



Strasburg, 23 listopada 2001
[ccje/docs2001/ccje(2001)op n°1e]

CCJE (2001) OP N°1

**RADA KONSULTACYJNA SĘDZIÓW EUROPEJSKICH
(CCJE)**

OPINIA Nr 1 (2001)

RADY KONSULTACYJNEJ SĘDZIÓW EUROPEJSKICH (CCJE)

**DO WIADOMOŚCI KOMITETU MINISTRÓW
RADY EUROPY**

**W SPRAWIE STANDARDÓW
DOTYCZĄCYCH NIEZALEŻNOŚCI WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI
I NIEUSUWALNOŚCI SĘDZIÓW**

**(ZALECENIE Nr R (94) 12
DOTYCZĄCE NIEZAWISŁOŚCI, SPRAWNOŚCI I ROLI SĘDZIÓW
I ZNACZENIA JEJ STANDARDÓW I WSZELKICH INNYCH
STANDARDÓW MIĘDZYNARODOWYCH DLA WSPÓŁCZESNYCH
PROBLEMÓW W TYCH DZIEDZINACH)**

1. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) sporządziła niniejszą opinię na podstawie odpowiedzi państw członkowskich na ankietę, tekstów przygotowanych przez Grupę Roboczą CCJE i teksty przygotowane przez przewodniczącego i wiceprzewodniczącego CCJE oraz specjalisty CCJE w tym zakresie, Pana Giacomo OBERTO (Włochy).
2. Materiał udostępniony CCJE zawiera szereg mniej lub bardziej urzędowych stwierdzeń oraz zasad dotyczących niezależności sądownictwa.
3. Jako szczególnie ważne formalne przykłady można przytoczyć:
 - Podstawowe zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziów przyjęte przez ONZ (1985),
 - Zalecenie nr R (94) 12 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich w sprawie niezawisłości, sprawności i roli sędziów.
4. Mniej formalne dokumenty obejmują:
 - Europejską Kartę Statusu Sędziego przyjętą przez posiedzenie uczestników z krajów europejskich oraz dwóch międzynarodowych stowarzyszeń sędziów jakie odbyło się w Strasburgu w dniach 8-10 lipca 1998 roku, wspierane przez posiedzenie prezesów sądów najwyższych państw Europy Środkowej i Wschodniej w Kijowie w dniach 12-14 października 1998 oraz przez sędziów i przedstawicieli ministerstw sprawiedliwości z 25 krajów europejskich, którzy spotkali się w Lizbonie w dniach 8-10 kwietnia 1999 r,
 - Oświadczenia delegatów Wysokich Rad Sędziów lub stowarzyszeń sędziów, takie jak oświadczenia złożone na spotkaniu w Warszawie i Słoku w dniach 23-26 czerwca 1997 r.
5. Pozostałe materiały wymienione w trakcie rozmów CCJE obejmują:
 - Deklarację pekińską w sprawie zasad niezależności sądownictwa w regionie Lawasia (sierpień 1997), obecnie podpisaną przez 32 prezesów sądów najwyższych tego regionu,
 - Wytyczne *Latimer House Guidelines for the Commonwealth* (19 czerwca 1998), będące efektem posiedzenia z udziałem przedstawicieli sędziów i prawników 23 krajów Wspólnoty lub terytoriów zamorskich oraz sponsorowanego przez sądownictwo Wspólnoty przy wsparciu Sekretariatu Wspólnoty Narodów oraz Commonwealth Office.
6. **W toku dyskusji na forum CCJE, członkowie CCJE podkreślili, że najważniejsze jest nie doskonalenie zasad ani tym bardziej harmonizacja instytucji, a pełne wprowadzenie w życie zasad już opracowanych.**
7. CCJE rozważała również, czy stosowne będzie udoskonalanie lub dalsze rozwijanie istniejących zasad ogólnych.
8. Celem niniejszej opinii jest bardziej szczegółowa analiza szeregu omawianych tematów oraz identyfikacja problemów lub kwestii dotyczących niezawisłości sędziów, wymagających uwagi.
9. Proponuje się przyjąć następujący podział tematyczny:

- Uzasadnienie niezawisłości sędziów
- Poziom, na którym jest zagwarantowana niezależność sądownictwa
- Podstawa powołania lub awansowania
- Organy powołujące i doradcze
- Okres sprawowania urzędu - okres powołania
- Okres sprawowania urzędu - nieusuwalność i dyscyplina
- Wynagrodzenie
- Wolność od niewłaściwych wpływów zewnętrznych
- Niezawisłość w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości
- Rola sędziego

Przy rozpatrywaniu tych kwestii, CCJE starała się ustalić pewne przykłady trudności lub zagrożeń dotyczących niezawisłości, na jakie zwróciła uwagę. Ponadto wskazano na znaczenie omawianych zasad dla (w szczególności) rozwiązań i praktyki w zakresie powoływania i ponownego powoływania sędziów do sądów międzynarodowych. Tematyka ta została szczegółowo omówiona w punktach 52, 54-55).

Uzasadnienia niezawisłości sędziowskiej

10. Niezawisłość sędziowska jest warunkiem koniecznym praworządności i fundamentalną gwarancją rzetelnego procesu. Sędziowie niosą brzemie "ostatecznej decyzji o życiu, wolności, prawach, obowiązkach i mieniu obywateli" (preambuła podstawowych zasad ONZ, odzwierciedlona w Deklaracji Pekinńskiej oraz artykułach 5 i 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka). Ich niezawisłość nie jest prerogatywą ani przywilejem w ich własnym interesie, lecz w interesie rządów prawa i osób dochodzących i oczekujących sprawiedliwości.

11. Niezawisłość ta musi występować zarówno wobec społeczeństwa w ogóle, jak i w odniesieniu do poszczególnych stron sporu, który sędziowie muszą rozstrzygnąć. Sądownictwo jest jednym z trzech podstawowych i równych filarów współczesnego państwa demokratycznego¹. Pełni ono ważną rolę i funkcje w stosunku do pozostałych dwóch filarów. Gwarantuje to, że rządy i administracja mogą być pociągnięte do odpowiedzialności za swoje działania, oraz, w odniesieniu do ustawodawcy polega to na zapewnieniu stosowania właściwie uchwalonych przepisów oraz w większym lub mniejszym stopniu zapewnienia ich zgodności z wszelką odpowiednią konstytucją lub prawem wyższego rzędu (jak np. prawo Unii Europejskiej). Aby spełnić swoją rolę w powyższym względzie, sądownictwo musi być niezależne od tych organów, co wiąże się z wolnością od niewłaściwych powiązań i wpływów wywieranych przez te organy². Niezawisłość służy więc jako

¹ CCJE nie będzie podejmować się uszczegółowienia obszernej literatury na temat podziału władz, a niniejszy tekst stanowi tylko uproszczone omówienie, na co trafnie wskazał Lopez Guerra w „The Judiciary and the Separation of Powers” („Venice Commission paper for a Conference for Constitutional and Supreme Court Judges from the Southern African Region”, luty 2000).

² Bardziej zaawansowana analiza stwierdzająca niemożliwość, a nawet niedopuszczalność całkowitej niezależności od wszelkich wpływów, na przykład parametrów społecznych i kulturowych, znajduje się w opracowaniu: „The Role of Judicial Independence for the Rule of Law”, prof. Henrich (dokument Komisji Weneckiej na warsztaty w Kirgizji, kwiecień 1998 r.).

gwarancja bezstronności³. Wywołuje to konieczne konsekwencje w prawie każdym aspekcie kariery sędziowskiej: od kształcenia do powołania i awansowania oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej.

12. Niezawisłość sędziowska zakłada całkowitą bezstronność sędziów. Orzekając w sporze między jakimikolwiek stronami, sędziowie muszą być bezstronni, czyli pozbawieni jakichkolwiek powiązań, nastawienia lub uprzedzeń, co wpływa - lub może być postrzegane jako wpływanie - na ich zdolność do niezależnego orzekania. W związku z tym, niezawisłość sędziów jest wyrazem podstawowej zasady, że "nikt nie może być sędzią w swojej własnej sprawie". Zasada ta obowiązuje również w zakresie daleko wychodzącym poza wpływ na poszczególne strony jakiegokolwiek sporu. Nie tylko strony wszelkiego konkretnego sporu, ale i społeczeństwo jako całość musi być zdolne zaufać sędziom. Sędzia musi zatem nie tylko być wolny od wszelkich niedopuszczalnych powiązań, uprzedzeń lub wpływów, ale również taki sędzia musi mieć takie cechy w opinii racjonalnego obserwatora. W przeciwnym razie, zaufanie do niezależności sądownictwa może być podważone.

13. Wspomniana powyżej racja niezawisłości sędziowskiej stanowi klucz, dzięki któremu można dokonać oceny jej praktycznych następstw - czyli cechy niezbędne do jej zabezpieczenia i środki jej zabezpieczenia na poziomie konstytucyjnym lub niższym poziomie prawa⁴, jak i w codziennej praktyce w poszczególnych państwach. Niniejsza opinia dotyczy ogólnych ram instytucjonalnych i gwarancji zapewniających niezależność sądownictwa w społeczeństwie, a nie zasady wymagającej osobistej bezstronności (zarówno faktycznej, jak i postrzeganej) sędziego w każdym konkretnym przypadku. Chociaż obie kwestie wzajemnie nakładają się na siebie, proponuje się zajęcie się tą drugą tematyką w kontekście badania przez CCJE zachowania sędziów i standardów zachowania.

Poziom, na którym jest zagwarantowana niezależność sądownictwa

14. Niezależność sądownictwa powinna być zagwarantowana standardami krajowymi na najwyższym możliwym poziomie. W związku z tym, Państwa powinny ujmować koncepcję niezależności sądownictwa albo w swoich konstytucjach albo w fundamentalnych zasadach uznawanych przez kraje, które nie mają spisanej konstytucji, ale w których poszanowanie niezależności sądownictwa jest gwarantowane wielowiekową kulturą i tradycją. Oznacza to fundamentalne znaczenie niezależności, jednocześnie uznając szczególną pozycję systemów common law (w szczególności Anglii i Szkocji) o długiej tradycją niezależności, ale nie posiadających pisanej konstytucji.

15. Podstawowe zasady NZ stanowią, że niezależność sądownictwa ma być "gwarantowana przez Państwo i ujęta w Konstytucji lub prawie tego państwa". Zalecenie nr R (94) 12 określa (w pierwszym zdaniu Zasady I.2), że "Niezawisłość sędziów powinna być gwarantowana zgodnie z przepisami [Europejskiej] Konwencji [Praw Człowieka] i zasadami konstytucyjnymi, na przykład przez wprowadzenie

³ Patrz pkt 12 poniżej.

⁴ patrz: pkt 14-16 poniżej.

odpowiednich przepisów do konstytucji lub innych ustaw albo przez włączenie przepisów niniejszego Zalecenia do prawa wewnętrznego".

16. Europejska Karta Statusu Sędziego stanowi jeszcze dokładniej: "W każdym państwie europejskim podstawowe zasady statusu sędziego są określone w normach wewnętrznych na najwyższym poziomie, a przepisy w normach co najmniej na poziomie ustawowym". **Takie bardziej uszczegółowione postanowienia Europejskiej Karty cieszą się ogólnym poparciem CCJE. CCJE zaleca jej przyjęcie, zamiast ogólniejszych postanowień pierwszego zdania Zasady I.2 Zalecenia nr R (94) 12.**

Podstawa powołania lub awansowania

17. Podstawowe zasady NZ stanowią (pkt 13): "Awansowanie sędziów, gdziekolwiek istnieje taki system, powinno opierać się na obiektywnych czynnikach, w szczególności ich zdolności, nieskazitelnosci charakteru i doświadczeniu". Zalecenie nr R (94) 12 jest również jednoznaczne: "Wszystkie decyzje dotyczące kariery zawodowej sędziów powinny się opierać na obiektywnych kryteriach, a rekrutacji i awansowania sędziów powinno się dokonywać na podstawie merytorycznej z uwzględnieniem ich kwalifikacji, nieskazitelnosci charakteru, zdolności i sprawności". Zalecenie nr R (94) 12 jasno stwierdza, że stosuje się ono do wszystkich osób wykonujących funkcje sędziowskie, w tym powołanych do rozpatrywania spraw z zakresu prawa konstytucyjnego, karnego, cywilnego, handlowego i administracyjnego (a także przeważnie ławników [przysięgłych] i innych osób wykonujących funkcje sędziowskie). Powszechnie przyjmuje się, że zarówno mianowania powinny być "na podstawach merytorycznych" opartych na "obiektywnych kryteriach", jak i że względy polityczne *powinny* być niedopuszczalne.

18. Do wyjaśnienia pozostają problemy (a) treści ogólnych intencji dotyczących mianowań "opartych na podstawach merytorycznych" i "obiektywizm" oraz (b) dostosowania teorii i rzeczywistości. Niniejszy temat jest także ściśle związany z kolejnymi dwoma (*Organ powołujący* i *Okres sprawowania urzędu*).

19. W niektórych krajach konstytucyjnie wprowadzony jest bezpośredni element polityczny przy powoływania sędziów. Jeżeli sędziowie są wybieralni (zarówno w wyborach powszechnych, jak np. w Szwajcarii na poziomie kantonów, jak i przez parlament, np. w Szwajcarii na szczeblu federalnym, w Słowenii i "Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii" i w przypadku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego oraz części członków włoskiego Trybunału Konstytucyjnego), celem tego jest bez wątpienia przyznanie sądownictwu w ramach wykonywania jego funkcji pewnej bezpośrednio demokratycznej podstawy. Nie może to polegać na powołaniu lub awansowaniu sędziów zawężonego do względów partyjno-politycznych. W przypadku, gdy istnieje niebezpieczeństwo, że jest lub będzie to wykorzystywane w taki sposób, metoda ta może być bardziej niebezpieczna niż korzystna.

20. Nawet jeśli istnieje odrębny organ mający kompetencję powoływania lub awansowania sędziów lub uczestniczenia w procesie powoływania lub awansowania, w praktyce względy polityczne nie zawsze są wykluczone. Tak więc, w Chorwacji

organem właściwym do takich nominacji jest Wysoka Rada Sądownictwa złożona z 11 członków (siedmiu sędziów, dwóch adwokatów i dwóch profesorów) *ale* to Minister Sprawiedliwości może proponować kandydatury 11 członków, którzy zostaną wybrani przez Izbę Reprezentantów chorwackiego parlamentu, *a* Wysoka Rada Sądownictwa musi konsultować się w zakresie wszelkich takich nominacji z komitetem sądownictwa Parlamentu Chorwackiego, kontrolowaną przez partię tworzącą w danym momencie rząd. Chociaż Artykuł 4 znowelizowanej konstytucji chorwackiej dotyczy zasady podziału władz, to również zajmuje się sytuacją obejmującą "wszelkie formy wzajemnej współpracy i wzajemnej kontroli ośrodków władzy", co oczywiście nie wyklucza wpływu politycznego na nominacje lub awanse sędziów. W Irlandii, pomimo że istnieje komisja nominacji sędziowskich⁵, względy polityczne nadal mogą decydować o tym, który z rywalizujących kandydatów zatwierdzonych przez Komisję zostanie faktycznie powołany przez Ministra Sprawiedliwości (a komisja nie odgrywa żadnej roli przy awansowaniu).

21. W innych krajach, systemy obowiązujące obecnie różnią się między krajami o sądownictwie zawodowym (większość krajów kultury prawa cywilnego) a tymi, w których sędziowie są powoływani z szeregów doświadczonych praktyków (np. w krajach kultury common law, jak Cypr, Malta i Wielka Brytania, a także inne kraje takie jak Dania).

22. W krajach o sądownictwie zawodowym, wstępne powoływanie sędziów zawodowych zwykle zależy od obiektywnego pozytywnego złożenia egzaminu. Istotnymi zagadnieniami wydaje się być to (a) czy konkursowy egzamin może wystarczyć - czy to nie cechy osobiste mają być oceniane i praktyczne umiejętności nauczane i sprawdzane? (b) czy niezależny organ władzy wykonawczej i ustawodawczej powinien być zaangażowany na tym etapie - np. w Austrii Personalsenates (złożony z pięciu sędziów) odgrywa formalną rolę przy rekomendacjach do awansu, ale nie przy nominacjach.

23. Z kolei gdy sędziowie są lub mogą być powoływani z grona doświadczonych praktyków, jest mało prawdopodobne by egzaminy miały znaczenie, to raczej praktyczne umiejętności i konsultacja z innymi osobami bezpośrednio znającymi kandydata mogą być podstawą powołania.

24. We wszystkich powyższych sytuacjach sugeruje się, że obiektywne standardy są wymagane nie tylko by wykluczyć wpływy polityczne, ale i z innych powodów, takich jak ryzyko protekcji, konserwatyzmu i kumoterstwa (lub "klonowania"), które występują jeśli nominacje są dokonywane w nieuporządkowany sposób, lub na podstawie osobistych rekomendacji.

25. Wszelkie "kryteria obiektywne" mające zapewnić, by wybór i kariery sędziów były "oparte na podstawach merytorycznych, z uwzględnieniem kwalifikacji, nieskazitelności charakteru, umiejętności i sprawności" będą wyrażone w sposób ogólny. Niemniej jednak, to ich rzeczywista treść i skutek w danym państwie ostatecznie decydują. **CCJE zaleciła, by organy odpowiedzialne w państwach członkowskich za nominacje i awanse oraz doradztwo w zakresie powoływania i**

⁵ Więcej zob. pkt 43 poniżej.

awansowania powinny teraz wprowadzać, publikować i wprowadzać w życie kryteria obiektywne dla zapewnienia, by selekcja i kariery sędziów były "oparte na podstawach merytorycznych, uwzględniając kwalifikacje, nieskazitelnosc charakteru, umiejętności i sprawność". Gdy to nastąpi, takie organy lub organy odpowiedzialne za nominacje lub awanse będą zobowiązane do podjęcia odpowiednich działań i wówczas będzie możliwe przynajmniej przeanalizowanie treści przyjętych kryteriów i ich praktycznego skutku.

26. Odpowiedzi na ankiety wskazują na powszechny brak wszelkich takich opublikowanych kryteriów. Ogólne kryteria zostały opublikowane przez Lorda Kanclerza w Wielkiej Brytanii, a rząd szkocki wydał dokument konsultacyjny. Prawo austriackie określa kryteria awansowania. Wiele krajów po prostu polega na rzetelności niezależnych rad sędziowskich odpowiedzialnych za powoływanie lub rekomendowanie nominacji, np. Cypr, Estonia. W Finlandii, właściwy organ doradczy porównuje zalety kandydatów, a jego wniosek nominacyjny *zawiera powody jego decyzji*. Podobnie w Islandii, Komitet ds. Wyboru ⁶ przekazuje ministrowi sprawiedliwości pisemne oceny osób ubiegających się o stanowiska sędziów okręgowych, a Sąd Najwyższy doradza Sądowi Najwyższemu w zakresie kompetencji nominacyjnych. W Niemczech, zarówno na szczeblu federalnym, jak i regionalnym, rady ds. powoływania sędziów mogą odpowiadać za przedstawienie pisemnych opinii (bez szczegółowych powodów) w sprawie przydatności kandydatów do nominacji i awansów sędziowskich, które nie wiążą ministra sprawiedliwości, ale które mogą prowadzić do (niekiedy publicznej) krytyki, jeśli minister ich nie uwzględni. Podawanie powodów mogłoby być uznane za zdrową dyscyplinę i mogłoby dawać wgląd w kryteria stosowane w praktyce, ale można również przyjąć że względy przeciwne sprzeciwiają się podawaniu powodów w indywidualnych przypadkach (np. delikatny charakter oceny pomiędzy ściśle porównywalnymi kandydatami i prywatność w odniesieniu do źródeł i informacji).

27. Na Litwie, chociaż brak jest jakichkolwiek wyraźnych kryteriów awansowania, wyniki pracy sędziów rejonowych są monitorowane z użyciem szeregu kryteriów jakościowych *i ilościowych* opartych głównie na danych statystycznych (w tym statystyk odnoszących się do uchyleń wyroków) i stanowią przedmiot sprawozdań składanych do Departamentu Sądów Ministerstwa Sprawiedliwości. Minister sprawiedliwości pełni tylko pośrednią rolę przy wyborze i awansowaniu. Jednakże system monitorowania został "surowo skrytykowany" przez Litewskie Stowarzyszenie Sędziów. Dane statystyczne odgrywają ważną rolę społeczną dla zrozumienia i poprawy funkcjonowania i efektywności sądów. Niemniej nie są one tym samym, co obiektywne standardy oceny, czy to dotyczące powoływania na nowe stanowisko czy awansowania, czy też w innym celu. W tym kontekście należy zachować dużą ostrożność przy korzystaniu ze statystyk jako pomocy.

28. W Luksemburgu awansowanie zwykle opiera się na stażu pracy. W Holandii wciąż istnieją elementy systemu krótkiego stażu pracy, a w Belgii i we Włoszech obiektywnie zdefiniowane kryteria stażu pracy i kwalifikacji determinują awans zawodowy. W Austrii, w zakresie rekomendacji dotyczących awansowania

⁶ składający się z trzech prawników mianowanych przez ministra sprawiedliwości z rekomendacji Sądu Najwyższego, Stowarzyszenia Sędziów i Stowarzyszenia Adwokatów, których wnioski i kwalifikacje podlegają również opinii Sądu Najwyższego.

składanych przez Personalsenates (złożony z pięciu sędziów) Ministrowi Sprawiedliwości, prawo stanowi, że staż jest brany pod uwagę tylko w przypadku równych kompetencji zawodowych kandydatów.

29. Europejska karta statusu sędziego mówi o systemach awansowania "jeżeli nie jest uzależniony od stażu pracy" (pkt 4.1.), a Memorandum wyjaśniające stwierdza, że jest to "system którego Karta w żaden sposób nie wyklucza, ponieważ uznaje się, że zapewnia bardzo skuteczną ochronę niezależności". **Chociaż odpowiednie doświadczenie jest istotnym warunkiem wstępnym awansowania, CCJE uznała, że we współczesnym świecie staż pracy nie jest już powszechnie⁷ dopuszczalny jako zasada naczelną determinująca awans zawodowy.** Społeczeństwo ma istotny interes nie tylko po prostu w niezależności, ale także w jakości swojego wymiaru sprawiedliwości oraz, szczególnie w czasach przemian, w jakości liderów swojego wymiaru sprawiedliwości. Istnieje ryzyko utraty dynamiki w systemie awansowania opartym całkowicie na stażu, która nie może być uzasadniona żadnym realnym zyskiem na niezależności. CCJE stwierdziła jednak, że wymogi stażu opartego na latach doświadczenia zawodowego mogą pomóc przy wspieraniu niezależności.

30. We Włoszech i do pewnego stopnia w Szwecji status, funkcja i wynagrodzenie sędziów są traktowane odrębnie. Wynagrodzenie niemal automatycznie wynika ze stażu pracy i nie różni się zasadniczo w zależności od statusu lub funkcji. Status zależy od awansu, ale niekoniecznie wiąże się z orzekaniem w innym sądzie. Zatem sędzia ze statusem odwoławczym może nadal orzekać w pierwszej instancji. W ten sposób system ma na celu zwiększenie niezależności, usuwając wszelkie zachęty finansowe jako motywację do awansowania lub przejścia na inne stanowisko.

31. CCJE rozważyła kwestię równości kobiet i mężczyzn. Wytyczne Latimer House Guidelines stwierdzają: "Nominacje na wszystkich szczeblach sądownictwa powinny mieć na celu osiągnięcie równości kobiet i mężczyzn". W Anglii "zasady przewodnie" Lorda Kanclerza przewidują powołanie w oparciu wyłącznie na podstawie merytorycznych "bez względu na płeć, pochodzenie etniczne, stan cywilny, orientację seksualną", ale Lord Kanclerz wyraził jasno swoją wolę zachęcenia do składania wniosków o nominacjach sędziowskich zarówno od kobiet, jak i mniejszości etnicznych. Oba cele są równie właściwe. Austriacki delegat poinformował, że w Austrii, w przypadku gdy jest dwoje jednakowo wykwalifikowanych kandydatów, istnieje przepis, że należy powołać kandydata płci niedostatecznie reprezentowanej. Nawet przy założeniu, że ta ograniczona pozytywna reakcja na problem niedostatecznej reprezentacji może stwarzać jakiegokolwiek problemy prawne, CCJE zidentyfikowała jako praktyczne trudności po pierwsze to, że reakcja ta wyodrębnia jeden obszar potencjalnej niedostatecznej reprezentacji (płeć), a po drugie, że można się spierać o to, co w okolicznościach danego kraju stanowi niedostateczną reprezentację w takim obszarze według stosownych podstaw dyskryminacyjnych. **CCJE nie proponuje rozwiązania austriackiego jako ogólnego standardu międzynarodowego, lecz podkreśla potrzebę osiągnięcia równości za pomocą "zasad przewodnich" takich jak te, o których mowa w zdaniu trzecim powyżej.**

⁷ CCJE wiadomo jednak o pewnych przypadkach, w których taki system wydaje się działać skutecznie, np. w przypadku mianowania prezesów sądów najwyższych w Indiach i Japonii.

Organy powołujące i doradcze

32. CCJE zauważyła dużą różnorodność metod powoływania sędziów. Co oczywiste, występuje jednomyślność co do tego, że nominacje powinny być "merytoryczne".

33. Wszystkie rozmaite metody stosowane obecnie do wyboru sędziów mają wady i zalety: można powiedzieć, że wybór nadają bardziej bezpośrednią legitymację demokratyczną, ale wiąże się to z kandydaturą w kampanii, z polityką i z pokusą przekupstwa lub wymiany przysług. Kooptacja przez ogół dotychczasowych sędziów może zapewniać technicznie wykwalifikowanych kandydatów, ale wiąże się z ryzykiem zachowawczości i kumoterstwa (lub "klonowania")⁸ - i mogą być uznane za działanie zdecydowanie niedemokratyczne w niektórych koncepcjach myśli konstytucyjnej. Można również twierdzić, że powołanie przez władzę wykonawczą lub ustawodawczą wzmacnia legitymizację, ale niesie ze sobą ryzyko uzależnienia od tych władz. Inna metoda polega na nominacji przez niezależny organ.

34. Istnieją pewne obawy, że obecna różnorodność metod może milcząco ułatwiać dalsze nieodpowiednie naciski polityczne w kwestiach nominacji. CCJE przyjęła do wiadomości opinię specjalisty, pana Oberto, że nieformalne procedury powoływania i jawne wpływy polityczne przy powoływaniu sędziów w niektórych państwach członkowskich nie stanowiły pomocnych modeli w innych, młodszych demokracjach, gdyż niezbędne było zapewnienie niezależności wymiaru sprawiedliwości poprzez wprowadzenie całkowicie apolitycznych organów powołujących.

35. CCJE zauważyła, by przytoczyć tylko jeden przykład młodej demokracji, że w Republice Czeskiej sędziowie są powoływani przez Prezydenta Republiki na wniosek Ministra Sprawiedliwości a awansowani (tj. przenoszeni do sądu wyższego rzędu lub na stanowisko prezesa lub wiceprezesa sądu) albo przez Prezydenta albo Ministra. Nie ma żadnej najwyższej rady sądownictwa, chociaż sędziowie zasiadają w komisjach zajmujących się wyborem kandydatów do nominacji sędziowskich.

36. Zalecenie nr R (94) 12 obecnie zabezpiecza jej pozycję w tym zakresie. Zaczyna od założenia niezależnego organu powołującego:

"Organ podejmujący decyzje dotyczące rekrutacji i awansowania sędziów powinien być niezależny od rządu i od administracji. Dla zagwarantowania jego niezależności powinny istnieć reguły, zgodnie z którymi na przykład członkowie tego organu byliby dobierani przez samych sędziów, a ów organ sam by decydował o swych zasadach postępowania".

Następnie Zalecenie rozważa i wprowadza zupełnie inny system:

"W krajach, w których tradycje konstytucyjne i przepisy prawa pozwalają na powoływanie sędziów przez rząd, powinny istnieć gwarancje, że praktyka ich powoływania będzie jawna i wolna od zewnętrznych wpływów i że decyzje w tej

⁸ zob. pkt 24 powyżej.

materii nie będą powodowane innymi względami niż te, które łączą się z wymienionymi wyżej obiektywnymi kryteriami."

Przykłady następujące po "gwarancjach" pokazują jeszcze większe możliwości rozluźnienia procedur formalnych - zaczynają się od udzielenia przez specjalny niezależny organ rady, którą rząd "w praktyce uwzględnia", następnie obejmują "indywidualne prawo do odwołania się od danej decyzji do niezależnej władzy", a kończą się na nijakiej (i nieprecyzyjnie wyrażonej) możliwości, że wystarczy "zabezpieczenie przez władzę podejmującą decyzję przed bezprawnym naciskiem lub wywieraniem niewłaściwego wpływu".

37. Podstawa dla takiego sformułowania znajduje się w warunkach z roku 1994. Jednakże CCJE obawia się o jego stosunkowo rozmyty i otwarty charakter w kontekście szerszej Europy, gdzie "tradycje" konstytucyjne lub prawne są mniej istotne, a procedury formalne są koniecznością, z której niebezpiecznie jest rezygnować. **W związku z tym, CCJE uznała, że każda decyzja dotycząca powołania lub awansu zawodowego sędziego powinna opierać się na obiektywnych kryteriach i być podejmowana przez niezależny organ albo podlegać gwarancjom zapewniającym, że nie zostanie podjęta inaczej niż na podstawie takich kryteriów.**

38. CCJE uznała, że pójście dalej może nie być możliwe, ze względu na różnorodność systemów obecnie przyjętych w państwach europejskich. CCJE jest jednak organem doradczym, z mandatem do rozpatrywania zarówno ewentualnych zmian w istniejących standardach i praktykach jak i opracowania ogólnie przyjętych standardów. Ponadto Europejska Karta Statusu Sędziów idzie znacznie dalej niż Zalecenie nr R (94) 12, stanowiąc jak następuje:

"W odniesieniu do każdej decyzji dotyczącej naboru, rekrutacji, nominacji, przebiegu kariery zawodowej czy zakończenia wykonywania zawodu przez sędziego, statut przewiduje udział organu, niezależnego od organów władzy wykonawczej i ustawodawczej, w którym co najmniej połowa zasiadających to sędziowie wybierani przez innych sędziów, zgodnie z zasadami zapewniającymi jak najszerszą reprezentację sędziów."

39. Memorandum wyjaśniające podaje, że "interwencja" niezależnego organu miała w odpowiednio szerokim sensie obejmować opinię, zalecenie lub propozycję, jak również samą decyzję. Europejska Karta wciąż wykracza daleko poza obecną praktykę wielu państw europejskich. (Nic dziwnego, delegaci podczas spotkania wysokich rad sędziowskich i stowarzyszeń sędziów w Warszawie w dniach 23-26 czerwca 1997 roku chcieli nawet pełniejszej sędziowskiej "kontroli" nad powoływaniem i awansowaniem sędziów niż kontrola zalecana przez Europejską Kartę).

40. Odpowiedzi na ankiety wskazują, że większość krajów europejskich wprowadziła organ niezależny od władzy wykonawczej i ustawodawczej pełniący wyłączną lub mniejszą rolę dotyczącą nominacji oraz (w stosownych przypadkach) awansów; przykładami są Andora, Belgia, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Islandia, Irlandia, Włochy, Litwa, Mołdawia, Holandia, Norwegia, Polska, Rumunia, Rosja, Słowacja, Słowenia, "Była Jugosłowiańska Republika Macedonii" i Turcja.

41. Brak takiego organu został uznany za słabość w Republice Czeskiej. Na Malcie taki organ istnieje, ale opcjonalność konsultowania się z nim przez organ powołujący⁹ została uznana za słabość tego rozwiązania. W Chorwacji zakres potencjalnych wpływów politycznych na ten organ został zidentyfikowany jako problem¹⁰.

42. Następujące systemy będą stanowić trzy przykłady wyższej rady sądownictwa wypełniające propozycje Europejskiej Karty.

i) Zgodnie z artykułem 104 konstytucji włoskiej, taka rada składa się z Prezydenta Republiki, Pierwszego Prezesa i Prokuratora Generalnego Trybunału Kasacyjnego, 20 sędziów wybieranych przez ogół sędziów i 10 członków wybieranych przez Parlament na wspólnej sesji spośród profesorów zwyczajnych i adwokatów praktykujących od co najmniej 15 lat. Zgodnie z artykułem 105, do jej zadań "należą, stosownie do postanowień o organizacji wymiaru sprawiedliwości, sprawy zatrudnienia, przydziałów i przenoszenia, awansów i środków dyscyplinarnych w odniesieniu do sędziów".

ii) Węgierskie ustawy o reformie sądów z 1997 r. ustanawiają Krajową Radę Sądownictwa sprawującą kompetencje w zakresie administracji sądownictwa, w tym powoływania sędziów. Rada składa się z Prezesa Sądu Najwyższego (Przewodniczący Rady), dziewięciu sędziów, Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego, Prezesa Rady Adwokackiej oraz dwóch posłów do Parlamentu.

iii) W Turcji Rada Najwyższa wybiera i promuje zarówno sędziów, jak i prokuratorów. Składa się z siedmiu członków, w tym pięciu sędziów albo Sądu Kasacyjnego albo Rady Stanu. Minister Sprawiedliwości przewodniczy Radzie. Podsekretarz Ministra Sprawiedliwości jest z urzędu również członkiem Rady.

43. Przykład z kultury common law jest przekazany przez Irlandię, gdzie ustanowiono Komisję Nominacji Sędziowskich (Judicial Appointments Board) ustawą o sądach i stanowiskach sądowych (Courts and Courts Officers Act) z 1995 r., paragraf 13, w celu "identyfikacji osób oraz informowania rządu o przydatności tych osób do zajmowania stanowisk sądowych". Jej skład obejmuje Prezesa SN (Chief Justice), trzech prezesów High Court, Circuit Court i District Court, Prokuratora Generalnego, praktykującego pełnomocnika procesowego (barrister) wyznaczonego przez prezesa Rady Adwokackiej (Chairman of the Bar), praktykującego pełnomocnika procesowego (solicitor) wyznaczonego przez prezesa Law Society oraz maksymalnie trzech osób powoływanych przez Ministra Sprawiedliwości, zajmujących się lub posiadających wiedzę i doświadczenie w handlu, finansach lub administracji lub z doświadczeniem jako klienci usług sądowych. Nie wyklucza to jednak z procesu wszelkich wpływów politycznych¹¹.

⁹ Prezydent na wniosek prezesa RM.

¹⁰ zob. pkt 20 powyżej.

¹¹ zob. pkt 20 powyżej.

44. Model niemiecki (powyżej) obejmuje rady, których rola może być różna w zależności od tego, czy mowa jest o sądach federalnych lub sądach landów i w zależności o szczebla sądu. Istnieją rady ds. powoływania sędziów, których funkcja jest zwykle czysto doradcza. Ponadto kilku niemieckich landów ustanowiło, że sędziowie są wybierani wspólnie przez właściwego ministra oraz komisję ds. wyboru sędziów. Komisja ta zwykle ma prawo weta. Zazwyczaj składa się z parlamentarzystów, sędziów wybieranych przez swoich kolegów i adwokata. Udział ministra sprawiedliwości jest uważany w Niemczech za ważny element demokratyczny, ponieważ minister jest odpowiedzialny przed parlamentem. Za konstytucyjnie ważne uznaje się, że sam organ powołujący nie powinien składać się tylko z sędziów ani w większości z sędziów.

45. Nawet w systemach prawnych, w których dobre standardy są przestrzegane siłą tradycji i nieformalnej samodyscypliny, zwykle pod kontrolą wolnych mediów, w ostatnich latach coraz bardziej zauważa się potrzebę bardziej obiektywnych i formalnych zabezpieczeń. W innych państwach, szczególnie postkomunistycznych, potrzeba taka jest nagląca. **CCJE uznała, że Karta Europejska - w zakresie, w jakim zalecana jest interwencja (w szerokim sensie, obejmującym opinię, zalecenie lub propozycję, jak i samą decyzję) niezależnego organu o istotnej reprezentacji sędziów wybranych demokratycznie przez innych sędziów¹² - wskazuje ogólnym kierunek, który CCJE chciała polecić. Jest to szczególnie ważne w przypadku krajów pozbawionych zakorzenionych i demokratycznie sprawdzonych systemów.**

Kadencja - Okres powołania

46. Podstawowe zasady ONZ, Zalecenie nr R (94) 12 oraz Europejska Karta Statusu Sędziego dotyczą możliwości powołania na czas określony prawem, a nie do momentu osiągnięcia ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku.

47. Europejska Karta, pkt 3.3, odnosi się również do procedur rekrutacyjnych przewidujących "okres próbny, skrócony do niezbędnego minimum, w okresie po uzyskaniu nominacji sędziowskiej ale przed jej ostatecznym zatwierdzeniem na stałe".

48. Praktyką europejską są na ogół nominacje na pełny wymiar godzin, aż do osiągnięcia ustawowego wieku przejścia w stan spoczynku. Jest to podejście najmniej problematyczne z punktu widzenia niezależności.

49. Wiele systemów prawa cywilnego obejmuje okresy szkolenia lub stażu dla nowych sędziów.

50. Niektóre kraje udzielają niektórym nominacji na ograniczony okres kilku lat (np. w przypadku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego na 12 lat). Sędziowie są zwykle również powoływani do sądów międzynarodowych (np. Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) na ograniczone okresy.

¹² Patrz pkt 38-39 powyżej.

51. Niektóre państwa korzystają również szeroko zastępców sędziów, których kadencja jest ograniczona lub słabiej chroniona niż sędziów pełnoetatowych (na przykład w Wielkiej Brytanii i Danii).

52. CCJE uznała że w przypadku, gdy wyjątkowo pełnoetatowa nominacja sędziowska udzielana jest terminowo, to nie powinna być odnawialna, chyba że istnieją procedury zapewniające, że:

- i. sędzia, jeśli tego chce, jest rozpatrywany przez organ powołujący jako kandydat do ponownego powołania oraz
- ii. decyzja dotycząca ponownego powołania jest w całości podjęta w sposób obiektywny i merytoryczny oraz bez brania pod uwagę względów politycznych.

53. **CCJE uznała, że kiedy kadencja ma charakter tymczasowy lub ograniczony, organ odpowiedzialny za obiektywność i przejrzystość sposobu powołania lub ponownego powołania sędziów w pełnym wymiarze czasu pracy jest szczególnie istotny (patrz również pkt 3.3 Europejskiej Karty).**

54. CCJE była świadoma, że jej statut nie zawiera żadnego konkretnego odniesienia do pozycji sędziów na szczeblu międzynarodowym. CCJE jest efektem zalecenia (Nr 23) w Raporcie Mędrców z 1998 r. dotyczącego wzmocnienia bezpośredniej współpracy z krajowymi instytucjami wymiaru sprawiedliwości, a Uchwała nr 1 przyjęta następnie przez ministrów sprawiedliwości na ich posiedzeniu podczas 22 Konferencji w Kiszyniowie w dniach 17-18 czerwca 1999 roku odnosiła się do roli CCJE jako pomocy w realizacji priorytetów określonych w globalnym planie działania "na rzecz wzmocnienia roli sędziów w Europie i doradztwa na temat konieczności uaktualnienia instrumentów prawnych Rady Europy". Globalny plan działania silnie skupia się na wewnętrznych systemach prawnych państw członkowskich. Nie należy jednak zapominać, że kryteria członkostwa Rady Europy to "wypełnianie zobowiązań wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka" i że w tym zakresie "poddanie się jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wiążące na mocy prawa międzynarodowego, jest bez wątpienia najważniejszym standardem Rady Europy "(Raport Mędrców, pkt 9).

55. CCJE uznała, że coraz większe znaczenie sądów ponadnarodowych i ich decyzji dla krajowych systemów prawnych sprawia, że niezbędne jest zachęcanie państw członkowskich do przestrzegania zasad dotyczących niezawisłości, nieusuwalności, mianowania oraz kadencji dotyczących sędziów takich ponadnarodowych sądów (zob. w szczególności pkt 52 powyżej).

56. **CCJE przyjęła, że znaczenie zobowiązań wynikających z traktatów międzynarodowych, takich jak Europejska Konwencja czy traktaty Unii Europejskiej, dla krajowych systemów prawnych i sędziów sprawia, że istotne jest by powoływanie i ponowne powoływanie sędziów do sądów interpretujących takie traktaty powinno opierać się na takim samym zaufaniu i przestrzeganiu tych samych zasad, co krajowe systemy prawne. CCJE uznała ponadto, że należy zachęcać do zaangażowania niezależnego organu, o którym mowa w punktach 37 i 45, w odniesieniu do powoływania i ponownego powoływania do sądów międzynarodowych.** W skrócie, Rada Europy i jej instytucje opierają się

podzielanych wspólnych wartościach nadrzędnych dla wartości wszystkich poszczególnych państwa, a dzielenie tych wartości przyniosło już znaczący skutek praktyczny. Wartości te i postęp, jaki dokonał się w ich rozwijaniu i stosowaniu zostałyby podważone, jeśli ich stosowanie nie zostałoby wymuszone na poziomie międzynarodowym.

Kadencja - nieusuwalność i dyscyplina

57. Fundamentalnym założeniem niezależności sądownictwa jest to, że okres sprawowania funkcji jest gwarantowany aż do obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu ustalonego okresu kadencji: patrz podstawowe zasady ONZ, pkt 12; Zalecenie nr R (94) 12, zasada I(2)(a)(ii) i (3) oraz zasada VI (1) i (2). Karta Europejska potwierdza, że zasada ta obejmuje też powołanie lub przydział na inny urząd lub miejsce bez zgody (inaczej niż w przypadku reorganizacji sądów lub tymczasowo), ale zarówno Karta, jak i Zalecenie nr R (94) 12 stwierdza, że przeniesienie do innych obowiązków może być nakazane w drodze sankcji dyscyplinarnej.

58. CCJE zauważyła, że w Republice Czeskiej co prawda brak jest obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku, ale "sędzia może być odwołany ze stanowiska przez Ministra Sprawiedliwości po osiągnięciu wieku 65 lat".

59. Istnienie wyjątków od zasady nieusuwalności, szczególnie tych wynikających z sankcji dyscyplinarnych, prowadzi bezpośrednio do rozważań na temat organu i metody, za pomocą i na podstawie której sędziowie mogą być pociągani do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zalecenie nr R (94) 12, Zasada VI (2) i (3), kładzie nacisk na konieczność precyzyjnego określenia przestępstw, za które sędzia może być odwołany ze stanowiska, oraz procedur dyscyplinarnych zgodnych z wymaganiami rzetelnego procesu Konwencji Praw Człowieka. Poza tym stwierdza jedynie, że "państwa powinny rozważyć potrzebę ustawowego powołania specjalnego organu, którego zadaniem byłoby stosowanie wszelkich sankcji i środków dyscyplinarnych, gdy nie są one wymierzone przez sąd, i którego rozstrzygnięcia podlegałyby kontroli najwyższej instancji sądowej, chyba że organem tym jest właśnie najwyższa instancja sądowa". Europejska Karta przyznaje tę rolę niezależnemu organowi, który według jej propozycji powinien "interweniować" we wszystkich aspektach doboru i przebiegu kariery zawodowej każdego sędziego.

60. CCJE uznała

(a) że nieusuwalność sędziów powinna być wyraźnym elementem niezależności chronionej na najwyższym poziomie wewnętrznym (patrz pkt 16 powyżej);

(b) że interwencja niezależnego organu¹³, wraz z procedurami gwarantującymi pełne prawa do obrony, ma szczególne znaczenie w sprawach dyscypliny; oraz

(c) że przydatne mogłyby być przygotowanie standardów określających nie tylko zachowania, mogące doprowadzić do usunięcia z urzędu, ale także wszelkie

¹³ Zob. pkt 37 i 45 powyżej.

zachowania, które mogą prowadzić do wszelkich kroków dyscyplinarnych lub zmiany statusu, w tym na przykład przeniesienia do innego sądu lub na inny teren.

Szczegółowa opinia w tej sprawie, zawierająca projekty tekstów do rozpatrzenia przez CDCJ mogłaby być przygotowana przez CCJE na późniejszym etapie, kiedy zajmie się wyraźnie standardami postępowania, choć nie ulega wątpliwości, że zagadnienia te silnie się wiążą z omawianym tu zagadnieniem niezależności.

Wynagrodzenie

61. Zalecenie nr R (94) 12 przewiduje, że "wynagrodzenie [sędziów] powinno być gwarantowane prawem" i "współmierny do godności ich urzędu i ciężaru odpowiedzialności" (Zasady I (2)(a)(ii) oraz III(1)(b)). Europejska Karta zawiera ważne, konkretne i realistyczne uznanie roli odpowiedniego wynagrodzenia dla ochrony przed "presją wywieraną na sędziego w celu osiągnięcia wpływu na treść wydawanych przez niego decyzji, a bardziej ogólnie – na jego postawę w procesie orzekania", oraz wagi gwarantowanych chorobowych świadczeń socjalnych i odpowiednich świadczeń emerytalnych (pkt 6). **CCJE pełni zatwierdziła postanowienie Europejskiej Karty.**

62. Choć niektóre systemy (np. w krajach nordyckich) radzą sobie z sytuacją za pomocą tradycyjnych mechanizmów bez formalnych przepisów prawnych, CCJE uznała, że generalnie jest ważne (a szczególnie w nowych demokracjach), aby obowiązywał konkretny przepis prawny chroniący wynagrodzenia sędziów przed ograniczaniem oraz zapewniał przynajmniej faktyczne rozwiązanie zapewniające wzrost wynagrodzeń wraz ze wzrostem kosztów utrzymania.

Wolność od wpływów zewnętrznych

63. Wolność od wpływów zewnętrznych stanowi dobrze uznaną zasadę ogólną: patrz podstawowe zasady ONZ, pkt 2; Zalecenie nr R (94) 12, Zasada I (2) (d), która stwierdza: "Prawo powinno przewidywać kary wobec osób próbujących wpływać na sędziów w którykolwiek z wymienionych sposobów". Jako zasady ogólne, wolność od niepożądanych wpływów i w skrajnych przypadkach konieczność kar, są bezsporne¹⁴. Ponadto CCJE nie ma powodu by sądzić, że nie są one właściwie wprowadzone jako takie w przepisach państw członkowskich. Z drugiej strony, ich działanie w praktyce wymaga staranności, nadzoru oraz w niektórych kontekstach umiaru politycznego. Dyskusje oraz zrozumienie i wsparcie sędziów z różnych państw może okazać się cenne w tym względzie. Trudność polega raczej na zdefiniowaniu tego, co stanowi zbyt duży wpływ, oraz na zapewnieniu odpowiedniej równowagi pomiędzy np. koniecznością ochrony postępowania sądowego przed wypaczeniem i naciskami, czy to ze źródeł politycznych, prasowych lub innych, oraz prawa do otwartej dyskusji o kwestiach leżących w zainteresowaniu opinii publicznej i wolnej wolnej prasy. Sędziowie muszą zaakceptować, że są osobami publicznymi i nie mogą być zbyt podatni ani mieć zbyt delikatnej konstrukcji psychicznej. **CCJE przyjęła, że nie wydaje się konieczna jakakolwiek zmiana istniejącej zasady, ale**

¹⁴ Zob. także równowagę między ogólną zasadą swobody wypowiedzi a wyjątkiem (w przypadku gdy są wymagane kroki, aby zachować autorytet i bezstronność władzy sądowniczej) w art. 10 EKPC.

sedziowie w różnych państwach mogą skorzystać z wspólnych dyskusji i wymiany informacji na temat konkretnych sytuacji.

Niezależność w ramach wymiaru sprawiedliwości

64. Zasadniczą kwestią jest to, że w trakcie wykonywania swoich obowiązków sędzia nie jest niczym pracownikiem; sędzia sprawuje urząd publiczny. Służy więc tylko prawu i odpowiada jedynie przed prawem. Jest oczywiste, że sędzia rozstrzygając sprawę nie działa na żadne zlecenie ani polecenie osoby trzeciej z albo spoza wymiaru sprawiedliwości.

65. W zaleceniu nr R (94) 12, Zasada I (2)(a)(i) przewiduje, że "decyzje sędziowskie nie mogą być zmieniane w innym trybie niż przewidziane przez prawo dla postępowania odwoławczego" i Zasada I (2)(a)(iv) stanowi, że "rząd lub administracja nie mogą podejmować żadnych decyzji uchylających uprzednio wydane orzeczenia sądowe, poza stosowaniem amnestii, ułaskawienia lub podobnych środków". **CCJE zauważyła, że odpowiedzi do ankiet wskazują, że zasady te są na ogół przestrzegane i nie zaproponowano żadnych zmian.**

66. CCJE stwierdziła potencjalne zagrożenie dla niezawisłości sędziów, które mogą wynikać z wewnętrznej hierarchii sędziowskiej. Uznaje się, że niezależność sądownictwa zależy nie tylko wolności od niepożądanych wpływów zewnętrznych, ale również od wolności od wpływów, które mogłyby w niektórych sytuacjach wynikać z postawy innych sędziów. "Sędziowie powinni mieć nieskrępowaną swobodę orzekania w sprawach zgodnie ze swym sumieniem i rozumieniem faktów, kierując się obowiązującymi zasadami prawa" (Zalecenie nr R (94) 12, Zasada I (2)(d). Dotyczy to sędziów indywidualnie. Warunki, na których jest sformułowana nie wykluczają takich doktryn, jak doktryna precedensu w krajach common law (tzn. obowiązek sędziego sądu niższej instancji do przestrzegania decyzji sądu wyższej instancji co do zagadnienia prawnego jakie bezpośrednio wystąpiło w tym drugim przypadku).

67. Zasada I (2)(d) dodaje: "Sędziowie nie powinni być zobowiązani do referowania komukolwiek spoza grona sędziowskiego meritum rozpoznawanych spraw". Jest to w każdym razie niejasne. "Referowanie" meritum spraw, nawet innym sędziom, na pierwszy rzut oka jest niezgodne z indywidualnej niezawisłością. Jeżeli decyzja miałaby być tak niekompetentna, że dojdzie do przewinienia dyscyplinarnego, które może być różne, ale w tym bardzo odległym przypadku, sędzia nie będzie w ogóle "referował", ale odpowiadał na zarzuty.

68. Hierarchiczna władza, która w wielu systemach prawnych spoczywa na wyższych sądach może w praktyce podważać indywidualną niezawisłość sędziów. Pewnym rozwiązaniem byłoby przeniesienie wszystkich istotnych uprawnień na Wyższą Radę Sądownictwa, co chroniłoby niezależność wewnątrz i na zewnątrz sądownictwa. To prowadzi nas znów do zaleceń Europejskiej Karty w sprawie statusu sędziego, które zostały już poruszone w rozdziale *Organy powołujące i doradcze*.

69. Systemy kontroli sądów w krajach, gdzie takowe istnieją, nie powinny zajmować się istotą lub prawidłowością decyzji i nie powinna prowadzić sędziów,

motywowanych skutecznością, do preferowania wydajności a nie prawidłowego wykonywania swojej funkcji, jaką jest wydanie starannie przemyślanej decyzji w zgodzie z interesami osób dochodzących sprawiedliwości¹⁵.

70. CCJE zauważyła w tym kontekście współczesny włoski systemu rozdziału stopnia, wynagrodzenia i urzędu opisany w pkt 30 powyżej. Celem tego systemu jest wzmocnienie niezależności, i oznacza to również, że trudne sprawy z pierwszej instancji (we Włoszech są to no. sprawy związane z mafią) mogą być rozpatrywane przez wyżej kwalifikowanych sędziów.

Funkcja sędziowska

71. Pozycja ta może obejmować szeroki zakres. Znaczna część tego zakresu będzie przedmiotem szczegółowych rozważań przez CCJE na temat standardów i lepiej pozostawić ją do tego momentu. To odnosi się do poszczególnych tematów, takich jak przynależność do partii politycznej i zaangażowanie w działalność polityczną.

72. Ważnym tematem poruszone podczas spotkania CCJE jest występująca w niektórych systemach wymiennosc stanowisk sędziego, prokuratora i urzędnika Ministerstwa Sprawiedliwości. Pomimo tej wymiennosci, CCJE uznała, że rozważanie roli, statusu i obowiązków prokuratorów równolegle do roli, statusu i obowiązków sędziów leży poza jej kompetencjami. Pozostaje jednak ważne pytanie, czy taki system jest zgodny z niezawisłością sędziowską. Jest to temat mający bez wątpienia istotne znaczenie dla systemów prawnych, których dotyczy. **CCJE uznała, że może to wymagać dalszego rozważenia na późniejszym etapie, być może w związku z badaniem zasad postępowania sędziów, ale to wymagałoby dalszego wkładu specjalistycznego.**

Wnioski

73. CCJE uznała, że krytyczną kwestią dla państw członkowskich jest całkowite wprowadzenie w życie już opracowanych zasad (pkt 6), a po zbadaniu standardów zawartych w szczególności w Zaleceniu nr R (94) 12 w sprawie niezależności, efektywności i roli sędziów, stwierdziła, co następuje:

(1) Podstawowe zasady niezawisłości sędziowskiej powinny być określone na poziomie konstytucyjnym lub możliwie najwyższym poziomie prawa w każdym państwie członkowskim, a jego bardziej szczegółowe przepisy na poziomie ustawowym (pkt 16).

(2) Organy odpowiedzialne w państwach członkowskich za nominacje i awanse oraz doradztwo w zakresie powoływania i awansowania powinny teraz wprowadzać, publikować i wprowadzać w życie kryteria obiektywne dla zapewnienia, by wybór i kariera zawodowa sędziów opierała się na podstawie merytorycznej, uwzględniając kwalifikacje, nieskazitelność charakteru, umiejętności i sprawność (punkt 25).

¹⁵ patrz również pkt 27 powyżej.

- (3) Staż pracy nie powinien być główną zasadą rządzącą awansami. Jednakże odpowiednie doświadczenie zawodowe jest istotne, a warunki wstępne związane z wieloletnim doświadczeniem mogą pomóc we wspieraniu niezawisłości (pkt 29).
- (4) CCJE uznała, że Europejska Karta Statusu Sędziego - w zakresie, w jakim opowiada się za interwencją niezależnego organu o znacznej reprezentacji sędziów wybranej demokratycznie przez innych sędziów - wskazuje ogólny kierunek, który CCJE chce polecić (pkt 45).
- (5) CCJE uznała, że kiedy okres pełnienia urzędu ma charakter tymczasowy lub ograniczony, organ odpowiedzialny za obiektywność oraz przejrzystość sposobu powoływania lub ponownego powoływania sędziów pełnoetatowych są szczególnie istotne (patrz również pkt 3.3 Europejskiej Karty) (pkt 53).
- (6) CCJE przyjęła, że znaczenie zobowiązań wynikających z traktatów międzynarodowych, takich jak Europejska Konwencja czy traktaty Unii Europejskiej, dla krajowych systemów prawnych i sędziów sprawia, że istotne jest by powoływanie i ponowne powoływanie sędziów do sądów interpretujących takie traktaty opierało się na takim samym zaufaniu i przestrzeganiu tych samych zasad, co krajowe systemy prawne. CCJE uznała ponadto, że należy zachęcać do zaangażowania niezależnego organu, o którym mowa w punktach 37 i 45, w odniesieniu do powoływania i ponownego powoływania do sądów międzynarodowych (punkt 56).
- (7) CCJE uznała, że nieusuwalność sędziów powinna być wyraźnym elementem niezależności chronionej na najwyższym poziomie wewnętrznym (pkt 60).
- (8) Wynagrodzenia sędziów powinny być współmierne do funkcji i obowiązków sędziów oraz zapewnić odpowiednie chorobowe świadczenia socjalne i odpowiednie świadczenia emerytalne. Powinny być zabezpieczone konkretnym przepisem chroniącym wynagrodzenia sędziów przed ograniczaniem oraz zapewniającym przynajmniej faktyczne rozwiązanie zapewniające wzrost wynagrodzeń wraz ze wzrostem kosztów utrzymania (pkt 61-62).
- (9) Niezawisłość jakiegokolwiek pojedynczego sędziego w wykonywaniu swoich funkcji istnieje niezależnie od wewnętrznej hierarchii sądów (pkt 64).
- (10) Wykorzystanie danych statystycznych oraz systemów kontroli sądów nie może naruszać niezawisłości sędziów (pkt 27 i 69).
- (11) CCJE uznała, że wskazane byłoby przygotowanie dodatkowych zaleceń lub nowelizacja Zalecenia nr R (94) 12 w świetle niniejszej opinii i dalszych prac, które zostaną przeprowadzone przez CCJE.