie poufności).

⁶⁶ Zobacz: ws. wrażliwej kwestii przekazu telewizyjnego w postępowaniu sądowym: Opinia CCJE nr 7(2005), ust. 44-50.

⁶⁷ Zobacz: Opinia CCJE nr 7(2005), ust. 9, 24-26; zobacz także: Bühlmann i Kunz, „Confidence in the Judiciary: Comparing the Independence and Legitimacy of Judicial Systems“, West European Politics Vol. 34, No. 2 (2011) 317, 332.

⁶⁸ Zobacz: ws. jakości orzeczeń sądowych Opinia CCJE nr 11(2008); Opinia nr 7(2005), ust. 56.

⁶⁹ Zobacz: Opinia CCJE nr 6(2004).

⁷⁰ Zobacz: Opinia CCJE nr 13(2010); zobacz: Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2015), s. 14, 17, 27.

⁷¹ Zobacz: Opinia CCJE nr 1(2001), ust. 27, 69 rec. 10.

na określonym etapie swojej kariery, już po otrzymaniu nominacji. Ocena taka może być użytecznym narzędziem kontroli odpowiedzialności sędziów. Jak wyjaśnia CCJE, indywidualna ocena pracy sędziów może pomóc w uzyskaniu informacji na temat ich kompetencji oraz mocnych i słabych stron systemu sądownictwa. Może ona pomóc w zidentyfikowaniu najlepszych kandydatów do promocji zawodowej, w ten sposób utrzymując lub nawet poprawiając jakości systemu sądownictwa⁷². Mechanizmu oceny nie można nadużywać, na przykład do wywierania presji politycznej na sędziego lub kwestionowania poszczególnych wyroków.

(iii) Dyskusja z pozostałymi gałęziami władzy państwowej

31. Efektywne funkcjonowanie każdej z trzech gałęzi władzy jest zależne od dwóch pozostałych. Dyskusja między nimi ma kluczowe znaczenie dla poprawy skuteczności każdej z nich i współpracy z pozostałymi dwiema. Pod warunkiem, że dyskusja ta jest prowadzona w atmosferze wzajemnego szacunku i ze szczególnym uwzględnieniem utrzymania niezawisłości i bezstronności sędziów biorących udział w takiej wymianie⁷³, dyskusje te okażą się korzystne dla wszystkich trzech gałęzi władzy⁷⁴. CCJE podkreśla znaczenie udziału sędziów w debatach dotyczących krajowej polityki sądowej. Ponadto, wymiar sprawiedliwości powinien być postrzegany jako organ konsultacyjny, biorący aktywny udział w przygotowaniu aktów prawnych dotyczących statusu i funkcjonowania systemu sądownictwa⁷⁵. Wiedza sędziów okazuje się również cenna w sprawach wykraczających poza politykę sądową. Na przykład, dostarczając dowodów na potrzeby komisji parlamentarnych, przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości (np. najwyższy organ wymiaru sprawiedliwości lub Najwyższa Rada Sądownictwa) mogą wyrażać obawy dotyczące projektów legislacyjnych i prezentować perspektywę sądownictwa w wielu kwestiach praktycznych. Niektóre państwa członkowskie donoszą o pozytywnych doświadczeniach płynących z takiej wymiany⁷⁶. W niektórych z nich władza sądownicza angażuje się w dialog z władzą wykonawczą w sytuacji, gdy sędziowie przechodzą na tymczasowy urlop, aby podjąć pracę w cywilnych lub kryminalnych departamentach ministerstw sprawiedliwości⁷⁷. Z drugiej strony, w niektórych państwach członkowskich jest to postrzegane jako naruszenie niezawisłości sędziowskiej⁷⁸.

(iv) Dialog z opinią publiczną

32. Jak już wcześniej zauważyła CCJE, dialog z opinią publiczną, prowadzony bezpośrednio lub za pośrednictwem mediów, odgrywa kluczową rolę w poszerzaniu wiedzy obywateli na temat prawa i budowaniu ich zaufania do wymiaru sprawiedliwości⁷⁹. W niektórych państwach członkowskich relacja pomiędzy sądami a społeczeństwem jest wzmacniana poprzez powoływanie ławników. W swojej Opinii nr 7(2005) nt. „Sprawiedliwości i społeczeństwa” CCJE zaleca, aby zarówno wymiar sprawiedliwości jak i poszczególne sądy aktywnie i bezpośrednio docierały do mediów i opinii publicznej⁸⁰. Na przykład, sądy powinny odgrywać rolę edukacyjną, organizując wizyty dla uczniów i studentów, publikując informacje i aktywnie tłumacząc orzeczenia sądowe opinii publicznej i mediom, w celu poprawy ich zrozumienia i uniknięcia nieporozumień⁸¹. Mimo ryzyka płynącego ze współpracy z mediami, sądy mogą przyczynić się do uniknięcia błędnych interpretacji przez opinią publiczną poprzez aktywny kontakt i oferowanie wyjaśnień. Poprzez takie działania wymiar sprawiedliwości może realizować wymóg odpowiedzialności przed społeczeństwem i dbać o to, by jego percepcja

⁷² Zobacz: Opinia CCJE nr 17(2014).

⁷³ Zobacz: wyrok ETPC z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, nr 20261/12 ust. 99-102.

⁷⁴ Contini and Mohr w „Reconciling independence and accountability in judicial systems”, 3 *Utrecht Law Review* (2007) 26, 41-42, opowiadają się za koncepcją „odpowiedzialności wspólnej” [*cooperative accountability*].

⁷⁵ Zobacz: Opinia CCJE nr 3(2002), ust. 34; Belgia i Czarnogóra przytaczają przykłady tego rodzaju wymiany.

⁷⁶ Zobacz: ws. relacji pomiędzy sędziami a parlamentem w Wielkiej Brytanii: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson i Patrick O'Brien: „The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution”, Cambridge University Press, 2015, s. 92-125.

⁷⁷ Zobacz: Opinia CCJE nr 3(2203), ust. 36.

⁷⁸ Zobacz: Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Litwy z dnia 21 grudnia 1999, IV.9.

⁷⁹ Zobacz: Opinia CCJE nr 7(2005).

⁸⁰ Zobacz: Opinia CCJE nr 7(2005), C.

⁸¹ Zobacz: Opinia CCJE nr 7(2005), ust. 7-23.

wśród społeczeństwa była zgodna ze stanem faktycznym i odzwierciedlała wysiłki podejmowane przez sędziów. W ten sposób sędziowie mogą także edukować społeczeństwo pokazując, że istnieją granice działania systemu sądowego⁸².

(c) „Odpowiedzialność karna [*punitive accountability*]”

33. Jak już wcześniej omawiała CCJE, wszystkie czynności sądowe muszą być zgodne z obowiązującymi zasadami etyki zawodowej, ustalonymi regułami dyscyplinarnymi oraz – z zastrzeżeniem niezawisłości i bezstronności – z przepisami prawa karnego. Zasady etyki zawodowej od ich egzekucji oddzielają systemy dyscyplinarne⁸³. Biorąc pod uwagę znaczenie etyki i uczciwości dla zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości, sędziowie muszą postępować uczciwie, zarówno w ramach pełnionych funkcji urzędowych jak i w życiu prywatnym⁸⁴ i ponoszą odpowiedzialność za swoje postępowanie, jeśli wykracza ono poza przyjęte normy. W niektórych przypadkach zachowanie poszczególnych sędziów jest na tyle nieprawidłowe, że zwykłe wyjaśnienie nie wystarcza. Następstwem przyznania sędziom przez społeczeństwo tak szerokiej kompetencji i pokładanego w nich zaufania jest konieczność istnienia mechanizmów rozliczania sędziów z odpowiedzialności, włącznie z usunięciem ich z urzędu w przypadku postępowania tak niewłaściwego, że aż uzasadniającego podjęcie takich kroków⁸⁵. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadkach korupcji sądowej⁸⁶, która całkowicie podważa zaufanie społeczeństwa do bezstronności i niezależności sądownictwa. W innych przypadkach niewłaściwego postępowania sądowego właściwe będzie zastosowanie odpowiedzialności karnej⁸⁷, cywilnej⁸⁸ lub dyscyplinarnej⁸⁹, zależnie od rodzaju wykroczenia.

VI. W jaki sposób wymogi „legitymacji” i „odpowiedzialności” wpływają na relację władzy sądowniczej z pozostałymi dwiema gałęziami władzy państwowej?

34. Legitymacja i odpowiedzialność są ze sobą ściśle powiązane. Wymiar sprawiedliwości powinien starać się zachować i demonstrować swoją legitymację poprzez demonstrowanie swojej odpowiedzialności przed społeczeństwem. Najważniejsze środki służące osiągnięciu tego celu to wykonywanie swojej pracy na najwyższym poziomie oraz objaśnianie swoich działań i sposobu postępowania względem pozostałych gałęzi władzy państwowej, a także – za ich pośrednictwem lub bezpośrednio – względem społeczeństwa. Jak już wspomniano, żadna z gałęzi władzy nie może działać w pełnej izolacji i niezależnie od pozostałych dwóch. Wszystkie gałęzie władzy funkcjonują w relacji współzależności. Dlatego zaleca się wymianę i dialog pomiędzy wymiarem sprawiedliwości a pozostałymi gałęziami władzy państwowej. Jednakże, o ile wszystkie wyżej opisane mechanizmy mogą być przydatne w zapewnieniu kontroli odpowiedzialności sądownictwa, niosą one ze sobą także ryzyko nadużyć.

35. Pełne uznanie podstawowych gwarancji niezawisłości wymiaru sprawiedliwości, takich jak bezpieczeństwo kadencji, brak zmiany funkcji lub lokalizacji sędziego bez jego zgody, mianowanie i promocja zawodowa wolne od wpływów politycznych, wystarczające wynagrodzenie oraz bezpieczeństwo życia i mienia⁹⁰ są warunkiem wstępnym powodzenia dyskusji pomiędzy trzema gałęziami władzy państwowej. Jeżeli przestrzegane są podstawowe środki bezpieczeństwa, niezależność wymiaru sprawiedliwości nie ucierpi, wręcz przeciwnie, skorzysta ze zwiększonej legitymacji uzyskanej dzięki połączeniu zgodnego z oczekiwaniami wykonywania konstytucyjnej funkcji wymiaru sprawiedliwości i udziału sędziów w wymianie. Ciągłość zarówno niezawisłości jak i legitymacji sądowej nie jest gwarantowana

⁸² Zobacz: Opinia CCJE nr 7(2005), ust. 27.

⁸³ Zobacz: Opinia CCJE nr 3(2002), ust. 49, rekomendacja iii.

⁸⁴ Zobacz: Opinia CCJE nr 3(2002), ust. 50, rekomendacja ii.

⁸⁵ Zobacz: Opinia CCJE nr 3(2002), ust. 51.

⁸⁶ Zobacz: Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2015), p. 24-25; zobacz także: prace GRECO w czwartej rundzie ewaluacyjnej, www.coe.int/greco.

⁸⁷ Zobacz: Opinia CCJE nr 3(2002), ust. 52-54.

⁸⁸ Zobacz: Opinia CCJE nr 3(2002), ust. 55-57.

⁸⁹ Zobacz: Opinia CCJE nr 3(2002), ust. 58-74; zobacz także: Rekomendacje Kijowskie, ust. 25-26.

⁹⁰ Zobacz: Opinia CCJE nr 1(2001); Rekomendacja CM/Rec(2010)12, Rozdział II, V, VI; zobacz: Wielka Karta Sędziów CCJE (2010), ust. 2-13;

automatycznie: obie muszą być nieustannie zdobywane⁹¹. Najlepszą metodą ich ochrony jest doskonała praca sędziów i sądownictwa. Aby to osiągnąć i zdobyć szacunek społeczeństwa, niezależne i odpowiedzialne sądownictwo jest otwarte na uzasadnioną krytykę, uczy się na swoich błędach i tym samym stale poprawia jakość swojej pracy. W ten sposób, niezależność i odpowiedzialność nie pozostają ze sobą w sprzeczności, a raczej wzmacniają się nawzajem. Należy jednak podkreślić, że sędziowie nie ponoszą odpowiedzialności za politykę poprzedniego rządu lub reżimu. Sędziowie nie powinni być narażeni na krytykę lub postępowanie dyscyplinarne tylko dlatego, że stosowali prawo ustanowione przez poprzedni reżim, o ile nie stosowali go w złej wierze.

36. Szczególnie trudne jest zrównoważenie potrzeby ochrony procesu sądowego przed zafałszowaniem i presją sfer politycznych wobec konieczności otwartej dyskusji o sprawach budzących publiczne zainteresowanie, a dotyczących wymiaru sprawiedliwości. Z jednej strony, jak wskazywała CCJE, sędziowie muszą zaakceptować fakt, że są osobami publicznymi i nie powinni wykazywać się przesadną wrażliwością⁹². Tak więc w sytuacji konfrontacji sędziów z pozostałymi dwiema gałęziami władzy państwowej lub społeczeństwem ci pierwsi muszą samodzielnie wziąć odpowiedzialność za ochronę swojej niezależności⁹³ i bezstronności. Z drugiej strony, we wszystkich kontaktach pozostałych dwóch gałęzi władzy z władzą sądowniczą muszą one respektować zasady niezawisłości i bezstronności sędziowskiej. Dialog wymiaru sprawiedliwości z pozostałymi dwiema gałęziami władzy, a także z szeroko rozumianym społeczeństwem może być nadużywany w celu naruszenia niezawisłości sędziowskiej. Na przykład, nie jest do zaakceptowania krytyka przez pozostałe gałęzie władzy decyzji sądowych w sposób, który podważa mandat władzy sądowniczej i zachęca do nieposłuszeństwa, a nawet przemocy wobec sędziów⁹⁴. Nie jest również dopuszczalne, aby zgodne z prawem krytyczne komentarze członka sądownictwa wobec jednej z pozostałych gałęzi władzy (lub jej członka) ogłaszane w toku wykonywania obowiązków sędziowskich skutkowało usunięciem ze stanowiska sędziowskiego przez inną gałąź władzy⁹⁵. Konieczne jest, aby dialog pomiędzy trzema gałęziami władzy państwowej oraz między sądownictwem a ogółem społeczeństwa, a także by wszelkie inspekcje i postępowania wyjaśniające były prowadzone w atmosferze wzajemnego szacunku. Procesy te nie mogą być w żadnym wypadku wykorzystywane do wywierania wpływu na konkretne orzeczenia sądowe, wzbudzania lekceważenia dla decyzji wymiaru sprawiedliwości lub do podsycania nieposłuszeństwa względem nich.

37. Jeżeli chodzi o odpowiedzialność cywilną, karną i dyscyplinarną (określoną wyżej mianem „odpowiedzialności karnej”), CCJE podkreśla, że głównym środkiem naprawczym w odniesieniu do błędów sądowych nie wynikających z działania w złej wierze musi być proces apelacyjny. Ponadto, w celu ochrony niezawisłości sędziowskiej przed nadmierną presją, należy zachować ogromną ostrożność w określaniu odpowiedzialności sędziów na gruncie odpowiedzialności karnej, cywilnej i dyscyplinarnej⁹⁶. Zadania interpretacji prawa, określania wagi dowodów i oceny faktów, realizowane przez sędziego, w celu rozstrzygnięcia sprawy nie powinny prowadzić do wyciągania konsekwencji wobec niego na gruncie odpowiedzialności cywilnej lub dyscyplinarnej, z wyjątkiem przypadków złośliwości, celowego działania lub, niewątpliwie, rażącego zaniedbania⁹⁷. Ponadto, w przypadku, gdy państwo zobowiązane

⁹¹ Zobacz: Sprawozdanie ENCJ 2013-2014, s. 4, 9.

⁹² Zobacz: Opinia CCJE nr 1(2001), ust. 63.

⁹³ Sprawozdanie ENCJ opisuje postrzeganie przez sędziów własnej niezawisłości jako aspekt „niezawisłości subiektywnej”, Sprawozdanie ENCJ 2013-2014, s. 13, 3.3.2.

⁹⁴ Zobacz: Rekomendacja CM/Rec(2010)12, ust. 18.

⁹⁵ Zobacz: wyrok ETPC z dnia 27 maja 2015 r. w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, nr 20261/12.

⁹⁶ Zobacz: Rekomendacja CM/Rec(2010)12, Rozdział VII; Opinia CCJE nr 3(2002), ust. 51; zobacz: ws. przykładu takiego nadużycia: wyrok z dnia 9 stycznia 2013 r. w sprawie *Volkov przeciwko Ukrainie*, nr 21722/11 – w szczególności ust. 199.

⁹⁷ Zobacz: Opinia CCJE nr 3 (2002), ust. 75, 76; zobacz także: Rekomendacja CM/Rec(2010)12, ust. 66-71. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa to kolejna kwestia niebędąca przedmiotem niniejszej Opinii. W następujących orzeczeniach TSUE stanął po stronie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkody wynikłe z decyzji sądów. TSUE nie wspomina o odpowiedzialności odszkodowawczej sędziów, których orzeczenia doprowadziły do powstania przedmiotowych szkód: TSUE (30 września 2003, C-224/01, *Köbler przeciwko Austrii*; Great Chamber, 13 czerwca 2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo s.p.a. in liquidazione przeciwko Republice Włoskiej*; 24 listopada 11.2011, C-379/10, *Komisja przeciwko Republice Włoskiej*; 09 września 2015, C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito przeciwko Portugalii*).

zostało do zapłaty odszkodowania na rzecz strony postępowania z tytułu zaniedbania wymiaru sprawiedliwości, tylko państwo, a nie strona postępowania, powinno mieć prawo do dochodzenia, na drodze postępowania sądowego, ewentualnej odpowiedzialności obywatelskiej sędziego⁹⁸.

38. Należy zauważyć, że istnieją znaczne różnice w strukturach konstytucyjnych państw członkowskich prowadzące do powstania znaczących różnic w doświadczeniu poszczególnych państw w kontekście tego, w jaki sposób oddziałują na siebie wszystkie trzy gałęzie władzy państwowej. Z drugiej strony, każdy kraj może skorzystać z doświadczeń innych. Chodzi nie tylko o wymianę najlepszych praktyk, ale przede wszystkim o międzynarodową wymianę doświadczeń, która może pomóc w zrozumieniu wspólnych problemów i zasad. Tak więc doświadczenia i praktyki wszystkich państw członkowskich powinny być udostępniane za pośrednictwem instytucji międzynarodowych i europejskich, w tym w szczególności za pośrednictwem organów Rady Europy.

VII. Potrzeba ograniczeń w relacjach pomiędzy trzema gałęziami władzy państwowej

39. Jak już wspomniano, trzy gałęzie władzy funkcjonują w relacji współzależności. W tym sensie, nigdy nie może być mowy o całkowitym „rozdziale władzy”. Jednakże, w celu osiągnięcia właściwej równowagi pomiędzy nimi, każda władza musi zachować należytą powściągliwość w stosunkach z pozostałymi dwiema.

A. „Ograniczenie władzy sądowniczej”

40. Władza sądownicza, jako jedna z trzech gałęzi władzy państwowej, jest odpowiedzialna przed społeczeństwem, któremu służy. W związku z powyższym, w orbicie fundamentalnych zainteresowań wymiaru sprawiedliwości, podobnie jak pozostałych gałęzi władzy, musi każdorazowo leżeć najlepszy interes społeczeństwa. Taki stan rzeczy wymaga uznania przez sądownictwo warunków społecznych i ekonomicznych, w których funkcjonują pozostałe dwie gałęzie władzy. Ponadto, wymiar sprawiedliwości musi mieć świadomość, że istnieją granice ingerencji sądowej i prawnej w odniesieniu do decyzji politycznych, które muszą być podejmowane przez władzę ustawodawczą i wykonawczą. Dlatego też wszystkie sądy w ramach władzy sądowniczej muszą uważać, aby nie wyjść poza uzasadniony obszar wykonywania władzy sądowniczej. CCJE uznaje, że zarówno władza ustawodawcza jak i wykonawcza mogą żywić uzasadnione obawy przed przekroczeniem przez władzę sądowniczą jej kompetencji.

41. W swoich kontaktach z pozostałymi dwiema gałęziami władzy państwowej wymiar sprawiedliwości zobowiązany jest wystrzegać się sytuacji, w których byłby postrzegany jako strażnik wyłącznie własnych interesów, stawiając ponad wszystkim własne interesy i obawy. Przeciwnie, sądownictwo musi brać odpowiedzialność za społeczeństwo, któremu służy. Musi wykazać zrozumienie i odpowiedzialność wobec potrzeb społeczeństwa i wymogów wynikających z faktu jego finansowania ze środków publicznych. Wymiar sprawiedliwości może przedstawiać swoje spostrzeżenia na temat ewentualnego wpływu proponowanych decyzji legislacyjnych i wykonawczych na własne możliwości w zakresie wypełniania przez siebie swojej konstytucyjnej roli. Sędziowie muszą także uważać, by nie sprzeciwiać się wszystkim proponowanym zmianom w systemie sądowniczym pod pretekstem ataku na niezawisłość sądów. Jeśli jednak niezawisłość sądów i możliwość wypełniania przez nie swojej konstytucyjnej roli są zagrożone lub atakowane, wymiar sprawiedliwości musi nieustraszenie bronić swojej pozycji. Przykłady decyzji, które mogłyby podlegać tej kategorii to na przykład ogromne ograniczenia pomocy prawnej lub zamykanie sądów ze względów ekonomicznych lub politycznych.

42. Jeżeli krytyka innej gałęzi władzy państwowej lub jej konkretnego członka jest niezbędna w ramach orzekania w sporze lub gdy jest to konieczne w interesie społeczeństwa, należy się do niej uciec. W związku z tym, na przykład, sądy mają prawo krytykować przepisy lub

⁹⁸ Zobacz: Rekomendacja CM/Rec (2010)12, ust. 66 and 67. Zobacz: Wielka Karta Sędziów CCJE (2010), ust. 22.

niepowodzenie władzy ustawodawczej we wprowadzeniu przepisów, które wymiar sprawiedliwości mógłby uważać za właściwe. Jednak, podobnie jak w przypadku relacji pozostałych gałęzi prawa do władzy sądowniczej, krytyka przez wymiar sprawiedliwości musi być podejmowana w atmosferze wzajemnego szacunku. Sędziowie, podobnie jak wszyscy inni obywatele, mają prawo do udziału w debacie publicznej, pod warunkiem, że jest ona zgodna z zasadą zachowania ich niezależności i bezstronności. Wymiar sprawiedliwości nie może w żadnych okolicznościach zachęcać do nieposłuszeństwa i lekceważenia władzy wykonawczej i ustawodawczej. W swoich zawodowych i prywatnych kontaktach z przedstawicielami pozostałych gałęzi władzy sędziowie muszą unikać jakichkolwiek konfliktów interesów oraz wszelkich zachowań, które mogłyby stwarzać wrażenie naruszenia niezawisłości i bezstronności sądów oraz godności wymiaru sprawiedliwości jako całości. O ile krytyka podejmowana jest w atmosferze wzajemnego szacunku, może być ona z korzyścią dla społeczeństwa. Jednakże, za każdym razem należy podkreślać, że nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której uzasadnione krytyczne komentarze sądownictwa wobec innych gałęzi władz państwowych prowadziłyby do usunięcia ze stanowiska sędziego lub innych represji⁹⁹. CCJE podkreśla także, że niedopuszczalne zachowanie ze strony przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej lub też samych polityków może przybierać formę cichego przyzwolenia, a w niektórych przypadkach poparcia dla agresji lub nawet radykalnych, gwałtownych i bezprawnych działań wobec wymiaru sprawiedliwości¹⁰⁰. Bezpośrednie lub pośrednie poparcie dla takich działań jest całkowicie nie do przyjęcia, jako że stanowią one nie tylko bezpośredni atak na niezależność wymiaru sprawiedliwości, ale także dławią możliwość uczestniczenia przez sędziów w praworządnej debacie publicznej.

B. Ograniczenie pozostałych gałęzi władzy państwowej

43. Powściągliwość wymiaru sprawiedliwości musi towarzyszyć w równym stopniu odpowiedzialność i powściągliwość pozostałych dwóch gałęzi władzy państwowej. Przede wszystkim muszą one uznać konstytucyjną legitymację funkcji realizowanej przez wymiar sprawiedliwości i zapewnić odpowiednie środki na jej wypełnienie. Funkcja ta, polegająca na rozstrzyganiu sporów prawnych oraz interpretacji i stosowania prawa ma tak samo fundamentalne znaczenie dla pomyślności nowoczesnego demokratycznego państwa prawa jak funkcje pełnione przez władzę ustawodawczą i wykonawczą. W państwie rządonym w oparciu o zasadę rozdziału władzy, interferencje pomiędzy działaniami jednej władzy a pozostałymi jej gałęziami muszą być utrzymywane w granicach prawa, zgodnie z przyjętymi normami międzynarodowymi. CCJE stoi na stanowisku, że w przypadku wystąpienia nieuzasadnionych zakłóceń równowagi uprawnień, wszystkie trzy gałęzie władzy państwowej powinny lojalnie współpracować w celu jej przywrócenia, tym samym dążąc do odbudowy wiary społeczeństwa w sprawne funkcjonowanie instytucji publicznych. W sytuacji konfliktu poszczególnych sędziów z władzą ustawodawczą lub wykonawczą przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości powinni mieć możliwość odwołania się do Rady Sądownictwa lub innego niezależnego organu lub też powinni dysponować innymi środkami odwoławczymi bądź naprawczymi¹⁰¹.

(1) Kwestionowanie nominacji powołanych sędziów

44. Decyzje anulujące podstawowe gwarancje niezależności sądownictwa są nie do zaakceptowania, nawet jeśli są wprowadzane nie wprost¹⁰². Na przykład, nowa większość parlamentarna i rząd nie mogą kwestionować nominacji lub kadencji sędziów mianowanych w sposób zgodny z prawem. Kadencja poszczególnych sędziów może zostać zakwestionowana wyłącznie w przypadku wyraźnego stwierdzenia określonego naruszenia przepisów dyscyplinarnych lub prawa karnego przez pojedynczego sędziego, zgodnie z odpowiednimi procedurami sądowymi.

⁹⁹ Zobacz: wyrok ETPC z dnia 27 maja 2015 w sprawie *Baka przeciwko Węgrom*, nr 20261/12.

¹⁰⁰ Zobacz: List otwarty Najwyższego Sądu Ukrainy, s. 2.

¹⁰¹ Zobacz: Rekomendacja (2010)12, art. 8.

¹⁰² Zobacz: Sprawozdanie CCJE ws. sytuacji sądownictwa i sędziów w państwach członkowskich Rady Europy (2013), ust. 13-18.

(2) Prawodawstwo: zmiany w systemie wymiaru sprawiedliwości

45. Kwestia tego, kiedy i jak często należy zmieniać przepisy leży w gestii ustawodawcy. Jednak o ile to możliwe należy unikać wprowadzania zbyt wielu zmian w krótkim czasie, przynajmniej w obszarze wymiaru sprawiedliwości¹⁰³. W przypadku wprowadzania zmian w systemie wymiaru sprawiedliwości należy zachować ostrożność i zagwarantować, by towarzyszyły im odpowiednie środki finansowe, techniczne i proceduralne, a także wystarczające zasoby ludzkie¹⁰⁴. W przeciwnym razie istnieje ryzyko zachwiania stabilności w prawidłowym zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości, co w (niesłusznym) postrzeganiu opinii publicznej może prowadzić do wniosku, że wszelkie uchybienia w zarządzaniu nowo formułowanym systemem powstały z winy sędziów. Taka sytuacja może prowadzić do niepotrzebnej utraty zaufania i zbędnych konfliktów.

(3) Prawodawstwo: parlamentarne komisje śledcze

46. Istnieje niebezpieczeństwo nakładania się kompetencji właściwie sprawujących swój urząd sędziów oraz parlamentarnych komisji śledczych. CCJE uznaje, że krajowe lub lokalne organy parlamentarne mogą, zgodnie z ustawodawstwem wielu państw członkowskich, tworzyć komisje śledcze do zbadania zjawisk społecznych lub domniemanych naruszeń lub niewłaściwego stosowania prawa. Uprawnienia takich komisji są często zbliżone uprawnień organów wymiaru sprawiedliwości, takich jak prawo wzywania świadków, ujawnienia lub zajęcia materiału dowodowego itd. W opinii CCJE, zachowanie odpowiedniego rozdziału władzy wymaga, co do zasady, aby sprawozdania komisji śledczych nie kolidowały z postępowaniami wyjaśniającymi lub sądowymi, które zostały lub w niedługim czasie mają zostać wszczęte przez sądy. W sytuacji, gdy raporty komisji śledczych muszą w indywidualnych przypadkach zawierać komentarze na temat wcześniejszych orzeczeń sądowych, muszą być one publikowane z zachowaniem odpowiedniego szacunku, przy jednoczesnym powstrzymaniu się od wyrażania krytyki sprowadzającej się do kwestionowania wydanych już orzeczeń lub wyroków. Jednakże, jeśli przedmiotem postępowania przed komisją śledczą jest zbadanie ewentualnego wadliwego zastosowania prawa w konkretnym procesie sądowym, taki proces może zostać poddany badaniu przy zachowaniu należytej staranności. Postępowanie przed komisją śledczą w żadnym wypadku nie może zastąpić właściwego procesu sądowego.

(4) Instytucja „Rzecznika Praw Obywatelskich”, Adwokata lub Mediatora Publicznego lub Obywatelskiego oraz Generalnego Inspektora

47. „Rzecznicy Praw Obywatelskich” Adwokaci lub Mediatorzy Publiczni lub Obywatelscy oraz Generalni Inspektorzy powoływani przez władzę wykonawczą lub parlament często działają w ramach uprawnień gwarantujących znaczną dozę niezależności. Ich zadaniem jest ochrona interesów społeczeństwa poprzez badanie i odnoszenie się do skarg osób fizycznych na naruszenie prawa, zwykle przez podmioty publiczne. Do zadań tych organów należy badanie skarg i podejmowanie prób rozwiązania kwestii, których dotyczą, zwykle w drodze zaleceń (wiążących lub nie) lub mediacji. Ich praca może jednak zakłócać tok indywidualnych postępowań, które zostały lub mają zostać wszczęte przez sąd. Takim interwencjom należy zapobiegać. W związku z tym CCJE zaleca, aby ustawodawcy państw członkowskich jasno określili relacje między kompetencjami „rzeczników praw obywatelskich” (lub instytucji o zbliżonym charakterze) a kompetencjami sądów. Dobrym rozwiązaniem może być odwołanie się do zasady przyjętej w niektórych państwach, zgodnie z którą odwołanie się do takich instytucji powinno być dostępne na etapie postępowania przedsądowego; jednak z chwilą rozpoczęcia postępowania sądowego, strony powinny stawać przed daną instytucją wyłącznie na podstawie zalecenia sędziego prowadzącego daną sprawę.

(5) Administracja sądowa i kontrole

¹⁰³ Zobacz: Sprawozdanie Sekretarza Generalnego RE (2015), s. 17.

¹⁰⁴ Zobacz: Opinia CCJE nr 11(2008).

48. W ciągu ostatnich dziesięcioleci w wielu państwach członkowskich wprowadzono instytucję samorządu sądowego lub poszerzono zakres jego uprawnień. Modele stosowane w odniesieniu do administracji sądowej różnią się między sobą. W niektórych krajach administracja sądowa leży w gestii Ministerstwa Sprawiedliwości; w innych jest ona domeną niezależnych organów, a jeszcze w innych – Rad Sądownictwa. CCJE wydała zalecenia w tej kwestii¹⁰⁵. W niektórych krajach, władza wykonawcza, za pośrednictwem ministerstwa sprawiedliwości, wywiera znaczny wpływ na administrację sądów poprzez prezesów sądów i kontrole sądowe; dzieje się tak również w przypadkach, w których administracja sądowa jest bezpośrednio zależna od ministerstwa sprawiedliwości. Należy unikać obecności przedstawicieli władzy wykonawczej w organach administracyjnych sądów i trybunałów. Ich obecność może prowadzić do zakłóceń w pełnieniu funkcji wymiaru sprawiedliwości, a tym samym zagrażać niezawisłości sądów.
49. Problemy w relacjach pomiędzy władzą wykonawczą i sędziowską mogą pojawiać się w tych państwach, w których Minister Sprawiedliwości lub inni ministrowie lub organy władzy wykonawczej, np. agencje posiadające uprawnienia w zakresie audytu lub kontroli finansowej, mają prawo nakazać przeprowadzenie kontroli w sądach. Kontrole takie mogą mieć różne cele. Kontrola może zostać przeprowadzona na przykład w celu uzyskania informacji na potrzeby alokacji środków finansowych, ewentualnej reorganizacji sądownictwa lub podjęcia ewentualnych kroków dyscyplinarnych wobec pracowników sądu lub sędziów. Czasami członkami organów kontroli (inspektoratów) są sędziowie lub byli sędziowie, a same inspektoraty bywają lokowane w najwyższych organach wymiaru sprawiedliwości. CCJE stoi na stanowisku, że o ile wgląd zewnętrznych inspektorów może pomóc w dostrzeżeniu niedociągnięć w danej instytucji, takiej jak na przykład wymiar sprawiedliwości, ważne jest, aby działalność inspektorów pod żadnym pozorem nie kolidowała z tokiem postępowania wyjaśniającego lub procesu sądowego. Prawo pozostałych gałęzi władzy państwowej do informacji na temat stanu systemu sprawiedliwości lub jego zbadania powinno być każdorazowo wykonywane z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z niezawisłości sądów oraz (w przypadkach przewidzianych prawem) tajemnicy postępowania sądowego. W żadnym wypadku kontrole nie powinny dotyczyć poszczególnych spraw, w szczególności zaś spraw będących w toku.

(6) Autonomia budżetowa

50. Trudności wynikające z kryzysu finansów publicznych, zwłaszcza te wynikające z kryzysu gospodarczego z 2008 roku, spowodowały poważne problemy w wielu państwach członkowskich. Dostęp do sądów i pomocy prawnej został ograniczony, obciążenie sądów i sądownictwa wzrosło, a sam wymiar sprawiedliwości został przebudowany. W swoich odpowiedziach na pytania zawarte w przekazanym kwestionariuszu wiele państw członkowskich wskazywało na dyskusje wokół wynagrodzeń sędziów. Zarobki sędziów pozostają zamrożone od wielu lat lub zostały w ostatnich latach obniżone.
51. Przyjmuje się, że z zastrzeżeniem przepisów konstytucyjnych ostatecznie decyzje dotyczące finansowania systemu sprawiedliwości i wynagrodzeń sędziów muszą leżeć w gestii ustawodawcy. Każdorazowo należy jednak przestrzegać obowiązujących norm europejskich. CCJE wydała zalecenia na temat finansowania systemu sądownictwa¹⁰⁶. Wymiar sprawiedliwości powinien jasno przedstawić swoje potrzeby przed parlamentem oraz, w stosownych przypadkach, przed ministerstwem sprawiedliwości. W przypadku znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej, sędziowie, podobnie jak pozostali członkowie społeczeństwa, muszą odnaleźć się w sytuacji ekonomicznej społeczeństwa, któremu służą. Jednak przewlekłe niedofinansowanie wymiaru sprawiedliwości powinno być traktowane przez jego ogół jako niedopuszczalne. Wynika to z faktu, że przewlekłe niedofinansowanie sądownictwa podważa fundamenty demokratycznego, praworządnego społeczeństwa.

(7) Krytyka ze strony przedstawicieli władzy wykonawczej i ustawodawczej

¹⁰⁵ Zobacz: Opinia CCJE nr 10(2007).

¹⁰⁶ Zobacz: Opinia CCJE nr 2(2001).

52. Politycy i inne osoby pełniące funkcje publiczne w państwach członkowskich często wyrażają komentarze, w których albo domagają się ograniczenia uprawnień wymiaru sprawiedliwości albo dowodzą, że brakuje im zrozumienia odnośnie do roli niezależnego sądownictwa. Takie komentarze pojawiają się zwłaszcza w czasie kampanii wyborczych, w odniesieniu do podjętych decyzji w sprawach konstytucyjnych lub toczących się postępowań. Co do zasady, wymiar sprawiedliwości musi zaakceptować, że krytyka jest częścią dialogu z dwiema pozostałymi gałęziami władzy państwowej oraz ze społeczeństwem. Jednak w opinii CCJE istnieje wyraźna granica między wolnością słowa i uzasadnioną krytyką z jednej strony, a brakiem szacunku i zbędną presją wobec władzy sądowniczej z drugiej strony. Politycy powinni powstrzymać się w trakcie kampanii politycznych od stosowania uproszczeń lub demagogicznych argumentów niosących ze sobą krytykę sędziów wyłącznie dla samej retoryki lub dla odwrócenia uwagi od własnych niedociągnięć. Niedopuszczalne są także personalne ataki na poszczególnych sędziów. Pod żadnym warunkiem politycy nie mogą zachęcać do nieposłuszeństwa wobec orzeczeń i wyroków sądów, nie mówiąc już o przemocy wobec sędziów, jak to miało miejsce w niektórych państwach członkowskich. Władza wykonawcza i ustawodawcza ma obowiązek zapewnić wszelką niezbędną i odpowiednią ochronę w przypadkach, w których funkcjonowaniu sądów zagrażają ataki lub zastraszanie skierowane w stronę pracowników wymiaru sprawiedliwości. Niewyważone, krytyczne komentarze polityków są nieodpowiedzialne i powodują poważny problem, ponieważ mogą prowadzić do nieświadomego lub celowego podważenia zaufania publicznego do systemu sądownictwa. W takich przypadkach wymiar sprawiedliwości musi wyraźnie wskazywać, że takie zachowanie jest atakiem na konstytucję demokratycznego państwa, a także na legitymację pozostałych gałęzi władzy państwowej. Takie zachowanie narusza również normy międzynarodowe.
53. Poszczególne sądy i wymiar sprawiedliwości jako całość muszą dyskutować na temat sposobów postępowania w odniesieniu do takiej krytyki. Poszczególni sędziowie, którzy zostali zaatakowani często wahają się przed skorzystaniem z prawa do obrony (szczególnie w przypadku toczącego się postępowania), aby uniknąć podejrzeń o utratę własnej niezależności i zademonstrować swoją bezstronność. W niektórych krajach w takich sytuacjach z pomocą przychodzi sędziom rady sądownictwa lub Sąd Najwyższy. Ich zaangażowanie może zdjąć ciężar reakcji z ramion poszczególnych sędziów. Podejmowane przez nie działania mogą być bardziej skuteczne, jeśli będą realizowane przez sędziów o określonych kompetencjach medialnych.
54. Zasada, że wszelka analiza i krytyka jednej gałęzi władzy państwowej przez inne powinna być prowadzona w atmosferze wzajemnego szacunku obowiązuje zarówno w odniesieniu do sędziów, jak i do przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej. W rzeczywistości to właśnie w przypadku wymiaru sprawiedliwości jeszcze bardziej istotne jest zachowanie szczególnej ostrożności, ponieważ to sędziowie muszą często zdecydować, czy władza wykonawcza lub ustawodawcza postąpiły zgodnie z prawem. Ponadto, sądy pozwalające sędziom na nieuzasadnione lub lekceważące uwagi pod adresem pozostałych gałęzi władzy państwowej wystawiają na szwank zaufanie do własnych orzeczeń i wyroków. Tego rodzaju uwagi i komentarze doprowadzają jedynie do „wojny na słowa”, która sam z siebie będzie podważać zaufanie społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości. Ostatecznie taka „wojna” może doprowadzić do utraty przez wymiar sprawiedliwości zdolności do wykonywania swojej funkcji konstytucyjnej, jaką jest rozstrzygnięcie w sporach między obywatelami oraz między obywatelami a państwem w sposób, który faktycznie jest oraz może być postrzegany jako niezależny i bezstronny. Taka sytuacja byłaby ze szkodą dla społeczeństwa i demokracji, którym wymiar sprawiedliwości zobowiązany jest służyć oraz których zobowiązany jest bronić.

VIII: Podsumowanie najważniejszych kwestii

1. Władza sądownicza jest jedną z trzech gałęzi władzy państwowej w ustroju demokratycznym. Poszczególne gałęzie władzy są komplementarne, a żadna z nich nie ma charakteru władzy „najwyższej” lub dominującej nad pozostałymi (pkt 9).

2. W państwie demokratycznym trzy gałęzie władzy państwowej funkcjonują jako system kontroli i równowagi, w którym każda z poszczególnych gałęzi ma prawo rozliczać pozostałe z odpowiedzialności w interesie społeczeństwa jako całości (pkt 9).
3. Zasada rozdziału władzy stanowi sama w sobie gwarancję niezawisłości sędziowskiej. Niezawisłość wymiaru sprawiedliwości jest warunkiem wypełniania przezeń jego konstytucyjnej roli w stosunku do pozostałych gałęzi władzy państwowej, społeczeństwa oraz strony każdego dowolnego sporu (pkt 10).
4. Legitymacja władzy sądowniczej i poszczególnych sędziów ma swoje źródło przede wszystkim w konstytucji każdego z państw członkowskich, z których wszystkie są demokracjami opartymi na rządach prawa. Konstytucja ustanawia wymiar sprawiedliwości, a tym samym nadaje legitymację sądownictwu jako całości oraz poszczególnym sędziom, wykonującym swoje uprawnienia w ramach wymiaru sprawiedliwości: jest to tak zwana „legitymacja konstytucyjna”. Legitymacja konstytucyjna poszczególnych sędziów działających w oparciu o gwarancję nieprzerwanej kadencji nie może być podważana przez środki ustawodawcze lub wykonawcze wprowadzone w wyniku zmiany władzy politycznej (pkt 13 - 15 i 44).
5. Legitymację konstytucyjną sądownictwa potwierdza zaufanie publiczne i szacunek dla wymiaru sprawiedliwości. Ich zdobycie i podtrzymywanie zależy od wykonywania powierzonych mu zadań i funkcji według najwyższych standardów: taki stan rzeczy CCJE określa mianem „legitymacji funkcjonalnej” (pkt 16 - 19).
6. Władza sądownicza (podobnie jak dwie pozostałe gałęzie władzy państwowej) pełni służbę publiczną. Dlatego ma ona obowiązek, podobnie jak dwie pozostałe gałęzie władzy, jawnie demonstrować wobec nich oraz wobec społeczeństwa cele, do jakich wykorzystuje powierzone jej uprawnienia i zagwarantowaną niezależność. Taki stan rzeczy można określić mianem „odpowiedzialności” (pkt 20 - 22). „Odpowiedzialność” ta przybiera różne formy.
7. Pierwszą z nich jest system odwoławczy. Co do zasady, stanowi on jedyną drogę uchylenia lub zmiany orzeczenia lub wyroku sądowego po jego ogłoszeniu oraz jedyny sposób, w jaki sędziowie działający w dobrej wierze mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności za swoje decyzje. CCJE określa to mianem „odpowiedzialność sądowej” (pkt 23, 26).
8. Po drugie, odpowiedzialność sędziów jest weryfikowana na podstawie ich pracy, wykonywanej w sposób przejrzysty, w oparciu o otwarte posiedzenia i uzasadnienia do wyroków i orzeczeń oraz angażowanie się w dialog ze społeczeństwem i pozostałymi gałęziami władzy państwowej. Taki stan rzeczy CCJE określa mianem „odpowiedzialności wyjaśniającej” (pkt 27-32).
9. Po trzecie, w przypadku angażowania się przez sędziego w działania niewłaściwe o dostatecznie poważnym charakterze, musi on zostać pociągnięty do należytej odpowiedzialności, np. poprzez zastosowanie procedury dyscyplinarnej oraz, w stosownych przypadkach, karnej. Taki stan rzeczy CCJE określa mianem „odpowiedzialności karnej”. Każdorazowo należy zadbać o zachowanie niezawisłości sądowej (pkt 33 i 37).
10. W odniesieniu do relacji pomiędzy trzema gałęziami władzy państwowej: po pierwsze, sędziowie, jak wszyscy inni obywatele, mają prawo do udziału w debacie publicznej, pod warunkiem, że jest ona zgodna z zasadą zachowania ich niezawisłości i bezstronności (pkt 42).
11. Pozostałe gałęzie władzy państwowej powinny uznać konstytucyjną legitymację funkcji sprawowanej przez wymiar sprawiedliwości i zapewnić wystarczające środki w celu jej wykonywania. Analiza i krytyka jednej gałęzi władzy przez pozostałe powinny być podejmowane w atmosferze wzajemnego szacunku (pkt 42).
12. Wymiar sprawiedliwości musi mieć świadomość, że istnieją granice interwencji sądowej i prawnej w odniesieniu do decyzji politycznych, które muszą zostać podjęte przez władzę

ustawodawczą i wykonawczą. W związku z tym, wszystkie sądy w ramach systemu sądownictwa muszą zachować ostrożność, aby nie wykroczyć poza obszar wykonywania władzy sądowniczej objętej jej legitymacją (pkt 40).

13. Decyzje władzy ustawodawczej lub wykonawczej anulujące podstawowe gwarancje niezależności sądownictwa są nie do zaakceptowania, nawet jeśli są wprowadzane nie wprost (pkt 44).
14. Ministerstwa Sprawiedliwości nie mogą wywierać wpływu na administrację sądową poprzez prezesów sądów i organy kontroli sądowej w jakikolwiek sposób, który mógłby narazić na szwank niezależność sądownictwa. Należy unikać obecności przedstawicieli władzy wykonawczej w organach administracji sądów i trybunałów. Taka obecność może prowadzić do ingerencji w funkcję sprawowaną przez wymiar sprawiedliwości, a tym samym zagrażać niezawisłości sądów (pkt 48-49).
15. W celu zagwarantowania odpowiedniego podziału władzy, prace komisji śledczych lub dochodzeniowych (parlamentarnych czy innych) nie powinny nigdy kolidować z tokiem postępowań wyjaśniających lub sądowych, które zostały lub mają zostać wszczęte przez organy sądowe. Dochodzenia pozasądowe w żadnym wypadku nie mogą stanowić substytutu procesu sądowego (pkt 46).
16. CCJE zaleca, aby ustawodawstwo państw członkowskich jasno określało relacje między kompetencjami „Rzecznika Praw Obywatelskich” (lub podobnych instytucji) a kompetencjami sądów (pkt 47).
17. Chroniczne niedofinansowanie sądownictwa powinno być traktowane przez społeczeństwo jako niedopuszczalna ingerencja w konstytucyjną rolę wymiaru sprawiedliwości, ponieważ podważa ono fundamenty praworządnego społeczeństwa demokratycznego (pkt 51).
18. Analiza i krytyka jednej gałęzi władzy państwowej przez pozostałe powinny być podejmowane w atmosferze wzajemnego szacunku. Niewyważone, krytyczne komentarze polityków są nieodpowiedzialne i mogą powodować poważne problemy skutkujące podważeniem zaufania publicznego do wymiaru sprawiedliwości, a w skrajnym przypadku, do ataku na konstytucyjną równowagę demokratycznego państwa (pkt 52). Poszczególne sądy i wymiar sprawiedliwości jako całość muszą podnieść dyskusję na temat sposobów postępowania w odniesieniu do takiej krytyki (pkt 53).
19. Władza wykonawcza i ustawodawcza ma obowiązek zapewnić wszelką niezbędną i odpowiednią ochronę w przypadkach, w których funkcjonowaniu sądów zagrażają fizyczne ataki lub zastraszanie skierowane do pracowników wymiaru sprawiedliwości (pkt 52).
20. W żadnych okolicznościach politycy nie mogą zachęcać do nieposłuszeństwa wobec orzeczeń i wyroków sądów, nie mówiąc już o przemocy wobec sędziów, jak to miało miejsce w niektórych państwach (pkt 52).