



**REPUBLIKA HRVATSKA
PRAVOSUDNA AKADEMIJA**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



Udruga hrvatskih sudaca
Association of Croatian Judges

**MIŠLJENJE BR. 18 (2015)
Savjetodavnog vijeća europskih sudaca
„Položaj sudbene vlasti i njezin odnos s drugim
državnim vlastima u modernoj demokraciji”**

**Izjava o načelima neovisnosti sudstva
Konferencije predsjednika vrhovnih sudova
Srednje i Istočne Europe
Brijuni, Hrvatska 14. listopada 2015.**



REPUBLIKA HRVATSKA
PRAVOSUDNA AKADEMIJA

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



Udruga hrvatskih sudaca
Association of Croatian Judges

MIŠLJENJE BR. 18 (2015)
Savjetodavnog vijeća europskih sudaca
„Položaj sudbene vlasti i njezin odnos s drugim
državnim vlastima u modernoj demokraciji”

Izjava o načelima neovisnosti sudstva
Konferencije predsjednika vrhovnih sudova
Srednje i Istočne Europe
Brijuni, Hrvatska 14. listopada 2015.

2

Poštovani,

pred Vama se nalazi publikacija u kojoj se objavljuju dva međunarodna dokumenta koji potvrđuju i razvijaju misao o neovisnosti sudstva i njegovom položaju u modernoj demokraciji.

Položaj sudstva u cjelini i njegovo pravilno pozicioniranje u sustavu trodiobe vlasti nije samo sebi svrha. Jačanje položaja sudbene vlasti i uzajamno poštivanje sve tri samostalne i neovisne državne vlasti mora istovremeno jačati i povjerenje građana u pravosudni sustav jer je za zaštitu temeljnih sloboda i ljudskih prava ključna i

nezamjenljiva uloga suca i kako oni kao dužnosnici sudbene vlasti obnašaju svoje dužnosti.

*Oba dokumenta pred vama, **Mišljenje broj 18. Savjetodavnog vijeća Europskih sudaca i Izjava o načelima neovisnosti sudstva Konferencije predsjednika vrhovnih sudova Srednje i Istočne Europe** koji su doneseni gotovo istovremeno veliku pažnju posvećuju odgovornosti sudaca naspram društva i pojavnim oblicima te odgovornosti.*

Vrlo je važno da takvo shvaćanje položaja sudaca kojim se njihova prava, položaj i uloga neodvojivo veže uz njihovu odgovornost dolazi od međunarodnih foruma koje čine suci sami jer se na taj način jasno poručuje da su suci, bez obzira radi li se o sucima zemalja Vijeća Europe ili o predsjednicima Vrhovnih sudova jednog dijela europskog prostora, svjesni svoje uloge i položaja u demokratskom društvu zasnovanom na vladavini prava.

Ova knjižica nije namijenjena samo sucima već jednako tako nositeljima druge dvije vlasti, a sve u svrhu boljeg razumijevanja i prihvaćanja standarda neovisnosti, samostalnosti i učinkovitosti sudbene vlasti, standarda koji se u Republici Hrvatskoj često zanemaruju iako je radi njihovog ostvarivanja uloga i doprinos zakonodavne i izvršne vlasti nezamjenljiva.

Na kraju želim se zahvaliti Pravosudnoj akademiji i Udruzi hrvatskih sudaca koji su zajedničkim naporima omogućili da se ovi dokumenti objave na hrvatskom i engleskom jeziku te sam siguran da će načela i stavovi izneseni u ovom dokumentima biti od neupitne koristi za daljnje izazove koji stoje pred nama u pozicioniranju sudbene vlasti u hrvatskom i europskom prostoru slobode i demokracije.

U Zagrebu, 17. prosinca 2015.

*Predsjednik Vrhovnog suda
Republike Hrvatske
Branko Hrvatin mag.iur*



CCJE(2015)4

London, 16. listopada 2015.

SAVJETODAVNO VIJEĆE EUROPSKIH SUDACA (CCJE)

MIŠLJENJE BR. 18 (2015)

„Položaj sudbene vlasti i njezin odnos s drugim državnim vlastima u modernoj demokraciji”

I. UVOD. OBRAZLOŽENJE I PODRUČJE PRIMJENE MIŠLJENJA

1. Tijekom posljednjih nekoliko desetljeća promijenio se odnos između triju državnih vlasti (zakonodavne, izvršne i sudbene). Izvršna i zakonodavna vlast postale su više međusobno ovisne. Smanjena je ovlast zakonodavne vlasti da poziva izvršnu vlast na odgovornost¹. U isto vrijeme, uloga sudbene vlasti je evoluirala. Broj slučajeva podnesenih sudovima i broj zakonodavnih akata koje sudovi moraju primjenjivati značajno se povećao. Rast izvršne vlasti konkretno je doveo do višestrukih izazova u njezinim radnjama pred sudom, što je opet dovelo do propitivanja opsega uloge sudbene vlasti u nadzoru izvršne vlasti. Stvorio se sve veći

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

broj izazova pred sudovima u pogledu ovlasti i djelovanja zakonodavne vlasti. Slijedom navedenoga, sudbena vlast postala je aktivnija u nadzoru, a ponekad čak i u ograničavanju djelovanja drugih dviju vlasti². Danas, za strane u sudskom sporu i za društvo kao cjelinu, sudski postupak pruža svojevrsni alternativni demokratski prostor gdje se razmjenjuju argumenti između dijela javnosti i državnih vlasti te raspravlja o pitanjima od općeg interesa. Sudovi donosi presude o pitanjima velikog ekonomskog i političkog značaja. Međunarodne institucije, posebice Vijeće Europe i Europski sud za ljudska prava (ESLJP), Europska unija i Sud Europske unije (CJEU), imaju značajan utjecaj u državama članicama, posebice u jačanju neovisnosti sudbene vlasti i njezine uloge u zaštiti ljudskih prava. Štoviše, primjena europskih i međunarodnih pravila i standarda i provedba odluka ESLJP-a i CJEU-a postavljaju nove izazove za pravosudne sustave u državama članicama, a političari ili komentatori ponekad dovode u pitanje način na koji ih sudovi primjenjuju.

2. Iako općenito sve države članice prihvaćaju „diobu vlasti“, brojni sukobi i napetosti koji su se pojavili u posljednjih nekoliko godina stvaraju zabrinutost. Takva zabrinutost izražena je u izvješćima glavnog tajnika Vijeća Europe za 2014. i 2015. godinu³, kao i u izvješćima CCJE-a o stanju za 2013. i 2015. godinu. Primjerice, u nekim zemljama nove političke većine dovele su u pitanje položaj sudaca koji su već imenovani⁴. U 2015. godini glavni tajnik Vijeća Europe istaknuo je nedostatke u izvršenju sudskih odluka⁵. U nekim državama članicama izvršna vlast ostvaruje značajan utjecaj nad upravljanjem pravosudnim sustavom, čime se dovodi u pitanje

² Znanstvenici su utvrdili „globalno širenje sudbene vlasti“: vidjeti Tate i Vallinder (EDS), *Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, 1997.

³ Vidjeti redom izvješća glavnog tajnika: „Stanje demokracije, ljudskih prava i vladavine prava u Europi“ za 2014. i 2015., u daljnjem tekstu redom: „Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2014.)“ i „Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2015)“.

⁴ Vidjeti izvješće CCJE-a o stanju sudbene vlasti i sudaca u državama članicama Vijeća Europe (2013.), stavci 13. – 18.

⁵ Vidjeti Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2015.), str. 14, 17, 27.

institucionalna neovisnost sudbene vlasti i neovisnost pojedinačnih sudaca⁶. Gospodarska kriza i kronični nedostatak fi nanciranja pravosudnog sustava u nekoliko država članica otvaraju pitanje proračunske odgovornosti zakonodavne vlasti prema sudbenoj vlasti⁷. Nepostojanje zakona ili (kao druga krajnost) brzo mijenjanje zakona mogu biti u suprotnosti s načelom pravne sigurnosti⁸. Također je bilo situacija u kojima su pripadnici sudbene vlasti pretrpjeli verbalne napade pripadnika izvršne i zakonodavne vlasti. U 2014. i 2015. glavni tajnik Vijeća Europe primijetio je da su političari i ostali komentatori koji su u posljednjih nekoliko godina javno kritizirali sudske odluke time narušili povjerenje javnosti u sudbenu vlast u različitim zemljama⁹. Određeni politički i medijski krugovi stvorili su dojam da sudbene vlasti nisu dovoljno „odgovorne” prema društvu. Takve komentare, koji su uključivali izjave kojima se dovodi u pitanje „zakonitost” sudbenih vlasti, navele su države članice u odgovoru na upitnik poslan tijekom pripreme ovoga Mišljenja. Jasno je da se svi ti komentari i radnje moraju analizirati uzimajući u obzir činjenicu da danas u većini europskih zemalja tradicionalni izvori vlasti nisu više tako dobro prihvaćeni kao što su bili nekada. Došlo je do smanjenja „poštovanja” prema javnim ustanovama. Isto tako, danas se često može čuti da primjena temeljnih demokratskih načela zahtijeva veću otvorenost i transparentnost u radu javnih institucija. Sve to znači da oni koji su uključeni u pružanje javnih usluga sve više moraju opravdavati način na koji obavljaju svoj posao.

3. Dakle, u skladu s mandatom koji mu je povjerio Odbor ministara, Savjetodavno vijeće europskih sudaca (CCJE) odlučilo je razmotriti zakonitost i odgovornost sudbene vlasti te razmisliti o načinu uspostave dobrih odnosa između triju državnih vlasti u

⁶ Vidjeti Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2015.), str. 20 – 21.

⁷ U pogledu pravne pomoći vidjeti Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2015.), str. 22 – 23.

⁸ Vidjeti Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2015.), str. 19.

⁹ Vidjeti Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2014.), str. 22, Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2015.), str. 27.

modernoj demokraciji i njihovoj odgovornosti jednih prema drugima i prema društvu 21.

stoljeća općenito.

4. U ovom Mišljenju razmatraju se sljedeća pitanja:
 - i. Kakav bi odnos trebao postojati između sudbene vlasti jedne države i njezine zakonodavne i izvršne vlasti?
 - ii. Na kojim osnovama sudbene vlasti uspostavljaju svoje pravo da djeluju kao takve u demokratskom društvu? Kako se dokazuje „zakonitost” sudbene vlasti?
 - iii. U kojoj mjeri i na koji način sudbene vlasti trebaju biti odgovorne prema društvima kojima služe i drugim državnim vlastima?
 - iv. Kako tri grane državne vlasti mogu ostvariti svoje ovlasti na način da postignu i održavaju odgovarajuću ravnotežu između samih sebe i usto djeluju u interesu društva kojemu sve one služe?

U ovom Mišljenju neće se obrađivati temeljna načela neovisnosti sudbene vlasti jer su objašnjena u Mišljenju br. 1 CCJE-a (2001.). O odnosu između sudova im edija raspravljalo se u Mišljenju br. 7 (2005.), Dio C, pa se ni to neće detaljno obrađivati u ovom Mišljenju.

5. Ovo Mišljenje pripremljeno je na temelju prethodnih Mišljenja CCJE-a, dokumenta CCJE-a Magna Carta sudaca (2010.) te relevantnih instrumenata Vijeća Europe, među kojima su Europska povelja o zakonima za suce (1998.) i Preporuka CM/Rec(2010)12 Odbora ministara o sucima: neovisnost, učinkovitost i odgovornosti (u daljnjem tekstu: „Preporuka CM/Rec(2010)12”). U njemu se također uzimaju u obzir sljedeći tekstovi: Kijevske Preporuke OESS-a o neovisnosti sudbene vlasti u istočnoj Europi, južnom Kavkazu i središnjoj Aziji (2010.) – sudska uprava, odabir sudaca i odgovornost (u daljnjem tekstu: „Kijevske Preporuke”); Izvješće Europske mreže sudbenih vijeća (ENCJ) o neovisnosti i odgovornosti sudbene vlasti za 2013. – 2014. (u daljnjem tekstu „Izvješće ENCJ-a za 2013. – 2014.”); izvješća Venecijanske komisije o vladavini prava (ožujak 2011.), o neovisnosti pravosudnog sustava, Dio I.: neovisnost sudaca (ožujak 2010.) i Mišljenje br. 403/2006 Venecijanske komisije o imenovanju sudaca usvojeno na 70. plenarnoj sjednici održanoj 16. – 17.

ožujka 2007. (u daljnjem tekstu: „Venecijanska komisija, imenovanja sudaca, 2007.”); Bangalorška načela ponašanja sudaca (2002.); Izvješća glavnog tajnika Vijeća Europe (2014.) i (2015.); Kodeks iz New Delhija za minimalne standarde neovisnosti sudbene vlasti (Standardi iz New Delhija iz 1982.). U ovom Mišljenju uzeti su u obzir odgovori država članica na upitnik o neovisnosti sudbene vlasti i njezinom odnosu s drugim državnim vlastima u modernoj demokraciji kao i pripremni izvještaj koji je sastavila gđa Anne SANDERS (Njemačka), znanstveni stručnjak kojeg je imenovalo Vijeće Europe. Osim toga, u Mišljenje su uključeni zaključci sa seminara održanog u Strasbourgu 19. ožujka 2015.¹⁰ U Mišljenju su također upotrijebljeni zaključci sa seminara u organizaciji Norveške udruge sudaca održanog u Bergenu (Norveška)

4. lipnja 2015.¹¹

II. USTAVNI OKVIR MODERNE DEMOKRACIJE: KAKO SE U NJEGA UKLAPA SUDBENA VLAST?

6. Općenito je prihvaćeno da načelo diobe vlasti treba biti temelj svake moderne demokratske države¹². Sudbena vlast jedan je od tri osnovna stupa moderne demokratske države te ima jednaku vrijednost kao i ostale dvije vlasti¹³. Sve tri vlasti pružaju javne usluge i moraju jedna drugoj odgovarati za svoje postupke. U demokratskoj državi u kojoj je na snazi vladavina prava, nijedna od tri državne vlasti ne djeluje u vlastitom interesu, već u interesu naroda kao cjeline. U demokratskoj državi u kojoj je na snazi vladavina prava („Etat de droit” ili „Rechtsstaat”), sve tri vlasti moraju djelovati na temelju zakona i u okviru ograničenja propisanih zakonom. Odgovori država članica koje su dale u upitniku pokazuju da sve države članice priznaju ta temeljna načela.

¹⁰ Osim članova Radne skupine CCJE-a, na seminaru su sudjelovali profesor Robert Hazell (Odsjek za proučavanje Ustava, University College, London, Velika Brita-

7. U demokratskom društvu odgovornost je na zakonodavcu da uspostavi pravni okvir u kojem i zahvaljujući kojem društvo funkcionira. Izvršna vlast odgovorna je za upravljanje društvom (u mjeri u kojoj je taj zadatak povjeren javnim dužnosnicima), u skladu s pravnim okvirom koji je odredila zakonodavna vlast. Funkcija sudbene vlasti jest da sudi o odnosima između članova društva i države te između samih članova društva. Sudbena vlast također se često poziva suditi

nija), g. Andrew Drzemczewski (voditelj Odjela za pravne poslove i ljudska prava u Tajništvu Parlamentarne skupštine Vijeća Europe), gđa Anna Maria Telvis i gospođa Ann Speck (Udruga za ljudska prava) i g. Ziya Tanyar (Tajništvo Venecijanske komisije Vijeća Europe).

- ¹¹ Zaključci koje su iznijeli prof Jørn Øyrehagen Sunde (Sveučilište u Bergenu), gđa Hanne Sophie Greve (predsjednica Prizivnog suda Gulating, bivša sutkinja pri Europskom sudu za ljudska prava) i gđa Ingjerd Thune (predsjednica Norveške udruge sudaca).

- ¹² Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), stavak 16.

- ¹³ Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), stavak 11.; vidjeti također dokument Magna Carta sudaca (2010.), stavak 1.

o odnosu između dvije ili čak sve tri državne vlasti¹¹. Sve to mora biti izvedeno u skladu s načelima vladavine prava. Neovisan i učinkovit pravosudni sustav jedan je od temelja vladavine prava¹². Stoga cilj svakog neovisnoga i učinkovitoga pravosudnog sustava mora biti da osigura pošteno, nepristrano suđenje u pravnim sporovima štiteći na taj način prava i slobode svih osoba koje traže pravdu. Kako bi se postigao taj cilj, sud mora u svakom konkretnom slučaju pronaći relevantne činjenice u pravičnom postupku, primjenjivati zakon i mora pružiti učinkovite pravne lijekove. U kaznenim predmetima sudovi moraju nepristrano i samostalno odlučiti o tome trebaju li i na koji način određeni

¹¹ CCJE potvrđuje da ovaj posljednji zadatak ponekad provodi ustavni sud te da se u nekim sustavima ustavni sudovi ne smatraju nužno dijelom sudbene vlasti.

¹² Vidjeti Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2014.), str. 22.

postupci biti kažnjeni¹³. U suvremenim demokratskim državama neovisna sudbena vlast osigurat će da se vlade mogu pozivati na odgovornost za svoje postupke koji su podložni sudskom nadzoru te će biti odgovorna za ispravnu primjenu propisno donesenih zakona. Sudbena vlast također osigurava, u većoj ili manjoj mjeri (ovisno o ustavnim odredbama u pojedinoj državi), da su zakoni u skladu sa svim relevantnim ustavnim odredbama ili višim zakonima, kao što su zakoni Europske unije¹⁴.

8. Vrlo različite povijesti, kulture i pravne tradicije država članica Vijeća Europe dovele su do različitih „modela” ustavnih struktura koji se, u mnogim slučajevima, neprestano razvijaju. Globalizacija i rastući utjecaj međunarodnih i europskih organizacija traže promjene ustavnih struktura pojedinih država članica. Konkretno, odluke ESLJP-a znatno su pridonijele unapređenju zaštite ljudskih prava i neovisnosti sudbene vlasti te su imale utjecaj na ustave država članica. Međutim, svi ti utjecaji doveli su i do sukoba u odnosu između triju državnih vlasti, posebice u odnosima između sudbene vlasti i druge dvije vlasti.
9. U načelu, tri vlasti demokratske države trebale bi biti komplementarne, da nijedna od njih nije „glavna” ili dominantna nad drugima¹⁵. U demokratskoj državi vrhovnu vlast u konačnici predstavlja volja naroda, izražena kroz odgovarajući demokratski postupak (suverenitet naroda). Također je iluzorno vjerovati da bi jedna od triju državnih vlasti mogla funkcionirati potpuno odvojeno od drugih. Tri vlasti ovise jedna o drugoj kako bi osigurale cjelovitost javnih usluga potrebnih u demokratskom društvu. Dakle, dok zakonodavna vlast pruža zakonski okvir, sudbena vlast ga mora tumačiti i primijeniti na temelju svojih odluka, a izvršna vlast često je odgovorna za izvršenje sudskih odluka u interesu društva¹⁹. Na taj način tri vlasti funkcioniraju u

¹³ Vidjeti također za funkcije sudbene vlasti: Garapon, Perdrille, Bernabé, *La prudence et l'autorité: L'offi ce du juge au XXIe siècle*, synthèse du rapport de l'IHEJ (2013.).

¹⁴ Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), stavak 11.

¹⁵ Alexander Hamilton, u eseju *Federalist 78*, opisao je sudbenu vlast kao najmanje opasnu od tri vlasti jer „nema utjecaj ni na mač ni na blagajnu..... Može se s ra-

odnosu međuovisnosti, odnosno konvergencije i divergencije. Prema tome, ne može nikada doći do potpune „diobe vlasti”²⁰. Naprotiv, tri državne vlasti funkcioniraju kao sustav provjera i ravnoteža zbog kojega su sve one odgovorne u interesu društva kao cjeline. Stoga je potrebno prihvatiti da je postojanje određene razine napetosti između vlasti u demokratskoj državi neizbježno. Ako postoji takva „kreativna napetost”, time se pokazuje da svaka vlast provodi nužnu provjeru ostalih vlasti i time pridonosi održavanju odgovarajuće ravnoteže. Ako nema takvih napetosti između triju vlasti, mogla bi nastati sumnja da su jedna ili dvije vlasti prestale pozivati ostale na odgovornost u ime društva kao cjeline te da je taj način jedna ili više vlasti stekla nadmoć nad drugima. Dakle, napetosti između sudbene vlasti i drugih dviju državnih vlasti ne moraju nužno biti viđene kao prijetnja sudbenoj vlasti ili njezinoj neovisnosti, nego kao znak da sudbena vlast ispunjava svoju ustavnu obvezu pozivanja drugih vlasti na odgovornost u ime društva kao cjeline.

III. NEOVISNOST SUDBENE VLASTI I DIOBA VLASTI

10. Sudbena vlast mora biti neovisna kako bi ispunila svoju ulogu u odnosu na druge državne vlasti, društvo u cjelini i strane u sudskim sporovi-

zlogom reći da nema ni SNAGU ni VOLJU, nego samo sud; i u konačnici ovisi o pomoći izvršne vlasti čak i za učinkovitost svojih presuda”. Hamiltonovo stajalište ne mora odražavati stvarnu situaciju u pogledu moći koju sudbena vlast ima nad radnjama izvršne ili čak zakonodavne vlasti u Europi 21. stoljeća.

¹⁹ Vidjeti Mišljenje br. 13 CCJE-a (2010.) o ulozi sudaca u izvršenju sudskih odluka.

²⁰ Vidjeti Aharon Barak, „The Judge in a Democracy” (Princeton Press 2008.), poglavlje 2.

ma¹⁶. Neovisnost sudaca nije isključivo pravo ili povlastica koja im je odobrena u njihovom vlastitom interesu, već im je zajamčena u interesu vladavine prava i svih onih koji traže i očekuju pravdu.

¹⁶ Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), stavak 11., 12.

Neovisnost sudbene vlasti jest sredstvo kojim se osigurava nepristranost sudaca. Stoga je ona preduvjet kako bi se svim građanima (i ostalim državnim vlastima) zajamčila jednakost pred sudovima¹⁷. Neovisnost sudbene vlasti neizostavan je element njezine dužnosti da donosi nepristrane odluke¹⁸. Samo nezavisna sudbena vlast može učinkovito zajamčiti poštovanje prava svih članova društva, posebice onih skupina koje su ugrožene ili nepopularne¹⁹. Dakle, neovisnost je temeljni uvjet koji omogućuje sudbenoj vlasti da štiti demokraciju i ljudska prava²⁰.

11. Načelo diobe vlasti samo je po sebi jamstvo neovisnosti sudbene vlasti²¹. Međutim, unatoč tome što je važnost neovisnosti sudbene vlasti često bila naglašavana, mora se istaknuti da nitko, uključujući sudbenu vlast, ne može biti potpuno neovisan od svakog utjecaja, posebice socijalnih i kulturnih utjecaja u okviru društva u kojem djeluje. Naposljetku, „nijedan čovjek nije otok, sasvim sam za sebe”²². Nijedna sudbena vlast, baš kao ni bilo koja druga vlast u demokratskoj državi, nije potpuno neovisna. Sudbena se vlast oslanja na druge da joj osiguraju sredstva i usluge, posebice na zakonodavnu vlast da osigura

¹⁷ Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), stavak 9.

¹⁸ Na primjer: svi se engleski i velški suci na imenovanju moraju zakleti da će donositi presude „prema zakonima i običajima ovog Kraljevstva, bez straha ili pogodovanja, naklonosti ili zle namjere”.

¹⁹ Vidjeti primjerice presude ESLJP-a u sljedećim predmetima: *Oršuš protiv Hrvatske* od 16.3.2010. – 15766/03 - stavak 147.; *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* od 22.12.2009. – 27996/06 i 34836/06 - stavak 43.; *Muñoz Díaz protiv Španjolske* od 8.12.2009. – 49151/07 – stavak 61., *D.H. i ostali protiv Ukrajine* od 23.11.2007. – 57325/00 – stavak 176.; *Gorzelik protiv Poljske* od 17.2.2014. – 44158/98, stavci 89. – 90., *Metropolitanska crkva Besarabije protiv Republike Moldove* od 13.12.2001. – 45701/99 – stavak 116., *Sidiropoulos protiv Grčke* od 10.7.1998. – 26695/95 – stavak 41. Za zaštitu manjina od strane sudova vidjeti: *Sandalow*, *Judicial Protection of Minorities*, Mich. L. Rev. 75 (1977.) 1162, *Cover*, *The Origins of Judicial Activism in the Protection of Minorities*, Yale Law School Legal Repository (1982.).

²⁰ Vidjeti *Volkov protiv Ukrajine* od 9.1.2013. – 21722/11 – stavak 199.

²¹ Vidjeti također Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2014.), str. 22.

²² Engleski pjesnik John Donne u djelu „Meditation XVII”.

fi nancije i pravni okvir koji ona mora tumačiti i primjenjivati. Iako je zadatak donošenja presuda u skladu sa zakonom povjeren sudbenoj vlasti, javnost se oslanja na izvršnu vlast da će izvršiti sudske odluke. Propusti u izvršavanju sudske odluke potkopavaju sudbenu vlast i dovode u pitanje diobu vlasti²³. Iako sve tri vlasti dijele odgovornost u pogledu jamčenja postojanja odgovarajuće diobe između njih, ni to načelo ni načelo neovisnosti sudbene vlasti ne bi trebalo isključiti dijalog između državnih vlasti. Naprotiv, postoji temeljna potreba za pristojnim dijalogom između svih njih koji uzima u obzir potrebnu razdvojenost, kao i nužnu međuovisnost vlasti. Međutim, i dalje je neophodno da sudbena vlast ostane na udaljenosti od neprikladnih odnosa s drugim državnim vlastima i nepriličnog utjecaja s njihove strane²⁴.

IV. ZAKONITOST SUDBENE VLASTI I NJEZINIH ELEMENATA

A. VAŽNOST ZAKONITOSTI

12. Svaka od triju državnih vlasti ima vrlo značajnu ovlast. Zakonodavna vlast izrađuje zakone i raspodjeljuje državni proračun. Izvršna vlast upotrebljava svoje ovlasti, koje znaju ići i do upotrebe fi žičke sile (u okviru zakona) kako bi podržala i provodila zakone određene države. Sudbena vlast donosi odluke u predmetima od temeljne važnosti za građane pojedince i za društvo u cjelini, ali svojim presudama i rješenjima utječe i na uobičajene predmete pojedinaca koji traže pomoć od sudova. Kako bi to mogli raditi, sucima su dodijeljena vrlo široka prava i ovlasti. Ta prava i ovlasti ostvaruju se u ime društva kao cjeline. Prema tome, društvo i druge državne vlasti moraju se uvjeriti da svi oni koji imaju prava i ovlasti (odnosno suci pojedinačno i kolektivno) imaju i zakonit temelj na kojem će ih ostvarivati u ime društva kao cjeline. U svim

²³ Vidjeti Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2015.), str. 14, 17, 27. Vidjeti također Mišljenje br. 13 CCJE-a (2010.) o ulozi sudaca u izvršenju sudske odluke.

²⁴ Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), stavak 11.

modernim demokratskim državama barem jedno tijelo zakonodavne vlasti izravno biraju građani države. Stoga se može nedvojbeno reći da zakonodavne i izvršne vlasti čiji su predstavnici izabrani (izravno ili neizravno) moraju imati „demokratsku zakonitost”. Sasvim je opravdano postaviti pitanje: odakle proizlazi „zakonitost” sudbene vlasti?

B. RAZLIČITI ELEMENTI ZAKONITOSTI SUDBENE VLASTI

(1) Sudbena vlast kao cjelina

13. Sudbena vlast stvorena je kao dio ustavnog okvira demokratskih država koje su utemeljene na vladavini prava. Po defn niciji, ako je ustavni okvir neke države zakonit, onda je sudbena vlast u okviru tog ustava jednako zakonita i nužna, kao sastavni dio demokratske države, kao i ostale dvije vlasti²⁵. Sve države članice imaju neki oblik ustava koji je na različite načine (npr. tradicijom ili općim izborima) prihvaćen kao zakonit temelj države. Ustavi svih država članica priznaju i stvaraju (eksplicitno ili implicitno) ulogu sudbene vlasti koja treba omogućiti poštovanje vladavina prava i donositi odluke u sporovima primjenjujući zakon u skladu sa zakonodavstvom i sudskom praksom. Dakle, činjenica da ustav stvara sudbenu vlast kako bi obavljala navedenu ulogu može samo dodijeliti zakonitost sudbenoj vlasti kao cjelini. Pri donošenju odluka u sporovima, svaki sudac ostvaruje svoje ovlasti kao dio sudbene vlasti. Prema tome, sama činjenica da je sudbena vlast dio ustava države daje zakonitost ne samo sudbenoj vlasti u cjelini, već i svakom pojedinačnom sucu.

²⁵ Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), stavak 11.; vidjeti također dokument Magna Carta sudaca (2010.), stavak 1.

(2) Ustavna ili formalna zakonitost pojedinačnih sudaca

14. U svrhu obnašanja sudačkih dužnosti ozakonjenih ustavom, svaki sudac treba biti imenovan i tako postati dio sudbene vlasti. Svaki pojedinačni sudac, koji je imenovan u skladu s ustavom i drugim važećim propisima, time stječe njegov ili njezin ustavni autoritet i ustavnu zakonitost. Imenovanje u skladu s ustavnim i zakonskim propisima implicitno dodjeljuje svakom sucu autoritet i odgovarajuće ovlasti za primjenu zakona onako kako ih je izradila zakonodavna vlast ili kako su ih protumačili drugi suci. Zakonitost dodijeljena pojedinačnom sucu njegovim imenovanjem u skladu s ustavom i drugim pravnim propisima pojedine države predstavlja „ustavnu ili formalnu zakonitost” pojedinačnog suca.
15. CCJE je utvrdio različite metode imenovanja sudaca u državama članicama Vijeća Europe²⁶. U njih ubrajamo, na primjer, imenovanje koje provodi sudbeno vijeće ili neko drugo neovisno tijelo, izbor u parlamentu ili imenovanje od strane izvršne vlasti. Kao što je CCJE istaknuo, svaki sustav ima svoje prednosti i nedostatke²⁷. Može se reći da imenovanje od strane parlamenta i, u manjoj mjeri, izvršne vlasti, može dati dodatnu demokratsku zakonitost²⁸, iako te metode imenovanja nose sa sobom rizik od politizacije i ovisnosti o tim drugim vlastima²⁹. Za suočavanje s navedenim rizicima CCJE savjetuje da se svaka odluka koja se odnosi na imenovanje ili karijeru suca temelji na objektivnim kriterijima i da je donese neovisno tijelo ili da se temelji na jamstvima kako bi se osiguralo da se donosi isključivo na temelju

²⁶ Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), stavci 19. – 23.; vidjeti također izvješće Venecijanske komisije „Imenovanja sudaca”, 2007., stavci 9. – 17.

²⁷ Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), stavak 33.

²⁸ Vidjeti npr.: Fabian Wittreck, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, Mohr–Siebeck, Tübingen, 2006. On tvrdi da zakonitost svih dužnosnika u državi proizlazi iz konačnici iz „volje naroda” (čl. 20. stavak (2) njemačkog Ustava). Sličan argument može se iznijeti i za druge ustave. Vidjeti primjerice članak 3. Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789., integrirane u francuski Ustav: „Načela svakog suvereniteta nalaze se jedino u narodu” („Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation”).

²⁹ Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), stavak 33.

takvih kriterija³⁰. CCJE također preporučuje sudjelovanje neovisnoga tijela sastavljenoga od značajnog broja sudaca koje su demokratskim putem izabrali drugi suci u odlukama koje se tiču imenovanja ili napredovanja sudaca³¹. Ustavna zakonitost pojedinačnih sudaca koji imaju sigurnost mandata ne smije se ugroziti zakonodavnim ili izvršnim mjerama nastalima kao posljedica promjena u političkoj vlasti.

(3) Funkcionalna zakonitost pojedinačnih sudaca

16. Imenovanje sudaca u skladu s ustavom i zakonima države, ostvarivanje ustavne uloge sudaca koja se sastoji od donošenja presuda u sporovima u skladu s pravnim okvirom koji je uspostavila zakonodavna vlast te nužnost toga da se svaki sudac obveže da će raditi poštujući utvrđene zakonske odredbe o ponašanju – sve to daje sucima početnu zakonitost. Ali zakonitost se ne može tu zaustaviti. Kao što je CCJE prethodno istaknuo, povjerenje koje javnost ima u sudsku vlast i poštovanje prema njoj jamstvo su učinkovitosti pravosudnog sustava³⁷. Za postizanje i neprestano održavanje zakonitosti svaki pojedinačni sudac, kao i sudbena vlast u cjelini, moraju zadobiti i zadržati povjerenje javnosti. Ova druga vrsta zakonitosti može se nazvati „funkcionalna zakonitost”.
17. „Funkcionalna zakonitost” mora se zaslužiti radom na najvišoj mogućoj razini kvalitete koji je u skladu s visokim etičkim standardima. U svojim je prethodnim Mišljenjima CCJE objasnio različite aspekte dobrog rada sudstva i načine održavanja i poboljšanja kvalitete i učinkovitosti pravosudnih sustava u interesu društva. CCJE je tako oblikovao više Mišljenja o različitim

³⁰ Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), stavak 37.

³¹ Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), stavak 45., zaključak 4.; Mišljenje br. 10 CCJE-a (2007.), stavci 48. – 51. Prema Europskom sudu za ljudska prava, imenovanja sudaca koja provode zakonodavne i izvršne vlasti dopuštena su dok god

načinima postizanja toga, odnosno o početnoj i naknadnoj obuci sudaca³⁸, pravičnom suđenju u

imenovani suci nisu izloženi utjecajima ili pritiscima prilikom obavljanja svoje uloge donošenja presuda. Vidjeti: *Flux protiv Republike Moldove* od 3.7.2007. – 31001/03– stavak 27. O pojmu diobe vlasti i njegovoj važnosti za imenovanja sudaca također je raspravljao ESLJP: vidjeti *Volkov protiv Ukrajine* od 9.1.2013. – 21722/11 - stavak 109., i *Maktouf i Damjanović protiv Bosne i Hercegovine* od 18.7.2013. – 34179/08 – stavak 49. Venecijanska komisija smatra imenovanje redovnih sudaca putem glasovanja u parlamentu neprimjerenim (Venecijanska komisija, „Imenovanja sudaca”, 2007., stavak 12.) te preporučuje imenovanje od strane sudbenog vijeća sastavljenoga od značajnog broja ili većine članova koje su odabrali sami suci: Venecijanska komisija, „Imenovanja sudaca”, 2007., stavak 29.

³⁷ Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), stavak 22.

³⁸ Vidjeti Mišljenje br. 4 CCJE-a (2003.).

razumnom roku³², učinkovitoj primjeni međunarodnog i europskog prava³³, sudbenim vijećima u službi društva³⁴, kvaliteti sudskih odluka³⁵, učinkovitoj provedbi sudskih odluka³⁶, informacijskim tehnologijama³⁷, specijalizaciji sudaca³⁸ i vrednovanju sudaca³⁹. CCJE je izjavio da, u cilju pružanja sudskih usluga visoke kvalitete, sudbena vlast mora također na odgovarajući način surađivati s tužiteljima⁴⁰ i odvjetnicima⁴¹. Primjenom tih načela pojedinačni suci i sudstvo u cjelini trebali bi postići općeniti cilj donošenja presuda najveće moguće kvalitete u skladu s visokim etičkim standardima. Pojedinačni suci i sudstvo u cjelini očuvat će

³² Vidjeti Mišljenje br. 6 CCJE-a (2004.).

³³ Vidjeti Mišljenje br. 9 CCJE-a (2006.).

³⁴ Vidjeti Mišljenje br. 10 CCJE-a (2007.).

³⁵ Vidjeti Mišljenje br. 11 CCJE-a (2008.).

³⁶ Vidjeti Mišljenje br. 13 CCJE-a (2010.).

³⁷ Vidjeti Mišljenje br. 14 CCJE-a (2011.).

³⁸ Vidjeti Mišljenje br. 15 CCJE-a (2012.).

³⁹ Vidjeti Mišljenje br. 17 CCJE-a (2014.).

⁴⁰ Vidjeti Mišljenje br. 12 CCJE-a (2009.).

⁴¹ Vidjeti Mišljenje br. 16 CCJE-a (2013.).

zakonitost i poštovanje svojih građana svojom učinkovitošću i kvalitetom svojega rada.

18. Suci moraju ispunjavati svoje dužnosti poštujući odredbe utvrđene u disciplinskim i postupovnim propisima⁴² i (očito) kaznenom zakonu. Ovlasti suca povezane su s vrijednostima istine, pravde, poštenja i slobode. Stoga suci moraju obavljati svoje dužnosti u skladu s najvišim standardima profesionalnog ponašanja⁴³. U svojem Mišljenju br. 3 (2002.) CCJE je analizirao takve standarde i načela profesionalnog ponašanja⁴⁴. Rad u okviru tih načela jamči zakonitost pojedinačnih sudaca koji su dio sudbene vlasti kao cjeline.
19. Kao i sve druge vlasti, tako i sudbena mora zaslužiti povjerenje javnosti pokazujući odgovornost prema društvu i drugim državnim vlastima⁴⁵.
Stoga je potrebno ispitati zašto i kako sudbena vlast i pojedinačni suci moraju biti odgovorni prema društvu.

V. ODGOVORNOST SUDBENE VLASTI

A. ZAŠTO JE ODGOVORNOST VAŽNA?

20. U posljednjih nekoliko godina javne službe postale su otvorenije i prihvatile to da moraju pružati bolja objašnjenja svojeg rada građanima kojima stoje na usluzi. Kao posljedica toga, pojam odgovornosti prema javnosti postaje sve važniji u javnom životu⁴⁶.

⁴² Jedan primjer potrebnog postupovnog propisa jest potreba da sudac sam sebe izuzme tamo gdje može postojati stvarni ili pretpostavljeni sukob interesa.

⁴³ Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), stavak 8.

⁴⁴ Vidjeti također Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2015.), str. 9.

⁴⁵ U svojem Izvješću za 2013. – 2014. ENCJ je objasnio da sudbena vlast koja traži neovisnost, ali odbija biti odgovorna prema društvu, neće uživati povjerenje društva. Vidjeti Izvješće ENCJ-a za 2013. – 2014., str. 4.

⁴⁶ Za raspravu o odgovornosti sudbene vlasti vidjeti: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson i Patrick o'Brien, „The Politics of Judicial Independence in the UK’s Changing Constitution”, Cambridge University Press, 2015., str. 16 – 22.

Javno tijelo bit će „odgovorno” ako pruži objašnjenja za svoje postupke i, što je jednako važno, preuzme odgovornost za njih. Ta „odgovornost” jednako je važna za sudbenu vlast kao i za ostale državne vlasti, jer je uloga svih njih služiti građanima⁴⁷. Štoviše, pod uvjetom da se održava odgovarajuća ravnoteža, načela neovisnosti i odgovornosti sudbene vlasti nisu nepomirljive suprotnosti. U pravosudnom kontekstu pojam „odgovornost” treba shvatiti kao da uključuje obvezu izvještavanja, to jest, navođenja razloga i objašnjavanja odluka i ponašanja u pogledu predmeta u kojima suci moraju presuditi. „Odgovornost” ne znači da je sudbena vlast odgovorna ili podređena drugoj državnoj vlasti jer bi se time izdala njezina ustavna uloga neovisnoga tijela čija se funkcija sastoji u donošenju nepristranih presuda koje su u skladu sa zakonom. Kad bi sudbena vlast bila „odgovorna” drugim državnim vlastima u smislu da je odgovorna ili podređena njima, onda sudbena vlast ne bi mogla, u predmetima koji uključuju te druge državne vlasti, ispuniti svoju ustavnu ulogu kao što je gore navedeno.

21. Sudbena vlast (kao i ostale dvije državne vlasti) pruža javnu uslugu. Očigledno je samo po sebi da ona treba biti odgovorna (u prethodno navedenom smislu) prema društvu kojem služi. Sudska vlast mora svoje ovlasti primjenjivati u interesu vladavine prava i onih koji traže i očekuju pravdu⁴⁸. Dakle, sudbena vlast ima odgovornost prikazivati ostalim državnim vlastima i društvu u cjelini načine primjene svoje ovlasti, autoriteta i neovisnosti⁴⁹. Korisnici suda zahtijevaju sve veću učinkovitost sudskoga sustava, a na važnosti sve više dobiva i bolji pristup sudovima⁵⁰. Učinkovitost i dostupnost smatraju se dvama aspektima kojima se pokazuje

⁴⁷ O važnosti dobrog upravljanja i sudbene vlasti možete pronaći u Mišljenju br.7 CCJE-a (2005.), Mišljenju br. 10 CCJE-a (2007.) i Mišljenju br. 14 CCJE-a (2011.).

⁴⁸ Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), stavak 11., Mišljenje br. 10 (2007.), stavak 9.

⁴⁹ Vidjeti Izvješće ENCJ-a za 2013. – 2014., str. 13.

⁵⁰ Vidjeti Mišljenje br. 6 CCJE-a (2004.), stavak 1.

„odgovornost”. CCJE je već prije prepoznao te trendove. Navodeći da, u demokratskom društvu, sudstvo treba omogućivati pravdu na najvišoj razini kvalitete i uz odgovarajuću odgovornost prema društvu, CCJE je istaknuo jedan aspekt sudske „odgovornosti” prema društvu u cjelini⁵¹.

22. Postoje i drugi razlozi zbog kojih bi sudbena vlast trebala biti odgovorna drugim državnim vlastima u prethodno navedenom smislu. Prvo, zakonodavna je vlast ta koja stvara zakonodavni okvir koji sudbena vlast primjenjuje. Dakle, zakonodavna vlast ima pravo, na temelju pravilno formuliranih razloga, tražiti objašnjenje o tome kako sudbena vlast u svojim odlukama tumači i primjenjuje zakone koje je ona donijela. Drugo, za ispunjavanje svojih dužnosti prema društvu sudbena vlast dobiva fi nancijska sredstva putem odluka zakonodavne vlasti i, u mnogim državama članicama, izvršne vlasti. Kao što je CCJE prethodno naglasio, opća načela i standardi Vijeća Europe nameću državama članicama obvezu da stave na raspolaganje fi nancijska sredstva koja odgovaraju potrebama različitih pravosudnih sustava⁵². Iz odgovora na upitnik CCJE-a jasno je vidljivo da se administrativna i fi nancijska autonomija pravosudnih sustava znatno razlikuju u pojedinim državama članicama. CCJE je preporučio povećanje administrativne i fi nancijske autonomije sudova kako bi se zaštitila neovisnost sudbene vlasti⁵³. Međutim, bez obzira na način organizacije upravljanja proračunom i administracijom sudbene vlasti u određenoj državi, resurse joj dodjeljuje parlament i u konačnici dolaze od poreznih obveznika. Dakle, baš kao što su zakonodavna i izvršna vlast odgovorne za način na koji dodjeljuju sredstva, tako i sudbena vlast mora objasniti društvu način na koji troši fi

⁵¹ Vidjeti Mišljenje br. 17 CCJE-a (2014.), stavak 23.

⁵² Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, stavak 32., Mišljenje br. 2 CCJE-a (2001.), stavak 4.; Mišljenje br. 10 (2007.), stavak 37.; Mišljenje br. 17 (2014.), stavak 35.

⁵³ Vidjeti Mišljenje br. 2 CCJE-a (2001.), stavak 14. i Mišljenje br. 10 (2007.), stavak 12.

nancijska sredstva koja su joj dodijeljena za ispunjavanje njezinih dužnosti prema društvu⁵⁴.

B. KAKO SE ODGOVORNOST TREBA PROVODITI?

(1) Za što bi sudbena vlast trebala snositi odgovornost?

23. Sudstvo ima za cilj rješavanje sporova i, odlukama koje donosi, sudbena vlast ispunjava i „normativnu” i „edukativnu” ulogu, pružajući građanima relevantne smjernice, informacije i jamstva u pogledu zakona i njegove praktične primjene⁵⁵. Stoga sudbena vlast mora prije svega biti odgovorna u pogledu rada sudaca u donošenju odluka u predmetima koji su izneseni pred njih, preciznije, u pogledu njihovih odluka i razloga za donošenje istih. Sudske odluke moraju biti podložne kontroli i žalbi⁵⁶. Ovu glavnu obvezu mogli bismo nazvati „pravosudna odgovornost”. U skladu s temeljnim načelom neovisnosti sudbene vlasti, žalbeni je sustav u načelu jedini način na koji sudska odluka može biti poništena ili izmijenjena nakon što je donesena i jedini način na koji se suci mogu pozivati na odgovornost za svoje odluke, osim ako nisu postupali u zloj vjeri.
24. U zemljama u kojima su suci odgovorni za upravljanje sudskim sustavom (što ponekad uključuje upravljanje sudskim proračunom), sudbena vlast mora za svoje upravljanje odgovarati drugim državnim vlastima i društvu u cjelini⁵⁷. U ovom području, suci kojima je povjereno upravljanje javnim sredstvima u načelu su

⁵⁴ Ostale državne vlasti imaju dužnost osigurati fi nancijska sredstva koja su u skladu s potrebama pravosudnoga sustava: Mišljenje br. 2 CCJE-a (2001.).

⁵⁵ Vidjeti Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.), stavak 7.

⁵⁶ U svom članku „Reconciling independence and accountability un judicial systems”, 3 *Utrecht Law Review* (2007.), str. 26, 31 – 32, Contini i Mohr nazvali su to „pravna i pravosudna odgovornost”.

⁵⁷ U svom članku „Reconciling independence and accountability un judicial systems”, 3 *Utrecht Law Review* (2007.), str. 26, 33 – 34, Contini i Mohr nazvali su to „upravljačka odgovornost”.

u istom položaju kao i bilo koje druge javno tijelo koje je odgovorno za trošenje novca poreznih obveznika.

(2) Kome suci trebaju odgovarati?

25. Suci pojedinačno i sudbena vlast u cjelini odgovorni su na dvije razine. Prvo, oni su odgovorni (u gore navedenom smislu) prema stranama u sporu koje traže pravdu u okviru određenog sudskog postupka. Drugo, oni su odgovorni (u istom smislu) prema drugim državnim vlastima i, preko njih, prema društvu u cjelini.

(3) Na koji način se to provodi?

(a) Različiti elementi odgovornosti

26. Postoje različiti oblici odgovornosti. Prvo, kao što je gore objašnjeno, suci se pozivaju na odgovornost za svoje odluke putem žalbenoga postupka („pravosudna odgovornost“). Drugo, suci moraju raditi na transparentan način. Održavajući javna saslušanja i donoseći obrazložene presude koje su dostupne javnosti (osim u iznimnim okolnostima), suci će objasniti svoje postupke i svoje odluke stranama u sporu koje traže pravdu. Na taj način suci također odgovaraju za svoje postupke ostalim državnim vlastima i društvu u cjelini. Ovaj oblik odgovornosti može se opisati kao „odgovornost objašnjavanja“. Treće, ako je sudac poduzeo neprimjerene radnje, on/ona mora biti pozvan na odgovornost na rigorozniji način, npr. primjenom disciplinskih postupaka i, po potrebi, kaznenoga zakona. To možemo nazvati „kaznenom odgovornošću“.

(b) Odgovornost obrazlaganja odluka

(i) Javna saslušanja i presude

27. Temeljna pravila rada sudstva, kao što je zahtjev za održavanjem javnih saslušanja i donošenja razumnih presuda koje su dostupne javnosti, zasnivaju se na načelu prema kojem suci moraju odgovarati za svoja ponašanja i odluke. U javnim saslušanjima suci će saslušati izjave strana u sporu i svjedoka kao i izlaganja odvjetnika. Suci će (najčešće) objasniti zakon pred javnosti. Javnost može prisustvovati javnim saslušanjima na sudu kako bi se bolje upoznala sa zakonima i ponašanjem suca (ili sudaca) prema stranama u sporu⁵⁸. Ovaj postupak otvoren javnosti osigurava pošteno suđenje u skladu s člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Štoviše, sudjelovanjem na saslušanjima (ili, u nekim državama, praćenjem saslušanja na televizijskom programu⁵⁹ ili putem interneta) te pregledavanjem izvješća o saslušanjima, javnost ima mogućnost boljeg razumijevanja sudskog postupka. Na taj se način suci i sudbena vlast općenito također pozivaju na odgovornost. Iako su formalna postupovna pravila važna za povjerenje javnosti u sudbenu vlast, konkretna iskustva građana koji su promatrali sudbenu vlast na djelu te dostupnost točnih informacija objavljenih u medijima u pogledu vođenja pojedinačnih postupaka, predstavljaju odlučujući čimbenik⁶⁰.
28. Suci moraju navesti razloge za svoje odluke, koje bi također trebale biti javno dostupne, osim u iznimnim okolnostima. Na taj način suci snose odgovornost za svoje odluke i omogućuju stranama u sporu i društvu u cjelini da shvate i propituju njihovo rasuđivanje. Stoga, kao što je CCJE prethodno naveo, odluke

⁵⁸ Za odnose između sudova i sudionika u sudskim postupcima pogledajte Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.), stavci 24. – 26. Iznimke su moguće u slučajevima kada to zahtijevaju interesi strana u sporu u pogledu njihove privatnosti.

⁵⁹ Za ovo osjetljivo pitanje prisutnosti kamera u sudskim postupcima vidjeti: Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.), stavci 44 – 50.

⁶⁰ Vidjeti Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.), stavci 9., 24.– 26.; vidjeti također Bühlmann i Kunz, „Confidence in the Judiciary: Comparing the Independence and Legitimacy of Judicial Systems”, *West European Politics* svezak 34, br. 2 (2011.) 317, 332.

moraju biti lako razumljive⁶¹. U slučaju da se gubitnička strana ne slaže s odlukom, ona može podnijeti žalbu. Postojanje (pa čak i prijetnja) mogućnosti žalbe trebalo bi osigurati donošenje sudskih odluka visoke kvalitete u razumnom roku. To je u interesu strana u sporu, ali i društva u cjelini. U predmetu u kojem odluka nije donesena u razumnom roku⁶² mogu se zatražiti posebni pravni lijekovi, po mogućnosti na lokalnim sudovima ili, ako takvi lijekovi nisu dostupni, na Europskom sudu za ljudska prava. Nakon što sudac ispuni svoju dužnost i donese odluku, javni interes zahtijeva da se ona brzo i učinkovito izvrši⁶³. U tom pogledu, sudbena vlast često se oslanja na izvršnu vlast da provede njezine odluke.

(ii) Drugi mehanizmi odgovornosti obrazlaganja

29. Postoji nekoliko drugih načina da se sudbena vlast poziva na odgovornost za svoj rad i, po potrebi, za upravljanje pravosudnim sustavom. Druge vlasti nikada ne smiju zloupotrijebiti te načine kako bi se umiješale u rad sudbene vlasti. Jedan očigledan način izvan je okvira sudbene vlasti: primjerice, godišnja izvješća koja su dostupna javnosti. Ostale vanjske metode kojima se sudbena vlast može pozivati na odgovornost su kako slijedi: revizije koje provode javni revizorski odbor, inspektorati⁶⁴, ali i istrage. Na lokalnoj ili nacionalnoj razini, mnoge države članice uspostavile su instituciju „pučkog pravobranitelja”, državnih odvjetnika ili odvjetnika građana ili miritelja te glavnih inspektora, koje imenuje izvršna vlast ili parlament, često uz značajan stupanj samostalnosti. Njihova misija često se odnosi na pozivanje sudbene vlasti na odgovornost. (Pitanje kako postići pravilnu ravnotežu između

⁶¹ Za kvalitetu sudskih odluka vidjeti Mišljenje br. 11 CCJE-a (2008.); Mišljenje br. 7 (2005.), stavak 56.

⁶² Vidjeti Mišljenje br. 6 CCJE-a (2004.).

⁶³ Vidjeti Mišljenje br. 13 CCJE-a (2010.). i Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2015.), str. 14, 17, 27.

⁶⁴ Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), stavak 27., 69., zaključak 10.

nužnog izvještavanja i vanjskog uplitanja raspravljat će se u poglavlju VI. u nastavku).

30. Drugi načini su interni: pojedinačno vrednovanje sudaca. U većini država članica suci podliježu nekom obliku pojedinačnog vrednovanja u određenom trenutku svoje karijere nakon imenovanja. Vrednovanje može biti korisno sredstvo za pozivanje sudaca na odgovornost. Sukladno pojašnjenju CCJE-a, pojedinačno vrednovanje rada sudaca može pomoći u dobivanju informacija o sposobnostima pojedinih sudaca te o jakim stranama i slabostima pravosudnoga sustava. Vrednovanje može pomoći u utvrđivanju najboljih kandidata za unapređenje, čime se održava ili čak poboljšava kvaliteta pravosudnog sustava⁶⁵. Vrednovanje se ne smije zloupotrijebiti, npr. za stvaranje političkog pritiska na određenog suca ili dovođenje pojedinačnih presuda u pitanje.

(iii) Dijalog s ostalim državnim vlastima

31. Svaki od triju državnih vlasti ovisi o ostalim dvjema kako bi mogla učinkovito funkcionirati. Dijalog između sviju strana neophodan je za poboljšanje učinkovitosti pojedine vlasti i suradnju s drugim dvjema vlastima. Pod uvjetom da se takav dijalog odvija u ozračju uzajamnog poštovanja i da se posebna pozornost posveti očuvanju neovisnosti i nepristranosti svih sudaca koji sudjeluju⁶⁶, te će rasprave biti korisne za sve tri državne vlasti⁶⁷. CCJE je naglasio važnost toga da suci sudjeluju u raspravama u pogledu nacionalne pravosudne politike. Osim toga, članove sudbene vlasti treba konzultirati i trebaju igrati aktivnu ulogu u izradi svih zakona

⁶⁵ Vidjeti Mišljenje br. 17 CCJE-a (2014.).

⁶⁶ Pogledajte ESLJP: *Baka protiv Mađarske* od 27.5.2015. – 20261/12 – stavci 99. – 102.

⁶⁷ U svom članku „Reconciling independence and accountability in judicial systems”, *3 Utrecht Law Review* (2007.), str. 26, 41 – 42, Contini i Mohr nazvali su to „upravljačka odgovornost”.

vezanih za njihov status i za funkcioniranje pravosudnog sustava⁶⁸. Stručnost sudaca također je vrlo dragocjena kad se radi o pitanjima koja se ne tiču pravosudne politike. Na primjer, svjedočeći pred parlamentarnim odborima, predstavnici sudbene vlasti (npr. najviše tijelo sudbene vlasti ili Visoko sudbeno vijeće) mogu izraziti zabrinutosti u pogledu zakonodavnih projekata i prenijeti stav sudbene vlasti o različitim praktičnim pitanjima. Neke države članice izvijestile su o pozitivnim iskustvima u takvim dijalozima⁶⁹. U nekim državama članicama sudbena vlast ulazi u dijalog s izvršnom vlasti kada suci uzmu privremeni dopust od rada u sudbenoj vlasti kako bi radili u građanskom ili kaznenom odjelu ministarstva pravosuđa⁷⁰. U drugim državama članicama, međutim, to se smatra kršenjem načela sudske neovisnosti⁷¹.

(iv) Dijalog s javnošću

32. Kao što je CCJE prethodno napomenuo, dijalog s javnošću, izravno ili putem medija, od presudne je važnosti kako bi se građani bolje upoznali s pravom i kako bi se povećalo njihovo povjerenje u sudbenu vlast⁷². U nekim državama članicama, imenovanje sudaca porotnika smatra se stvaranjem korisne veze između sudbene vlasti i javnosti. CCJE preporučuje u svojem Mišljenju br. 7 (2005.) o „pravosuđu i društvu” da sudbena vlast i pojedinačni sudovi uspostave izravan dijalog s medijima i javnosti⁷³. Na primjer, sudovi bi trebali preuzeti edukativnu ulogu

⁶⁸ Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), stavak 34., Belgija i Crna Gora izvijestile su o razmjenama ove vrste.

⁶⁹ Za odnose između sudaca i parlamenta u Velikoj Britaniji vidjeti: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson i Patrick O'Brien: „The Politics of Judicial Independence in the UK’s Changing Constitution”, Cambridge University Press, 2015., str. 92 – 125.

⁷⁰ Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2203.), stavak 36.

⁷¹ Vidjeti Odluku Ustavnog suda Litve od 21.12.1999., IV.9.

⁷² Vidjeti Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.).

⁷³ Vidjeti Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.), C.

organiziranjem posjeta za učenike i studente, pružanjem informacija te aktivnim objašnjavanjem sudskih odluka javnosti i medijima kako bi se poboljšalo njihovo razumijevanje sustava i izbjegli nesporazumi⁷⁴. Iako uspostavljanje odnosa s medijima predstavlja određeni rizik, sudovi mogu bliskim kontaktima i dinamičnim objašnjenjima spriječiti stvaranje krive slike o pravosudnom sustavu u javnosti. Sudbena vlast može na taj način odgovarati društvu i osigurati da javnost dobije točnu sliku o pravosudnom sustavu koja odražava napore koje suci ulažu. Na taj način suci također mogu pokazati javnosti da postoje ograničenja u opsegu djelovanja pravosudnog sustava⁷⁵.

(c) „Kaznena odgovornost”

33. Kao što je CCJE prethodno istaknuo, svi postupci sudstva moraju biti u skladu s važećim načelima profesionalnog ponašanja, utvrđenim disciplinskim propisima i, u okviru uvjeta kojima se čuva neovisnost i nepristranost sudbene vlasti, kaznenim pravom. Načela profesionalnog ponašanja trebaju biti odvojena od njihove primjene putem disciplinskih sustava⁷⁶. Uzevši u obzir važnost etike i integriteta za povjerenje javnosti u sudbenu vlast, suci imaju obvezu časnog ponašanja u okviru svog posla, ali i u privatnom životu⁷⁷ te će biti odgovorni za svoje ponašanje koje nije u skladu s prihvaćenim normama. Ponekad se može dogoditi da ponašanje pojedinih sudaca previše odstupa od normi pa nije dovoljno dati samo objašnjenje za to. Posljedica toga što društvo daje znatne ovlasti i povjerenje sucima jest da mora postojati neki način pozivanja sudaca na odgovornost, pa čak i uklanjanja s njihovih položaja u slučaju nedoličnog ponašanja koje je toliko ozbiljno da bi se opravdalo poduzimanje takve mjere⁷⁸. To je osobito tako u

⁷⁴ Vidjeti Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.), stavci 7. – 23.

⁷⁵ Vidjeti Mišljenje br. 7 CCJE-a (2005.), stavak 27.

⁷⁶ Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), stavak 49., zaključak iii.

⁷⁷ Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), stavak 50., zaključak ii.

⁷⁸ Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), stavak 51.

slučajevima sudske korupcije⁷⁹ kojom se bitno narušava povjerenje javnosti u nepristranost i neovisnost sudbene vlasti. U ostalim slučajevima nedoličnog ponašanja, primijenit će se kaznena⁸⁰, građanskopravna⁸¹ ili disciplinska odgovornost⁸², ovisno o prirodi nedoličnog ponašanja.

VI. KAKO UVJETI „ZAKONITOSTI” I „ODGOVORNOSTI” UTJEČU NA ODNOS IZMEĐU SUDBENE VLASTI I OSTALIH DVIJU DRŽAVNIH VLASTI?

34. Zakonitost i odgovornost vrlo su usko povezane. Sudbena vlast trebala bi nastojati zadržati i pokazati svoju zakonitost tako da bude odgovorna javnosti. Glavni način da se to postigne jest obavljanjem rada na najvišoj mogućoj razini kvalitete i objašnjavanjem svojih postupaka i ponašanja drugim državnim vlastima i, njihovim posredstvom ili izravno, društvu u cjelini. Kao što je gore navedeno, nijedna državna vlast ne može funkcionirati potpuno odvojeno od ostalih dviju. Sve vlasti funkcioniraju u odnosu međuovisnosti. Stoga se preporučuju razmjena informacija i dijalog između sudbene i ostalih državnih vlasti. Međutim, iako se svi gore opisani mehanizmi mogu pokazati dragocjenima u jamčenju toga da sudbena vlast bude odgovorna, postoji također rizik od njihove zloupotrebe.
35. Puno priznavanje temeljnih jamstava neovisnosti sudbene vlasti, kao što su sigurnost mandata, zabrana promjene funkcije ili mjesta bez pristanka suca, imenovanje i napredovanje bez prisutnosti političkog utjecaja, dovoljna naknada za rad te sigurnost života i

⁷⁹ Vidjeti Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2015.), str. 24 – 25; vidjeti također rad Skupine država članica Vijeća Europe za borbu protiv Korupcije (GRECO) u okviru četvrtog kruga ocjenjivanja www.coe.int/greco.

⁸⁰ Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), stavci 52. – 54.

⁸¹ Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), stavci 55. – 57.

⁸² Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), stavci 58. – 74.; vidjeti također Kijevske Preporuke, stavci 25. – 26.

imovine⁸³, predstavlja preduvjet za svaku konstruktivnu raspravu između triju državnih vlasti. Ako se poštuju takva temeljna jamstva, neovisnost sudbene vlasti neće trpjeti nego će, naprotiv, imati koristi od veće zakonitosti stečene zahvaljujući kombinaciji zadovoljavajućeg izvršavanja ustavne funkcije sudbene vlasti i sudjelovanja sudaca u razmjenama informacija. Kontinuitet neovisnosti i zakonitosti sudbene vlasti ne događa se automatski: obje stavke moraju se neprestano nanovo potvrđivati⁸⁴. Najbolji način očuvanja zakonitosti sudbene vlasti i njezine neovisnosti jest izvrsnost u obavljanju funkcije. Kako bi se postigao taj cilj i zadobilo poštovanje javnosti, neovisna i odgovorna sudbena vlast treba biti otvorena za opravdanu kritiku, učiti iz svojih pogrešaka i na taj način neprestano poboljšavati svoj rad. Dakle, neovisnost i odgovornost nisu međusobno proturječne, naprotiv, one jedna drugu obogaćuju. Međutim, važno je naglasiti da sudac nije odgovoran za politike prethodne vlade ili režima. Suci ne smiju biti podvrgnuti kritici ili disciplinskom postupku samo zato što su primijenili zakon koji je usvojila prethodna vlast, osim ako su pogrešno primijenili zakon u zloj vjeri.

36. Posebno je teško pronaći ravnotežu između potrebe za zaštitom sudskih procesa od iskrivljenih činjenica i pritiska političke naravi te potrebe za otvorenom raspravom o pitanjima od javnog interesa koja se odnose na sudovanje. S jedne strane, kako ističe CCJE, suci moraju prihvatiti da su javne osobe i ne smiju biti pretjerano osjetljivi⁸⁵. Dakle, kada suci surađuju s drugim državnim vlastima i društvom u cjelini, oni moraju sami preuzeti odgovornost za zaštitu svoje neovisnosti⁸⁶ i nepristranosti. S druge strane, u svim svojim odnosima sa sudbenom vlasti, ostale državne vlasti moraju poštovati načela neovisnosti i nepristranosti sudbene vlasti. Dijalog između sudbene i ostalih državnih vlasti, kao i sa širom javnosti

⁸³ Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.); Preporuku CM/Rec(2010)12, Poglavlje II., V., VI.; vidjeti također dokument Magna Carta sudaca (2010.), stavci 2. – 13.

⁸⁴ Vidjeti Izvješće ENCJ-a za 2013. – 2014., str. 4, 9.

⁸⁵ Vidjeti Mišljenje br. 1 CCJE-a (2001.), stavak 63.

⁸⁶ U Izvješću ENCJ-a opisuje se percepcija sudaca o vlastitoj neovisnosti kao aspekta „subjektivne neovisnosti”, Izvješće ENCJ-a za 2013. – 2014., str. 13, 3.3.2.

može se ponekad zloupotrijebiti za podiranje neovisnosti sudbene vlasti. Na primjer, nije prihvatljivo da ostale državne vlasti kritiziraju odluke sudbene vlasti na način kojim se narušava autoritet sudbene vlasti i potiče neposlušnost, pa čak i nasilje prema sucima⁸⁷. Također je neprihvatljivo da jedna od ostalih državnih vlasti otpusti s položaja u sudstvu člana sudbene vlasti zbog izražavanja važećeg kritičkog komentara, u okviru obavljanja svojih dužnosti, koji se odnosi na jednu od tih ostalih vlasti (ili na njezinoga člana)⁸⁸. Ključno je da se dijalog između triju državnih vlasti te između sudbene vlasti i javnosti, kao i sve inspekcije i istrage koje su poduzimaju, provode se u ozračju uzajamnog poštovanja. Ti postupci ne smiju se ni u kojem slučaju upotrebljavati za utjecanje na određenu sudsku odluku ili za poticanje na nepoštovanje ili neposluš u pogledu sudskih odluka.

37. Uzevši u obzir građanskopravnu, kaznenu i disciplinsku odgovornost (ono što se gore naziva „kaznena odgovornost”), CCJE ističe da osnovni pravni lijek za pravosudne pogreške, koje ne uključuju zlu vjeru, mora biti žalbeni postupak. Osim toga, kako bi se zaštitila neovisnost sudbene vlasti od nepotrebnog pritiska, velika pažnja mora se posvetiti defniranju položaja sudaca u pogledu kaznene, građanskopravne i disciplinske odgovornosti⁸⁹. Zadaci tumačenja zakona, razmatranja dokaza i vrednovanja činjenica koje provode suci kako bi donijeli presude u sporovima ne bi trebali dovesti do građanskopravne ili disciplinske odgovornosti suca, osim u slučajevima zle namjere, namjerne povrede ili, prema potrebi, grube nepažnje⁹⁰. Nadalje, u slučaju da

⁸⁷ Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, stavak 18.

⁸⁸ Vidjeti ESLJP: *Baka protiv Mađarske* od 27.5.2015 - 20261/12.

⁸⁹ Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, Poglavlje VII.; Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), stavak 51.; za primjer takve zloupotrebe vidjeti: *Volkov protiv Ukrajine*, ESLJP od 9.1.2013. – 21722/11 – posebice stavak 199.

⁹⁰ Vidjeti Mišljenje br. 3 CCJE-a (2002.), stavci 75., 76.; vidjeti također Preporuku CM/Rec(2010)12, stavci 66. – 71. Odgovornost države drugo je pitanje s kojim se ovo Mišljenje neće baviti. U sljedećim odlukama Sud Europske unije odlučio je da je odgovornost na državi za štetu uzrokovanu sudskim odlukama. Sud Europske unije nije spomenuo odgovornost sudaca koji su donijeli odluke koje su uzrokovale štetu u sljedećim presudama: CJEU (30. rujna 2003., C-224/01,

država mora platiti odštetu strani u sporu zbog propusta u sudovanju, samo država, a ne i strana u sporu, treba imati ovlast za uspostavljanje, kroz sudski postupak, građanskopravne odgovornosti suca⁹¹.

38. Poznato je da postoje znatne razlike u ustavnim strukturama država članica, iz čega proizlazi da postoje značajne razlike u iskustvima pojedinih država u pogledu načina interakcije između triju vlasti. Međutim, svaka zemlja može učiti iz iskustava drugih. Međunarodna razmjena informacija omogućuje ne samo dijeljenje najbolje prakse, već prvenstveno pomaže u razumijevanju zajedničkih problema i načela. Zato bi se iskustva i prakse svih država članica trebali dijeliti posredstvom međunarodnih i europskih institucija, uključujući posebice tijela Vijeća Europe.

VII. POTREBA ZA OGRANIČENJEM U ODNOSIMA IZMEĐU TRIJU VLASTI

39. Kao što je već objašnjeno, tri vlasti djeluju u odnosu međuovisnosti. U tom smislu nikada ne može doći do potpune „diobe vlasti”. Međutim, kako bi se postigla odgovarajuća ravnoteža među trima državnim vlastima, svaka se vlast mora na odgovarajući način ograničiti u svojim odnosima s ostalim vlastima.

A. „SUZDRŽANOST SUDBENE VLASTI”

40. Sudbena vlast, kao jedna od triju državnih vlasti, odgovorna je društvu kojemu služi. Sukladno tomu, temeljna briga sudbene vlasti, kao i ostalih državnih vlasti, uvijek mora biti očuvanje najboljeg interesa javnosti. Time se od sudbene vlasti zahtijeva

Köbler protiv Austrije; Veliko vijeće, 13. lipnja 2006., C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo s.p.a. in liquidazione protiv Repubblica Italiana*; 24. studenog 2011., C-379/10, *Komisija protiv Talijanske Republike*; 9. rujna 2015., C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito protiv Estado Português*).

⁹¹ Vidjeti Preporuku CM/Rec(2010)12, stavci 66. i 67. Vidjeti dokument CCJE-a Magna Carta sudaca (2010.), stavak 22.

prepoznavanje društvenih i gospodarskih uvjeta u kojima ostale dvije državne vlasti moraju djelovati. Nadalje, sudbena vlast mora biti svjesna da postoje ograničenja u pogledu njezinih intervencija koje se odnose na političke odluke koje moraju donijeti zakonodavna i izvršna vlast. Stoga svi sudovi u okviru sudbene vlasti moraju paziti da ne izađu izvan zakonitog područja za izvršavanje sudbene vlasti. CCJE priznaje da zakonodavna i izvršna vlast imaju legitimne razloge za zabrinutost da bi sudbena vlast mogla izaći iz granica svoje uloge.

41. U svojim odnosima s ostalim dvjema državnim vlastima, sudbena vlast mora nastojati izbjeći viđenje drugih da ona štiti samo svoje vlastite interese i tako prenaglašava svoje posebne razloge za zabrinutost. Umjesto toga, sudbena vlast mora preuzeti odgovornost za društvo kojemu služi. Sudbena vlast mora pokazati razumijevanje i odgovornost prema potrebama javnosti i zahtjevima državne blagajne. Sudbena vlast može dati svoj uvid u mogući učinak predloženih odluka zakonodavne ili izvršne vlasti o sposobnosti sudbene vlasti da ispuni svoju ustavnu ulogu. Sudbene vlasti također moraju paziti da se ne protive svim predloženim promjenama u pravosudnom sustavu prozivajući ih napadom na neovisnost sudstva. Međutim, ako su neovisnost sudstva ili sposobnost sudbene vlasti da ostvari svoju ustavnu ulogu ugrožene ili napadnute, sudbena vlast mora braniti svoj stav bez ikakvoga straha. Primjeri odluka koje bi se mogle svrstati u te kategorije jesu masovna smanjenja pravne pomoći ili zatvaranje sudova zbog ekonomskih ili političkih razloga.
42. Ako je potrebno kritizirati neku drugu državnu vlast ili određenog njezina člana u tijeku donošenja presude u sporu ili kada je to potrebno u interesu javnosti, onda se to mora i napraviti. To znači, primjerice, da sudovi mogu kritizirati zakonodavstvo ili neuspjeh zakonodavne vlasti da uvede zakonodavstvo koje bi sud smatrao odgovarajućim. Međutim, kao i kod ostalih državnih vlasti u odnosu na sudbenu vlast, ona mora upućivati kritike u ozračju uzajamnog poštovanja. Suci, kao i svi drugi građani, imaju pravo sudjelovati u javnoj raspravi pod uvjetom da je ona u skladu s održavanjem njihove neovisnosti ili nepristranosti. Sudstvo nikada ne smije poticati neposluh i nepoštovanje prema izvršnoj i

zakonodavnoj vlasti. U svojim profesionalnim i privatnim odnosima s predstavnicima ostalih vlasti suci moraju izbjegavati bilo kakav sukob interesa i svako ponašanje koje bi moglo stvoriti dojam da su neovisnost i nepristranost sudstva te dostojanstvo sudbene vlasti općenito upitni. Dokle god se kritike upućuju u ozračju uzajamnog poštovanja, to može biti korisno za društvo u cjelini. Međutim, uvijek se može dodatno naglasiti da nije prihvatljivo da se na razumne kritičke komentare koje sudbena vlast upućuje ostalim državnim vlastima odgovara otpuštanjem s položaja u sudstvu ili nekim drugim načinom osvete⁹². CCJE također naglašava da nedopušteno ponašanje predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti te političara može biti u obliku popustljivosti i, u nekim slučajevima, podrške agresivnim ili čak radikalnim, nasilnim i nezakonitim radnjama protiv sudbene vlasti⁹³. Izravna ili neizravna podrška takvim radnjama protiv sudbene vlasti potpuno je neprihvatljiva. Ne samo da su takve radnje izravan napad na neovisnost sudstva, nego se njima i guše zakonite javne rasprave sudaca.

B. SUZDRŽANOST OSTALIH VLASTI

43. Suzdržanosti sudbene vlasti mora odgovarati jednak stupanj odgovornosti i suzdržanosti kod ostalih državnih vlasti. Povrh svega, ostale državne vlasti moraju priznati zakonitu ustavnu funkciju koju sudbena vlast izvršava i osigurati da joj se dodjeljuje dovoljno sredstava kako bi izvršavala svoje funkcije. Funkcija donošenja presuda u svim pravnim sporovima te tumačenja i primjene zakona nužna je za dobrobit moderne demokratske države s vladavinom prava baš kao i funkcije zakonodavne i izvršne državne vlasti. U državi kojom vlada načelo diobe vlasti miješanje radnji jednoga ogranka države i drugih ogrankama mora se održavati u granicama zakona i međunarodno prihvaćenih normi. CCJE smatra da, ako dođe do neopravdanog uplitanja, državne

⁹² Vidjeti ESLJP: *Baka protiv Mađarske* od 27.5.2015. - 20261/12.

⁹³ Vidjeti *Otvoreno pismo Vrhovnog suda Ukrajine*, str. 2.

vlasti trebaju predano surađivati kako bi vratile ravnotežu, a na taj način i povjerenje društva u neometano funkcioniranje javnih institucija. U svim slučajevima sukoba sa zakonodavnom ili izvršnom vlasti koji uključuju pojedinačne suce ti bi suci trebali biti u mogućnosti tražiti pomoć od sudbenog vijeća ili nekog drugog neovisnoga tijela, ili imati na raspolaganju neko drugo učinkovito pravno sredstvo⁹⁴.

(1) Preispitivanje imenovanja već odabranih sudaca

44. Odluke kojima se uklanjaju osnovne mjere zaštite neovisnosti sudstva neprihvatljive su čak i kada su prikrivene⁹⁵. Primjerice, nova parlamentarna većina i vlada ne smiju dovesti u pitanje imenovanje ili mandat sudaca koji su već imenovani na odgovarajući način. Mandat pojedinih sudaca može se dovesti u pitanje samo ako se u skladu s odgovarajućim sudskim postupcima jasno ustanovi da pojedini sudac krši disciplinske propise ili kazneno pravo.

(2) Zakonodavstvo: promjene u pravosudnom sustavu

45. Pitanje kada i koliko često treba mijenjati zakonodavstvo spada u nadležnost zakonodavne vlasti. Međutim, previše promjena u kratkom vremenskom razdoblju treba izbjegavati ako je moguće, barem u sudovanju⁹⁶. Ako dođe do promjena u pravosudnom sustavu, potrebno je voditi računa da se osigura da ih prate odgovarajuće fi nancijske, tehničke i postupovne odredbe te da bude dovoljno ljudskih potencijala⁹⁷. U suprotnom postoji opasnost od nestabilnosti u ispravnom sudovanju te bi javnost mogla

⁹⁴ Vidjeti Preporuku(2010)12, čl. 8.

⁹⁵ Vidjeti izvješće CCJE-a o stanju sudbene vlasti i sudaca u državama članicama Vijeća Europe (2013.), stavci 13. – 18.

⁹⁶ Vidjeti Izvješće glavnog tajnika Vijeća Europe (2015.), str. 17.

⁹⁷ Vidjeti Mišljenje br. 11 CCJE-a (2008.).

(pogrešno) zaključiti da su propusti u upravljanju novim sustavom krivica sudbene vlasti. To može dovesti do nepotrebnog nepovjerenja i sukoba.

(3) Zakonodavna vlast: parlamentarni istražni odbori

46. Postoji opasnost od preklapanja pravilne uloge sudaca i uloge parlamentarnoga istražnog odbora. CCJE priznaje da nacionalna ili lokalna parlamentarna tijela mogu, u skladu sa zakonodavstvom mnogih država članica, osnovati odbore za istraživanje društvenih pojava, navodnih kršenja zakona ili loše primjene zakona. Ovlaсти tih odbora često su slične ovlastima pravosudnih tijela, kao što su pravo na pozivanje svjedoka, naređivanje objavljivanja ili oduzimanja dokumentacije s dokazima itd. Prema mišljenju CCJE-a, kako bi se očuvala odgovarajuća dioba vlasti, izvješćima odbora za istraživanje općenito se ne bi smjelo ometati istrage ili suđenja koja su pravosudna tijela pokrenula ili će uskoro pokrenuti. Ako se u takvim izvješćima moraju komentirati postojeće sudske odluke u pojedinim slučajevima, to je potrebno napraviti s odgovarajućim poštovanjem te je potrebno suzdržati se od upućivanja bilo kakve kritike u smislu koji bi doveo do revizije donesenih odluka. Međutim, ako se tijekom istrage ispituju mogući nedostaci u sudovanju koji su istaknuti u pojedinom slučaju, ti se postupci mogu, s dužnom pažnjom, ispitati. Istraga nikada ne može zamijeniti pravi sudski postupak.

(4) „Pučki pravobranitelj”, državni odvjetnici, odvjetnici građana ili miritelji te glavni inspektor

47. „Pučki pravobranitelj”, državni odvjetnici ili odvjetnici građana ili miritelji te glavni inspektori koje imenuje izvršna vlast ili parlament često djeluju uz značajan stupanj samostalnosti. Njihov je zadatak štiti interese javnosti istraživanjem i rješavanjem pritužbi pojedinaca o navodnom kršenju prava. Obično se radi o tome da javna tijela krše određena prava. Zadatak je tih tijela istražiti pritužbe i pokušati ih riješiti, obično s pomoću preporuka (obvezujućih ili ne) ili posredovanja. Međutim, to može ometati

razvoj pojedinačnih predmeta koji su već pokrenuti na sudu ili će se uskoro pokrenuti. Takve intervencije moraju se spriječiti. Stoga CCJE predlaže da se u zakonodavstvu država članica pojasne odnosi između ovlasti „pučkog pravobranitelja” (ili sličnih agencija) i ovlasti sudova. Dobro rješenje može se naći u pravilu koje su usvojile neke države članice prema kojemu bi se trebalo moći obratiti tim agencijama prije obraćanja sudu; ali kad sudski postupci počnu, stranke se mogu obratiti agenciji samo na preporuku suca zaduženog za predmet.

(5) Upravljanje sudovima i inspekcije

48. Tijekom posljednjih desetljeća sudbena je vlast uvela samoupravu ili proširila njezin opseg u mnogim državama članicama. Modeli koji se upotrebljavaju u pogledu upravljanja pravosudnim sustavom razlikuju se. U nekim zemljama upravljanje pravosudnim sustavom obavlja ministarstvo pravosuđa, u nekima neovisne agencije, a u nekima sudbena vijeća. CCJE je napravio preporuke o tim pitanjima⁹⁸. U nekim je zemljama izvršna vlast preko ministarstava pravosuđa imala značajan utjecaj na upravljanje sudovima preko predsjednika sudova i pravosudne inspekcije ili u slučajevima kada upravljanje sudom izravno ovisi o ministarstvu pravosuđa. Prisutnost dužnosnika izvršne vlasti u okviru tijela sudova nadležnih za organizaciju potrebno je izbjegavati. Njihova bi prisutnost mogla dovesti do ometanja sudačke funkcije, čime bi se ugrozila neovisnost sudstva.
49. Problemi u interakciji između izvršne i sudbene vlasti mogu se javiti u onim državama u kojima ministar pravosuđa ili ostala ministarstva ili agencije, npr. one koje imaju ovlast za reviziju i/ili fi nancijski nadzor, imaju moć za naređivanje inspekcija na sudovima. Takve inspekcije mogu imati različite ciljeve. Primjerice, inspekcija se može obavljati radi prikupljanja informacija kako bi se moglo odlučivati o dodjeli fi nancijskih sredstava ili radi dobivanja informacija u pogledu moguće

⁹⁸ Vidjeti Mišljenje br. 10 CCJE-a (2007.).

reorganizacije sudske službe ili radi prikupljanja informacija kako bi se poduzele moguće disciplinske mjere protiv osoblja sudova i/ili sudaca. Inspektorate ponekad čine suci ili bivši suci, a ponekad se čak osnivaju u Visokim vijećima pravde. CCJE smatra da, iako se uvidom vanjskih istražitelja može pridonijeti uočavanju nedostataka u određenoj ustanovi, kao što je sudbena vlast, ključno je da se radnje inspektora nikad ne miješaju u razvoj sudskih istraživanja i suđenja.

Pravo ostalih vlasti da budu informirane o pravosudnom sustavu ili da ga istraže trebalo bi se u svim slučajevima izvršavati uzimajući u obzir ograničenja koja nameće neovisnost sudstva i (gdje je to određeno zakonom) tajnost sudskih istraživanja. Inspekcije se nikad ne bi smjele odnositi na pojedinačne slučajeve, a ponajmanje na slučajeve koji čekaju suđenje.

(6) Proračunska autonomija

50. Posljedice javnih fi nancijskih teškoća, pogotovo onih koje proizlaze iz gospodarske krize 2008. godine, uzrokovale su ozbiljne probleme u mnogim državama članicama. Pristup sudovima i pravnoj pomoći smanjio se, radno opterećenje sudova poraslo je, a sudstvo je restrukturirano. U svojim odgovorima na upitnik mnoge su države članice navele rasprave o naknadi za rad sudaca. Niz godina plaće sudaca bile su jednake, a posljednjih godina čak su i smanjene.
51. Sukladno ustavnim odredbama prihvaćeno je da u konačnici odluke o fi nanciranju pravosudnog sustava i naknadi za rad sudaca moraju biti u nadležnosti zakonodavne vlasti. No uvijek je potrebno pridržavati se europskih normi. CCJE je donio preporuke o fi nanciranju sudbene vlasti⁹⁹. Sudbena vlast trebala bi objasniti svoje potrebe parlamentu i, po potrebi, ministarstvu pravosuđa. U slučaju ozbiljnog pada gospodarske aktivnosti suci, kao i svi ostali pripadnici društva, moraju živjeti u skladu s ekonomskim mogućnostima društva kojemu služe. Međutim, društvo u cjelini

⁹⁹ Vidjeti Mišljenje br. 2 CCJE-a (2001.).

treba kroničan nedostatak fi nanciranja pravosudnog sustava smatrati neprihvatljivim. Razlog tomu leži u tome što takav kroničan nedostatak fi nanciranja narušava temelje demokratskog društva kojim upravlja vladavina prava.

(7) Kritike pripadnika izvršne i zakonodavne vlasti

52. Političari i ostale osobe na javnim položajima u državama članicama često u komentarima zahtijevaju da se ovlasti sudstva ograniče ili pokazuju malo razumijevanja za ulogu neovisnog sudstva. Takvi se komentari upućuju posebno tijekom izbornih kampanja kad su odluke o ustavnim pitanjima donesene ili u slučajevima koji su u tijeku. U načelu sudbena vlast mora prihvatiti da je kritika sastavni dio dijaloga između triju državnih vlasti i društva u cjelini. Međutim, prema mišljenju CCJE-a, postoji jasna granica između slobode izražavanja i zakonite kritike s jedne strane te nepoštovanja i nepriličnog pritiska na sudbenu vlast s druge strane. Političari ne bi smjeli upotrebljavati simplicističke ili demagoške argumente za upućivanje kritika sudbenoj vlasti tijekom političkih kampanja samo kako bi iznijeli neke argumente ili kako bi skrenuli pažnju sa svojih nedostataka. Ni pojedinačni suci ne bi smjeli biti napadnuti osobno. Političari nikad ne smiju poticati nepoštovanje sudskih odluka, a kamoli nasilje nad sucima, kao što je bio slučaj u nekim državama članicama. Izvršna i zakonodavna vlast imaju obvezu pružiti svu potrebnu i odgovarajuću zaštitu kad su funkcije sudova ugrožene napadima ili zastrašivanjima usmjerenima na članove sudbene vlasti. Kada političari upućuju neuravnotežene kritične komentare, to se smatra neodgovornim ponašanjem i uzrokuje ozbiljne probleme jer se na taj način povjerenje javnosti u sudbenu vlast može nehotice ili namjerno narušiti. U takvim slučajevima sudbena vlast mora naglasiti da je takvo ponašanje napad na ustav demokratske države i na zakonitost druge državne vlasti. Takvim se ponašanjem također narušavaju međunarodne norme.

53. Pojedinačni sudovi i sudbena vlast kao cjelina moraju raspravljati o načinima na koje se treba nositi s takvim kritikama. Pojedinačni

suci koji su bili napadnuti često oklijevaju braniti se (posebno u slučaju suđenja koje je u tijeku) kako bi sačuvali svoju neovisnost i pokazali da su i dalje nepristrani. U nekim zemljama sudbena vijeća ili vrhovni sud pomažu sucima u takvim slučajevima. Takvim se reakcijama može ukloniti pritisak s pojedinačnih sudaca. One mogu biti djelotvornije ako ih organiziraju suci koji imaju iskustva u komunikaciji s medijima.

54. Pravilo prema kojemu se analize i kritike koje jedna državna vlast upućuje drugim vlastima trebaju izraziti u ozračju uzajamnog poštovanja primjenjuje se jednako na sudbenu vlast i na članove zakonodavne i izvršne vlasti. Zapravo je još važnije da sudbena vlast bude izuzetno oprezna jer suci često moraju odlučiti jesu li izvršna ili zakonodavna vlast postupale u skladu sa zakonom. Nadalje, neće se moći ukazati povjerenje odlukama sudbene vlasti koja svojim članovima dopušta izražavanje nerazumnih komentara o drugim državnim vlastima bez poštovanja. Takve vrste primjedbi samo će dovesti do „rata riječima” kojim će se narušiti povjerenje javnosti u sudbenu vlast. U konačnici bi takav „rat” mogao dovesti do toga da sudbena vlast ne može izvršiti svoju ustavnu funkciju presuđivanja u sporovima između građana te građana i države na način koji je neovisan i nepristran te da je javnost svjesna te činjenice. To bi bilo štetno za društvo i demokraciju koje sudstvo ima obvezu štiti.

VIII. SAŽETAK KLJUČNIH TOČAKA

1. Sudbena vlast jedna je od triju državnih vlasti u demokraciji. One su komplementarne i nijedna od tih vlasti nije „glavna” ili dominantna nad drugima (stavak 9.).
2. U demokratskoj državi tri državne vlasti funkcioniraju kao sustav provjera i ravnoteža zbog kojega su sve one odgovorne u interesu društva kao cjeline (stavak 9.).
3. Načelo diobe vlasti samo je po sebi jamstvo neovisnosti sudbene vlasti. Sudbena vlast mora biti neovisna kako bi izvršavala svoju ustavnu ulogu u odnosu na ostale državne vlasti, društvo općenito i strane u bilo kojem sporu (stavak 10.)

4. Legitimnost sudbene vlasti i sudaca proizlazi , ponajprije iz ustava svake države članice, a sve one su demokracije kojima upravlja vladavina prava. Ustavom se osniva sudbena vlast te se tako dodjeljuje zakonitost sudbenoj vlasti kao cjelini i pojedinačnim sucima koji ostvaruju svoje ovlasti kao dio sudbene vlasti: („ustavna zakonitost“). Ustavna zakonitost pojedinačnih sudaca koji imaju sigurnost mandata ne smije se ugroziti zakonodavnim ili izvršnim mjerama nastalima kao posljedica promjena u političkoj vlasti (stavci 13. – 15. i 44.).
5. Ustavnu zakonitost sudbene vlasti ponovno potvrđuje povjerenje javnosti u sudbenu vlast i poštovanje iste. Sudstvo mora neprestano zasluživati i zadržavati povjerenje i poštovanje izuzetnim radom najviših standarda: CCJE to naziva „funkcionalnom zakonitošću” (stavci 16. – 19.).
6. Sudbena vlast (kao i ostale dvije državne vlasti) pruža javne usluge. Stoga sudbena vlast, kao i ostale vlasti, ima odgovornost prikazivanja ostalim državnim vlastima i društvu u cjelini primjenu svoje ovlasti, autoriteta i neovisnosti. To se može nazvati „odgovornošću” (stavci 20. – 22.). Ta se „odgovornost” javlja u nekoliko oblika.
7. Prvi je oblik sustav žalbi. Sustav žalbi u načelu je jedini način na koji sudska odluka može biti poništena ili izmijenjena nakon što je donesena te je jedini način na koji se suci koji djeluju u dobroj vjeri mogu smatrati odgovornima za svoje odluke. CCJE je to nazvao „pravosudnom odgovornošću” (stavci 23. i 26.).
8. Kao drugo, suci su odgovorni kroz transparentnog svog rada, javnih saslušanja i donošenja obrazloženih presuda, surađivanja s javnošću i drugim državnim vlastima. CCJE je taj oblik odgovornosti nazvao „odgovornošću obrazlaganja” (stavci 27. – 32.).
9. Treće, ako je sudac obavljao neprimjerene radnje dovoljno ozbiljne prirode, mora biti pozvan na odgovornost na rigorozan način, npr. preko disciplinskih postupaka i, po potrebi, kaznenog prava. CCJE je to nazvao „kaznenom odgovornošću”. U svim slučajevima potrebno je paziti na očuvanje neovisnosti sudbene vlasti (stavci 33. i 37.).

10. U pogledu odnosa između triju državnih vlasti: prvo, suci baš kao i svi ostali građani imaju pravo sudjelovati u javnoj raspravi ako je u skladu s održavanjem njihove neovisnosti i nepristranosti (stavak 42.).
11. Ostale državne vlasti moraju priznati zakonitu ustavnu funkciju koju sudbena vlast izvršava i osigurati da joj se dodjeljuje dovoljno sredstava kako bi izvršavala svoje funkcije. Analize i kritike koje jedna državna vlast upućuje drugim vlastima trebaju se upućivati u ozračju uzajamnog poštovanja (stavak 42.).
12. Sudbena vlast mora biti svjesna da postoje ograničenja u pogledu njezinih intervencija koje se odnose na političke odluke koje moraju donijeti zakonodavna i izvršna vlast. Stoga svi sudovi u okviru sudbene vlasti moraju paziti da ne izađu izvan granica zakonitog područja za prakticiranje sudbene vlasti (stavak 40.).
13. Odluke zakonodavne ili izvršne vlasti kojima se uklanjaju osnovne mjere zaštite neovisnosti sudstva neprihvatljive su čak i kada su prikrivene (stavak 44.).
14. Ministarstva pravosuđa ne smiju vršiti utjecaj na upravljanje sudovima preko predsjednika sudova i pravosudne inspekcije na bilo koji način kojim bi se mogla ugroziti neovisnost sudbene vlasti. Potrebno je izbjegavati prisutnost dužnosnika izvršne vlasti u tijelima suda odgovornima za organizaciju. Njihova bi prisutnost mogla dovesti do ometanja sudačke funkcije, čime bi se ugrozila neovisnost sudbene vlasti (stavci 48. – 49.).
15. U cilju očuvanja primjerene diobe vlasti, odbori za ispitivanja ili istrage (parlamentarni ili neki drugi), nikada se ne bi smjeli miješati u istrage ili suđenja koja su pravosudna tijela pokrenula ili će ih uskoro pokrenuti. Takve istrage koje nisu pravosudne nikada nisu zamjena za sudski postupak (stavak 46.).
16. CCJE predlaže da se u zakonodavstvu država članica pojasne odnosi između ovlasti „pučkog pravobranitelja” (ili sličnih agencija) i ovlasti sudova (stavak 47.).
17. Kronični nedostatak fi nanciranja sudstva društvo u cjelini trebalo bi smatrati neprihvatljivim ometanjem ustavne uloge sudstva jer se njime narušavaju temelji demokratskog društva kojim upravlja vladavina prava (stavak 51.).

18. U analizama i kritikama koje jedna državna vlast upućuje ostalim državnim vlastima trebalo bi se odražavati uzajamno poštovanje. Neuravnotežene kritike koje upućuju političari neodgovorne su i mogu uzrokovati ozbiljne probleme. Njima se može ugroziti povjerenje javnosti u sudstvo te bi, u ekstremnim slučajevima, moglo dovesti do napada na ustavnu ravnotežu demokratske države (stavak 52.). Pojedinačni sudovi i sudbena vlast kao cjelina moraju raspravljati o načinima na koje se treba nositi s takvim kritikama (stavak 53.).
19. Izvršna i zakonodavna vlast imaju obvezu pružiti svu potrebnu i odgovarajuću zaštitu kad su funkcije sudova ugrožene fi zičkim napadima ili zastrašivanjima usmjerenima na članove sudbene vlasti (stavak 52.).
20. Političari nikada ne smiju poticati nepoštovanje sudskih odluka, a kamoli, kako je to bio slučaj u određenim državama, nasilje nad sucima (stavak 52.).

IZJAVA O NAČELIMA NEOVISNOSTI SUDSTVA

Konferencije predsjednika vrhovnih sudova Srednje i Istočne Europe Brijuni, Hrvatska

14. listopada 2015.

PREAMBULA

BUDUĆI DA *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* jamči da sve osobe moraju imati pristup nadležnom, neovisnom i nepristranom sudu u svrhu rješavanja građanskih tužbi ili kaznenih prijava,

BUDUĆI DA *Opća deklaracija o pravima čovjeka* propisuje da su sve osobe jednake pred zakonom i imaju pravo na jednaku zaštitu od strane zakona,

BUDUĆI DA je Kongres UN-a za sprječavanje kriminaliteta i postupanje s počiniteljima ustvrdio da će neovisnost sudstva jamčiti država i da će ta neovisnost biti sastavnim dijelom Ustava ili zakona zemlje,

BUDUĆI DA *Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava* od svih država potpisnica zahtijeva da svim osobama unutar svojih nadležnosti jamče prava na život, slobodu, sigurnost i ostala prava i slobode navedene u Odjeljku 1. Konvencije, uključujući pravo na pravično suđenje od strane neovisnog i nepristranog suda uspostavljenog zakonom,

BUDUĆI DA je Savjetodavno vijeće europskih sudaca u svojim mišljenjima potvrdilo da je neovisnost sudstva temeljni preduvjet za njegov rad,

BUDUĆI DA su ova prava također zaštićena i regionalnim instrumentima i ustavima, zakonima, pravnim aktima i tumačenjima zemalja sudionica,

BUDUĆI DA neovisnost sudstva nije privilegij sudstva već obveza koja proizlazi iz prava svake osobe na neovisno suđenje,

I BUDUĆI DA provođenje i zaštita svih prava ovisi o postojanju stručnog, neovisnog i nepristranog sudstva,

SLJEDEĆA NAČELA uspostavljaju standarde kako za neovisnost sudstva kao jedne od triju grana državne vlasti, tako i za neovisnost pojedinačnih sudaca. Ova načela predstavljaju potpunu predanost Konferencije predsjednika vrhovnih sudova Srednje i Istočne Europe vladavini prava i osmišljena su kao smjernice pojedinačnim sucima prilikom obnašanja važnih sudskih odgovornosti, kao pomoć sudstvu prilikom samouređenja, kao osnova za uspostavu međusobnog odnosa triju grana državne vlasti te kao sredstvo za promicanje javnog poštovanja i uvažavanja sudstva.

NEOVISNOST SUDSTVA

1. Sudstvo je institucija od najveće vrijednosti u svakom društvu.
2. Opća deklaracija o pravima čovjeka (čl. 10.) i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (čl. 14. st. 1.) i Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (čl. 6. st. 1.) propisuju da svatko ima pravo na pošteno i javno suđenje od strane zakonom ustanovljenog nadležnog, neovisnog i nepristranog suda. Neovisno sudstvo neophodno je za ostvarivanje tog prava.
3. Neovisnost sudstva zahtijeva da:
 - a. sudstvo odlučuje o pitanjima koja su pred njega postavljena u skladu sa svojom nepristranom ocjenom činjenica i tumačenjem zakona bez neprimjerenih utjecaja, izravnih ili neizravnih, iz bilo kojeg izvora;
 - b. neovisnost pripada i sudstvu kao instituciji i svakom pojedinom sucu u odnosu na predmet dodijeljen tome sucu; i
 - c. niti jedan sudac ne može pravilno donositi odluke u predmetu na temelju straha ili očekujući korist s bilo koje strane ili na temelju neprimjerenog utjecaja.
4. Očuvanje neovisnosti sudstva ključno je za postizanje ciljeva sudstva i pravilno obavljanje njegovih funkcija sudstva u slobodnom društvu koje djeluje u skladu s vladavinom prava.
 - a. Suci se moraju pridržavati visokih standarda sudačkog ponašanja i promicati ih kako bi ojačali povjerenje javnosti u sudstvo jer je to povjerenje temelj za očuvanje njegove neovisnosti.

- b. Nepristranost i dojam o nepristranosti ključni su za pravilno obavljanje sudačke dužnosti. To se ne odnosi samo na odluku, već i na proces donošenja te odluke.
5. Neovisnost sudstva i sudaca mora biti zajamčena od strane države i zaštićena ustavom, na najvišoj pravnoj razini u državi. Konkretnija pravila trebaju biti donesena na zakonodavnoj razini.
6. Dužnost je državnih institucija poštivati i pridržavati se odgovarajućih ciljeva i funkcija sudstva.
7. U procesu odlučivanja, dužnost suca koji sudi kao sudac pojedinac ili sudaca koji sude u sudskom vijeću u svrhu donošenja presude u skladu s točkom 3. alinejom (a) ove Izjave ne smije biti predmet uplitanja ili utjecaja suca kojem nije dodijeljen taj predmet, sudskog vijeća, Ministarstva pravosuđa ili bilo kojeg drugog vladinog dužnosnika ili ustanove, imajući u vidu činjenicu da se protiv presude može izjaviti žalba višem sudu. Sudstvo mora obavljati svoje funkcije u skladu s ustavom i zakonima. Država je dužna osigurati mjere i pravne lijekove za zaštitu neovisnosti sudaca, uključujući sankcioniranje onih koji pokušavaju utjecati na suce mimo pravno dozvoljenih sudskih postupaka.
8. Suci moraju čuvati integritet i neovisnost sudstva i zadobiti povjerenje naroda izbjegavanjem nepravilnosti i dojma o nepravilnosti u svim svojim službenim i privatnim aktivnostima.
9. U mjeri koja je u skladu s njihovim dužnostima kao pripadnicima sudstva, suci, poput ostalih građana, imaju pravo na slobodu izražavanja, vjerovanja, udruživanja i okupljanja, osim što bi se sudac trebao suzdržati od bilo kojeg političkog djelovanja.
10. Suci moraju imati slobodu, u skladu s važećim zakonima, osnovati i pridružiti se udruzi sudaca u svrhu zastupanja svojih interesa i promicanja svoga stručnog osposobljavanja te imati slobodu poduzeti druge slične korake kako bi zaštitili vlastitu neovisnost u mjeri u kojoj je to primjereno.

CILJEVI SUDSTVA

11. Ciljevi i funkcije sudstva uključuju sljedeće:
 - a. osigurati, u okviru odgovarajućih granica sudačke dužnosti, da sve osobe imaju mogućnost sigurno živjeti pod vladavinom prava u društvu koje je uređeno zakonima;
 - b. promicati, u okviru odgovarajućih granica sudačke dužnosti, poštovanje i ostvarivanje ljudskih prava; i

- c. nepristrano primjenjivati zakone na odnose između fizičkih i pravnih osoba te između fizičkih i pravnih osoba s jedne strane i države s druge.

IMENOVANJE SUDACA

12. Kako bi se sudstvu omogućilo ostvarenje svojih ciljeva i obavljanje svojih dužnosti, ključno je da se suce imenuje po zaslugama na temelju dokazane sposobnosti, integriteta i neovisnosti.
13. Način imenovanja sudaca mora biti takav da osigurava imenovanje osoba koje su najkompetentnije za sudačku dužnost. Taj način mora osigurati mehanizme zaštite od neprimjerenih utjecaja kako bi bile imenovane samo osobe koje imaju odgovarajuću sposobnost, integritet i neovisnost.
14. Prilikom odabira sudaca, osobu se ne smije diskriminirati na temelju rase, boje kože, roda, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog podrijetla, bračnog statusa, spolne orijentacije, imovnog stanja, rođenja ili statusa, izuzev uvjeta da kandidat za sudačku dužnost mora biti državljanin dotične države pri čemu se taj uvjet ne smatra diskriminatornim.
15. Napredovanje sudaca mora se temeljiti na objektivnom ocjenjivanju čimbenika poput sposobnosti, integriteta, neovisnosti i iskustva.
16. Postupak odabira, imenovanja i napredovanja sudaca mora biti transparentan. Kako bi se osigurala transparentnost postupka odabira, zakonom moraju biti jasno definirani postupci i objektivni kriteriji za odabir sudaca.

MANDAT

17. Suci moraju imati sigurnost mandata. Mandat sudaca mora biti na odgovarajući način osiguran zakonom. Primjena probnog roka u postupku imenovanja nije preporučljiva, no tamo gdje postoji nužno ju je ograničiti u najvećoj mogućoj mjeri. Sudac na probnom roku ima pravo na istu zaštitu, povlastice, imunitet i individualnu neovisnost poput suca koji nije na probnom roku.

18. Preporučuje se da se sve suce koji imaju istu sudsku nadležnost imenuje sucima za razdoblje koje istječe nakon dostizanja određene životne dobi.
19. Suci bi trebali podlijevati prijevremenom odstupanju s dužnosti samo na temelju vlastitog zahtjeva ili biti razriješeni samo zbog dokazane nesposobnosti, osuđujuće presude za kazneno djelo ili zbog druge teške povrede dužnosti zbog koje sudac više nije podoban biti sucem. Meritorna odluka u predmetu donesena u dobroj vjeri koja se temelji na sučevoj primjeni zakona ne smije dovesti do smjenjivanja i u slučaju kada je odluka suca pogrešna, nepopularna ili nailazi na neodobravanje vladinih dužnosnika ili institucija. Ispravan način postupanja u slučaju nezadovoljstva presudom jest podnošenje žalbe u skladu sa zakonom.
20. Suci koji predsjedaju vijećima ne smiju biti smijenjeni s funkcije predsjednika zbog odluke suca ili ostalih sudaca u vijeću koja se smatra pogrešnom, nepopularnom ili koja nailazi na neodobravanje.
21. U slučajevima u kojima nije predviđen postupak smjenjivanja suca putem glasovanja naroda, postupci smjenjivanja sudaca moraju biti pod kontrolom sudstva.
22. Kad god se traži smjenjivanje suca, taj sudac mora imati pravo na odgovarajući način biti obaviješten te mora biti u cijelosti i pravično saslušan. Niti jedan sudac ne smije biti podvrgnut stegovnom postupku ili biti razriješen zbog radnji koje je poduzeo kao sudac, osim u slučaju grubog zanemarivanja dužnosti ili namjernog nepridržavanja zakona.
23. Ukoliko je zakonom predviđeno ocjenjivanje rada sudaca, takvo ocjenjivanje mora poštivati neovisnost sudaca. Suce je dopušteno ocjenjivati radi utvrđivanja područja u kojima trebaju poboljšati svoj rad te radi utvrđivanja uvjeta za napredovanje. Ocjenjivanje se ne smiju zloupotrebjavati niti koristiti kao izgovor za razrješenje suca.
24. Svi stegovni postupci te postupci suspenzije ili razrješenja sudaca moraju biti u skladu s prethodno utvrđenim standardima sudačkog ponašanja i moraju biti transparentni.
25. S iznimkom osiguranja prikladnog i pravovremenog suđenja u predmetima, niti jedan sudac ne smije biti premješten od strane tijela nadležnih za sudsku upravu iz jedne nadležnosti ili dužnosti u drugu bez suglasnosti toga suca.

26. Ako je tijelo nadležno za sudsku upravu državno sudbeno vijeće, sudsko vijeće ili odgovarajuće tijelo, u takvom će vijeću ili tijelu većinu činiti suci.

UVJETI RADA SUDACA

27. Suci moraju primati naknadu za svoj rad koja odgovara njihovoj struci i odgovornosti te im moraju biti omogućeni odgovarajući uvjeti rada. Sucima mora biti osigurana odgovarajuća edukacija. Sucima također moraju biti osigurani odgovarajuće radne prostorije i oprema za njihov rad, a koji odražavaju važnost vladavine prava u društvu. Sudovi trebaju biti popunjeni odgovarajućim brojem sudaca te pomoćnim osobljem odgovarajućih kvalifikacija. Novčana naknada za rad sudaca mora biti zaštićena od umanjenja posebnim zakonom. Također moraju postojati jamstva za isplatu primjerene razine naknade sucima u slučaju nesposobnosti za rad kao i za isplatu mirovina koje moraju biti u razumnom omjeru prema naknadi tijekom rada. Naknada za rad i uvjeti rada sudaca ne smiju se mijenjati na njihovu štetu tijekom obnašanja dužnosti osim u slučaju gospodarske ili proračunske nužnosti.
28. Ne dovodeći u pitanje bilo koji stegovni postupak ili bilo koje pravo na žalbu ili naknadu od države u skladu s nacionalnim zakonima, suci trebaju uživati osobni imunitet od građanskih tužbi kao i imunitet od plaćanja obeštećenja kao posljedice tužbi zbog nestručnog rada ili propusta u obavljanju sudačkih dužnosti. Niti jedan sudac ne smije biti subjektom kaznenog postupka za kaznena djela bez ukidanja ili odricanja od imuniteta. Međutim, budući da nijedan sudac nije iznad zakona, u slučajevima u kojima sudac sudjeluje u počinjenju kaznenog djela odricanje od imuniteta se od njega očekuje.

NADLEŽNOST

29. Sudstvo mora imati nadležnost nad svim pitanjima sudske naravi i isključivu ovlast odlučivanja je li pitanje u kojem se traži njihova odluka unutar njihove nadležnosti kako je definirana zakonom.

SUDSKA UPRAVA

30. Predsjednici sudova ne smiju imati isključivu nadležnost u donošenju upravnih odluka koje mogu utjecati na odlučivanje o meritumu u određenom predmetu. Dodjeljivanje predmeta sucima treba biti nasumično ili na temelju jasnih, objektivnih i transparentnih kriterija koje je prethodno utvrdilo sudačko tijelo toga suda.
31. Glavna odgovornost za sudsko upravljanje, uključujući imenovanje, nadzor i disciplinsku kontrolu upravnog osoblja i pomoćnog osoblja, mora biti u nadležnosti sudstva ili dodijeljena nadležnom tijelu u kojem su suci većinski zastupljeni ili u kojem na drugi način imaju odlučujuću ulogu.
32. Proračun sudova trebali bi pripremati sudovi ili nadležno tijelo vlasti u suradnji sa sudovima ili sudbenom vlašću, uzimajući u obzir potrebe neovisnosti sudstva i upravljanja sudstvom. Dodijeljeni iznos treba biti dovoljan kako bi svakom sudu omogućio funkcioniranje bez nametanja takvog opterećenja pojedinim sucima koje narušava brzo i učinkovito sudovanje.

ODNOS SA ZAKONODAVNOM I IZVRŠNOM VLASTI

33. Zakonodavne i izvršne ovlasti koje mogu utjecati na suce u obnašanju njihove dužnosti, na njihovu naknadu za rad i uvjete rada ili na resurse, ne smiju se koristiti na način da ugrožavaju ili stvaraju pritisak na određenog suca, određene suce ili sudstvo u cjelini.
34. Zakonodavna i izvršna vlast sucima ne smije nuditi poticaje ili pogodnosti, niti suci smiju prihvaćati takve poticaje ili pogodnosti, ako takvi poticaji ili pogodnosti mogu utjecati na obavljanje njihovih sudačkih dužnosti.
35. Zakonodavna i izvršna vlast u svakom trenutku mora osigurati sigurnost i fi zičku zaštitu sudaca i njihovih obitelji. Te mjere uključuju zaštitu sudova i sudaca koji mogu postati ili jesu žrtve prijetnji ili nasilja.

RESURSI

36. Zakonodavna i izvršna vlast mora poštivati autoritet sudačke vlasti i u slučaju komentiranja odluka sudaca moraju izbjegavati kritiku koja bi ugrozila neovisnost sudstva i povjerenje javnosti u sudstvo. Zakonodavna i izvršna vlast dužne su poštivati odluke sudaca te moraju izbjegavati postupanja koja bi dovela u pitanje njihovu spremnost poštivanja odluka sudaca, osim najave namjere podnošenja žalbe.
37. Suci i tijela sudbene vlasti moraju imati pravo na aktivnu ulogu u pripremi zakona koji se odnose na njihov položaj i općenito na funkcioniranje pravosudnog sustava. Svaki nacrt zakona koji se odnosi na položaj sudaca, upravljanje sudstvom i drugi nacrti zakona koji utječu na sudstvo, njegovu nezavisnost ili zajamčeno pravo građana na pristup sudu, zakonodavna vlast može razmatrati tek nakon pribavljanja mišljenja od strane nadležnih sudskih vlasti.
38. Ključno je da se sucima osiguraju resursi neophodni za obavljanje njihovih funkcije. Država je dužna osigurati sudstvu takve resurse.

ODNOSI S MEDIJIMA

39. Mediji i sudstvo ovise o međusobnoj podršci: kao što sudovi podržavaju pravo medija na istraživanje i objavu informacija, tako i mediji igraju važnu ulogu u promicanju i očuvanju ugleda sudstva u javnosti. Sudstvo prepoznaje pravo javnosti na informiranje o sudskim odlukama, a odgovornost sudaca pred javnošću zahtijeva da mediji na odgovarajući način prate rad i ponašanje sudaca. U tu svrhu sudski postupci moraju biti transparentni, osim kada je zakonom predviđena tajnost postupka.
40. Mediji trebaju poštivati i podupirati neovisnost i nepristranost sudstva te uvažavati činjenicu da je podrška javnosti sudstvu i sudskim odlukama nužna za djelovanje pravosuđa te iznimno korisna za društvo.
41. Medijska kritika sudaca, sudskih odluka i mišljenja je prikladna, pod uvjetom da mediji ne pokušavaju utjecati na suca ili suce pri donošenju određene odluke.
42. Mediji se moraju suzdržavati od nekorektnog i zlonamjernog kritiziranja sudstva. U slučajevima kada je medijska kritika sudaca

ili sudskih odluka nekorektna ili zlonamjerna, reakcija u ime suca je prikladna. No, kako sudac ne smije javno komentirati svoje predmete, reagirati trebaju sudski glasnogovornici, udruge sudaca, odvjetničke komore i drugi akteri izvan pravosuđa.

**Brijunska izjava o načelima sudske
neovisnosti prihvaćena 14. listopada 2015.
godine od strane
Konferencije predsjednika vrhovnih sudova
zemalja Srednje i Istočne Europe**

Ime i prezime	Zemlja
Mr. XHEZAIR ZAGANJORI, Chief Justice	Albania
Mr. RAMIZ RZAYEV, Chairman	Azerbaijan
Mrs. MEDDŽIDA KRESO, President	Bosnia and Hercegovina
Mr. BRANKO HRVATIN, President	Croatia
Mr. ROMAN FIALA, Vice-President	The Czech Republic
Mr. PETER DARÁK, President of the Curia	Hungary
Mr. AVDI DINA, Justice	Kosovo
Mr. IVARS BIČKOVIČS, The Chief Justice	Latvia
Mr. RIMVYDAS NORKUS, President	Lithuania
Mrs. LIDIJA NEDELKOVA, President	Macedonia
Mrs. VESNA MEDENICA, President	Montenegro
Mr. prof. LECH PAPRZYCKI, President of the Supreme Court	Poland
Mr. PYOTR SERKOV, First Deputy Chief Justice	The Russian Federation
Mrs. DANIELA ŠVECOVA, President	The Slovak Republic
Mrs. MAJA TRATNIK, Justice	Slovenia
Mr. YAROSLAV ROMANYUK, President	Ukraine



CCJE(2015)4

London, 16 October 2015

CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES (CCJE)

OPINION NO. 18 (2015)

“The position of the judiciary and its relation with the other powers of state in a modern democracy”

I. INTRODUCTION. THE REASON FOR THE OPINION AND ITS SCOPE

1. Over recent decades, the relationship between the three powers of the state (legislative, executive and judicial) has been transformed. The executive and legislative powers have grown more interdependent. The power of the legislature to hold the executive to account has decreased¹⁰⁰. At the same time, the role of the judiciary has evolved. The number of cases brought to the courts and the number of legislative acts the courts must apply have increased dramatically. The growth of executive power in particular has led to more challenges to its actions in court and this in turn has led some to question the scope of the role of the judiciary as a check on the executive. There has been an increasing number of challenges in the courts to legislative powers and actions. As a result, the judiciary has increasingly had to examine and has sometimes even restrained the actions of the other two powers¹⁰¹. Today, for parties in litigation, and for society as a whole, the court process provides a kind of alternative democratic arena, where arguments between sections of the public and the powers of the state are exchanged and questions of general concern are debated. Courts rule on issues of great economic and political

¹⁰⁰ See Gardbaum, “Separation of Powers and the Growths of Judicial Review in Established Democracies (or Why Has the Model of Legislative Supremacy Mostly Been Withdrawn From Sale?)”, 62 *American Journal of Comparative Law* (2014) 613.

¹⁰¹ Scholars have identified a “global expansion of judicial power”: see Tate and Vallinder (eds), *Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, 1997. ³ See respectively the Secretary General’s Reports on the “State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe” for 2014 and 2015, hereafter referred to respectively as the “CoE Secretary General’s Report (2014)” and the “CoE Secretary General’s Report (2015)”.

importance. International institutions, especially the Council of Europe and the European Court of Human Rights (ECtHR), the European Union and the Court of Justice of the European Union (CJEU) have all had a considerable influence in member states, particularly in strengthening the independence of the judiciary and in its role in the protection of human rights. Moreover, the application of European and international rules and standards and the implementation of decisions of the ECtHR and the CJEU have provided new challenges for the judiciaries in the member states and sometimes their application by courts has been challenged by politicians or commentators.

2. Although, in general, “the separation of powers” is accepted by all member states, a number of conflicts and tensions have surfaced in recent years that raise concern. Such concerns have been expressed in the Reports of the Secretary General of the Council of Europe in 2014 and 2015³ as well as in the Situation Reports of the CCJE in 2013 and 2015. For example: in some countries, new political majorities have questioned the position of judges who are already in post¹⁰². In 2015, the Secretary General of the Council of Europe noted shortcomings in the enforcement of court decisions¹⁰³. In some member states, the executive exercises considerable influence over the administration of the judiciary, thereby bringing into question the institutional independence of the judiciary and the independence of individual judges¹⁰⁴. Economic crises and chronic underfunding of the judicial system in several member states raise the question of the budgetary responsibility of the legislature towards the judiciary¹⁰⁵. A lack of legislation or (at the other extreme) rapidly changing legislation may be contrary to the principle of legal certainty¹⁰⁶. There have also been verbal attacks on the judiciary by members of the executive and legislature. In 2014 and 2015, the Secretary General of the Council of Europe remarked that politicians and other commentators who have publicly criticised court decisions in recent years have thereby

¹⁰² See the CCJE report on the situation of the judiciary and judges in the member states of the Council of Europe (2013), paras 13-18.

¹⁰³ See the CoE Secretary General’s Report (2015), p. 14, 17, 27.

¹⁰⁴ See the CoE Secretary General’s Report (2015), p. 20-21.

¹⁰⁵ See for legal aid: the CoE Secretary General’s Report (2015) p. 22-23.

¹⁰⁶ See the CoE Secretary General’s Report (2015), p. 19.

undermined the public confidence in the judiciary in various countries¹⁰⁷. Politicians and the media have suggested that judiciaries are not sufficiently “accountable” to society. Such comments, which have included statements which question the “legitimacy” of judiciaries, were reported by member states in response to the questionnaire sent out in preparation of this Opinion. Clearly, all these comments and actions must be viewed against the fact that today, in most European countries, traditional sources of authority are no longer as readily accepted as once they were. There has been a decline in “deference” towards public institutions. In the same vein, it is often stated nowadays that an application of basic democratic principles requires that there be a greater need for openness and transparency in the work of public institutions. All this means that those involved in providing public services have increasingly had to “account” for the way in which they carry out their work.

3. Therefore, in accordance with the terms of reference entrusted to it by the Committee of Ministers, the Consultative Council of European Judges (CCJE) resolved to reflect upon the legitimacy and accountability of the judiciary and the proper relationship between the three powers of state in a modern democracy and their responsibilities towards one another and to society in general in the 21st century.
4. This Opinion examines the following questions:
 - i. What relationship should there be between the judicial power of a state and the legislative and the executive powers?
 - ii. On what bases do judiciaries establish their right to act as such in a democratic society? How is the “legitimacy” of judicial power demonstrated?
 - iii. To what extent and in what ways should judiciaries be accountable to the societies they serve and to the other powers of the state?
 - iv. How can the three powers of the state exercise their respective authority in such a way as to achieve and maintain a proper balance between themselves and also act in the interest of the society they all serve?

¹⁰⁷ See the CoE Secretary General’s Report (2014), p. 22; the CoE Secretary General’s Report (2015), p. 27.

This Opinion will not examine the basic principles of judicial independence, since this was considered in CCJE Opinion No. 1 (2001). The relationship of courts with the media was discussed in Opinion No. 7 (2005) Part C, and so that also will not be examined in detail in this Opinion.

5. This Opinion has been prepared on the basis of previous CCJE Opinions, the CCJE Magna Charta of Judges (2010), and the relevant instruments of the Council of Europe, in particular the European Charter on the Statute for Judges (1998), and Recommendation CM/Rec(2010)12 of the Committee of Ministers on judges: independence, efficiency and responsibilities (hereafter “Recommendation CM/Rec(2010)12”). It also takes account of the OSCE Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia (2010) – Judicial Administration, Selection and Accountability (hereafter “Kyiv Recommendations”); the 2013-2014 Report of the European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) on Independence and Accountability of the Judiciary (hereafter “ENCJ Report 2013-2014”); the reports of the Venice Commission on the Rule of Law (March 2011), on the Independence of the Judicial System, part I: the Independence of Judges (March 2010) and the Opinion No. 403/2006 of the Venice Commission on Judicial Appointments adopted at its 70th Plenary Session on 16-17 March 2007 (hereafter “Venice Commission, Judicial Appointments, 2007”); the Bangalore Principles of Judicial Conduct (2002); the CoE Secretary General’s Reports (2014) and (2015); the New Delhi Code of Minimum Standards of Judicial Independence (New Delhi Standards 1982). This Opinion takes account of member states’ replies to the questionnaire on the independence of the judiciary and its relation with the other powers of the state in a modern democracy and of a preparatory report drawn up by the scientific expert appointed by the Council of Europe, Ms Anne SANDERS (Germany). Moreover, the Opinion has benefited from contributions made in a seminar held in Strasbourg on 19 March 2015¹⁰⁸. The opinion has also benefited from the seminar

¹⁰⁸ In addition to the members of the CCJE Working Group, the seminar was attended by Professor Robert Hazell (the Constitution Unit, University College, London, United Kingdom), Mr Andrew Drzemczewski (Head of Legal Affairs and Human Rights Department of the Secretariat of the Parliamentary Assembly of the Council of

organised by the Norwegian Association of Judges held in Bergen (Norway) on 4 June 2015¹¹.

II. THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF A MODERN DEMOCRACY: WHERE DOES THE JUDICIARY FIT IN?

6. It is generally accepted that a modern democratic state should be founded on the separation of powers¹⁰⁹. The judiciary is one of the three essential but equal pillars of a modern democratic state¹¹⁰. All three powers provide a public service and must hold each other accountable for their actions. In a democratic state which is subject to the rule of law, none of the three powers of state act for their own interest but in the interests of the people as a whole. In a democratic state bound by the rule of law, (“Etat de droit” or “Rechtsstaat”) all the three powers must act on the basis of and within the limitations provided by law. The responses of member states to the questionnaire show that all member states recognise these fundamental principles.
7. In a democratic society it is the responsibility of the legislature to design the legal framework in which and by which society lives. The executive power is responsible for the administration of society (in so far as state agents have to carry it out) in accordance with the legal framework established by the legislature. The judiciary’s function is to adjudicate between members of society and the state and between members of society themselves. Frequently the judiciary is also called upon to adjudicate on the

Europe), Ms Anna Maria Telvis and Ms Ann Speck (Human Rights Association) and Mr Ziya Tanyar (Secretariat of the Venice Commission of the Council of Europe).¹¹ Contributions made by Professor Jørn Øyrehagen Sunde (University of Bergen), Ms Hanne Sophie Greve (President of the Gulating Court of Appeal, former judge at the European Court of Human Rights) and Ms Ingjerd Thune (President of the Norwegian Association of Judges).

¹⁰⁹ See the CCJE Opinion No. 3(2002), para 16.

¹¹⁰ See the CCJE Opinion No. 1(2001), para 11; see also the CCJE Magna Charta of Judges (2010), para 1.

relationship between two or even all three powers of the state¹¹¹. All this must be done according to the rule of law. An independent and efficient court system is a corner stone of the rule of law¹¹². The goal of any independent and efficient court system must therefore be to ensure the fair, impartial adjudication of legal disputes, thereby protecting the rights and liberties of all persons seeking justice. To achieve this goal, in any particular case the court must find the relevant facts in a fair procedure, apply the law and must provide effective remedies. In criminal cases, a court system must impartially and independently decide on whether and how certain actions deserve punishment¹¹³. In modern democratic states, an independent judiciary will ensure that governments can be held to account for their actions which are justiciable and will be responsible for ensuring that duly enacted laws are applied correctly. To a greater or lesser extent (depending on the particular constitutional arrangements in a state), the judiciary also ensures that the laws comply with any relevant constitutional provisions or higher law, such as that of the European Union¹¹⁴.

8. The widely differing histories, cultures and legal traditions of the member states of the Council of Europe have produced different “models” of constitutional structures which are, in many cases, constantly developing. Globalisation and the increasing influence of international and European organisations necessitate changes in the constitutional structures of individual member states. In particular, decisions of the ECtHR have done much to advance the protection of human rights and judicial independence and have had their effect on member states’ constitutions. However, all these influences have also produced stresses on the relationship between the three powers of the state, especially in the relationship between the judiciary and the other two powers.

¹¹¹ The CCJE recognises that this last task is sometimes carried out by a Constitutional Court and that, in some systems, the Constitutional Courts are not necessarily seen as part of the judiciary.

¹¹² See the CoE Secretary General’s Report (2014), p. 22.

¹¹³ See also for the functions of the judiciary: Garapon, Perdrille, Bernabé, Synthèse du rapport de l’HEJ La prudence et l’autorité: L’office du juge au XXIe siècle (2013).

¹¹⁴ See the CCJE Opinion No. 1(2001), para 11.

9. In principle the three powers of a democratic state should be complementary, with no one power being “supreme” or dominating the others¹¹⁵. In a democratic state, ultimately it is the will of the people, expressed through the proper democratic process that is supreme (sovereignty of the people). It is also fallacious to imagine that any one of the three powers of state can ever operate in complete isolation from the others. The three powers rely on one another to provide the totality of public services necessary in a democratic society. So, while the legislature provides the legislative framework, it is the judiciary that must interpret and apply it by virtue of its decisions and the executive is often responsible for the enforcement of judicial decisions in the interest of society¹¹⁶. In this way the three powers function in a relationship of interdependence, or of convergence and divergence. Accordingly, there can never be a complete “separation of powers”¹¹⁷. Rather, the three powers of the state function as a system of checks and balances that holds each accountable in the interest of society as a whole. It has to be accepted, therefore, that a certain level of tension is inevitable between the powers of the state in a democracy. If there is such “creative tension”, it shows that each power is providing the necessary check on the other powers and thus contributing to the maintenance of a proper equilibrium. If there were no such tension between the three powers, the suspicion might arise that one or two powers had stopped holding the other to account on behalf of society as a whole and thus, that one or more powers had obtained domination over the rest. Thus, the fact of tension between the judiciary and the other two powers of the state should not necessarily be seen as a threat to the judiciary or its independence, but rather as a sign

¹¹⁵ Alexander Hamilton, in Federalist 78, described the judiciary as the least dangerous of the three powers because it had “no influence over either the sword or purse.... It may truly be said to have neither FORCE nor WILL, but merely judgment; and must ultimately depend upon the aid of the executive arm even for the efficacy of its judgments“. Hamilton’s view may not reflect the reality of judicial power over executive or even legislative action in Europe of the 21st century.

¹¹⁶ See the CCJE Opinion No. 13(2010) on the role of judges in the enforcement of judicial decisions.

¹¹⁷ See Aharon Barak, “The Judge in a Democracy” (Princeton Press 2008), Ch. 2.

that the judiciary is fulfilling its constitutional duty of holding the other powers to account on behalf of society as a whole.

III. INDEPENDENCE OF THE JUDICIARY AND SEPARATION OF THE POWERS

10. The judiciary must be independent to fulfil its role in relation to the other powers of the state, society in general, and the parties to litigations¹¹⁸. The independence of judges is not a prerogative or privilege granted in their own interest, but in the interest of the rule of law and of all those who seek and expect justice. Judicial independence is the means by which judges' impartiality is ensured. It is therefore the pre-condition for the guarantee that all citizens (and the other powers of the state) will have equality before the courts¹¹⁹. Judicial independence is an intrinsic element of its duty to decide cases impartially¹²⁰. Only an independent judiciary can implement effectively the rights of all members of society, especially those groups that are vulnerable or unpopular¹²¹¹²²¹²³. Thus, independence is the fundamental requirement that enables the judiciary to safeguard democracy and human rights²⁵.
11. The principle of the separation of powers is itself a guarantee of judicial independence²⁶. However, despite the frequently expressed importance of judicial independence, it must be pointed out that nobody – including the judiciary - can be completely independent from all influences, in particular social and cultural influences

¹¹⁸ See the CCJE Opinion No. 1(2001), paras 11, 12.

¹¹⁹ See the CCJE No. 3(2002), para 9.

¹²⁰ For example: all English and Welsh judges on appointment have to swear to decide cases “according to the laws and usages of this Realm, without fear or favour, affection or ill will”.

¹²¹ See e.g. the judgments of the ECtHR in the following cases: *Orsus v. Coratia* of ¹²² .03.2010 – 15766/03 – para 147; *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* of ¹²³ .12.2009 – 27996/06 and 34836/06 – para 43; *Muñoz Díaz v Spain* of 08.12.2009 – 49151/07 – para 61, *D.H. and others v. Ukraine* of 23.11.2007 – 57325/00 - para 176; *Gorzelik v. Poland* of 17.2.2004 - 44158/98, paras 89-90, *Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova* of 13.12.2001 – 45701/99 - para 116, *Sidiropoulos v. Greece* of 10.07.1998 – 26695/95 - para 41, see on the protection of minori-

within the society in which it operates. After all: “No man is an island, entire unto itself”²⁷. No judiciary – as with any power in a democratic state - is completely independent. The judiciary relies on the others to provide resources and services, in particular on the legislature to provide finances and the legal framework which it has to interpret and apply. Although the task of deciding cases according to the law is entrusted to the judiciary, the public relies on the executive to enforce judicial decisions. Shortcomings in the enforcement of judicial decisions undermine judicial authority and question the separation of powers²⁸. Whilst all three powers share responsibility for ensuring that there is a proper separation between them, neither that principle nor that of judicial independence should preclude dialogue between the powers of the state. Rather, there is a fundamental need for respectful discourse between them all that takes into account both the necessary separation as well as the necessary interdependence between the powers. It remains vital, however, that the judiciary remains free from inappropriate connections with and undue influence by the other powers of the state²⁹.

ties by courts: *Sandalow*, Judicial Protection of Minorities, Mich. L. Rev. 75 (1977) 1162; *Cover*, The Origins of Judicial Activism in the Protection of Minorities, Yale Law School Legal Repository (1982).

²⁵ See *Volkov v. Ukraine* of 09.1.2013 - 21722/11 - para 199.

²⁶ See also the CoE Secretary General’s Report (2014), p. 22.

²⁷ The English poet John Donne in Meditation XVII.

²⁸ See the CoE Secretary General’s Report (2015), p. 14, 17, 27, see also the CCJE Opinion No. 13(2010) on the role of judges in the enforcement of judicial decisions.

²⁹ See the CCJE Opinion No. 1(2001), para 11.

IV. THE LEGITIMACY OF JUDICIAL POWER AND ITS ELEMENTS

A. THE IMPORTANCE OF LEGITIMACY

12. All three powers of the state exercise considerable authority. The legislature drafts laws and allocates the state’s budget. The

executive exercises authority, even to the extent of using physical force (within the law) in order to uphold and enforce the laws of the land. The judiciary not only decide matters of fundamental importance to individual citizens and to society at large but also affect with their judgments and rulings even the ordinary affairs of every individual who seeks the aid of the courts. In order to do this, judges are given an authority and powers which are very far reaching. Such authority and powers are exercised on behalf of society as a whole. Consequently, society and the other powers of the state are entitled to be satisfied that all those given that authority and power (that is the judges individually and collectively), have a legitimate basis on which to exercise it in the name of society as a whole. In all modern democratic states at least one constituent body of the legislature is directly elected by the citizens of the state. There is force in the argument that legislatures and executives that are appointed (directly or indirectly) through elected representatives must thereby have “democratic legitimacy”. It is perfectly proper to ask: from where does the judicial power derive its “legitimacy”?

B. DIFFERENT ELEMENTS OF LEGITIMACY OF JUDICIAL POWER

(1) The judicial power as a whole

13. The judicial power is created as a part of the constitutional framework of democratic states that are subject to the rule of law. By definition, therefore, if the constitutional framework of such a state is legitimate, then the basis of judicial power as a part of that constitution is just as legitimate and just as necessary a part of the democratic state as the other two component powers¹²⁴. All member states have some form of a constitution which, by differing means, (e.g. by long custom or a popular vote) is accepted as being the legitimate foundation of the state. The constitutions of all member states recognise and create (whether explicitly or

¹²⁴ See the CCJE Opinion No. 1(2001), para 11; see also the CCJE Magna Charta of Judges (2010), para 1.

implicitly) the role of a judiciary which is there to uphold the rule of law and to decide cases by applying the law in accordance with legislation and case law. Thus, the fact that a constitution creates a judiciary to carry out this role must itself thereby confer legitimacy upon the judiciary as a whole. When deciding cases, each individual judge exercises his authority as a part of the judiciary. Accordingly, the very fact that the judiciary is a part of a state's constitution provides legitimacy not only for the judiciary as a whole but each individual judge.

(2) Constitutional or formal legitimacy of individual judges

14. In order to perform the judicial functions legitimised by the constitution, each judge needs to be appointed and thus become part of the judiciary. Each individual judge who is appointed in accordance with the constitution and other applicable rules thereby obtains his or her constitutional authority and legitimacy. It is implicit in this appointment in accordance with constitutional and legal rules that individual judges are thereby given the authority and appropriate powers to apply the law as created by the legislature or as formulated by other judges. The legitimacy conferred on an individual judge by his appointment in accordance with the constitution and other legal rules of a particular state constitutes an individual judge's "constitutional or formal legitimacy".
15. The CCJE has noted the different methods of appointment of judges in the member states of the Council of Europe¹²⁵. These include, for example: appointment by a council for the judiciary or another independent body, election by parliament and appointment by the executive. As the CCJE has pointed out, each system has advantages and disadvantages¹²⁶. It can be argued that appointment by vote of Parliament and, to a lesser degree, by the executive can

¹²⁵ See the CCJE Opinion No. 1(2001), paras 19-23; see also the Venice Commission, *Judicial Appointments*, 2007, paras 9-17.

¹²⁶ See the CCJE Opinion No. 1(2001), para 33.

be seen to give additional democratic legitimacy¹²⁷, although those methods of appointment carry with them a risk of politicisation and a dependence on those other powers¹²⁸. To counter those risks, the CCJE has recommended that every decision relating to a judge's appointment or career should be based on objective criteria and be either taken by an independent authority or subject to guarantees to ensure that it is not taken other than on the basis of such criteria¹²⁹. The CCJE has also recommended the participation of an independent authority with substantial representation chosen democratically by other judges in decisions concerning the appointment or promotion of judges¹³⁰. The constitutional legitimacy of individual judges who have security of tenure must not be undermined by legislative or executive measures brought about as a result of changes in political power.

¹²⁷ See e.g.: Fabian Wittreck, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, Mohr–Siebeck, Tübingen, 2006. He argues that the legitimacy of all officials in a state derives ultimately from “the will of the people” (Art. 20(2) of the German Constitution). A similar argument can be advanced for other constitutions. See e.g. the Art. 3 of the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789, integrated into the French Constitution: “The principle of any Sovereignty lies primarily in the Nation” (“Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation”).

¹²⁸ See the CCJE Opinion No. 1(2001), para. 33.

¹²⁹ See the CCJE Opinion No. 1(2001), para 37.

¹³⁰ See the CCJE Opinion No. 1(2001), para 45, rec. 4; Opinion No. 10(2007), paras 48-51. According to the ECtHR, judicial appointments by the legislature and the executive are permissible as long as the appointed judges are free from influence or pressure when carrying out their adjudicatory role. See: *Flux v. Moldova* of 3.7.2007 – 31001/03 – para 27. The notion of separation of powers and its importance for judicial appointment has also been discussed by the ECtHR: see *Volkov v. Ukraine* of 9.1.2013 – 21722/11 – para 109, and *Maktouf and Damjanovic v. Bosnia and Herzegovina* of 18.7.2013 – 34179/08 – para 49. The Venice Commission considers appointment of ordinary judges by vote of the Parliament inappropriate (Venice Commission, *Judicial Appointments*, 2007, para 12) and recommends appointment by a council for the judiciary with a substantial number or majority of members being elected by the judiciary: Venice Commission, *Judicial Appointments*, 2007, para 29.

(3) Functional legitimacy of individual judges

16. Judicial appointment in accordance with the constitution and law of a state, the exercise of the constitutional role of judges in deciding cases according to the legal framework designed by the legislature and the necessity that each judge must undertake to work within the established legal rules of conduct all provide an initial legitimacy for the judge. But legitimacy cannot rest there. As the CCJE has pointed out before, public confidence in and respect for the judiciary are the guarantees of the effectiveness of a judicial system¹³¹. To achieve and maintain legitimacy continuously, each judge and the judiciary as a whole can only do so by earning and retaining the confidence of the public. This second kind of legitimacy can be called “functional legitimacy”.
17. “Functional legitimacy” must be earned through work of the highest possible quality which respects high ethical standards. In its previous Opinions, the CCJE has discussed different aspects of good judicial work and the ways of maintaining and improving the quality and efficiency of judicial systems in the interest of the society. Thus the CCJE has given Opinions on various means of achieving this, i.e. initial and in-service training of judges¹³², fair trial within a reasonable time¹³³, effective application of international and European law¹³⁴, councils for the judiciary at the service of society¹³⁵, the quality of judicial decisions¹³⁶, the effective enforcement of judicial decisions¹³⁷, information technologies¹³⁸, the specialisation of judges¹³⁹, and the evaluation of judges¹⁴⁰. The CCJE has stated that, in order to provide judicial services of high quality, the judiciary must also work with

¹³¹ See the CCJE Opinion No. 3(2002), para 22.

¹³² See the CCJE Opinion No. 4(2003).

¹³³ See the CCJE Opinion No. 6(2004).

¹³⁴ See the CCJE Opinion No. 9(2006).

¹³⁵ See the CCJE Opinion No. 10(2007).

¹³⁶ See the CCJE Opinion No. 11(2008).

¹³⁷ See the CCJE Opinion No. 13(2010).

¹³⁸ See the CCJE Opinion No. 14(2011).

¹³⁹ See the CCJE Opinion No. 15(2012).

¹⁴⁰ See the CCJE Opinion No. 17(2014).

prosecutors¹⁴¹ and lawyers¹⁴² in an appropriate way. By applying these principles, individual judges and so the judiciary as a whole should achieve the overall goal of providing judgments of the highest possible quality in accordance with high ethical standards. Individual judges and the judiciary collectively will maintain legitimacy and the respect of its citizens by their efficiency and the quality of their work.

18. Judges must fulfil their duties within the provisions set out in the disciplinary and procedural rules¹⁴³ and (obviously) the criminal law. The powers of a judge are linked to the values of truth, justice, fairness, and freedom. Therefore, judges must perform their duties according to the highest standard of professional conduct¹⁴⁴. In its Opinion No. 3 (2002), the CCJE discussed such standards and principles of professional conduct¹⁴⁵. Working within these principles helps to ensure the legitimacy of individual judges who are part of the judiciary as a whole.
19. Like all other powers, the judiciary must also earn trust and confidence by being accountable to society and the other powers of the state¹⁴⁶. It is therefore necessary next to examine why and how the judicial power and individual judges are to be accountable to society.

V. ACCOUNTABILITY OF JUDICIAL POWER

A. WHY IS ACCOUNTABILITY IMPORTANT?

20. In recent years, public services have moved towards more openness and have accepted that they must provide a fuller

¹⁴¹ See the CCJE Opinion No. 12(2009).

¹⁴² See the CCJE Opinion No. 16(2013).

¹⁴³ One example of a necessary procedural rule is the need for a judge to recuse himself where there may be an actual or perceived conflict of interest.

¹⁴⁴ See the CCJE Opinion No. 3(2002), para 8.

¹⁴⁵ See also the CoE Secretary General's Report (2015), p. 9.

¹⁴⁶ In its 2013-2014 Report, the ENCJ has explained that a judiciary that claims independence but which refuses to be accountable to society will not enjoy the trust of society. See the ENCJ Report 2013-2014, p. 4.

explanation of their work for the public they serve. As a consequence, the notion of accountability to the public has become of increasing importance throughout public life⁵³. A public body will be “accountable” if it provides explanations for its actions and, of equal importance, the public body assumes responsibility for them. This “accountability” is as vital for the judiciary as for the other powers of the state because it, like them, is there to serve the public⁵⁴. Moreover, provided a careful balance is observed, the two principles of judicial independence and accountability are not irreconcilable opposites. In the judicial context, “accountable” must be understood as being required to give an account, that is: to give reasons and to explain decisions and conduct in relation to cases that the judges must decide. “Accountable” does not mean that the judiciary is responsible to or subordinate to another power of the state, because that would betray its constitutional role of being an independent body of people whose function is to decide cases impartially and according to law. If the judiciary were “accountable” to another power of state in the sense of being responsible or subordinate to it, then when cases involve those other powers of state, the judiciary could not fulfil its constitutional role as stated above.

21. The judiciary (as with the other two powers of state) provides a public service. It is axiomatic that it should account (in the sense explained above) to the society it serves. Judicial authority must be exercised in the interest of the rule of law and of those seeking and expecting justice⁵⁵. Therefore, the judiciary faces the responsibility of demonstrating to the other powers of the state and to society at large the use to which its power, authority and independence have been put⁵⁶. There has been an increasing demand by court users for a more effective court system. Better access to the courts has been considered of increasing importance⁵⁷. Effectiveness and accessibility are aspects of demonstrating “accountability”. The CCJE has recognised these

⁵³ See for a discussion of judicial accountability: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson and Patrick o’Brien “The Politics of Judicial Independence in the UK’s Changing Constitution”, Cambridge University Press, 2015, pp. 16 – 22.

⁵⁴ See on the importance of good governance and judiciary in the CCJE Opinion No.

7(2005), the CCJE Opinion No. 10(2007) and the CCJE Opinion No. 14(2011).

⁵⁵ See the CCJE Opinion No. 1(2001), para 11; Opinion No. 10(2007), para 9.

⁵⁶ See the ENCJ Report 2013-2014, p. 13.

⁵⁷ See the CCJE Opinion No. 6(2004), para 1.

trends before. In stipulating that judicial systems should produce justice of the highest quality and of proper accountability in a democratic system, the CCJE has emphasised one aspect of providing judicial “accountability” to society at large¹⁴⁷.

22. There are further reasons why the judicial power should be accountable to the other powers of the state in the sense discussed above. First, it is the legislature which creates the legislative framework which the judiciary applies. Therefore, the legislature is entitled to have an account, in properly formulated reasons in decisions, of how the laws it has enacted are being interpreted and applied by the judiciary. Secondly, for the fulfilment of its duties towards society, the judiciary receives financial resources through decisions of the legislature and, in many member states, the executive. As the CCJE has stressed before, the general principles and standards of the Council of Europe place a duty on member states to make financial resources available that match the needs of different judicial systems¹⁴⁸¹⁴⁹. It is evident from the responses to the CCJE questionnaire that the administrative and financial autonomy of judiciaries in member states varies considerably. The CCJE has recommended increasing the court’s administrative and financial autonomy in order to protect judicial independence¹⁵⁰. However, whatever way the budgetary and administrative stewardship of the judiciary is organised in a particular state, a judiciary’s resources are allocated by parliament and come, ultimately, from tax paying citizens. Thus, just as the legislature and the executive are accountable for how they allocate resources, so also must the judiciary account to society for how the financial resources allocated to it are spent in the fulfilment of its duties towards society¹⁵¹.

¹⁴⁷ See the CCJE Opinion No. 17(2014), para 23.

¹⁴⁸ See Recommendation CM/Rec(2010)12, para 32, and the CCJE Opinion No.

¹⁴⁹ (2001), para 4; Opinion No. 10(2007), para 37; Opinion No. 17(2014), para 35.

¹⁵⁰ See the CCJE Opinion No. 2(2001), para 14, and Opinion No. 10(2007), para 12.

¹⁵¹ There is a duty of the other powers of the state to provide adequate funds for the judiciary: CCJE Opinion No. 2 (2001).

B. HOW IS ACCOUNTABILITY TO BE CARRIED OUT?

(1) What should the judiciary be accountable for?

23. Justice aims to resolve disputes and, by the decisions which it delivers, the judiciary fulfils both a “normative” and “educative” role, providing citizens with relevant guidance, information and assurance as to the law and its practical application¹⁵². Therefore, first and foremost, the judiciary must be accountable through the work of the judges in deciding the cases brought before them, more particularly through their decisions and the reasons given for them. Judicial decisions must be open to scrutiny and appeal¹⁵³. This may be called “judicial accountability” and it is paramount. In accordance with the fundamental principle of judicial independence, the appeal system is in principle the only way by which a judicial decision can be reversed or modified after it has been handed down and the only way by which judges can be held accountable for their decisions, unless they were acting in bad faith.
24. In countries where judges are responsible for the management of the court system (which sometimes includes the court budget), the judiciary must be held accountable for their stewardship to the other powers of the state and to society at large¹⁵⁴. In this area, judges entrusted with managing public funds are, in principle, in the same position as any other public authority that has responsibility for spending tax payers’ money.

(2) To whom are judges accountable?

25. Individual judges and the judiciary as a whole are accountable at two levels. First, they are accountable (in the sense described

¹⁵² See the CCJE Opinion No. 7(2005), para 7.

¹⁵³ Contini and Mohr “Reconciling independence and accountability in judicial systems“, 3 Utrecht Law Review (2007) 26, 31-32, called this “legal and judicial accountability“.

¹⁵⁴ Contini and Mohr “Reconciling independence and accountability in judicial systems“, 3 Utrecht Law Review (2007) 26, 33-34, called this “managerial accountability“.

above) to the particular litigants who seek justice in particular judicial proceedings. Secondly, they are accountable (in the same sense) to the other powers of the state and, through them, to society at large.

(3) How is it done?

(a) Different elements of accountability

26. There are different forms of accountability. First, as explained above, judges are made to account for their decisions through the appeal process (“judicial accountability”). Secondly, judges must work in a transparent fashion. By having open hearings and by giving reasoned judgments which are made available to the public (save in exceptional circumstances), individual judges will explain their actions and their decisions to the litigants who are seeking justice, the judge is also rendering an account of his or her actions to the other powers the state and to society at large. This form of accountability can be described as “explanatory accountability”. Thirdly, if a judge has engaged in improper actions he/she must be held accountable in a more robust way, e.g. through the application of disciplinary procedures and, if appropriate, the criminal law. This can be called “punitive accountability”.

(b) Explanatory accountability

(i) Open hearings and judgments

27. Fundamental tenets of judicial work, such as the requirement to hold public hearings and to give reasoned decisions that are available to the public, are founded on the principle that judges must give an account of their conduct and decisions. In public hearings, judges hear the evidence of the litigants and witnesses and the submissions of lawyers. Judges will (usually) explain the law publicly. The public at large can attend public court hearings to learn about the law and the judge’s (or judges’)

conduct toward the parties before them¹⁵⁵. This open procedure ensures a fair trial in accordance with Article 6 of the European Convention on Human Rights. Moreover, by attending hearings, (or, in some states, by viewing hearings on television¹⁵⁶ or on line) and through reporting of hearings, the public can understand better the judicial process. By this means, judges and the judiciary overall are also held to account. While formal procedural rules are important for public confidence in the judiciary, the practical experiences of citizens observing the judiciary in action and the availability of accurate information published by the media about the conduct of individual trials are of decisive importance¹⁵⁷.

28. Judges must give reasons for their decisions, which should be made public save in exceptional circumstances. In this way, judges account for their decisions and enable the litigants and society at large to understand and to question their reasoning. Decisions must therefore be readily comprehensible, as the CCJE has stated before¹⁵⁸. In a case where the losing party does not agree with the decision, it can be appealed. The existence (even threat) of an appeal system should ensure a high standard of judicial decision making that is made within a reasonable time. This is in the interest of the parties and of society at large. In a case where a trial has not been concluded within a reasonable time¹⁵⁹, special legal remedies can be sought, preferably in local courts or, if such remedies are not available, in the European Court of Human Rights. After the duty of the judge is completed and the decision is handed down, the public interest demands that it must be swiftly and effectively

¹⁵⁵ On relations of the courts with participants in court proceedings, see the CCJE Opinion No. 7(2005), paras 24-26. Exceptions can be made in cases where the litigants' interests for their privacy demand it.

¹⁵⁶ See on the sensitive issue of television in court procedures: the CCJE Opinion No. 7(2005), paras 44-50.

¹⁵⁷ See the CCJE Opinion No. 7(2005), paras 9, 24-26; see also Bühlmann and Kunz, "Confidence in the Judiciary: Comparing the Independence and Legitimacy of Judicial Systems", *West European Politics* Vol. 34, No. 2 (2011) 317, 332.

¹⁵⁸ See about the quality of judicial decisions the CCJE Opinion No. 11(2008); Opinion No. 7(2005), para 56.

¹⁵⁹ See the CCJE Opinion No. 6(2004).

enforced¹⁶⁰. In this respect, the judiciary is often reliant on the executive power to give effect to its decisions.

(ii) Other mechanisms of explanatory accountability

29. There are several other ways that the judiciary can be made to account for its work and – if applicable – for its stewardship of the system for the administration of justice. Such means must never be misused by the other powers of state to interfere with the work of the judiciary. One obvious means is external: for example, by annual reports which are available to the general public. Other external methods by which the judiciary can be held accountable are: audits of a public audit committee, the work of inspectorates¹⁶¹ and investigations. At a local or national level, many member states have set up “Ombudsman”, Public or Citizens’ Advocates or Mediators, or Inspectors General, appointed by the executive or by parliament, often with a significant degree of independence. These often work to hold the judiciary accountable. (The question of how to achieve a proper balance between accounting and external interference will be discussed in Section VI below).

30. The other means is internal: by the individual evaluation of judges. In most member states, judges are subject to some form of individual evaluation at some stage or other of their careers after appointment. Evaluation can be a useful means to hold judges accountable. As explained by the CCJE, the individual evaluation of the judges’ work can help to gain information on the abilities of individual judges and of the strength and weaknesses of a judicial system. Evaluation can help to identify the best candidates for promotion thereby maintaining or even improving the quality of a judicial system¹⁶². Evaluation must not be abused, e.g. to put political pressure on a judge or to question individual judgments.

(iii) Discussion with other powers of state

¹⁶⁰ See the CCJE Opinion No. 13(2010); see the CoE Secretary General’s Report (2015), p. 14, 17, 27.

¹⁶¹ See the CCJE Opinion No. 1(2001), paras 27, 69 rec. 10.

¹⁶² See the CCJE Opinion No. 17(2014).

31. Each of the three powers of the state depends on the other two to work effectively. Discussion between all is crucial to improve the effectiveness of each power and its cooperation with the other two powers. Provided that such discussions are undertaken in an atmosphere of mutual respect and have particular regard to the preservation of the independence and impartiality of any judges participating in such exchanges¹⁶³, these discussions will be beneficial to all three powers of the state¹⁶⁴. The CCJE has stressed the importance of judges participating in debates concerning national judicial policy. In addition, the judiciary should be consulted and play an active part in the preparation of any legislation concerning their status and the functioning of the judicial system¹⁶⁵. The expertise of judges is also valuable when it comes to matters outside judicial policy. For example, by giving evidence to parliamentary committees, representatives of the judiciary (e.g. the highest authority of the judiciary or the High Council of Justice) can raise concerns about legislative projects and give the perspective of the judiciary on various practical questions. Some member states reported positive experiences with such exchanges¹⁶⁶. In some member states, the judiciary engages in dialogue with the executive, when judges take a temporary leave of absence to work in the civil or criminal department of a ministry of justice¹⁶⁷. In other member states, however, this is seen as a violation of judicial independence¹⁶⁸.

(iv) Dialogue with the public

¹⁶³ See the ECtHR: *Baka v. Hungary* of 27.5.2015 - 20261/12 – paras 99-102

¹⁶⁴ Contini and Mohr “Reconciling independence and accountability in judicial systems“, 3 Utrecht Law Review (2007) 26, 41-42, advocated the concept of “cooperative accountability“.

¹⁶⁵ See the CCJE Opinion no. 3(2002), para 34; Belgium and Montenegro reported exchanges of this kind.

¹⁶⁶ See on relations between judges and parliament in the UK: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson and Patrick O’Brien: “The Politics of Judicial Independence in the UK’s Changing Constitution”, Cambridge University Press, 2015, pp. 92-125.

¹⁶⁷ See the CCJE Opinion No. 3(2203), para 36.

¹⁶⁸ See the Decision of the Constitutional Court of Lithuania of 21.12.1999, IV.9.

32. As the CCJE has noted before, dialogue with the public, directly or through the media, is of crucial importance in improving the knowledge of citizens about the law and increasing their confidence in the judiciary¹⁶⁹. In some member states, the appointment of lay judges is seen as providing a helpful link between the judiciary and the public. The CCJE recommended in its Opinion No. 7(2005) on “justice and society” that the judiciary and individual courts should actively reach out to the media and the public directly¹⁷⁰. For example, courts should assume an educative role by organising visits for schoolchildren and students, by providing information, and by actively explaining court decisions to the public and the media in order to improve understanding and prevent misunderstandings¹⁷¹. While there is a risk in engaging with the media, courts can help avoiding public misrepresentations through active contact and explanation. In so doing, the judiciary can be accountable to the society and ensure that the public perceptions of the justice system are accurate and reflect the efforts made by judges. In this way, the judges can also educate the public that there are limits to what a judicial system can do¹⁷².

(c) “Punitive accountability”

33. As the CCJE has discussed previously, all judicial actions must be in accordance with the applicable principles of professional conduct, established disciplinary rules and – within conditions which preserve judicial independence and impartiality – the criminal law. Principles of professional conduct will be separate from their enforcement through disciplinary systems¹⁷³. Given the importance of ethics and integrity for the public’s confidence in the judiciary, judges must behave with integrity both in their official functions and in their private lives¹⁷⁴ and will be accountable

¹⁶⁹ See the CCJE Opinion No. 7(2005).

¹⁷⁰ See the CCJE Opinion No. 7(2005), C.

¹⁷¹ See the CCJE Opinion No. 7(2005), paras 7-23.

¹⁷² See the CCJE Opinion No. 7(2005), para 27.

¹⁷³ See the CCJE Opinion No. 3(2002), para 49, recommendation iii.

¹⁷⁴ See the CCJE Opinion No. 3(2002), para 50, recommendation ii.

for their conduct if it is outside accepted norms. Sometimes the conduct of individual judges is too aberrant for mere explanation to suffice. The corollary of society granting such extensive powers and trust to judges is that there must be some means of holding judges responsible, and even removing them from office, in cases of misbehaviour so gross as to justify such a course¹⁷⁵. This is particularly so in cases of judicial corruption¹⁷⁶, which fundamentally undermine public confidence in judicial impartiality and independence. In other cases of judicial misconduct, criminal¹⁷⁷, civil¹⁷⁸, or disciplinary liability¹⁷⁹ will be appropriate, depending on the nature of the misconduct.

VI. HOW DO THE REQUIREMENTS OF “LEGITIMACY” AND “ACCOUNTABILITY” AFFECT THE RELATIONSHIP THAT THE JUDICIARY HAS WITH THE OTHER TWO POWERS OF THE STATE?

34. Legitimacy and accountability are closely linked. The judiciary should strive to retain and demonstrate its legitimacy by being accountable to the public. The principal means of doing so are by providing work of the highest possible quality and by explaining its actions and conduct to the other powers of the state and, both through them and directly, to society at large. As already noted, no one power of the state can act in complete isolation and separately from the other two. All powers function in a relationship of interdependence. Exchange and dialogue between the judiciary and the other powers of the state is therefore recommended. However, while all the mechanisms described above can be valuable in ensuring that the judiciary is accountable, they also bear the risk of being misused.

¹⁷⁵ See the CCJE Opinion No. 3(2002), para 51.

¹⁷⁶ See the CoE Secretary General’s Report (2015), p. 24-25; see also the work of GRECO in the fourth evaluation round www.coe.int/greco.

¹⁷⁷ See the CCJE Opinion No. 3(2002), paras 52-54.

¹⁷⁸ See the CCJE Opinion No. 3(2002), paras 55-57.

¹⁷⁹ See the CCJE Opinion No. 3(2002), paras 58-74; see also Kyiv Recommendations, paras 25-26.

35. The full recognition of the basic safeguards of judicial independence, such as security of tenure, no change of function or location without a judge's consent, appointment and promotion free from political

influence, sufficient remuneration, and safety of life and property¹⁸⁰, is a prerequisite for any satisfactory discussions between the three powers of the state. If such basic safeguards are respected, judicial independence will not suffer but, on the contrary, will benefit from an increased legitimacy earned through a combination of the satisfactory exercise of the judiciary's constitutional function and the judges' participation in exchanges. Continuance of both judicial independence and judicial legitimacy are not automatic: both have to be constantly earned¹⁸¹. The judiciary's legitimacy and its independence is safeguarded best by excellent performance. To achieve this and earn the respect of the public, an independent and accountable judiciary is open to justified criticism, learns from its mistakes and thereby continually improves its work. This way, independence and accountability do not contradict but, rather, enhance each other. However, it is important to emphasise that a judge is not responsible for the politics of a previous government or regime. Judges must not be subjected to criticism or a disciplinary process simply because they applied the law as laid down by a previous regime, unless they misapplied the law in bad faith.

36. It is especially difficult to balance the need to safeguard the judicial process from distortion and pressure from political sources against the need for open discussion of matters of public interest concerning the administration of justice. On the one hand, as the CCJE has pointed out, judges must accept that they are public figures and must not be over-sensitive¹⁸². Thus, when judges engage with the other powers of the state and society at large, they must take responsibility themselves to safeguard their independence¹⁸³

¹⁸⁰ See the CCJE Opinion No. 1(2001); Recommendation CM/Rec(2010)12, Chapter II, V, VI; see the CCJE Magna Charta of Judges (2010), paras 2-13;

¹⁸¹ See the ENCJ Report 2013-2014, p. 4, 9.

¹⁸² See the CCJE Opinion No. 1(2001), para 63.

¹⁸³ The ENCJ Report describes the perception of judges of their own independence as an aspect of "subjective independence", the ENCJ Report 2013-2014, p. 13, 3.3.2.

and impartiality. On the other hand, in all their dealings with the judiciary the other powers of the state must respect the principles of judicial independence and impartiality. Dialogue between the judiciary and other powers of state as well as with the public at large can be misused to violate judicial independence. For example, it is not acceptable for other powers

of the state to criticise judicial decisions in a way that undermines judicial authority and encourages disobedience and even violence against judges¹⁸⁴. It is also not acceptable that valid critical comments by a member of the judiciary of one of the other powers of state (or a member of it) that are made in the course of judicial duties should be met by removal from judicial office by one or other power of the state¹⁸⁵. It is essential that dialogue between the three powers of the state and between the judiciary and the general public, as well as any inspections and investigations that are undertaken, are conducted in a climate of mutual respect. These processes must never be used to influence a particular judicial decision or to encourage disrespect or disobedience to judicial decisions.

37. With respect to civil, criminal and disciplinary liability (what has been called above “punitive accountability”), the CCJE stresses that the principal remedy for judicial errors that do not involve bad faith must be the appeal process. In addition, in order to protect judicial independence from undue pressure, great care must be exercised in framing judges’ accountability in respect of criminal, civil and disciplinary liability¹⁸⁶. The tasks of interpreting the law, weighing of evidence and assessing the facts that are carried out by a judge to determine cases should not give rise to civil or disciplinary liability against the judge, save in cases of malice, wilful default or, arguably, gross negligence¹⁸⁷. Furthermore, in the

¹⁸⁴ See Recommendation CM/Rec(2010)12, para 18.

¹⁸⁵ See ECtHR: *Baka v. Hungary* of 27.5.2015 - 20261/12.

¹⁸⁶ See Recommendation CM/Rec(2010)12, Chapter VII; the CCJE Opinion No. 3(2002), para 51; see for an example of such a misuse: *Volkov v. Ukraine*, ECtHR of 9.1.2013 - 21722/11 – esp. para 199.

¹⁸⁷ See the CCJE Opinion No. 3 (2002), paras 75, 76; see also Recommendation CM/Rec(2010)12, paras 66-71. The liability of the state is another matter with which this Opinion is not concerned. In the following decisions, the CJEU held in favour of state liability for damage caused by judicial decisions. The CJEU did not

event that the state has had to pay compensation to a party because of a failing in the administration of justice, only the state, not a litigant, should have the power to establish, through court action, any civil liability of a judge¹⁸⁸.

38. It is appreciated that there are considerable differences in the constitutional structures of member states with the result that there is a considerable variation in the experience of individual states' on how the three powers interact. However, every country can learn from the experience of others. Not only can best practices be shared; first and foremost, international exchanges can help understand common problems and principles. Thus the experiences and practices of all member states should be shared through international and European institutions, including in particular the bodies of the Council of Europe.

VII. THE NEED FOR RESTRAINT IN THE RELATIONS BETWEEN THE THREE POWERS

39. As already discussed, the three powers function in a relationship of interdependence. In that sense there can never be a complete "separation of powers". However, in order to achieve a proper balance of the three powers of state, each power must exercise proper restraint in its relations with the other powers.

A. "JUDICIAL RESTRAINT"

40. The judiciary, as one of the three powers of the state, is accountable to the society it serves. Accordingly, the judiciary, like the other powers of the state, must always have the best interest of

mention a liability of the judges who gave the judgments which caused the damage in question: CJEU (30 Sept. 2003, C-224/01, *Köbler vs. Austria*; Great Chamber, 13 June 2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo s.p.a. in liquidazione v. Repubblica Italiana*; 24 November 2011, C-379/10, *Commission v. Repubblica Italiana*; 9 Sept. 2015, C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito v. Estado português*).

¹⁸⁸ See Recommendation CM/Rec (2010)12, paras 66 and 67. See the CCJE Magna Carta of Judges (2010), para 22.

the public as its fundamental concern. This requires that the judiciary must recognise the social and economic conditions in which the other two powers of the state have to work. Moreover, the judiciary must be aware that there are limits to judicial and legal intervention in relation to political decisions that have to be made by the legislative and executive powers. Therefore, all courts within the judicial power must take care not to step outside the legitimate area for the exercise of judicial power. The CCJE recognises that both the legislative and the executive powers have legitimate concerns that the judicial power should not overstep its role.

41. In its dealings with the other two powers of state, the judiciary must seek to avoid being seen as guarding only its own interests and so overstating its particular concerns. Rather, the judiciary must take responsibility for the society it serves. The judiciary must show understanding and responsibility towards the needs of the public and the exigencies of the public purse. The judiciary can provide their insights on the possible effect of proposed legislation or executive decisions on the ability of the judiciary to fulfil its constitutional role. Judiciaries must also take care not to oppose all proposed changes in the judicial system by labelling it an attack on judicial independence. But, if judicial independence or the ability of the judicial power to exercise its constitutional role are threatened, or attacked, the judiciary must defend its position fearlessly. Examples of decisions which might come into those categories are massive reductions in legal aid or the closure of courts for economic or political reasons.
42. If it is necessary to criticise another power of the state or a particular member of it in the course of a judgment in a dispute or when it is necessary in the interests of the public, that must be done. For example, therefore, courts may criticise legislation or the failure of the legislative to introduce what the court would regard as adequate legislation. However, just as with the other powers of the state in relation to the judiciary, criticism by the judiciary must be undertaken in a climate of mutual respect. Judges, like all other citizens, are entitled to take part in public debate, provided that it is consistent with maintaining their independence or impartiality. The judiciary must never encourage disobedience and disrespect towards the executive and the legislature. In their professional and

private relations with the representatives of the other powers, judges must avoid any conflict of interest and avoid any behaviour that might create a perception that judicial independence and impartiality and the dignity of the judiciary in general is impugned. As long as criticism is undertaken in a climate of mutual respect, it can be beneficial to society as a whole. However, it cannot be too often emphasised that it is not acceptable that reasonable critical comments from the judiciary towards the other powers of the state should be answered by removals from judicial office or other reprisals¹⁸⁹. The CCJE also emphasizes that inadmissible behaviour by representatives of the legislative and executive powers and by politicians may occur in the form of connivance and, in certain cases, support for aggression or even radical, violent and unlawful actions against the judiciary¹⁹⁰. Direct or indirect support for such actions against the judiciary is totally unacceptable. Not only are such actions a direct attack on judicial independence, they also stifle legitimate public debate by judges.

B. RESTRAINT OF THE OTHER POWERS

43. Judicial restraint must be matched by an equal degree of responsibility and restraint from the other powers of the state. Above all the other powers of the state must recognise the legitimate constitutional function that is carried out by the judiciary and ensure it is given sufficient resources to fulfil it. This function of adjudicating on all legal disputes and of interpreting and applying the law is as fundamental to the well-being of a modern democratic state governed by the rule of law as are the functions of the legislative and executive powers of the state. In a state governed by the principle of separation of powers, interferences between the action of one branch of the State and other branches must be maintained within the bounds of the law and internationally accepted standards. The CCJE considers that, when an unwarranted interference does occur, the powers of the state should loyally cooperate to restore the balance and so the confi

¹⁸⁹ See ECtHR: *Baka v. Hungary* of 27.5.2015 - 20261/12.

¹⁹⁰ See the Open Letter of the Supreme Court of Ukraine, p. 2.

dence of society in a smooth functioning of public institutions. In all cases of conflict with the legislature or executive involving individual judges the latter should be able to have recourse to a council for the judiciary or other independent authority, or they should have some other effective means of remedy¹⁹¹.

(1) Questioning the appointment of judges already selected

44. Decisions which remove basic safeguards of judicial independence are unacceptable even when disguised¹⁹². For example, a new parliamentary majority and government must not question the appointment or tenure of judges who have already been appointed in a proper manner. The tenure of individual judges can only be questioned if some breach of disciplinary rules or the criminal law by an individual judge is clearly established in accordance with proper judicial procedures.

(2) Legislation: changes to the system of justice

45. The question of when and how often legislation should be changed falls within the responsibility of the legislature. However, too many changes within a short period of time should be avoided if possible, at the very least in the area of the administration of justice¹⁹³. Where changes to the system of justice are made, care must be taken to ensure that they are accompanied by adequate financial, technical and procedural provisions and that there will be sufficient human resources¹⁹⁴. Otherwise there is a risk of instability in the proper administration of justice and the public might perceive (wrongly) that any failings in administering a new system were the fault of the judiciary. That can lead to unnecessary mistrust and conflict.

¹⁹¹ See Recommendation(2010)12, Art. 8.

¹⁹² See the CCJE report on the situation of the judiciary and judges in the member states of the Council of Europe (2013), paras 13-18.

¹⁹³ See the CoE Secretary General's Report (2015), p. 17.

¹⁹⁴ See the CCJE Opinion No. 11(2008).

(3) Legislature: parliamentary investigation committees

46. There is a danger of an overlap between the proper role of the judges and that of parliamentary investigation committees. The CCJE recognises that national or local parliamentary bodies may, under the legislation of many member states, set up committees of inquiry to investigate social phenomena or alleged breaches of or a poor application of law. The powers of these committees are often similar to those of judicial authorities, such as the power to summon witnesses, order disclosure or seizure of documentary evidence, etc. In the CCJE's opinion, in order to preserve a proper separation of powers, in general the reports of committees of inquiry should never interfere with investigations or trials that have been or are about to be initiated by judicial authorities. If such reports must comment on existing judicial decisions in individual cases, they must do so with proper respect and should refrain from expressing any criticism in terms that would amount to a revision of decisions made. However, if the inquiry is investigating possible defects in the administration of justice which have been highlighted by a particular case, those proceedings can, with due care, be examined. An inquiry can never replace a proper judicial process.

(4) “Ombudsman”, Public or Citizens’ Advocates or Mediators, and Inspectors General

47. “Ombudsman”, Public or Citizens’ Advocates or Mediators and Inspectors General appointed by the executive or by parliament often act with a significant degree of independence. They have the task of protecting the interests of the public by investigating and addressing complaints by individuals alleging violation of rights, usually by public entities. The tasks of such bodies is to investigate complaints and attempt to resolve them, usually through recommendations (binding or not) or mediation. This may, however, interfere with the development of individual cases that have been or are about to be initiated before a court. Such interventions must be prevented. Therefore, the CCJE recommends that legislation of member States clarifies the relationships between “ombudsman” (or similar agencies’) powers and the

powers of the courts. A good solution may be found in the rule, adopted in some states, whereby resort to such agencies should be made available before addressing the court; but when court proceedings are initiated, parties may appear before the agency only upon the recommendation of the judge in charge of the case.

(5) Administration of courts and Inspections

48. Over the last decades, self-administration by the judiciary has been introduced or its scope enlarged in many member states. The models used in respect to the administration of the judiciary vary. In some countries, the administration of justice is undertaken by the Ministry of Justice; in others by independent agencies and in others by Councils for the judiciary. The CCJE has made recommendations on these issues¹⁹⁵. In some countries, the executive, through ministries of Justice have exerted considerable influence on the administration of courts through directors of courts and judicial inspections, or, in cases where the court administration is directly dependent on a ministry of Justice. The presence of officials of the executive within the organising bodies of courts and tribunals should be avoided. Such a presence can lead to interferences with the judicial function, thus endangering judicial independence.
49. Problems on the interaction between the executive and the judiciary can occur in those states in which the Minister of Justice or other ministries or agencies, e.g. those having a power of audit and/or financial control, have the power to order inspections at courts. Such inspections may have different goals. For example, the inspection may be in order to acquire information to decide on financial allocations, or to obtain information concerning possible re-organisation of the court service, or to obtain information in order to take possible disciplinary actions against court staff and/or judges. Inspectorates are sometimes composed of judges or former judges, and are sometimes even established within High Councils for Justice. The CCJE considers that, while an insight by external investigators can help to see shortcomings in a particular institution, such as the judiciary, it is vital that, the activities of inspectors should never interfere with the development of judicial

¹⁹⁵ See the CCJE Opinion No. 10(2007).

investigations and trials. The right of other powers of the state to be informed of or to investigate the system of justice should in all cases be exercised having regard to the limits imposed by judicial independence and (where provided for by law) by the secrecy of judicial investigations. Inspections should never concern individual cases, in particular cases that are pending trial.

(6) Budgetary autonomy

50. The consequences of public financial difficulties, especially those resulting from the economic crisis since 2008, have caused serious problems in many member states. Access to courts and legal aid has been reduced, the workload of the courts has increased and the judiciary has been restructured. In their answers to the questionnaire, many member states reported discussions concerning the remuneration of judges. Salaries for judges have been frozen for many years or even lowered in recent years.
51. It is accepted that, subject to constitutional provisions, ultimately the decisions on the funding of the system of justice and the remuneration of judges must fall under the responsibility of the legislature. However, European standards should always be obeyed. The CCJE has made recommendations about the funding of the judiciary¹⁹⁶. The judiciary should explain its needs to parliament and, if applicable, to the ministry of Justice. In the case of a severe economic downturn, judges, like all other members of society, have to live within the economic position of the society they serve. However, chronic underfunding of the judicial system should be regarded by society as a whole as unacceptable. This is because such chronic underfunding undermines the foundations of a democratic society governed by the rule of law.

(7) Criticism by members of the executive and legislature

52. Politicians and others in public positions in member states often make comments that either demand that judicial powers be restricted or show little understanding of the role of an independent judiciary. Such comments are made especially during election

¹⁹⁶ See the CCJE Opinion No. 2(2001).

campaigns, when decisions on constitutional issues have been given, or on pending cases. In principle, the judiciary must accept that criticism is a part of the dialogue between the three powers of the state and with the society as a whole. However, in the view of the CCJE, there is a clear line between freedom of expression and legitimate criticism on the one hand, and disrespect and undue pressure against the judiciary on the other. Politicians should not use simplistic or demagogic arguments to make criticisms of the judiciary during political campaigns just for the sake of argument or in order to divert attention from their own shortcomings. Neither should individual judges be personally attacked. Politicians must never encourage disobedience to judicial decisions let alone violence against judges, as this has occurred in some member states. The executive and legislative powers are under a duty to provide all necessary and adequate protection where the functions of the courts are endangered by attacks or intimidations directed at members of the judiciary. Unbalanced critical commentary by politicians is irresponsible and causes a serious problem because public trust and confidence in the judiciary can thereby be unwittingly or deliberately undermined. In such cases, the judiciary must point out that such behaviour is an attack on the constitution of a democratic state as well as an attack on the legitimacy of another state power. Such behaviour also violates international standards.

53. Individual courts and the judiciary as a whole need to discuss ways in which to deal with such criticism. Individual judges who have been attacked often hesitate to defend themselves (particularly in the case of a pending trial) in order to preserve their independence and to demonstrate that they remain impartial. In some countries, councils for the judiciary or the Supreme Court will assist judges in such situations. These responses can take the pressure off an individual judge. They can be more effective if they are organised by judges with media competence.
54. The rule that any analyses and criticisms by one power of state of the other powers should be undertaken in a climate of mutual respect applies as much to the judiciary as it does to members of the legislature and the executive. In fact, it is even more important for the judiciary to take extra care, because judges often have to decide whether the executive or the legislature have conducted

themselves according to law. Furthermore, there will be no confidence in the decisions of a judiciary which permits its members to make unreasonable or disrespectful comments of the other powers of state. Those types of remark will only lead to a “war of words” which will itself undermine public confidence in the judiciary. Ultimately, a “war” like this could lead to the judiciary being unable to carry out its constitutional function of deciding disputes between citizens and between citizens and the state in a manner that is, and is seen to be, both independent and impartial. That would be to the detriment of society and democracy, which it is the judiciary’s duty to serve and safeguard.

VIII. SUMMARY OF PRINCIPAL POINTS

1. The judiciary is one of the three powers of state in a democracy. They are complementary, with no one power being “supreme” or dominating the others (paragraph 9).
2. In a democratic state, the three powers of the state function as a system of checks and balances that holds each accountable in the interest of society as a whole (paragraph 9).
3. The principle of the separation of powers is itself a guarantee of judicial independence. The judiciary must be independent to fulfill its constitutional role in relation to the other powers of the state, society in general, and the parties to any particular dispute (paragraph 10).
4. The legitimacy of the judiciary and individual judges is given, first and foremost, by the constitution of each of the member states, all of which are democracies governed by the rule of law. The constitution creates the judiciary and thereby confers legitimacy on the judiciary as a whole and the individual judges who exercise their authority as part of the judiciary: “constitutional legitimacy”. The constitutional legitimacy of individual judges who have security of tenure must not be undermined by legislative or executive measures brought about as a result of changes in political power (paragraphs 13 - 15 and 44).
5. This constitutional legitimacy of the judiciary is reaffirmed by public confidence in and respect for the judiciary. These must be constantly earned and retained by the judiciary through excellent

- work of the highest standards: this is what the CCJE calls “functional legitimacy” (paragraphs 16 – 19).
6. The judiciary (like the other two powers of state) provides a public service. Therefore, the judiciary, like the other powers, has the responsibility of demonstrating to the other powers of the state and to society at large the use to which its power, authority and independence have been put. This can be called “accountability” (paragraphs 20 - 22). This “accountability” takes several forms.
 7. First, there is the appeal system. The appeal system is, in principle, the only way by which a judicial decision can be reversed or modified after it has been handed down and the only way by which judges acting in good faith can be held accountable for their decisions. The CCJE has called this “judicial accountability” (paragraphs 23, 26).
 8. Secondly, judges are made accountable by working in a transparent fashion, by having open hearings and by giving reasoned judgments, engaging with the public and the other powers of state. The CCJE has called this form of accountability “explanatory accountability” (paragraphs 27-32).
 9. Thirdly, if a judge has engaged in improper actions of a sufficiently serious nature, he or she must be held accountable in a robust way, e.g. through the application of disciplinary procedures and, if appropriate, the criminal law. The CCJE has called this “punitive accountability”. Care must be taken, in all cases, to preserve judicial independence (paragraphs 33 and 37).
 10. With regard to the relations between the three powers of the state: first, judges, like all other citizens, are entitled to take part in public debate, provided that it is consistent with maintaining their independence and impartiality (paragraph 42).
 11. The other powers of the state should recognise the legitimate constitutional function that is carried out by the judiciary and ensure it is given sufficient resources to fulfil those functions. Analyses and criticisms by one power of state of either of the other powers should be undertaken in a climate of mutual respect (paragraph 42).
 12. The judiciary must be aware that there are limits to judicial and legal intervention in relation to political decisions that have to be made by the legislative and executive powers. Therefore, all courts

- within the judicial power must take care not to step outside the legitimate area for the exercise of judicial power (paragraph 40).
13. Decisions of the legislative or executive powers which remove basic safeguards of judicial independence are unacceptable even when disguised (paragraph 44).
 14. Ministries of Justice must not exert influence on the administration of courts through directors of courts and judicial inspections in any way that might endanger judicial independence. The presence of officials of the executive within the organising bodies of courts and tribunals should be avoided. Such a presence can lead to interference in the judicial function, thus endangering judicial independence (paragraphs 48-49).
 15. In order to preserve a proper separation of powers, committees of inquiry or investigation (whether parliamentary or otherwise), should never interfere with investigations or trials that have been or are about to be initiated by judicial authorities. Such non-judicial investigations are never a substitute for a judicial process (paragraph 46).
 16. The CCJE recommends that legislation of member States clarifies the relationships between the powers of the “Ombudsman” (or similar agencies’) and the powers of the courts (paragraph 47).
 17. Chronic underfunding of the judiciary should be regarded by society as a whole as an unacceptable interference with the judiciary’s constitutional role, because it undermines the foundations of a democratic society governed by the rule of law (paragraph 51).
 18. Analyses and criticisms by one power of state of the other powers should be undertaken in a climate of mutual respect. Unbalanced critical commentary by politicians is irresponsible and can cause a serious problem. It can undermine public trust and confidence in the judiciary and could, in an extreme case, amount to an attack on the constitutional balance of a democratic state (paragraph 52). Individual courts and the judiciary as a whole need to discuss ways in which to deal with such criticism (paragraph 53).
 19. The executive and legislative powers are under a duty to provide all necessary and adequate protection where the functions of the courts are endangered by physical attacks or intimidations directed at members of the judiciary (paragraph 52).

20. Politicians must never encourage disobedience to judicial decisions let alone, as it has happened in certain states, violence against judges (paragraph 52).

**STATEMENT OF PRINCIPLES
OF THE INDEPENDENCE OF THE JUDICIARY**

by the
**Conference of Chief Justices of Central and Eastern Europe
Brijuni, Croatia**

14 October, 2015

PREAMBLE

WHEREAS the *International Covenant on Civil and Political Rights* guarantees that all persons shall have access to a competent, independent, and impartial tribunal for the resolution of civil suits or criminal charges.

WHEREAS the *Universal Declaration of Human Rights* provides that all persons are equal before the law and are entitled to equal protection of the law.

WHEREAS the United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders has stated that the independence of judiciary shall be guaranteed by the state and enshrined in the Constitution or law of the country.

WHEREAS the *European Convention on Human Rights* requires all signatories to guarantee to everyone within their jurisdictions the rights to life, liberty, security and other rights and freedoms enumerated in Section I of the Convention, including the right to a fair trial by an independent impartial tribunal established by law.

WHEREAS the Consultative Council of European Judges has affirmed in its opinions that judicial independence is an essential prerequisite for the operation of justice.

WHEREAS these rights are also protected by other regional instruments and the Constitutions, statutes, legal decisions, and understandings of the participating countries.

WHEREAS judicial independence is not a privilege to the judiciary, but an obligation that stems from every individual right to an impartial tribunal.

AND WHEREAS the implementation and protection of all rights depends on the existence of a competent, independent, and impartial judiciary.

THE FOLLOWING PRINCIPLES establish standards both for the independence of the judiciary as one of the three branches of state power and for the independence of individual judges. These principles represent the full commitment of the Conference of Chief Justices of Central and Eastern Europe to the rule of law and are designed to guide the individual judge in carrying out important judicial responsibilities, to assist the judiciary in self-regulation, to establish the basis for discourse between three branches of state power, and to promote public respect and appreciation for the judiciary.

INDEPENDENCE OF THE JUDICIARY

1. The Judiciary is an institution of the highest value in every society.
2. The Universal Declaration of Human Rights (Art. 10), the International Covenant on Civil and Political Rights (Art. 14(1)), and the European Convention on Human Rights (Art. 6 (1)) proclaim that everyone should be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law. An independent judiciary is indispensable to the implementation of this right.
3. Independence of the Judiciary requires that:
 - a. The judiciary shall decide matters before it in accordance with its impartial assessment of the facts and its understanding of the law without improper influences, direct or indirect, from any source;
 - b. Independence belongs both to the judiciary as an institution and to each individual judge with respect to a case assigned to the judge; and
 - c. No judge can properly adjudicate a case out of fear or anticipation of favor from any source or due to any improper influence.
4. The maintenance of the independence of the judiciary is essential to the attainment of its objectives and the proper performance of its functions in a free society observing the rule of law.

- a. Judges shall exhibit and promote high standards of legal knowledge and judicial conduct in order to reinforce public confidence in the judiciary, which is fundamental to the maintenance of judicial independence.
 - b. Impartiality and the appearance of impartiality are essential to the proper discharge of the judicial office. They apply not only to the decision itself but also to the process by which the decision is made.
5. The independence of the judiciary and judges shall be guaranteed by the state and enshrined in the Constitution, at the highest legal level in the country. More specific rules should be provided at the legislative level.
 6. It is the duty of the institutions of the state to respect and observe the proper objectives and functions of the judiciary.
 7. In the decision-making process, the duty of the judge exercising jurisdiction individually or judges acting collectively to pronounce judgment in accordance with Article 3 (a) shall not be subject to inference or influence by any judge not assigned to the case, the council of justice, the ministry of justice, or any other government officer or institution, except that the judgment may be appealed to another court. The judiciary shall exercise its functions in accordance with the Constitution and the laws. The state should provide procedures and remedies for the protection of judicial independence, including sanctions against those who attempt to influence judges other than through lawful court processes.
 8. Judges shall uphold the integrity and independence of the judiciary and gain the trust of the people by avoiding impropriety and the appearance of impropriety in all their official and private activities.
 9. To the extent consistent with their duties as members of the judiciary, judges, like other citizens, are entitled to freedom of expression, belief, association and assembly, except that a judge should refrain from political activity.
 10. Judges shall be free, subject to any applicable law, to form and join an association of judges to represent their interests and promote their professional training and to take such other action to protect their independence as may be appropriate.

OBJECTIVES OF THE JUDICIARY

11. The objectives and functions of the judiciary include the following:
 - a. To ensure, within the proper limits of the judicial function, that all persons are able to live securely under the rule of law within a society that is ordered by law;
 - b. To promote, within the proper limits of the judicial function, the observance and the attainment of human rights; and
 - c. To administer the law impartially among persons and legal entities and between persons and legal entities and the State.

APPOINTMENT OF JUDGES

12. To enable the judiciary to achieve its objectives and perform its functions it is essential that judges be chosen by merit on the basis of proven competence, integrity and independence.
13. The method of appointment of judges must be such as will ensure the appointment of persons who are best qualified for judicial office. It must provide safeguards against improper influences being taken into account so that only persons of competence, integrity and independence are appointed.
14. In the selection of judges there must be no discrimination against a person on the basis of race, color, gender, religion, political or other opinion, national or social origin, marital status, sexual orientation, property, birth or status, except that a requirement that a candidate for judicial office must be a national of the country concerned shall not be considered discriminatory.
15. Promotion of judges must be based on an objective assessment of factors such as competence, integrity, independence and experience.
16. The process for the selection, appointment, and promotion of judges must be transparent. In order to ensure the transparency of the selection process, the law should clearly define the procedures and objective criteria for the selection of judges.

TENURE

17. Judges must have security of tenure. The terms of office of judges shall be adequately secured by law. The use of a probationary

period in the appointment process is not preferred, however where it exists, it should be restricted as much as possible. A judge on probation is entitled to the same protections, privileges, immunities, and individual independence as a judge who is not on probation.

18. It is recommended that all judges exercising the same jurisdiction be appointed for a period to expire upon the attainment of a particular age.
19. Judges should be subject to early resignation only at their own request and subject to removal from office only for proved incapacity, conviction of a crime, or other serious misconduct that renders the judge unfit to be a judge. The adjudication of a case on the merits in good faith based upon the judge's application of the law should not result in removal even though the judge's decision may be mistaken, unpopular or disfavored by government officers or institutions. The appropriate recourse for those dissatisfied with the judgment is to pursue an appeal in accordance with law.
20. Judges who are presidents of chambers should not be removed as president based on an adjudication by the judge or by other judges within the chamber that is deemed to be mistaken, unpopular, or disfavored.
21. Where procedures for the removal of a judge by vote of the people do not apply, procedures for the removal of judges must be under the control of the judiciary.
22. Whenever a judge is sought to be removed, the judge must have the right to adequate notice and to a full and fair hearing. No judge should be disciplined or removed for judicial acts except for gross negligence or intentional disregard of the law.
23. If the law provides for the evaluation of the professional performance of judges, such evaluation must respect judicial independence. Judges may be evaluated to identify areas in which they should improve and to determine who should be promoted. Evaluations must not be abused or used as a pretext to dismiss a judge.
24. All disciplinary, suspension or removal proceedings must be determined in accordance with previously established standards of judicial conduct and be transparent.
25. Except for the purposes of ensuring the proper and timely adjudication of cases, no judge should be transferred by competent

bodies responsible for the administration of judicial service from one jurisdiction or function to another without the consent of the judge.

26. If the competent body responsible for the administration of judicial service is a judicial council, a council of justice, or a comparable body, such council or body should be comprised of a majority who are judges.

JUDICIAL CONDITIONS

27. Judges must receive compensation commensurate with their profession and responsibilities and be given appropriate terms and conditions of service. Judges must be provided with adequate training. Judges must also be provided with adequate facilities in which to work that reflect the importance of the rule of law in society. The courts should be provided with a sufficient number of judges and appropriately qualified support staff. The compensation of judges must be protected from reduction by specific legislation. Guarantees should exist for maintaining a reasonable remuneration of judges in case of disability, as well as for the payment of a retirement pension, which should be in a reasonable relationship to their level of remuneration when working. The compensation and conditions of service of judges should not be altered to the disadvantage of judges during their term of office, except in the case of an economic or budgetary emergency.
28. Without prejudice to any disciplinary procedure or to any right of appeal or to compensation from the State in accordance with national law, judges should enjoy personal immunity from civil suits and immunity from paying indemnification, based on allegations of improper acts or omissions in the exercise of their judicial functions. No judge should be subjected to criminal proceedings for criminal conduct without the withdrawal or waiver of the judge's immunity. However, because no judge is above the law, whenever a judge engages in criminal conduct, the waiver of his immunity should be forthcoming.

JURISDICTION

29. The judiciary must have jurisdiction over all issues of a justiciable nature and exclusive authority to decide whether an issue submitted for its decision is within its competence as defined by law.

JUDICIAL ADMINISTRATION

30. The court presidents or chairpersons should not have the exclusive competence to make administrative decisions that can affect substantive adjudication of particular cases. The assignment of cases to judges should be random or on the basis of clear, objective and transparent criteria predetermined by a board of judges of the court.
31. The principal responsibility for court administration, including appointment, supervision and disciplinary control of administrative personnel and support staff must vest in the judiciary or in a competent body in which the judiciary has a majority representation or otherwise has an effective role.
32. The budget of the courts should be prepared by the courts, or a competent authority in collaboration with the courts or judicial authorities, having regard to the needs of the independence of the judiciary and its administration. The amount allotted should be sufficient to enable each court to function without imposing a workload on individual judges that impairs the prompt and effective administration of justice.

RELATIONSHIP WITH THE LEGISLATIVE AND EXECUTIVE BRANCHES

33. Legislative and executive powers which may affect judges in their office, their remuneration or conditions or their resources, must not be used so as to threaten or bring pressure upon a particular judge, particular judges, or the judiciary as a whole.
34. Executive authorities must not offer to judges inducements or benefits, nor should such inducements or benefits be accepted by

- judges, if such inducements or benefits might affect the performance of their judicial functions.
35. Executive authorities must at all times ensure the security and physical protection of judges and their families. These measures include the protection of the courts and of judges who may become, or are victims of, threats or acts of violence.

RESOURCES

36. The legislative and executive branches should respect the authority of the judicial branch and, if commenting on judges' decisions, should avoid criticism that would undermine the independence or public confidence in the judiciary. The legislative and executive branches are obliged to respect judges' decisions and should avoid actions which may call into question their willingness to abide by judges' decisions, other than stating their intention to appeal.
37. Judges and judicial authorities should have the right to play an active part in the preparation of legislation concerning their statute and, more generally, the functioning of the judicial system. Any draft legislation concerning the status of judges, the administration of justice and other draft legislation likely to have an impact on the judiciary, independence of the judiciary or guarantees of citizens' access to justice should be considered by the legislative branch only after obtaining the opinion of the competent authority of the judiciary.
38. It is essential that judges be provided with the resources necessary to enable them to perform their functions. The state is obliged to provide the judiciary with such resources

RELATIONSHIP WITH THE MEDIA

39. The media and the judiciary each rely upon the support of the other: just as the courts support the right of the media to investigate and publish information, the media plays an important role in promoting and maintaining public respect for the judiciary. The judiciary recognizes that the public's right to be informed about judicial decisions and public accountability of judges necessitate

appropriate media coverage of judicial acts and conduct. To that end judicial processes should be transparent except where confidentiality is required by law.

40. The media should respect and uphold the independence and impartiality of the judiciary and appreciate that public support for the judiciary and judicial decisions is necessary to the judicial function and of great benefit to society.
41. Media criticism of judges, judicial acts and judicial opinions is appropriate, provided that the media does not attempt to persuade a judge or judges to reach a particular conclusion.
42. The media should refrain from unfair and ill-founded criticism of the judiciary. Whenever criticism by the media of a judge or a judge's decision is unfair or ill-founded, a response on behalf of the judge is appropriate. Because a judge is constrained from publicly commenting on the judge's cases, the response should be made by court spokespersons, judges' associations, bar associations and other entities outside the judiciary.

**The Brijuni Statement on The Principles of Judicial
Independence agreed to on 14 October, 2015**

**By the
Conference of Chiefs Justices
of Central and Eastern Europe**

Name	Affiliation
Mr. XHEZAIR ZAGANJORI, Chief Justice	Albania
Mr. RAMIZ RZAYEV, Chairman	Azerbaijan
Mrs. MEDDŽIDA KRESO, President	Bosnia and Hercegovina
Mr. BRANKO HRVATIN, President	Croatia
Mr. ROMAN FIALA, Vice-President	The Czech Republic
Mr. PETER DARÁK, President of the Curia	Hungary
Mr. AVDI DINA, Justice	Kosovo
Mr. IVARS BIČKOVIČS, The Chief Justice	Latvia
Mr. RIMVYDAS NORKUS, President	Lithuania
Mrs. LIDIJA NEDELKOVA, President	Macedonia
Mrs. VESNA MEDENICA, President	Montenegro
Mr. prof. LECH PAPRZYCKI, President of the Supreme Court	Poland
Mr. PYOTR SERKOV, First Deputy Chief Justice	The Russian Federation
Mrs. DANIELA ŠVECOVA, President	The Slovak Republic
Mrs. MAJA TRATNIK, Justice	Slovenia
Mr. YAROSLAV ROMANYUK, President	Ukraine

