

Zagrzeb, 9 listopad 2018 r.

RADA KONSULTACYJNA SĘDZIÓW EUROPEJSKICH (CCJE)

Opinia CCJE Nr 21 (2018)

ZAPOBIEGANIE KORUPCJI WSRÓD SĘDZIÓW

I. Wprowadzenie

1. Zgodnie z upoważnieniem udzielonym jej przez Komitet Ministrów, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) przygotowała niniejszą Opinię w sprawie zapobiegania korupcji wśród sędziów.
2. Korupcja wśród sędziów jest jednym z głównych zagrożeń dla społeczeństwa i dla funkcjonowania państwa demokratycznego. Podważa sędziowską uczciwość, która ma zasadnicze znaczenie dla praworządności i jest podstawową wartością Rady Europy. Sędziowska uczciwość jest najważniejszym warunkiem wstępnym funkcjonowania skutecznych, wydajnych i bezstronnych krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Jest to ściśle powiązane z pojęciem niezawisłości sądów: ta ostatnia pozwala na uczciwość, a uczciwość wzmacnia niezawisłość. Sędziowska uczciwość stała się obecnie jeszcze ważniejsza w kontekście licznych ataków na wymiar sprawiedliwości.
3. Niestety, zbyt często korupcja pozostaje rzeczywistością w wielu państwach członkowskich, co podważa społeczne zaufanie do systemu wymiaru sprawiedliwości, a w związku z tym do całego systemu politycznego¹. Sędziowie ponoszą wspólną odpowiedzialność za identyfikację korupcji i reagowanie na nią oraz za nadzór nad etyką sędziów. CCJE pragnie skoncentrować się na pozycji samych sędziów, w ramach ich władzy sądowniczej, w zakresie sposobów zarówno

¹ Patrz sprawozdania roczne Sekretarza Generalnego Rady Europy nt.: „Stan demokracji, praw człowieka i praworządności w Europie”.

zapewnienia sędziowskiej uczciwości w stosunku do prób korumpowania sędziów i roli sędziów w zwalczaniu korupcji.

4. Niniejsza Opinia została sporządzona na podstawie poprzednich Opinii CCJE, Wielkiej Karty Sędziów CCJE (2010) i odpowiednich instrumentów Rady Europy, zwłaszcza Europejskiej Karty Statutu Sędziego (1998), Zalecenia CM/Rec(2010)12 o sędziach: niezawisłość, wydajność i obowiązki (dalej: CM/Rec(2010)12), Konwencji Prawa Karnego w sprawie korupcji (1999)², Protokołu Dodatkowego (2003) do niniejszej Konwencji³ i Cywilnoprawnej Konwencji o korupcji (1999)⁴. Uwzględniona została również Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (2003).
5. Niniejsza Opinia opiera się w szczególności na ustaleniach i zaleceniach Grupy Państw Rady Europy przeciwko Korupcji (GRECO), w tym w szczególności na jej sprawozdaniu nt.: „Zapobieganie Korupcji. Członkowie Parlamentu, Sędziowie i Prokuratorzy. Wnioski i Tendencje” (Czwarta Runda Oceny GRECO). Opinia uwzględnia ponadto Rezolucję (97)24 w sprawie dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją i Zalecenie Rec(2000)10 w sprawie kodeksu etycznego urzędników państwowych, a także Rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego 2098(2016), Rezolucję 1703(2010), Zalecenie 2019(2013) oraz Zalecenie 1896(2010) w sprawie korupcji sądowniczej. Pod uwagę wzięto również i oparto się na wnioskach Europejskiej Konferencji Sędziów nt.: „Sędziowska Uczciwość i Korupcja” zorganizowanej przez CCJE 7 listopada 2017 r. w Strasburgu.
6. Opinia uwzględnia również odpowiedzi członków CCJE na kwestionariusz dotyczący sędziowskiej uczciwości i zwalczania/zapobiegania korupcji w systemie sądownictwa oraz syntezę tych odpowiedzi i wstępny projekt przygotowany przez eksperta naukowego powołanego przez Radę Europy, Dr Rainera HORNUNGA⁵.
7. Odpowiedzi na kwestionariusz pokazały, że sytuacja faktycznej i/lub domniemanej korupcji różni się bardzo w poszczególnych państwach członkowskich – poczynając od państw, w których korupcja nie stanowi problemu, poprzez państwa ze sporadycznie zgłaszanymi przypadkami korupcji do państw, w których faktyczna i/lub domniemana korupcja w sądownictwie jest sprawą, która budzi największe obawy wśród społeczeństwa. Stosownie, jednym z zadań niniejszej Opinii jest znalezienie wspólnej płaszczyzny i zlikwidowanie istniejących obecnie braków. Oznacza to także, że nie ma jednolitych rozwiązań i że niektóre z wydanych zaleceń będą mieć mniejsze znaczenie dla niektórych państw członkowskich niż dla innych.

II. Korupcja sędziowska – czym jest?

A. Definicja korupcji sędziowskiej

² ETS 173. Konwencja określa wspólne normy dla przestępstw korupcyjnych – między innymi, uznanie za przestępstwa kryminalne czynnego i biernego przekupstwa (a także pomocnictwa i podżegania do popełnienia takich przestępstw) urzędników państwowych, łącznie z sędziami i urzędnikami sądów międzynarodowych.

³ ETS 191. Protokół wymaga uznania za przestępstwa kryminalne czynnego i biernego przekupstwa krajowych i zagranicznych arbitrów i ławników.

⁴ ETS 174. Konwencja dotyczy odszkodowań za szkody, odpowiedzialności i innych kwestii prawa cywilnego w odniesieniu do korupcji.

⁵ Dr HORNUNG jest obecnie Zastępcą Prokuratora Generalnego (i antykorupcyjnym punktem kontaktowym) w Urzędzie Prokuratora w Lörrach w Niemczech. Był Dyrektorem Niemieckiej Akademii Sądowniczej w latach 2011-2015. Dr Hornung był jednym z niemieckich ekspertów podczas Czwartej Rundy Oceny GRECO.

8. Wszystkie państwa członkowskie Rady Europy przyjęły przepisy prawa karnego – a czasem towarzyszące instrumenty regulacyjne – w sprawie ogólnej korupcji, szczególnie jeśli chodzi o urzędników państwowych. Przykładowo, przyjęcie łapówki przez urzędnika państwowego jest surowo karane przez wszystkie państwa członkowskie. Jednakże, definicje korupcji różnią się. W ustawodawstwie państw członkowskich nie istnieje wspólne jej rozumienie poza tym, iż dawanie i przyjmowanie łapówek jest szczególnym przypadkiem zachowania korupcyjnego i podlega sankcji karnej. Co się tyczy w szczególności korupcji sędziów, mniejszość państw członkowskich Rady Europy formalnie przyjęła konkretne ustawy karne, które przewidują surowsze kary dla sędziów przyjmujących łapówki niż w przypadku innych urzędników państwowych. W zdecydowanej większości państw członkowskich, korupcja sędziowska mieści się w obrębie tej samej definicji przestępstw kryminalnych co korupcja innych urzędników państwowych.
9. Jednakże, CCJE uważa, że w zakresie i na potrzeby niniejszej Opinii, korupcję sędziowską należy rozumieć w szerokim sensie. Powodem tego jest bardzo ważna rola, którą odgrywa sędzia jako niezależny i obiektywny arbiter w sprawach wniesionych do jego/jej sądu. Na potrzeby niniejszej Opinii, korupcja sędziowska obejmuje nieuczciwe, oszukańcze lub nieetyczne zachowanie sędziego w celu uzyskania osobistej korzyści lub korzyści dla osób trzecich.
10. Jak wynika z odpowiedzi na kwestionariusz⁶, postrzeganie korupcji w sądownictwie w niektórych państwach członkowskich, z różnych powodów, może nie być dokładnym odzwierciedleniem rzeczywistości. Postrzeganie może być tak szkodliwe dla funkcjonowania państwa demokratycznego jak faktyczna korupcja. Stosownie, dodatkowy rozdział niniejszej Opinii (patrz poniżej Rozdział IV) jest poświęcony opisowi i rozwiązaniu tego szczególnego problemu.

B. Czynniki mogące prowadzić do korupcji wśród sędziów

11. Przyczyny faktycznej korupcji w sądownictwie są wielorakie. Począwszy od niewłaściwego wpływu spoza władzy sądowniczej aż do czynników w ramach systemu sądownictwa i można je podzielić na kilka kategorii: strukturalne, gospodarcze, społeczne oraz osobiste. Jednakże, wszystkie czynniki przedstawione poniżej, które przyczyniają się do przekupności sędziego mają tą wspólną cechę, że stanowią zagrożenie dla sędziowskiej niezawisłości i uczciwości. Często, dwa lub więcej czynników są ściśle powiązane. Powyższy wykaz czynników nie jest wyczerpujący. Służy jedynie zobrazowaniu największych zagrożeń wynikających z korupcji, z którymi może się zetknąć system sądownictwa.
12. Sprawa kluczową dla właściwego funkcjonowania systemu w każdym państwie demokratycznym jest to, żeby wymiar sprawiedliwości był rzeczywiście niezawisły. W każdym przypadku, kiedy istnieje trwała nierównowaga strukturalna/upośledzenie pomiędzy gałęziami władzy i kiedy system kontroli i równowagi jest słaby lub ignorowany, istnieje poważne zagrożenie dla niezawisłości, bezstronności i uczciwości systemu sądownictwa.
13. Brak przejrzystości spowodowany uniemożliwieniem dostępu do informacji dotyczących systemu sądownictwa sprzyja zachowaniom korupcyjnym i dlatego często jest ważną przyczyną korupcji. Istnieją wyraźne dowody, że system sądownictwa z (tradycyjnie) wysokim stopniem przejrzystości i uczciwości stanowi najlepsze zabezpieczenie przeciwko korupcji.

⁶ Patrz punkty 6-7 niniejszej Opinii.

14. Złe warunki pracy, obejmujące niewystarczające wynagrodzenia i świadczenia społeczne, słabo rozwiniętą infrastrukturę i złą jakość sprzęt, w połączeniu z sądownictwem cierpiącym na poważne braki kadrowe i inne, mogą łatwiej skłonić sędziego do przyjęcia niewłaściwej korzyści.
15. CCJE zwraca uwagę na współzależność między korupcją sędziowską oraz akceptacją i tolerancją korupcji w ogóle społeczeństwa. Zła atmosfera wewnątrz samego systemu sądownictwa może być równie szkodliwa. Brak uregulowań dotyczących kodeksu etycznego sędziego, ogólny brak świadomości zagrożeń korupcyjnych oraz brak wytycznych ze strony kierownictwa sądu mogą prowadzić do zobojętnienia sędziów na wymogi obiektywnego i bezstronnego wymiaru sprawiedliwości.
16. Sędzia może być ofiarą nieuprawnionej presji, czy to ze strony współpracowników czy też ze strony wpływowych grup w ramach systemu sądownictwa. Wydaje się być raczej powszechnym przekonaniem, że sędziowie nie mogą w wystarczającym stopniu bronić się przed tego rodzaju presją ze względu na bardzo specyficzny charakter roli i pozycji jaką zajmują.
17. Inny szereg czynników, które mogą potencjalnie prowadzić do zachowania korupcyjnego sędziego są bardziej wewnętrznej natury. Subiektywne przesłanki związane z własnym rozwojem osobistym i awansem mogą uczynić sędziego obojętnym na ryzyko stronniczości w danej sprawie. Ponadto, wizerunek sędziego, a w konsekwencji także wizerunek wymiaru sprawiedliwości jako takiego, zostaje poważnie nadszarpnięty, ilekroć sędzia podejmuje decyzję w sprawie, w której ma on/ona bezpośredni lub pośredni osobisty lub finansowy interes, na który rozstrzygnięcie może mieć wpływ.

III. Zapobieganie korupcji wśród sędziów

A. Ogólne zabezpieczenia przeciwko korupcji

18. Nie jest przesadą stwierdzić, że skuteczne zapobieganie korupcji w systemie sądownictwa zależy w znacznym stopniu od woli politycznej rzeczywistego i szczerego zapewnienia instytucjonalnych, infrastrukturalnych i innych organizacyjnych zabezpieczeń niezależnego, przejrzystego i bezstronnego wymiaru sprawiedliwości. Każde państwo członkowskie powinno wdrożyć niezbędne ramy prawne i regulacyjne w celu zapobiegania korupcji w ramach wymiaru sprawiedliwości. Powinno ono także podjąć wszelkie niezbędne kroki w celu zagwarantowania i wspierania kultury sędziowskiej uczciwości, kultury zerowej tolerancji wobec korupcji dotyczącej wszystkich szczebli systemu sądownictwa, włącznie z pracownikami wymiaru sprawiedliwości i jednocześnie kulturę poszanowania dla szczególnej roli wymiaru sprawiedliwości. Jednakże, zwalczanie korupcji nie powinno być wykorzystywane do ograniczania niezawisłości wymiaru sprawiedliwości.
19. Dobra wola polityczna jest przede wszystkim wymagana, gdy w grę wchodzi zapewnienie odpowiedniej obsady kadrowej, infrastruktury i wyposażenia wymiaru sprawiedliwości. Odpowiednie warunki pracy (takie jak funkcjonalne budynki sądowe i wyposażenie, a także wystarczająca liczba pracowników sądu) licujące z godnością zadań sądowych mogą służyć jako silne środki odstraszające od zachowań korupcyjnych. Stosownie do tego, CCJE pragnie podkreślić, że obowiązkiem każdego państwa jest zapewnienie wystarczających środków budżetowych dla dobrze wyposażonego wymiaru sprawiedliwości, który może wymierzać sprawiedliwość poprzez dobrze uzasadnione i odpowiednio szybkie decyzje. Wzywa również

właściwe władze, żeby zawsze zapewniały władzy sądowniczej odpowiednie wynagrodzenia, świadczenia emerytalne i inne świadczenia społeczne. Należy również w tym kontekście zauważyć, że system sądownictwa jest tylko tak silny i zdrowy jak jego filary. Zatem, odpowiednie wynagrodzenia, świadczenia społeczne i wyposażenie dla pracowników wymiaru sprawiedliwości nie będących sędziami są tak samo ważne dla wolnego od korupcji wymiaru sprawiedliwości jak odpowiednie warunki pracy samych sędziów.

20. Zasady dotyczące prawidłowego postępowania sędziego mogą służyć jako skuteczne zabezpieczenie w celu zapobieżenia korupcji. W wielu państwach członkowskich, Konstytucja i/lub ustawa o funkcjonowaniu sądów ustalają zasady odnośnie wymaganego zachowania sędziego w sądach i poza nimi. Najbardziej rozpowszechnionymi przykładami takich zasad są obowiązek zachowania poufności i obowiązek powściągliwości. Często, tym raczej ogólnym zasadom – dotyczącym zarówno zachowania w sądzie jak i poza nim – towarzyszą regulacje i/lub wytyczne, które je precyzują.
21. CCJE pragnie jednakże podkreślić, że istnieje wyraźny związek pomiędzy stopniem przejrzystości systemu sądownictwa, z jednej strony, a rolą, którą sędziowie pełnią w społeczeństwie, z drugiej strony. Nie ulega wątpliwości, że ze względu na jego/jej szczególną rolę w grze równowagi sił, sędzia powinien zawsze zachowywać poufność i powściągliwość niezbędne dla należytego wykonywania jego/jej obowiązków. Ale nie oznacza to, że sędzia musi być wyrzutkiem społecznym. W istocie łatwiejszym wydaje się być dla kogoś usytuowanego pośrodku społeczeństwa i orientującemu się w jego realiach wydanie – a w razie potrzeby wyjaśnienie – wyroku, który będzie zrozumiały i akceptowany przez ogół społeczeństwa. Jednakże, sędzia powinien powstrzymać się od jakiegokolwiek działalności politycznej, która mogłaby zagrozić jego/jej niezawisłości lub zagrozić pozorom bezstronności. CCJE podtrzymuje w tym względzie to co zostało już stwierdzone w jej Opinii Nr 3 (2002) w sprawie etyki i odpowiedzialności sędziów⁷.

B. Wzmacnianie uczciwości sędziów

22. Najważniejszym zabezpieczeniem w celu uniknięcia korupcji wśród sędziów wydaje się być rozwój i wspieranie prawdziwej kultury sędziowskiej uczciwości. Nie wydaje się by istniała jednolita definicja tego pojęcia, ale pomimo tego istnieje powszechne rozumienie tego czym są konstytutywne elementy sędziowskiej uczciwości.

a. Ramy regulacyjne, instytucjonalne i organizacyjne

23. Jednym z ważnych filarów sędziowskiej uczciwości są już wspomniane formalne – prawne lub w inny sposób regulacyjne – ramy dotyczące pozycji wymiaru sprawiedliwości jako takiego i indywidualnego sędziego w ramach danego systemu. W państwach członkowskich Rady Europy, zasadniczo, Konstytucja każdego państwa członkowskiego (w którym istnieje spisana) w połączeniu z centralną ustawą (ustawami) o funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości (co obejmuje również wszelkie regulaminy wewnętrzne, dyrektywy, okólniki, itd.) ustalają zasady, dotyczące zarówno organizacji systemu sądownictwa (w tym zasady dotyczące niezależności instytucjonalnej) jak i oczekiwanego postępowania indywidualnego sędziego w sądach i poza nimi.
24. Nadrzędne podstawowe zasady są regularnie rozwijane w szczegółowych zasadach podczas rozwoju zawodowego sędziego - wybór, mianowanie, promocja i awans,

⁷ Patrz zwłaszcza punkty 27 i nast. Opinii Nr 3 (2002).

szkolenia, ocena pracownicza i odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. W tym miejscu, CCJE pragnie ponownie zwrócić uwagę, że w pełni respektuje bardzo różne kultury sądownicze i tradycje wśród państw członkowskich. Jednakże, możliwe jest, na podstawie analizy porównawczej i doświadczenia zawodowego, wskazanie i opisanie obiektywnych kryteriów właściwego i przejrzystego rozwoju zawodowego w wymiarze sprawiedliwości. Respektowanie tych kryteriów ma pozytywny wpływ na budowanie klimatu sędziowskiej uczciwości w każdym systemie i jest to prawdą niezależnie od specyficznego kontekstu danego kraju. Na szczeblu instytucjonalnym, CCJE jest zdania, że to sam wymiar sprawiedliwości powinien w istocie być odpowiedzialny za rozwój zawodowy sędziów, w tym szkolenia przeprowadzane przez niezależne sądowne instytucje szkoleniowe.

25. Większość państw członkowskich powierzyła wyższym radom sądownictwa lub innym organom samorządowym, składającym się w co najmniej większości z funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości, najważniejsze decyzje co do wyboru, mianowania, promocji i awansu wraz z oceną pracownika i postępowaniami dyscyplinarnymi. Innym odpowiednim sposobem jest włączenie właściwego Sądu Najwyższego w podejmowanie tych decyzji. W kwestii wyboru, mianowania i promocji sędziów, CCJE uznaje za bardzo ważne, aby procedura była oparta na obiektywnych ustaleniach dotyczących prawnych i pozaprawnych umiejętności kandydatów. Decyzje powinny być oparte na kryteriach merytorycznych⁸ i podjęte w zasadzie przez apolityczne organy⁹ z co najmniej większością osób wybranych spośród sądownictwa. Niezależnie od metody przyjętej przez państwo członkowskie, odrzuceni kandydaci powinni mieć prawo zakwestionowania decyzji lub co najmniej procedury, zgodnie z którą decyzja została podjęta, w celu zapewnienia obiektywności i przejrzystości procesu¹⁰. Opinia publiczna powinna mieć ogólny wgląd w procedurę wyboru i mianowania¹¹.
26. CCJE stanowczo odradza takie sprawdzanie kandydatów, które wykracza poza ogólnie przyjęte sprawdzanie kryminalnej przeszłości i sytuacji finansowej kandydata. Niemniej jednak niektóre państwa przeprowadzają bardzo dokładne sprawdzanie uczciwości, które obejmuje historię, rodzinę i pochodzenie społeczne kandydata. To sprawdzanie jest zazwyczaj przeprowadzane przez służby bezpieczeństwa. W państwach w których takie sprawdzanie występuje, powinno ono być dokonywane zgodnie z kryteriami, które podlegają obiektywnej ocenie. Kandydaci powinni mieć prawo dostępu do wszelkich uzyskanych informacji. Kandydat, który został odrzucony na podstawie takiej kontroli musi mieć prawo odwołania się do niezależnego organu oraz, w tym zakresie, mieć dostęp do wyników takiej kontroli.
27. Należy dokonać rozróżnienia pomiędzy kandydatami na sędziów rozpoczynającymi pracę w wymiarze sprawiedliwości i sędziami pełniącymi urząd. W żadnym wypadku walka z korupcją wśród sędziów nie powinna prowadzić do ingerencji służb bezpieczeństwa w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Korupcja wśród sędziów jest przestępstwem i należy się nią zająć w ramach stanowionego prawodawstwa.
28. Ponadto, CCJE pragnie zwrócić uwagę na negatywne skutki ogólnej lustracji jako środka walki z korupcją. Procedura, w ramach której wszyscy sędziowie są sprawdzani pod kątem korupcji, a ci którzy nie przejdą weryfikacji są zwalniani i ewentualnie pociągani do odpowiedzialności kamej, może zostać zinstrumentalizowana i w ten sposób niewłaściwie użyta w celu wyeliminowania politycznie „niepożądanych” sędziów. Sam fakt bycia sędzią w państwie

⁸ Patrz CM/Rec(2010)12, punkt 44.

⁹ Patrz CM/Rec(2010)12, punkt 46.

¹⁰ Patrz CM/Rec(2010)12, punkt 48.

¹¹ Patrz Opinia CCJE Nr.10(2007), punkty 42, 50.

członkowskim, w którym wymiar sprawiedliwości jest zagrożony na poziomie systemowym jest, z punktu widzenia demokratycznych standardów, niewystarczający sam w sobie dla ustalenia odpowiedzialności indywidualnych sędziów. Kolejny problem, który się pojawia dotyczy gwarancji, że procedura będzie przeprowadzona przez kompetentne, niezależne i bezstronne organy.

29. Prawidłowo wykonany system oceny jest bardzo skutecznym środkiem uczynienia decyzji dotyczących promocji i awansów bardziej obiektywnymi i rzetelnymi. Przyczynia się to również do przejrzystości systemu sądownictwa jako całości. W tym kontekście, CCJE chciałaby przypomnieć zasady wyrażone w jej Opinii Nr 17(2014) w sprawie oceny pracy sędziów. Dobry system oceny pracownika uwzględnia również sędziowską uczciwość ocenianego sędziego. Różni się to od badania indywidualnych decyzji wydanych przez sędziego, ponieważ stanowiłoby to oczywiste naruszenie niezawisłości sędziowskiej.
30. Wreszcie, postępowanie dyscyplinarne jest kolejnym ważnym mechanizmem regulacyjnym walki z korupcją. Zdaniem CCJE, postępowanie dyscyplinarne powinno zawsze być przeprowadzane zasadniczo przez organy sądowe (takie jak komisja lub sąd dyscyplinarny albo wydział rady sądownictwa). Nie tylko daje to wymiarowi sprawiedliwości dobry instrument samoregulacyjny, ale również gwarantuje, że to osoby z wymaganym doświadczeniem zawodowym oceniają, czy dane zachowanie powinno pociągać za sobą odpowiedzialność dyscyplinarną, a jeżeli tak, to jaka sankcja byłaby adekwatna i proporcjonalna¹². Ponadto, sędziowie powinni zawsze być uprawnieni do odwołania się od sankcji dyscyplinarnych nałożonych na nich do organu sądowego¹³.

b. Wytyczne etycznego postępowania, doradztwo etyczne i szkolenie w zakresie etyki

31. Praktycznie we wszystkich państwach członkowskich, wyżej wymienionym ramom regulacyjnym towarzyszy zbiór spisanych zasad / wytyczne etycznego postępowania. Zasady te, z reguły, zostały opracowane albo przez organ lub kilka organów sądowego samorządu lub (główne) stowarzyszenie sędziów danego kraju.
32. Niezależnie od tego jak ważne są rozwój i przyjęcie tych zasad, będą one oczywiście przyswojone przez sędziów tylko jeżeli zostaną zrozumiane i zastosowane w praktyce. Aby osiągnąć ten cel, zadaniem właściwych organów jest dać sędziom odpowiednie wytyczne odnośnie sposobu zachowania w obliczu konkretnych dylematów natury etycznej. Te wytyczne powinny być przedstawione przez sam wymiar sprawiedliwości. Jedną z możliwości jest udostępnienie sędziom elektronicznych lub papierowych materiałów wyjaśniających jak najlepiej zachować się w danych konkretnych scenariuszach. Na podstawie takich materiałów, można przeprowadzić dyskusje w regularnych odstępach czasu pomiędzy członkami każdego sądu i/lub członkami różnych sądów. Ponadto, CCJE jest zdania, że kluczowym aspektem wdrożenia prawdziwej kultury uczciwości w wymiarze sprawiedliwości jest zapewnienie odpowiedniego szkolenia w zakresie etycznego postępowania. Obowiązkiem każdego sędziego, niezależnie od wieku i stażu, powinno być regularne przechodzenie takiego szkolenia. Szkolenie to mogłoby również być przeprowadzane w ramach mniej oficjalnych wewnętrznych formatów w grupach sędziowskich. Kierowane koleżeńskie wymiany zdań i dyskusje wydają się być dobrym sposobem zwiększania świadomości zagrożeń związanych z korupcją.

¹² Jeśli chodzi o sankcje dyscyplinarne, patrz szczegółowo poniżej pod literą C.

¹³ Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej ETPC) stwierdził naruszenia, gdy nie miało to miejsca: patrz Baka przeciwko Węgrom, 23 czerwiec 2016; patrz także Paluda przeciwko Słowacji, 23 maj 2017.

33. Jednakże, CCJE pragnie podkreślić, że te oferty szkoleniowe powinny zostać uzupełnione ofertami indywidualnego doradztwa etycznego, które najlepiej gdyby było przeprowadzane przez innych sędziów. Dobrym rozwiązaniem może być mianowanie eksperta ds. etyki lub komisji etyki w każdym sądzie o określonej wielkości¹⁴. Podjęcie inicjatywy w tym względzie jest obowiązkiem prezesów sądów. Odgrywają oni kluczową rolę przy wdrażaniu solidnej koncepcji doradztwa etycznego w ich odpowiednich sądach, a tym samym we wspieraniu prawdziwej kultury sędziowskiej uczciwości. To rozumienie roli prezesa sądu w zakresie doradztwa etycznego jest zgodne z Opinią CCJE Nr 19 (2016) w sprawie roli prezesów sądów¹⁵. Ponadto, centralne sądowe organy powinny oferować poufne doradztwo etyczne na żądanie.

c. Unikanie konfliktów interesów

34. CCJE jest zdania, że powinny istnieć systemowe zabezpieczenia w celu uniknięcia sytuacji, w których sędzia decyduje w sprawie, w której ma on/ona bezpośredni lub pośredni osobisty lub finansowy interes, na który rozstrzygnięcie może mieć wpływ.
35. Jakiegokolwiek przyjęcie prezentu przez sędziego w związku z wykonywaniem jego/jej sędziowskich obowiązków może prawdopodobnie spowodować wrażenie niewłaściwego wpływu. Z tej przyczyny większość państw członkowskich ma ustalone zasady, na przykład, dotyczące przyjmowania prezentów i innych świadczeń przez sędziów (i innych urzędników państwowych) w ramach wykonywania ich zawodu. Niskie (obiektywnie) progi wartości, z jednej strony oraz definicja tego czym jest dopuszczalna gościnność, z drugiej, mogą stanowić dla sędziów jasne i zrozumiałe wytyczne, szczególnie w połączeniu z zaleceniami dotyczącymi tego jak postępować, gdy otrzymano niewłaściwy prezent. CCJE z zadowoleniem przyjmuje zalecenia GRECO dla wielu państw członkowskich w odniesieniu do wdrożenia i/lub doprecyzowania zasad dotyczących przyjmowania prezentów i innych świadczeń przez sędziów, przyjętych w jej Czwartej Rundzie Oceny zatytułowanej „Zapobieganie korupcji w odniesieniu do członków Parlamentu, sędziów i prokuratorów”¹⁶.
36. Innym często regulowanym aspektem postępowania sędziego jest jego/jej działalność poza sądem i sposób w jaki on/ona postępuje w jego/jej życiu prywatnym. Zasady te różnią się w znacznym stopniu między państwami członkowskimi. W niektórych państwach, nie jest niczym niezwykłym znalezienie dosyć rygorystycznych przepisów zabraniających, na przykład, sędziom w stanie spoczynku lub tym, którzy w inny sposób odeszli z urzędu, bycia członkiem partii politycznej, jakiegokolwiek zewnętrznej działalności zawodowej, a nawet założenia konta społecznościowego. Inne państwa, w których korupcja nie stanowi problemu, mają dosyć luźne i liberalne zasady, takie jak po prostu prośenie sędziów o ujawnienie (dydaktycznej lub naukowej) działalności poza sądem. CCJE z zadowoleniem przyjmuje ujawnienie działalności poza sądem do wewnętrznych struktur w systemie sądownictwa, o ile może zachodzić konflikt interesów, a najlepiej, w stosownych przypadkach, opinii publicznej.
37. GRECO wydała, w swojej wyżej wymienionej Czwartej Rundzie Oceny, zalecenia dla wielu państw odnośnie wdrożenia lub udoskonalenia systemu oświadczeń majątkowych w celu kompleksowej rejestracji w regularnym – często rocznym rytmie - przychodów sędziów i innych aktywów. GRECO zaleca również posiadanie

¹⁴ Patrz punkt 49 iv) Opinii CCJE Nr 3 (2002) w sprawie etyki i odpowiedzialności sędziów.

¹⁵ Por. zwłaszcza punkty 18 i 19 niniejszej Opinii.

¹⁶ Patrz <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4> .

specjalnego organu wewnątrz lub poza wymiarem sprawiedliwości, którego zadaniem jest kontrola terminowości i dokładności takich oświadczeń. Nieprzestrzeganie tych zasad może stanowić w niektórych państwach, wykroczenia administracyjne lub przestępstwa dyscyplinarne¹⁷. Niektóre państwa rozszerzyły obowiązek złożenia oświadczenia majątkowego na małżonków i innych bliskich krewnych sędziów. Niekiedy, oświadczenia wszystkich lub niektórych kategorii sędziów są podawane do publicznej wiadomości.

38. CCJE jest zdania, że solidny system składania oświadczeń majątkowych może przyczynić się do identyfikacji i późniejszego uniknięcia konfliktów interesów jeżeli podjęte zostaną odpowiednie kroki, a w rezultacie prowadzić w kierunku większej przejrzystości w obrębie wymiaru sprawiedliwości oraz przyczynić się do budowania klimatu sędziowskiej uczciwości.
39. Jednakże, z uwagi na prawo sędziego do prywatności i prawo do prywatności jego/jej członków rodziny, wdrożenie takiego systemu powinno zawsze odbywać się w ścisłej zgodności z zasadą proporcjonalności. Pierwszym elementem tego ostatniego kwestia konieczności. W wielu państwach członkowskich, w których korupcja nie stanowi problemu lub przynajmniej bardzo mały, jeśli chodzi o faktyczną korupcję, nie wydaje się konieczne wdrożenie ogólnego systemu oświadczeń majątkowych. W takich państwach wprowadzenie obowiązku systematycznego składania oświadczeń majątkowych mogłoby nawet mieć negatywny wpływ na jakość wymiaru sprawiedliwości. Inni odpowiedni kandydaci na stanowisko sędziego mogliby zrezygnować z ubiegania się, ponieważ mogliby oni uznać taki daleko idący obowiązek za nieuzasadnioną ingerencję w ich życie prywatne.
40. Ponadto, CCJE jest zdania, że nawet w państwach, w których istnieje system oświadczeń majątkowych, należy zawsze zwracać należytą uwagę na proporcjonalność szczegółów odnośnej regulacji. Ujawnienie danych zainteresowanym spoza wymiaru sprawiedliwości powinno być dokonywane tylko na żądanie i tylko wtedy, gdy uzasadniony interes zostanie wiarygodnie wykazany¹⁸. Informacje poufne nigdy nie powinny być ujawnione, a prywatność osób trzecich takich jak członek rodziny powinna być chroniona w jeszcze większym stopniu niż prywatność sędziów.
41. Innym skutecznym zabezpieczeniem przeciwko potencjalnie skorumpowanym sędziom rozstrzygającym sprawę jest zasada sędziego naturalnego. Przydziału spraw można dokonywać albo elektronicznie albo w oparciu o roczny system przydziału spraw opracowany w ramach systemu sądownictwa. Obiektywnymi kryteriami przydziału spraw mogą być rotacja cykliczna, nazwiska stron, okręgi sądów miejscowych, specjalizacje, Dla przejrzystości procesu, a tym samym dla reputacji wymiaru sprawiedliwości ważne jest to, by systemem tym nie można było manipulować¹⁹.

¹⁷ Por. szczegółowo pod literą C.

¹⁸ Na przykład, państwa członkowskie zgłaszają incydenty prowadzące do zniszczenia mienia, a nawet utraty życia sędziów i członków ich rodzin w wyniku takiego ujawnienia.

¹⁹ Technologia informatyczna nie może uniemożliwiać sędziom stosowania prawa w sposób niezależny i bezstronny, patrz Opinia CCJE Nr 14(2011), punkt 8. Zarządzanie technologią informatyczną powinno wchodzić w zakres kompetencji Rady Sądownictwa lub innego równoważnego niezależnego organu. Niezależnie od tego, który organ jest odpowiedzialny za zarządzanie technologią informatyczną, istnieje potrzeba zapewnienia, aby sędziowie uczestniczyli aktywnie w procesie podejmowania decyzji dotyczących technologii informatycznej w szerokim sensie, patrz Opinia CCJE Nr 14(2011), punkt 36.

42. W niektórych państwach członkowskich Rady Europy, w których korupcja nie stanowi problemu, zwłaszcza z systemem *common law* oraz ze Skandynawii, prezesi sądów mają dużą swobodę w przydzielaniu sędziom nowych spraw²⁰. Zasadniczo, mają oni dążyć do zagwarantowania sprawiedliwego podziału pracy, biorąc jednak pod uwagę czynniki mające znaczenie dla przydziału spraw wymienione w powyższym punkcie. To „delikatniejsze” podejście do przydziału spraw jest w pełni uzasadnione tak długo jak wybrany system zapewnia w praktyce sprawiedliwe i wydajne sprawowanie wymiaru sprawiedliwości i w ten sposób zwiększa zaufanie społeczeństwa do uczciwości wymiaru sprawiedliwości²¹.
43. W każdym wypadku, potencjalne konflikty interesów sędziów nie są automatycznie eliminowane przez system losowego przydziału spraw. W rzeczywistości, losowy przydział może prowadzić do przypisania sprawy sędziemu, który jest bliskim krewnym jednej ze stron. Stąd dla każdego wymiaru sprawiedliwości ważne jest, by posiadał ściśle określone zasady dotyczące wyłączenia sędziów, także na własny wniosek sędziego, w przypadku wyraźnej lub nawet tylko potencjalnej stronniczości w danej sprawie. Wszystkie państwa członkowskie mają zasady tego rodzaju (albo stanowiące albo oparte na prawie precedensowym). Definicje potencjalnej stronniczości przyjęte przez państwa członkowskie są także bardzo podobne w tym względzie.
44. Jednakże, bardzo istotną wskazówką stopnia sędziowskiej uczciwości danego kraju jest rzeczywiste wdrożenie i zastosowanie zasad dotyczących wyłączenia sędziego, także na jego własny wniosek. CCJE jest zdania, że każde państwo członkowskie w zetknięciu ze zjawiskiem niechęci sędziów do wyłączenia na własny wniosek (uznających to, na przykład, za krok niehonorowy), powinno podjąć niezbędne środki w celu wdrożenia kultury wyłączenia na własny wniosek, tj. otoczenia, w którym ujawnienie potencjalnej stronniczości w danej sprawie jest rzeczą oczywistą dla każdego sędziego. Można tego dokonać na drodze regularnych przypomnień, doradztwa w zakresie etycznego postępowania, indywidualnego lub w grupie współpracowników, i/lub formalnego szkolenia w czasie pracy. Należy jednakże pamiętać, aby obawy te zrównoważyć poprzez aspekty dotyczące sędziowskiej wydajności i zniechęcić do kupowania sędziów (wyboru najkorzystniejszej opcji) przez strony procesowe²².

d. Odpowiedzialność każdego sędziego działania przeciwko korupcji w ramach wymiaru sprawiedliwości

²⁰ CCJE potwierdza swoje poprzednie stanowisko że, w przypadku gdy prezesi sądów mają udział w przydziale spraw pomiędzy członków sądu, należy tego dokonywać zgodnie z obiektywnymi z góry ustalonymi kryteriami zgodnie z przejrzystą procedurą, patrz Opinia CCJE Nr 19(2016), punkt 21.

²¹ GRECO zajmowała się tą kwestią w swojej już wspomnianej Czwartej Rundzie Oceny. Jeśli chodzi o Zjednoczone Królestwo, stwierdziła, że „zarządzanie sprawami wydaje się odpowiednie; zewnętrzna ingerencja w rozpoznawanie poszczególnych spraw nie jest postrzegana jako źródło niepokoju w Zjednoczonym Królestwie” (punkt 119). Jeśli chodzi o Norwegię, GRECO miała „wrażenie, że polityka przydziału spraw w sądach nie była sformalizowana i wykazywała brak przejrzystości i do pewnego stopnia jasności /.../ lepsze informacje i przewidywalność w odniesieniu do przydziału lub ponownego przydziału spraw danemu sędziemu byłyby z korzyścią dla społeczeństwa” (punkt 111).

Patrz także sprawozdanie Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ESRS) z 2013-14 r. nt. „Minimalne Standardy Sądownictwa IV: Przydział Spraw”. To bardzo szczegółowe 138-stronicowe sprawozdanie jest oparte na szerokim projekcie badawczym z udziałem 17 różnych państw członkowskich UE o bardzo różnych kulturach i tradycjach sądowniczych.

²² Kupowanie sędziów (wybór najkorzystniejszej opcji) jest praktyką polegającą na próbie zastąpienia sędziego przypisanego do sprawy innym sędzią. Nieuzasadnione wyłączenie na własny wniosek zwykłego sędziego w takiej sprawie może być przejawem działania korupcyjnego.

45. Bez względu na to jak ważne są kompleksowe ramy i etyczne wytyczne, ich skuteczność zależy od gotowości każdego sędziego do ich stosowania w jego codziennej pracy. Każdy sędzia ponosi osobistą odpowiedzialność, nie tylko za jego/jej własne postępowanie, ale także za postępowanie wymiaru sprawiedliwości jako całości.
46. Sędziowie, jako osoby piastujące urzędy publiczne, mają obowiązek zgłaszania właściwym władzom sądowym przestępstw, o których dowiedzą się w trakcie wykonywania ich obowiązków, a zwłaszcza, aktów korupcji popełnionych przez kolegów.
47. CCJE pragnie podkreślić, że nie należy w przyszłej karierze poddawać w wątpliwość lojalności sędziów, którzy przyjęli odpowiedzialność za uczciwość wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od tego, czy ich obawy w ostatecznym rozrachunku okazały się uzasadnione czy nie. Jednocześnie, władze, których uwagę zwrócono na takie sprawy, powinny być zawsze ostrożne podczas badania takich zarzutów.

C. Skutek zapobiegawczy odpowiedniego badania i karania korupcji wśród sędziów

48. Najwyraźniej, odpowiednie sankcje karne, administracyjne lub dyscyplinarne za korupcyjne zachowanie sędziego oraz surowe faktyczne sankcje orzeczone wobec skorumpowanych sędziów mogą służyć jako silny środek odstraszający i w ten sposób mieć skutek zapobiegawczy. CCJE przypomina to co zostało już powiedziane w ogólniejszym kontekście w jej Opinii Nr 3 (2002) w sprawie etyki i odpowiedzialności sędziów w odniesieniu do karnej i dyscyplinarnej odpowiedzialności sędziów²³.
49. Korupcją popełnioną przez sędziego należy zająć się zgodnie z zasadą proporcjonalności i biorąc pod uwagę jej powagę. Może być karana poprzez działanie polegające na usunięciu sędziego ze stanowiska lub za pomocą innego właściwego środka dyscyplinarnego po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego. Czyny przestępcze muszą być karane za pomocą kar przewidzianych w prawie karnym, włącznie z karą pozbawienia wolności. Powaga czynów przestępczych może być oceniana w szczególności poprzez ich wpływ na zaufanie opinii publicznej do systemu sądownictwa.
50. W znacznej liczbie państw członkowskich problem zwalczania i zapobiegania korupcji wśród sędziów dotyczy nie tyle definicji karnych, administracyjnych lub dyscyplinarnych przestępstw korupcyjnych i kar, lecz raczej badania, oskarżenia i osądzania skorumpowanych urzędników wysokiego szczebla, włącznie z sędziami. Zdaniem CCJE niezmiernie ważnym jest uniknięcie bardzo niekorzystnego wrażenia że im wyższy rangą, sprytniejszy i lepiej broniony rzekomo skorumpowany urzędnik państwowy, tym bardziej korzysta on/ona z faktycznego immunitetu. W zależności od historii, tradycji i administracyjnej struktury danego kraju, a także rzeczywistego zakresu korupcji w ramach systemu, konieczne może być utworzenie wyspecjalizowanych organów dochodzeniowych i powołanie wyspecjalizowanych prokuratorów w celu zwalczania korupcji wśród sędziów. Jeśli chodzi o wyspecjalizowane sądy, CCJE podtrzymuje swoje stanowisko przedstawione w jej Opinii Nr 15(2012) w sprawie specjalizacji sędziów. Możliwe powinno być wprowadzenie wyspecjalizowanych sądów tylko w wyjątkowych okolicznościach, w razie konieczności, ze względu na złożoność problemu, a tym samym dla właściwej administracji wymiaru sprawiedliwości.

²³ Patrz zwłaszcza punkty od 51 do 77 niniejszej Opinii.

51. Jednakże, CCJE, zainspirowana ustaleniami GRECO, wzywa państwa członkowskie do rozważenia wprowadzenia, niezależnego od istnienia zdecentralizowanych władz i organów, centralnego organu antykorupcyjnego na szczeblu krajowym. Ten organ niekoniecznie musi posiadać uprawnienia śledcze i/lub prokuratorskie, lecz powinien służyć jako kompetentny i bezstronny kontakt oraz łącznik, gdy chodzi o sprawy poważnej korupcji.

D. Międzynarodowe mechanizmy i współpraca na rzecz zapobiegania korupcji wśród sędziów

52. Wreszcie, CCJE pragnie podkreślić, że właściwe wykorzystanie mechanizmów i instrumentów międzynarodowej współpracy w obszarze zapobiegania korupcji wśród sędziów również może być silnym czynnikiem zapobiegawczym. Wymiar sprawiedliwości może skorzystać ze wskazówek otrzymanych ze sprawozdań oceniających zawierających szczegółowe zalecenia ogólnościowych lub regionalnych instytucji takich jak Komisja Wenecka Rady Europy i GRECO, a także UNCAC (Konwencja ONZ przeciwko korupcji), OBWE, OECD, Ogólnościowa Sieć Sędziowskiej Uczciwości ONZ i podobne. Co do zasady, raporty te są oparte na dobrze odzwierciedlonych i opartych na wzajemności mechanizmach monitorowania obejmujących wizyty terenowe i wysoko wykwalifikowanych ekspertów, zarówno z instytucji monitorującej jak i monitorowanego państwa.

53. Należy podkreślić, że państwa, w których wymiar sprawiedliwości jest mniej więcej wolny od korupcji również korzystają z takich raportów oceniających. Zalecenia umożliwiają im ulepszyć ich instytucjonalne, organizacyjne i inne zabezpieczenia przeciwko korupcji, włącznie z tymi w ramach wymiaru sprawiedliwości.

IV. Postrzegana korupcja

54. Znaczna liczba państw członkowskich zgłosiła w ich odpowiedziach na kwestionariusz przygotowujący niniejszą Opinię zjawisko – na pierwszy rzut oka dosyć dziwne – że publiczne postrzeganie korupcji w ramach wymiaru sprawiedliwości jest znacznie wyższe niż faktyczna ilość spraw przeciwko skorumpowanym sędziom mogłaby sugerować. Nawet jeśli tylko bardzo niewielki odsetek rozmówców miał osobiste negatywne doświadczenia ze skorumpowanymi sędziami, bardzo duża część tej samej badanej grupy była zdania, że wymiar sprawiedliwości jest jedną z najbardziej skorumpowanych instytucji w państwie.

55. CCJE jest zdania, że przyczyny istnienia lub nieistnienia znacznej rozbieżności między faktyczną i postrzeganą korupcją sędziowską w danym państwie leżą zasadniczo w (nie-)przejrzystości, tj. (nie-)otwartości lub małomówności systemu sądownictwa. Podkreślono już, że wymiar sprawiedliwości jako trzecia władza w państwie jest do pewnego stopnia skrępowany w swojej polityce informacyjnej przez szczególne obowiązki, które utrudniają skuteczne reagowanie na zewnętrzną krytykę. Są to mianowicie: obowiązek zachowania poufności, włącznie z prawem do uczciwego procesu, poszanowanie domniemania niewinności, a także obowiązek powściągliwości.

56. Poza wymiarem sprawiedliwości, nieodpowiednie zachowanie innych grup zawodowych odgrywa ważną rolę wśród czynników prowadzących do postrzegania korupcji wśród sędziów. Na przykład, w zawisłych sprawach nie jest rzeczą niezwykłą jeśli prokuratorzy i prawnicy stosują taktykę taką jak toczenie sporu za pośrednictwem mediów, w celu wpłynięcia na opinię publiczną.

57. Zasadniczo, wymiar sprawiedliwości musi zaakceptować, że krytyka jest częścią dialogu pomiędzy trzema władzami w państwie oraz ze społeczeństwem jako całością, w którym wolne i zróżnicowane media odgrywają niezastąpioną rolę. Jednakże, istnieje wyraźna granica pomiędzy wolnością wypowiedzi i uprawnioną krytyką z jednej strony, a brakiem szacunku i nieuprawnionym naciskiem na wymiar sprawiedliwości z drugiej strony²⁴. Politycy, inne osoby na stanowiskach publicznych i media, zwłaszcza w zawistych sprawach i podczas kampanii politycznych, mogą używać uproszczonych, populistycznych lub demagogicznych argumentów i celowo wprowadzać w błąd opinię publiczną, żeby przeprowadzać nieodpowiedzialną krytykę wymiaru sprawiedliwości, nie szanując domniemania niewinności. W konsekwencji, może to również stwarzać atmosferę publicznego braku zaufania do wymiaru sprawiedliwości i w niektórych przypadkach może naruszać zasadę uczciwego procesu określoną w Artykule 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (zwanej dalej EKPC)²⁵.
58. Istnieje kilka mechanizmów wzmocnienia niezbędnej legitymacji²⁶ i przejrzystości wymiaru sprawiedliwości, a tym samym publicznego zaufania i wiary w wymiar sprawiedliwości. Można je wszystkie podsumować jako nieodzowność prowadzenia proaktywnej polityki informacyjnej, takiej jak zapewnienie ogólnych informacji dotyczących funkcjonowania systemu sądownictwa i informowania opinii publicznej w delikatnych sprawach, w których czuć „woń” przekupności.
59. CCJE podtrzymuje w tym kontekście punkt widzenia przedstawiony w swojej Opinii Nr 7 (2005) w sprawie wymiaru sprawiedliwości i społeczeństwa, dotyczącej niezbędnego dialogu ze wszystkimi zainteresowanymi w wymiarze sprawiedliwości. W celu wspierania przejrzystości i publicznego zaufania, jak stwierdzono w Opinii Nr 7(2005), sędziowie są odpowiedzialni za używanie zrozumiałego, prostego i jasnego języka w postępowaniach i wyrokach.
60. Prezesi sądów odgrywają kluczową rolę w zwiększaniu przejrzystości w ich sądach. CCJE przypomina wspomnianą wcześniej Opinię Nr 19 (2016) i utrzymuje, że interes społeczeństwa wymaga, aby prezesi sądów informowali opinię publiczną za pośrednictwem mediów o sposobie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości²⁷. Dotyczy to także zawistych sporów. Czasami, szybka i regularna informacja (która może być udzielona bez naruszenia obowiązku poufności) jest kwestią kluczową zanim jeszcze zostanie wydany faktyczny werdykt. Może to przybrać formę komunikatu prasowego lub wywiadu.
61. W tym kontekście CCJE uważa, że prezesi sądów i/lub rzecznicy prasowi (specjaliści ds. relacji z mediami) z wymiaru sprawiedliwości powinni skorzystać z praktycznego szkolenia medialnego.
62. Jednakże, przejrzystości i publicznemu zaufaniu do wymiaru sprawiedliwości sprzyja nie tylko proaktywne podejście do mediów i opinii publicznej, ale w znacznym stopniu

²⁴ Patrz paragraf 52 Opinii CCJE Nr 18 (2015) w sprawie pozycji wymiaru sprawiedliwości i jego relacji do innych władz w państwie w nowoczesnej demokracji.

²⁵ Patrz wyrok ETPC Pesa przeciwko Chorwacji, Nr 40523/08, 8 kwiecień 2010.

²⁶ Opinia CCJE Nr 18 (2015) w sprawie pozycji wymiaru sprawiedliwości i jego relacji do innych władz w państwie w nowoczesnej demokracji zawiera obszernie rozważania co do sposobów zagwarantowania i umocnienia legitymacji wymiaru sprawiedliwości i jednocześnie jego odpowiedzialności.

²⁷ Patrz paragraf 12 Opinii CCJE Nr 19 (2016); patrz również punkt 32 wyżej wspomnianej Opinii Nr 18 (2015).

także sposób traktowania uczestników w postępowaniu sądowym²⁸. Sędzia, który wyjaśnia jego/jej decyzje – a w określonych przypadkach drogę do znalezienia rozwiązania – w zrozumiały sposób zasadniczo wytworzy uczucie sprawiedliwego traktowania nawet ze strony, która ostatecznie przegra sprawę²⁹.

63. Poza tym, CCJE uważa za niezwykle ważne dla postrzegania przejrzystego, sprawiedliwego i bezstronnego wymiaru sprawiedliwości to, żeby sędziowie i prywatni prawnicy, a także prokuratorzy publiczni, podtrzymywali stały dialog, w pełni szanując ich różne zawodowe stanowiska i role, a w szczególności zasadę sędziowskiej niezawisłości. CCJE powtarza w tym kontekście poglądy wyrażone w jej Opinii Nr 16 (2013) w sprawie relacji pomiędzy sędziami i prawnikami³⁰.
64. Tendencja, którą można zaobserwować w niektórych państwach członkowskich polegającą na próbach podważenia systemów wymiaru sprawiedliwości jest prawdziwym zagrożeniem dla zasady rządów prawa i właściwego funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Bez względu na jakiegokolwiek intencje ograniczania uzasadnionych komentarzy opinii publicznej dotyczących pracy sądów, rola ochrony pozycji konstytucyjnej wymiaru sprawiedliwości przypada nie tylko sędziom, lecz także przedstawicielom władzy wykonawczej i ustawodawczej, przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego, mediom i tak dalej. Publiczna krytyka wymiaru sprawiedliwości powinna zawsze spełniać wymogi określone w Artykule 10(2) EKPC i punktu 18 CM/Rec(2010)12.
65. W konsekwencji, CCJE pragnie podkreślić, że obowiązkiem każdego państwa jest zapewnienie wystarczających środków budżetowych dla dobrze wyposażonego wymiaru sprawiedliwości, który będzie mógł wymierzać sprawiedliwość poprzez dobrze uzasadnione i odpowiednio szybkie decyzje³¹.

V. Wnioski i zalecenia

- a. Korupcja wśród sędziów jest jednym z głównych zagrożeń dla społeczeństwa i dla funkcjonowania demokratycznego państwa. Podważa ona sędziowską uczciwość, która ma zasadnicze znaczenie dla rządów prawa i jest podstawową wartością Rady Europy. Staje się ona jeszcze ważniejsza obecnie w kontekście licznych ataków na wymiar sprawiedliwości. Sędziowska korupcja poważnie osłabia publiczne zaufanie do administracji wymiaru sprawiedliwości.
- b. Korupcję sędziów należy rozumieć, dla potrzeb niniejszej Opinii, w szerokim znaczeniu, tak aby obejmowała ona nieuczciwe, oszukańcze lub nieetyczne postępowanie sędziego w celu uzyskania osobistej korzyści lub korzyści dla osób trzecich.
- c. Przyczyny faktycznej korupcji w obrębie wymiaru sprawiedliwości rozciągają się od niewłaściwego wpływu spoza władzy sądowniczej do czynników w obrębie systemu sądownictwa i można je podzielić na kilka kategorii: strukturalne, gospodarcze, społeczne i osobiste.

²⁸ Zostało to już podkreślone w Opinii CCJE Nr 7 (2005) dotyczącej wymiaru sprawiedliwości i społeczeństwa, zwłaszcza w punktach od 24 do 32. Jest to także zgodne z Planem Działania Rady Europy w sprawie wzmocnienia sądowej niezawisłości i bezstronności, CM(2016)36 wersja ostateczna.

²⁹ Patrz Opinia CCJE Nr 11(2008) w sprawie decyzji sądowych.

³⁰ Por. zwłaszcza punkty od 10 do 25.

³¹ Patrz CM/Rec(2010)12, punkty 32-33; Patrz również Opinia CCJE Nr 2(2001), punkty 2-5.

- d. Skuteczne zapobieganie korupcji w ramach systemu sądownictwa w danym państwie zależy w znacznym stopniu od woli politycznej zapewnienia instytucjonalnych, infrastrukturalnych i innych organizacyjnych zabezpieczeń. Najważniejszym zabezpieczeniem w celu zapobiegania korupcji wśród sędziów wydaje się być rozwój i wspieranie prawdziwej kultury sędziowskiej uczciwości.
- e. Ustawodawcze lub innego rodzaju regulacyjne ramy są ważnym zabezpieczeniem przeciwko korupcji. Powinny przewidywać niezależność na wszystkich etapach kariery sędziego: wybór, mianowanie, przeniesienie, promocja i awans, szkolenie, ocena pracownicza i odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Szacunek dla obiektywnych kryteriów rozwoju kariery w wymiarze sprawiedliwości ma pozytywny wpływ na budowanie klimatu sędziowskiej uczciwości.
- f. CCJE stanowczo odradza takie sprawdzanie kandydata, które wykracza poza ogólnie przyjęte sprawdzanie jego kryminalnej przeszłości i sytuacji finansowej. W państwach, w których takie sprawdzanie występuje, powinno być dokonywane w oparciu o kryteria, które podlegają obiektywnej ocenie. Kandydaci powinni mieć prawo dostępu do wszelkich uzyskanych informacji. Należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy kandydatami na sędziów rozpoczynającymi pracę w wymiarze sprawiedliwości a urzędującymi sędziami.
- g. Właściwe władze powinny zawsze zapewniać władzy sądowniczej odpowiednie środki dla godnego i właściwego wypełniania jej zadań. Odpowiednie wynagrodzenia, świadczenia emerytalne i inne świadczenia socjalne, rozsądne obciążenie pracą, odpowiednia infrastruktura robocza i bezpieczeństwo zatrudnienia zarówno dla sędziów jak i pracowników sądu mają zasadnicze znaczenie dla legitymacji i dobrej reputacji systemu sądownictwa. Są to również ważne zabezpieczenia przeciwko korupcji w wymiarze sprawiedliwości.
- h. We wszystkich państwach członkowskich sędziowie powinni otrzymać zbiór przepisów / zasad / wytycznych w zakresie etycznego postępowania. Powinny być one być zilustrowane praktycznymi przykładami i powinny zostać uzupełnione o formalne szkolenie w zakresie etyki, a także o poufne doradztwo etyczne, indywidualne lub w grupie współpracowników. Wymiar sprawiedliwości powinien w tym względzie zapewnić doradztwo w sądach i na szczeblu centralnym.
- i. Sprawny system oświadczeń majątkowych może przyczynić się do identyfikacji i późniejszego uniknięcia konfliktów jeżeli zostaną podjęte odpowiednie kroki, i w związku z tym prowadzić w kierunku większej przejrzystości w obrębie wymiaru sprawiedliwości oraz przyczynić się do budowania klimatu sędziowskiej uczciwości.
- j. Potencjalne konflikty interesów sędziów nie są automatycznie eliminowane przez system losowego przydziału spraw. Dlatego ważnym dla każdego wymiaru sprawiedliwości jest posiadanie solidnych zasad dotyczących wyłączenia sędziów, także na własny wniosek sędziego, w przypadku wyraźnej lub nawet tylko potencjalnej stronniczości w danym przypadku.
- k. Skuteczność wytycznych etycznych zależy od gotowości każdego sędziego do zastosowania ich w jego codziennej pracy. Każdy sędzia ponosi odpowiedzialność, nie tylko za jego/jej własne postępowanie, lecz także za postępowanie wymiaru sprawiedliwości jako całości.
- l. Odpowiednie karne, administracyjne lub dyscyplinarne sankcje za korupcyjne zachowanie sędziego mogą służyć jako silny środek odstraszający a tym samym

mieć skutek zapobiegawczy. Do przypadków sędziowskiej korupcji należy zawsze podchodzić z wyczuciem proporcji.

- m. Odpowiednie stosowanie mechanizmów i instrumentów międzynarodowej współpracy w obszarze zapobiegania korupcji wśród sędziów może być silnym czynnikiem zapobiegawczym, włącznie z instytucjami Rady Europy takimi jak GRECO i Komisja Wenecka, a także innymi organizacjami takimi jak Ogólnoswiatowa Sieć Sędziowskiej Uczciwości ONZ, UNCAC (Konwencja ONZ w sprawie korupcji), OBWE, OECD i inne.
- n. Zjawisko postrzeganej korupcji, w przypadku którego publiczny brak wiary w bezstronność wymiaru sprawiedliwości jest znacznie wyższy niż faktyczna liczba przypadków korupcji, jest zazwyczaj skutkiem systemowych braków na poziomie krajowym dotyczących przejrzystości i otwartości systemu sądownictwa.
- o. Istnieje szereg mechanizmów zwiększenia przejrzystości, a tym samym publicznego zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Mechanizmy te można podsumować jako nieodzowność prowadzenia proaktywnej polityki informacyjnej, takiej jak zapewnienie ogólnej informacji dotyczącej sposobu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz informowanie opinii publicznej w delikatnych sprawach, mając jednakże na uwadze obowiązek zachowania poufności i powściągliwości, uwzględniając prawo do uczciwego procesu i poszanowania domniemania niewinności.