

Perspective asupra consiliilor magistraturii

Lord Justice Thomas,
Președinte al Rețelei Europene
a Consiliilor Magistraturii¹⁴³

Each of the topics I have addressed would form a talk in itself and benefit from a much more detailed analysis. Time does not permit. However, in my view, when an analysis of the tasks which must be performed to maintain the independence of the judicial branch of the state is carried out, I think the inevitable conclusion is that a Council for the Judiciary is needed. It must fulfil a central role, even though some of the tasks may be carried out by others. There is no real alternative. The judicial branch of the state needs a central institution not only to discharge the tasks I have enumerated itself (or to ensure that others discharge them independently), but also to manage the relationship with the legislature and the executive and to take overall responsibility for the proper functioning of the judicial branch of the state and in particular the timely and impartial delivery of justice at the lowest cost consistent with the interests of justice. A judiciary that does not have the means of ensuring this will find that others are quite happy to do it for them. Without proper and responsible arrangements for governance this may well happen.

Not only will a Council fulfil the central role I have described, but it should also provide leadership and central representation for the judiciary and balance the relationships with the Judges Associations and the judicial hierarchy. Finally may I add a word about the composition of a Council for the Judiciary. If a Council is to fulfil the role in the governance of the judiciary which I have outlined, its composition is of central importance. There is great diversity across Europe. In England and Wales we do not have direct elections to the Council. Each level of the judiciary has its own Association where elections are held and the officers of those Associations (or their delegates) serve on our Council; our Lord Chief Justice is our chairman. We have found that selecting the representation by means of using the Associations means that the Associations work closely with the Council and understand and generally support what it does. There is generally no tension between the Associations and the Council; nor between the Council and the judicial hierarchy (the senior or presiding judges at courts or groups of courts or in regions). That is because the Lord Chief Justice is both President of all the Courts of England and Wales and Chairman of the Council.

Separarea puterilor

Mă refer la ramura puterii judecătorești dat fiind că potrivit tradiției lui Montesquieu este necesar întotdeauna a avea în vedere că în fiecare stat membru și în Uniunea Europeană, recunoaștem separarea puterilor între puterile legislativă, executivă și judecătorească ale statului și, la nivel european, ale Uniunii Europene. Ca urmare, este recunoscut că anumite puteri și funcții ale statului aparțin puterii judecătorești, în principal menținerea statului de drept și soluționarea diferendelor între cetățeni, respectiv între

cetățeni și stat ori Uniunea Europeană. Pentru a exercita aceste puteri și funcții, este universal acceptat că puterea judecătorească a fiecărui stat și fiecare judecător trebuie să fie independent. Acesta este un privilegiu acordat sistemului judiciar exclusiv în vederea acestui scop.

Cerințele necesare pentru a menține un sistem judiciar independent

Dar ce este necesar pentru a menține această independență? În importanța sa *opinie asupra consiliilor magistraturii*¹⁴⁴, Consiliul consultativ al

143 European Network of Councils for the Judiciary/ Réseau Européen des Conseils de la Justice; în continuare, ENCJ (n.tr.).

144 [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2007\)OP10&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2007)OP10&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)

judecătorilor europeni (în continuare, CCJE) a stabilit, în paragraful 42, o serie de sarcini care trebuie aduse la îndeplinire în mod independent – adică în mod independent de puterea legislativă și executivă. Aceste sarcini pot fi grupate după cum urmează: (i) numire, promovare, dezvoltarea carierei; (ii) disciplină și coduri de conduită; (iii) formare (incluzând un ghid de orientare pentru judecători); (iv) administrarea instanțelor; (v) protecția imaginii justiției.

În anumite state, toate aceste sarcini sunt îndeplinite de către consiliul magistraturii; în majoritatea statelor parte din aceste sarcini sunt realizate de către consiliul magistraturii, parte de către organisme independente, deși în câteva state o seamă de sarcini sunt încă îndeplinite de ramura executivă. În alte state, nici o sarcina nu este îndeplinită de către un consiliu, pentru că pur și simplu nu există un asemenea organism. Această diversitate este consecința diferențelor în dezvoltarea istorică și politică a fiecărui stat¹⁴⁵. Rețeaua europeană a consiliilor magistraturii este de acord cu CCJE că este esențial ca aceste sarcini, necesare pentru funcționarea optimă și independentă a ramurii judecătorești a fiecărui stat să fie aduse la îndeplinire de către un organism independent față de ramurile legislativă și executivă ale statului. Rețeaua noastră consideră că un consiliu al magistraturii, ca întruchipare a ramurii judecătorești a statului, ar trebui să joace rolul central în îndeplinirea tuturor sau a câtorva sarcini și în asigurarea că sarcinile pe care nu le exercită el însuși sunt realizate în mod independent. Pe baza tradițiilor sale, a evoluției istorice și a unor alte asemenea aspecte, statul trebuie să aleagă dacă toate sarcinile sunt exercitate de către însuși Consiliul sau dacă anumite sarcini sunt îndeplinite de către alte organisme. Totuși, este esențial ca fiecare organism să fie independent în realizarea sarcinilor și să existe efectiv o instituție care să reprezinte ca atare puterea judecătorească. Sunt de părere că această instituție trebuie să fie consiliul ca unic tip de organism ce poate avea responsabilitatea generală pentru conducerea puterii judecătorești a statului.

Considerații ce se pot avea în vedere

Trebuie răspuns la o serie de întrebări atunci când se ia în considerare tipul de organism care să îndeplinească fiecare din sarcini: (i) care grad al controlului judiciar ori al participării judiciare este esențial? (ii) care este modalitatea de numire a membrilor sistemului judiciar într-un astfel de organism (precum consiliul) care îndeplinește aceste sarcini? (iii) ce grad al participării publice externe este esențial? (iv) care este relația organismului cu ierarhia judiciară? (v) cum se configurează sistemul judiciar ori organismul care îndeplinește sarcina pentru a răspunde de îndeplinirea corespunzătoare a îndatoririlor sale? Aceasta din urmă este importantă, însă, din păcate, este o întrebare la care nu se răspunde suficient de des. Aceasta deoarece noi, judecătorii, nu ne gândim în general la noi înșine ca putând fi trași la răspundere pentru deciziile pe care le pronunțăm. Dar noi răspundem prin procedura publică și deschisă a luării deciziilor, motivare și controlul deciziilor noastre în apel; evident, există puține alte funcții ale statului sunt supuse unui control public și unei răspunderi publice mai amănunțite. La fel cum răspundem pentru deciziile noastre în instanță, la fel trebuie să răspundem pentru îndeplinirea tuturor sarcinilor încredințate nouă. Dar aceasta trebuie să se facă într-un mod care să ne respecte independența.

Probleme și obiective comune, dar soluții diferite

În efectuarea unei evaluări a modului de îndeplinire a sarcinilor, este important de reținut că sistemele judiciare ale Europei întâmpină probleme comune, spre exemplu, nevoia unor de coduri de conduită, nevoia de resurse adecvate pentru pregătire profesională și protejarea imaginii justiției în fața publicului și a presei, care s-ar putea să nu aibă o suficientă înțelegere a procesului. Atunci când se reunește Comitetul director permanent al Rețelei europene a consiliilor magistraturii (ENCJ) sau Comitetul executiv, se obișnuiește ca fiecare reprezentant să informeze cu privire la evoluțiile ce au avut loc în statul său¹⁴⁶. Foarte adesea,

145 Ca experți pentru CCJE, d-na Valdes-Buloque și autorul am scris fiecare un raport asupra situației astfel cum se prezenta aceasta în 2007: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2007\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DGHLJudProf](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2007)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DGHLJudProf)

146 În prezent, aceste rapoarte se publică în buletinul nostru: <http://www.encj.net/encj/GetRecords?Template=web/home>

probleme pe care fiecare dintre noi le ridică sunt probleme pe care le avem toți. Așadar, este foarte util să învățăm unul de la celălalt modul în care am putea aborda și soluționa aceste probleme. Cu toate că această sarcină este facilitată de către un program organizat prin intermediul EJTN în scopul unor schimburi între consilii, organizarea rețelei s-a dovedit valoroasă în întărirea poziției sistemelor judiciare.

Deși avem aceleași obiective în rezolvarea problemelor noastre comune – anume asigurarea independenței puterii judecătorești a statului astfel încât să facă dreptate imparțial, pe cât posibil rapidă și ieftină, compatibilă cu interesele justiției și astfel să mențină statul de drept – soluția în fiecare stat și în UE nu trebuie să fie identică. Fiecare stat poate determina care tip de organism sau organisme trebuie să realizeze fiecare din sarcinile pe care le-am enumerat, potrivit propriilor sale tradiții istorice.

Așadar, în acest context, înainte de a reveni asupra rolului central al unui consiliu, pot examina fiecare dintre sarcinile care trebuie îndeplinite în mod independent, dacă sistemul judiciar trebuie să îndeplinească funcțiile sale în secolul al XXI-lea. Deși consider că un consiliu este un organism esențial, procedez astfel deoarece nu este necesar ca acesta să îndeplinească fiecare dintre sarcini.

În țara mea există trei jurisdicții diferite, Anglia și Țara Galilor, Scoția și Irlanda de Nord. Până foarte recent, toate sarcinile pe care le-am enumerat se aflau sub controlul Lordului Cancelar care era conducătorul sistemului judiciar, Președintele (speaker) al Camerei superioare a legislativului¹⁴⁷ și membru al cabinetului. Acesta apărea ca întruchiparea vie a negării separației puterilor; cu toate acestea, din motive complexe, sistemul nostru a funcționat bine. Însă, cu ceva timp în urmă, a devenit evident că soluția noastră istorică nu mai funcționa adecvat și că era necesară o reformă. Între 2003 și 2008, am realizat o serie de reforme care au avut ca efect schimbarea controlului asupra fiecărei dintre aceste sarcini. De asemenea, mai recent, am încercat să soluționăm problema responsabilității¹⁴⁸. Sper că poate fi util să explic soluția pe care am adoptat-o noi în Regatul Unit în privința fiecărei sarcini și a rolului Consiliului, dar aș fi bucuros să răspund

la întrebări într-un context mai extins. În realizarea reformelor noastre am beneficiat în mod deosebit de ajutorul pe care l-am primit din partea altor sisteme judiciare din Europa, prin participarea noastră la ENCJ.

(i) Numire, promovare și dezvoltarea carierei

În anumite state controlul asupra numirii, promovării și evoluției în carieră este încredințat unui consiliu; în unele state unde consiliul îndeplinește această sarcină, judecătorii constituie o majoritate, iar în alte state judecătorii constituie o minoritate. În alte state, este investit cu această sarcină un organism independent, iar în anumite state executivul deține încă un rol important. Motivul pentru care există o asemenea diversitate îl constituie dezbaterile asupra participării publice la această sarcină. Este, cred, dificil de refuzat participarea publică la această sarcină, în principal pentru a se asigura protecție împotriva percepției că un sistem judiciar numește numai judecători de pe domeniul propriu.

Până la reformele noastre, în Anglia și în Țara Galilor, Lordul Cancelar deținea tot controlul, ce acționa prin consultarea judecătorilor cu cea mai mare vechime. În cadrul reformelor am soluționat chestiunea participării publice prin încredințarea sarcinii numirii etc., unei Comisii independente de numiri, independentă, compusă din cinci judecători, doi judecători (Lay judge), doi specialiști în drept și șase membri cu pregătire adecvată din partea societății civile. Consiliul numește trei dintre judecătorii cu cea mai mare vechime în funcție. Toți ceilalți membri sunt numiți printr-o metodă total independentă de executiv. Comisia face toate numirile cu excepția judecătorilor cu cea mai mare vechime – 42 judecători ai Curții de Apel (Court of Appeal) și cei 12 membri ai Camerei Lorzilor (House of Lords). Un organ special este constituit din doi judecători și doi asistenți iar judecătorul având cea mai mare vechime are un vot preponderent.

Cum a luat în considerare această structură cele cinci întrebări pe care le-am ridicat? Scopul său era acela de a asigura aportul judiciar și public la numirea judecătorilor; s-a eliminat orice posibilitate de influență politică. Cu toate acestea, în loc să permită judecătorilor numirea

147 Camera Lorzilor (n.tr.).

148 <http://www.judiciary.gov.uk/docs/accountability.pdf>

celor pe care îi apreciau a fi cei mai potriviți, structura a acordat publicului un aport adecvat. Aspectul răspunderii este abordat de către Comisia de numiri, prin publicarea unui raport anual, și, de asemenea, prin audierea de către legislativ a președintelui și vicepreședintelui comisiei. Statutul ierarhiei judiciare este protejat de către un sistem de consultare înainte ca numirile să fie făcute. Această comisie funcționează deja de doi ani; sunt necesare câteva schimbări minore, însă perspectiva de ansamblu este aceea că pare a funcționa bine.

Comisia de numiri nu are absolut nici un rol în privința evaluării judecătorilor. Precum în cele mai multe state, evaluarea rămâne în întregime sub controlul judiciar. În principiu, aceasta îmi pare a fi corect, pentru că evaluarea performanței judiciare este, în esență, o sarcină profesională pentru alți judecători, la care publicul își aduce o mică contribuție. Răspunderea se concretizează într-un raport anual cu privire la ceea ce s-a realizat.

(ii) Coduri de conduită și disciplină

Din nefericire multe țări în Europa nu au coduri de conduită. În Regatul Unit, Consiliul judecătorilor din Anglia și Țara Galilor a elaborat un cod de conduită doar în anul 2002¹⁴⁹. Cu toate acestea, un cod este important pentru că stabilește un standard clar al conduitei judiciare și susține un sistem disciplinar. Sistemul judiciar este cel care adoptă un astfel de cod, însă cu o consultare adecvată și cu un mecanism de control. Un consiliu este, în mod evident, cel mai potrivit organism pentru îndeplinirea acestei sarcini.

Exercitarea prerogativelor disciplinare este un obiectiv și mai dificil. Mulți consideră că cel mai potrivit organism trebuie să fie o instanță judecătorească ori un organism controlat în întregime de judecători (de exemplu, o secțiune a Consiliului). Se susține că, cu condiția ca procedura să fie publică, iar rezultatul să fie dat publicității, există suficientă responsabilitate și independență din partea ierarhiei judiciare. Publicul nu are nici un rol în această privință.

Am adoptat o soluție diferită în Anglia și Țara Galilor. Finalmente, funcția disciplinară este exercitată în comun de către Lord Chief Justice și de către ministrul Justiției (Minister of Justice).

Reclamațiile sunt adresate unui birou. Dacă există o chestiune de anchetat, ancheta este realizată de către un judecător. Dacă judecătorul care desfășoară ancheta apreciază că există posibilitatea angajării răspunderii, este sesizat un tribunal independent, cuprinzând judecători cu reprezentare largă, care adoptă o decizie. Decizia intră în vigoare odată cu aprobarea ei de către Lordul Șef al Justiției și ministru. Se publică deciziile, un raport anual și rapoartele prezentate consiliului. În principal, s-a adoptat această soluție pentru că s-a apreciat că ar spori încrederea publică; justiția nu era văzută să ia decizii singură în privința propriilor membri. Nu cred că detaliul soluției din Anglia și Țara Galilor ar putea funcționa în altă parte, însă după mine, reprezintă un argument puternic în favoarea participării publice în chestiuni disciplinare, fie printr-o secțiune a consiliului, fie printr-un organism distinct.

(iii) Formare

Este general acceptat, deși nu aceasta este situația în fiecare stat, că revine sistemului judiciar controlarea formării (fie printr-un consiliu, fie printr-un alt organism), deși se realizează cel mai bine prin școli ori academii judecătorești. Motivul este evident în sine: decizia cu privire la ce cursuri sunt predate și modalitatea lor de predare trebuie să fie independente, altfel poate exista o influență imperceptibilă, însă total inadecvată, asupra independenței procesului de adoptare a deciziilor. Același lucru este adevărat în ce privința îndrumării date justiției cu privire la interpretarea dreptului. Dacă statul de drept trebuie să triumfe, atunci justiția este cea care trebuie să aplice dreptul adoptat de către legislativ, fără influența prin intermediul îndrumării din partea executivului ori partea altor părți; executivul nu poate avea un statut diferit față de celelalte părți în proces. De asemenea, un aspect ce va trebui abordat în mod adecvat în raport cu procesul de formare în UE și cu îndrumarea din partea unor instituții europene extrajudiciare.

Cu toate acestea, trebuie acordată o atenție sporită responsabilității, pentru că formarea consumă resurse financiare considerabile, iar formarea precară poate conduce la decizii precare ale judecătorilor. Pentru acest motiv,

149 http://www.judiciary.gov.uk/docs/judges_council/

[judicialconduct_update0408.pdf](#)

trebuie acordată importanță organismului ce răspunde de formare, având reprezentanți ai publicului ori profesori sau experți în drept, care să elaboreze un raport adecvat cu privire la modul de îndeplinire a sarcinilor și care să stabilească un mecanism potrivit pentru a răspunde întrebărilor puse de legislativ asupra modului în care au fost cheltuite fondurile puse la dispoziția sa.

(iv) Administrarea instanțelor

Există o opinie crescândă în Europa că administrarea instanțelor trebuie să fie încredințată unui organism care să aibă cel puțin o participare judiciară substanțială, dacă nu controlul. Olanda, Danemarca și Irlanda s-au aflat în avangarda acestei mișcări și au fost urmate de unele dintre noile state membre¹⁵⁰. Această abordare a câștigat teren pentru că buna administrare a instanțelor, cu resurse financiare adecvate, este esențială pentru exercitarea prerogativelor și funcțiilor judecătorilor și nu există o cale mai bună de a asigura aceasta decât prin atribuirea unui control și unei responsabilități către sistemul judiciar.

Cu toate acestea, cred, că este acceptat, de asemenea, că aceasta este o sarcină pe care judecătorii nu o pot îndeplini personal fără expertiză externă și control externe. Sumele alocate din fonduri publice și interesul public în asigurarea existenței unei infrastructuri administrative eficiente pentru a susține sistemul judiciar, înseamnă dificultatea de a nega locul pentru susținerea justiției înseamnă că este dificil de respins participarea publică, expertiza independentă și un mecanism solid de control public.

În Regatul Unit, în cursul acestui an am modificat statutul administrării instanței astfel că nu se mai află sub controlul Ministerului Justiției; Scoția a adoptat un model asemănător celui din Irlanda care atribuie, în mod substanțial, controlul sistemului judiciar. În Anglia și Țara Galilor controlul este atribuit în comun sistemului judiciar și ministerului, gestiunea curentă fiind acordată unui consiliu ce are un președinte independent.

(v) Protejarea imaginii justiției

Perioada modernă impune puterii judecătorești să protejeze reputația instanțelor și a

judecătorilor prin pregătirea lor să explice, într-un mod accesibil publicului, motivele pentru care au fost pronunțate deciziile, și să protejeze un judecător sau judecătorii față de criticile nedrepte din presă.

Cu toate că un judecător trebuie să explice decizia sa astfel încât publicul să o înțeleagă, nu este întotdeauna posibil ca o hotărâre să ofere tipul de explicație de care are nevoie publicul, ca întreg. De asemenea, nu este posibilă anticiparea unei critici publice nedrepte.

În Regatul Unit, această sarcină a fost încredințată, până în 2004, Lordului Cancelar. Una dintre indiciile necesității de reformă a fost aceea că într-o epocă în care presa este atât de puternică, s-a dezvoltat un conflict între obligația de a apăra judecătorii față de critici politice nedrepte și oportunitatea politică. Sistemul judiciar din Anglia și Țara Galilor are acum propriul birou de comunicare publică; s-au alăturat acele țări, în frunte cu Olanda, care au judecători pregătiți să acționeze ca purtători de cuvânt, a căror responsabilitate este de a se informa corect publicul. Sistemele judiciare au constatat că dacă nu pun la dispoziție informații și răspunsuri, alții, mai puțin informați, sunt bucuroși să o facă pentru noi.

Concluzie

Fiecare dintre subiectele pe care le-am abordat ar forma o discuție în sine și ar beneficia de o analiză mult mai detaliată. Timpul nu permite. Totuși, în opinia mea, când este realizată o analiză a sarcinilor care trebuie îndeplinite pentru a menține independența puterii judecătorești, cred că o concluzie inevitabilă e aceea că este necesar un consiliu al magistraturii. Acesta trebuie să îndeplinească un rol central, chiar dacă câteva dintre sarcini pot fi realizate de alte organisme. Nu există altă alternativă reală. Puterea judecătorească în stat are nevoie de o instituție centrală nu numai pentru a realiza ea însăși sarcinile pe care le-am enumerat (ori să asigure faptul că alte entități le execută independent), dar de asemenea de a gestiona raporturile cu legislativul și cu executivul, precum și de a-și asuma responsabilitatea globală pentru funcționarea adecvată a puterii judecătorești a statului și, în particular, realizarea justiției la timp și în mod imparțial, cu cele mai

150 Ale UE (n.tr.).

mici cheltuieli compatibile cu interesele justiției. Un sistem judiciar care nu are mijloacele de a asigura aceasta va constata că alții sunt încântați să o facă pentru el. Acest lucru este susceptibil să aibă loc în absența unor reguli de conducere adecvate și responsabile

Nu numai că un Consiliu va îndeplini rolul central pe care l-am descris, dar ar realiza de asemenea conducerea și reprezentarea centrală a sistemului judiciar și ar echilibra raporturile cu asociațiile judecătorilor și cu ierarhia judiciară.

În final, pot adăuga o apreciere asupra compunerea unui consiliu al magistraturii. În situația în care un consiliu este cel care trebuie să îndeplinească rolul de conducere a sistemului judiciar pe care l-am subliniat, compunerea sa are o importanță centrală. În Europa există o diversitate importantă. În Anglia și Țara Galilor

nu avem alegeri directe pentru consiliu. Fiecare nivel al sistemului judiciar are propria asociație în care sunt organizate alegeri, iar conducătorii acestor asociații (ori delegații acestora) sunt membrii ai consiliului; Lord Chief Justice este președintele acestuia. Am constatat că selectarea reprezentanților prin intermediul asociațiilor înseamnă că asociațiile lucrează îndeaproape cu consiliul, înțeleg și, în general, susțin ceea ce acesta se face. În general nu există tensiuni între asociații și consiliu; nici între consiliu și ierarhia judiciară (judecătorii cu cea mai mare vechime judecătorii ori președinți ai instanțelor sau grupuri de instanțe ori în regiuni). Aceasta deoarece că Lord Chief Justice este atât președinte al tuturor instanțelor din Anglia și Țara Galilor, cât și Președinte al Consiliului.