



CCJE(2015)4

Londra, 16 octombrie 2015

CONSILIUL CONSULTATIV AL JUDECĂTORILOR EUROPENI (CCJE)

AVIZUL NR. 18 (2015)

"Poziția puterii judecătorești și relația ei cu celelalte puteri ale statului în democrația modernă "

I. Introducere. Motivarea și obiectul Avizului

1. În ultimele decenii, relația dintre cele trei puteri ale statului (legislativă, executivă și judecătorească) a suferit transformări. Puterea executivă și cea legislativă au devenit mai interdependente. Puterea legislativului de a cere socoteală executivului s-a diminuat¹. În același timp, rolul puterii judecătorești a evoluat. Numărul cazurilor aduse în fața instanțelor judecătorești și numărul actelor legislative pe care instanțele trebuie să le aplice au crescut dramatic. Creșterea puterii executive a condus în mod special la un număr tot mai mare de contestații în instanță ale acțiunilor acesteia, ceea ce, la rândul său, ridică anumite întrebări privind obiectul rolului de control al puterii judecătorești asupra executivului. Numărul contestațiilor în instanță privind puterile și acțiunile legislativului a crescut. Prin urmare, puterea judecătorească este nevoită tot mai des să examineze și uneori chiar să restrângă acțiunile celorlalte două puteri². În prezent, pentru părțile în litigiu și pentru societate în ansamblu, procesul judiciar oferă un fel de arenă democratică alternativă în care are loc schimbul de argumente între segmente ale publicului și puterile statului și sunt dezbătute chestiuni de interes general. Instanțele judecătorești decid în probleme de mare importanță economică și politică. Instituțiile internaționale, în special Consiliul Europei și Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), Uniunea Europeană și Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CEJ) au toate o influență considerabilă în statele membre, în special în consolidarea

¹ A se vedea 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the Growths of Judicial Review in Established Democracies (or Why Has the Model of Legislative Supremacy Mostly Been Withdrawn From Sale?)", 62 American Journal of Comparative Law (2014) 613.

² Specialiștii au identificat o "expansiune globală a puterii judiciare": A se vedea Tate și Vallinder (edit.), Global Expansion of Judicial Power, New York University Press, 1997.

independenței puterii judecătorești și a rolului acestei în apărarea drepturilor omului. De asemenea, aplicarea regulilor și standardelor europene și internaționale și punerea în aplicare a deciziilor CEDO și CEJ prezintă noi provocări pentru magistrații din statele membre, aplicarea acestora fiind contestată uneori de politicieni și analiști.

- Deși în general, “separarea puterilor” este acceptată de toate statele membre, în ultimii ani au apărut o serie de conflicte și de tensiuni îngrijorătoare. Astfel de îngrijorări au fost exprimate în rapoartele Secretarului General al Consiliului Europei din 2014 și din 2015³, ca și în Rapoartele de situație ale CCJE din 2013 și din 2015. De exemplu: în unele țări, noile majorități politice contestă poziția unor judecători care sunt deja în funcție⁴. În anul 2015, Secretarul General al Consiliului Europei a remarcat deficiențe ale executării deciziilor judecătorești⁵. În unele state membre, puterea executivă exercită o influență considerabilă asupra administrației puterii judecătorești, punând astfel sub semnul întrebării independența instituțională a puterii judecătorești și independența individuală a judecătorilor⁶. Crizele economice și subfinanțarea cronică a sistemului judiciar din mai multe state membre ridică problema responsabilității bugetare a puterii legislative față de puterea judecătorească⁷. Lipsa legislației sau (în cealaltă extremă) schimbările rapide ale legislației ar putea fi contrare principiului securității juridice⁸. De asemenea, au existat atacuri verbale la adresa magistraților din partea membrilor executivului și legislativului. În 2014 și 2015, Secretarul General al Consiliului Europei a remarcat că politicienii și analiștii care critică public deciziile instanțelor în ultimii ani subminează în acest fel încrederea publică în puterea judecătorească din diferite țări⁹. Politicienii și presa dau de înțeles că magistrații nu sunt suficient de “răspunzători” în fața societății. Statele membre au raportat astfel de comentarii care includeau afirmații ce puneau în discuție “legitimitatea” magistraților, răspunzând la chestionarul trimis pentru elaborarea prezentului Aviz. În mod clar, toate aceste comentarii și acțiuni trebuie privite în contextul în care, în prezent, în majoritatea țărilor europene sursele tradiționale ale autorității nu mai sunt acceptate atât de ușor ca altădată. S-a produs o scădere a “considerației” față de instituțiile publice. În același ton, în ziua de azi se afirmă deseori că aplicarea principiilor democratice de bază necesită mai multă deschidere și transparență în activitatea instituțiilor publice. Aceasta înseamnă că persoanele implicate în prestarea serviciilor publice sunt tot mai mult nevoite să “dea socoteală” pentru modul în care își desfășoară munca.

- Prin urmare, în conformitate cu mandatul încredințat de Comitetul de

³ A se vedea respectiv Rapoartele Secretarului General privind “Stadiul democrației, drepturilor omului și statului de drept în Europa” pe 2014 și 2015, denumite în continuare “Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2014)” și respectiv “Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2015)”.

⁴ A se vedea raportul CCJE privind situația puterii judecătorești și judecătorilor din statele membre ale Consiliului Europei (2013), paragrafele 13-18.

⁵ A se vedea Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2015), pag. 14, 17, 27.

⁶ A se vedea Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2015), pag. 20-21.

⁷ A se vedea pentru sprijin juridic: Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2015) pag. 22-23.

⁸ A se vedea Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2015), pag. 19.

⁹ A se vedea Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2014), pag. 22; Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2015), pag. 27.

Miniștri, Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) a hotărât să analizeze legitimitatea și responsabilitatea puterii judecătorești și relația corectă dintre cele trei puteri ale statului în democrația modernă, ca și responsabilitățile uneia față de cealaltă și, în general, față de societate, în secolul XXI.

4. Prezentul Aviz studiază următoarele chestiuni:
 - i. Ce relație trebuie să existe între puterea judecătorească a unui stat și puterile legislativă și executivă?
 - ii. Pe ce baze își stabilește puterea judecătorească dreptul de a acționa astfel într-o societate democratică? Cum se demonstrează “legitimitatea” puterii judecătorești?
 - iii. În ce măsură și în ce fel ar trebui să fie răspunzători magistrații față de societatea pe care o servesc și față de celelalte puteri ale statului?
 - iv. Cum pot cele trei puteri ale statului să își exercite autoritatea astfel încât să realizeze și să păstreze un echilibru corespunzător între ele și totodată să acționeze toate în interesul societății pe care o servesc?

Prezentul Aviz nu studiază principiile de bază ale independenței judiciare, deoarece aceasta a fost analizată în Avizul nr. 1 al CCJE (2001). Relația instanțelor judiciare cu presa a fost discutată în Avizul nr. 7 (2005) Partea C, prin urmare nici aceasta nu va fi abordată în detaliu în prezentul Aviz.

5. Prezentul Aviz a fost elaborat pe baza Avizelor CCJE anterioare, a Magna Carta a Judecătorilor CCJE (2010) și a instrumentelor relevante ale Consiliului Europei, în special Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor (1998) și Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri privind judecătoria: independența, eficiența și responsabilități (denumită în continuare “Recomandarea CM/Rec(2010)12”). De asemenea, Avizul ține seama și de Recomandările OSCE de la Kiev privind independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală (2010) – Administrarea sistemului judecătoresc, selectarea și responsabilitatea (denumite în continuare “Recomandările de la Kiev”); Raportul 2013-2014 al Rețelei Europene a Consiliilor Judiciare (ENCJ) privind independența și responsabilitatea sistemelor judiciare (denumit în continuare “Raport ENCJ 2013-2014”); rapoartele Comisiei de la Veneția privind Statul de drept (martie 2011), Independența sistemului judiciar, partea I: Independența judecătorilor (martie 2010) și Avizul nr. 403/2006 al Comisiei de la Veneția privind numirile în magistratură, adoptat la a-70-a sesiune plenară din 16-17 martie 2007 (denumit în continuare “Comisia de la Veneția, Numirile în magistratură, 2007”); Principiile de la Bangalore privind conduita judiciară (2002); Rapoartele Secretarului General al Consiliului Europei (2014) și (2015); Codul Standardelor Minime de Independență a Justiției (Standardele New Delhi 1982). Prezentul Aviz ține seama de răspunsurile statelor membre la chestionarul privind independența puterii judecătorești și relația acesteia cu celelalte puteri ale statului în democrația modernă și de

un raport pregătit în întocmit de expertul științific numit de Consiliul Europei, doamna Anne SANDERS (Germania). De asemenea, Avizul a beneficiat și de contribuțiile aduse la un seminar organizat la Strasbourg pe 19 martie 2015¹⁰. Avizul a beneficiat și de lucrările seminarului organizat la Bergen (Norvegia) de Asociația Judecătorilor din Norvegia pe 4 iunie 2015¹¹.

II. Cadrul constituțional al democrației moderne: unde se încadrează puterea judecătorească?

6. Este un principiu general acceptat că statul democratic modern trebuie să se întemeieze pe separarea puterilor¹². Puterea judecătorească este unul dintre cei trei stâlpi esențiali dar egali ai statului democratic modern¹³. Toate cele trei puteri oferă un serviciu public și trebuie să ceară socoteală una alteia pentru acțiunile lor. Într-un stat democratic de drept niciuna dintre cele trei puteri ale statului nu acționează în interes propriu, ci în interesul poporului, în ansamblu. Într-un stat democratic de drept, ("Etat de droit" sau "Rechtsstaat") toate cele trei puteri trebuie să acționeze pe baza legii și în limitele stabilite de lege. Răspunsurile statelor membre la chestionar arată că toate statele membre recunosc aceste principii fundamentale.
7. Într-o societate democratică legislativul are sarcina de a concepe cadrul legal în care și după care trăiește societatea. Puterea executivă răspunde de administrarea societății (în măsura în care reprezentanții statului trebuie să îndeplinească aceasta), în conformitate cu cadrul legal stabilit de legislativ. Funcția puterii judecătorești este aceea de a judeca între membrii societății și stat și între înșiși membrii societății. În mod frecvent, puterea judecătorească este chemată să judece și relația dintre două sau chiar dintre toate cele trei puteri ale statului¹⁴. Toate aceste procese trebuie să se desfășoare în conformitate cu statul de drept. Un sistem judiciar independent și eficient este fundația statului de drept¹⁵. Prin urmare, obiectivul oricărui sistem judiciar independent și eficient trebuie să fie acela de a asigura judecarea corectă și imparțială a disputelor juridice, prin care să protejeze drepturile și libertățile tuturor persoanelor care urmăresc să facă dreptate. Pentru atingerea acestui obiectiv, în fiecare caz instanța trebuie să constate faptele relevante printr-o procedură justă, să aplice legea și să prevadă remedieri eficiente. În cazurile penale, sistemul judiciar are obligația să decidă în mod imparțial și independent dacă și în ce mod

¹⁰ În afară de membrii Grupului de lucru CCJE, la seminar au participat și profesorul Robert Hazell (Unitatea Constituție, University College London, Marea Britanie), dl. Andrew Drzemczewski (Șeful Departamentului Afaceri Juridice și Drepturile Omului din Secretariatul Adunării Parlamentare a Consiliului Europei), dna. Anna Maria Telvis și dna. Ann Speck (Asociație pentru drepturile omului) și dl. Ziya Tanyar (Secretariatul Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei).

¹¹ Contribuții aduse de profesorul Jørn Øyrehagen Sunde (Universitatea din Bergen), de dna. Hanne Sophie Greve (Președintele Curții de Apel Gulating, fost judecător al Curții Europene a Drepturilor Omului) și dna. Ingjerd Thune (Președintele Asociației Judecătorilor din Norvegia).

¹² A se vedea Avizul CCJE nr. 3(2002), paragraful 16.

¹³ A se vedea Avizul CCJE nr. 1(2001), paragraful 11; A se vedea și Magna Charta a Judecătorilor a CCJE (2010), paragraful 1.

¹⁴ CCJE recunoaște că această sarcină este uneori îndeplinită de o Curte Constituțională și că, în unele sisteme, Curțile Constituționale nu sunt privite neapărat ca parte a puterii judecătorești.

¹⁵ A se vedea Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2014), pag. 22.

anumite acțiuni merită să fie pedepsite¹⁶. În statele democratice moderne, o putere judecătorească independentă asigură posibilitatea de a trage la răspundere guvernele pentru acțiunile lor supuse justiției și are responsabilitatea să se asigure că legile adoptate corespunzător sunt aplicate corect. De asemenea, în măsură mai mare sau mai mică (în funcție de sistemul constituțional specific al fiecărui stat), puterea judecătorească se asigură că legile sunt în conformitate cu toate prevederile constituționale aplicabile sau cu legislația superioară, cum este cea a Uniunii Europene¹⁷.

8. Istoria, cultura și tradițiile juridice foarte diferite ale statelor membre ale Consiliului Europei au produs „modele” diferite de structuri constituționale care sunt, în multe cazuri, într-o evoluție constantă. Globalizarea și influența tot mai mare a organizațiilor internaționale și europene necesită modificări ale structurii constituționale a fiecărui stat în parte. În mod deosebit deciziile CEDO promovează mult apărarea drepturilor omului și independența justiției și au efect asupra constituțiilor statelor membre. Dar toate aceste influențe au produs și tensiuni în relația dintre cele trei puteri ale statului, îndeosebi în relația dintre puterea judecătorească și celelalte două puteri.
9. În principiu, cele trei puteri ale unui stat democratic trebuie să fie complementare și niciuna să nu fie “supremă” sau să le domine pe celelalte¹⁸. Într-un stat democratic, în ultimă instanță este supremă dorința poporului exprimată prin proces democratic corespunzător (suveranitatea poporului). De asemenea, este eronat să credem că vreuna din cele trei puteri ale statului poate acționa vreodată în izolare completă față de celelalte. Cele trei puteri se sprijină una pe cealaltă pentru a oferi în ansamblu toate serviciile publice necesare într-o societate democratică. Așadar, în timp ce legiuitorul asigură cadrul legislativ, puterea judecătorească este cea care trebuie să îl interpreteze și să îl aplice, în baza deciziilor sale, în timp ce puterea executivă răspunde adesea de executarea deciziilor judecătorești în interesul societății¹⁹. În acest fel, cele trei puteri funcționează într-o relație de interdependentă sau de convergență și divergență. În consecință, nu poate exista niciodată o “separare a puterilor”²⁰ completă. Cele trei puteri ale statului funcționează mai curând ca un sistem de control și de echilibru (checks and balances) care o responsabilizează pe fiecare în parte, în interesul societății în ansamblu. Prin urmare, trebuie acceptat faptul că, într-o democrație, un anumit nivel de tensiune între puterile statului este inevitabil. Atunci când există o astfel de “tensiune creativă”, aceasta arată că fiecare putere asigură controlul celorlalte puteri, contribuind astfel la păstrarea unui echilibru corespunzător. Dacă nu ar exista o astfel de tensiune între cele trei puteri, poate apărea

¹⁶ A se vedea pentru funcțiile puterii judecătorești și: Garapon, Perdrille, Bernabé, Synthèse du rapport de l'HEJ La prudence et l'autorité: L'office du juge au XXIe siècle (2013).

¹⁷ A se vedea Avizul CCJE nr. 1(2001), paragraful 11.

¹⁸ Alexander Hamilton, în Federalist 78, a descris puterea judecătorească drept cea mai puțin periculoasă dintre cele trei puteri, deoarece nu are “nicio influență asupra sabiei sau asupra pungii Se poate spune pe drept că nu are nicio FORȚĂ sau VOINȚĂ, ci doar judecată; și că în ultimă instanță trebuie să depindă de sprijinul dat de brațul executiv, chiar și pentru eficacitatea sentințelor sale”. Viziunea lui Hamilton poate să nu reflecte realitatea puterii judecătorești asupra acțiunilor executivului sau chiar ale legislativului în Europa secolului XXI.

¹⁹ A se vedea Avizul CCJE nr. 13(2010) privind rolul judecătorilor în executarea sentințelor.

²⁰ A se vedea Aharon Barak, “The Judge in a Democracy” (Princeton Press 2008), Ch. 2.

suspiciunea că una sau două puteri au încetat a le responsabiliza pe celelalte în numele societății și astfel că una sau mai multe puteri au dobândit dominația asupra celorlalte. Astfel, tensiunea dintre puterea judecătorească și celelalte două puteri ale statului nu trebuie privită neapărat ca o amenințare la adresa puterii judecătorești sau a independenței ei, ci mai curând ca un semn că puterea judecătorească își îndeplinește datoria constituțională de a responsabiliza celelalte puteri, în numele societății în ansamblu.

III. Independența puterii judecătorești și separarea puterilor

10. Puterea judecătorească trebuie să fie independentă pentru a-și îndeplini rolul cu privire la celelalte puteri ale statului, societatea în general și părțile din litigii²¹. Independența judecătorilor nu este o prerogativă sau un privilegiu acordat în interesul lor propriu, ci în interesul statului de drept și al tuturor celor care caută și doresc justiție. Independența judiciară este mijlocul prin care se asigură imparțialitatea judecătorilor. Ea este așadar condiția preliminară care garantează că toți cetățenii (și celelalte puteri ale statului) sunt egali în fața instanțelor judiciare²². Independența judiciară este un element intrinsec al datoriei de a decide sentințele în mod imparțial²³. Numai o putere judecătorească independentă poate pune efectiv în aplicare drepturile tuturor membrilor societății, în special ale acelor grupuri care sunt vulnerabile sau nepopulare²⁴. Astfel, independența este o cerință fundamentală care permite judecătorilor să apere democrația și drepturile omului²⁵.
11. Principiul separării puterilor în stat este în sine o garanție a independenței judiciare²⁶. Dar, deși importanța independenței judiciare este exprimată atât de frecvent, trebuie precizat faptul că nimeni – inclusiv puterea judecătorească – nu poate fi complet independent de orice influență, în special de influențele sociale și culturale din interiorul societății în care acționează. La urma urmei: “Nimeni nu este o insulă de sine stătătoare”²⁷. Nicio putere judecătorească – la fel ca orice putere dintr-un stat democratic – nu este complet independentă. Puterea judecătorească se sprijină pe celelalte pentru a oferi resurse și servicii, în special pe legislativ, care îi asigură finanțarea și cadrul legal pe care trebuie să-l interpreteze și să-l pună în aplicare. Deși sarcina de a soluționa cazurile în conformitate cu

²¹ A se vedea Avizul CCJE nr. 1(2001), paragrafele 11, 12.

²² A se vedea Avizul CCJE nr. 3(2002), paragraful 9.

²³ De exemplu: toți judecătorii din Anglia și Țara Galilor la numire trebuie să jure că vor da sentințele “în conformitate cu legile și cu uzanțele din acest Regat, fără teamă sau favoruri, afecțiune sau rea voință”.

²⁴ A se vedea de ex. sentințele CEDO din următoarele cazuri: *Orsus contra Croatiei* din 16.03.2010 – 15766/03 – paragraful 147; *Sejdić și Finci contra Bosniei-Herțegovina* din 22.12.2009 – 27996/06 și 34836/06 – paragraful 43; *Muñoz Díaz contra Spaniei* din 08.12.2009 – 49151/07 – paragraful 61, *D.H. și alții contra Ucrainei* din 23.11.2007 – 57325/00 - paragraful 176; *Gorzelik contra Poloniei* din 17.2.2004 - 44158/98, paragrafele 89-90, *Mitropolia Basarabiei contra Modovei* din 13.12.2001 – 45701/99 - paragraful 116, *Sidiropoulos contra Greciei* din 10.07.1998 – 26695/95 - paragraful 41, A se vedea cu privire la protecția minorităților de către instanțe: *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 A se vedea *Volkov contra Ucrainei* din 09.1.2013 - 21722/11 - paragraful 199.

²⁶ A se vedea și Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2014), pag. 22.

²⁷ Poetul englez John Donne în *Meditația XVII*.

legea este încredințată puterii judecătorești, publicul apelează la puterea executivă pentru punerea în aplicare a deciziilor judecătorești. Deficiențele de executare a deciziilor judecătorești subminează autoritatea judiciară și pun sub semnul întrebării separarea puterilor²⁸. Deși toate cele trei puteri au responsabilitate comună în a asigura corecta separație dintre ele, nici acest principiu, nici acela al independenței judiciare nu trebuie să împiedice dialogul dintre puterile statului. Mai curând, este o nevoie fundamentală de discurs respectuos între toate acestea, care să țină seama atât de separarea necesară, cât și de interdependența necesară între puteri. Rămâne vitală însă condiția ca puterea judecătorească să fie liberă de conexiuni nepotrivite și de influență necuvenită din partea celorlalte puteri ale statului²⁹.

IV. Legitimitatea puterii judecătorești și elementele ei

A. Importanța legitimității

12. Toate cele trei puteri ale statului exercită autoritate considerabilă. Puterea legislativă elaborează legile și alocă bugetul de stat. Puterea executivă exercită autoritatea, ajungând chiar până la folosirea forței fizice (în limitele legii) pentru a susține și executa legea unei țări. Puterea judecătorească nu doar decide chestiuni de importanță fundamentală pentru fiecare cetățean și pentru societate în general, dar afectează prin sentințele și deciziile ei chiar și treburile obișnuite ale fiecărei persoane fizice care caută sprijin în instanță. În acest scop, judecătorii se bucură de o autoritate și de competențe foarte cuprinzătoare. Autoritatea și competențele acestea sunt exercitate în numele societății în ansamblu. În consecință, societatea și celelalte puteri ale statului au dreptul de a se asigura că toți cei care se bucură de acea autoritate și de acele competențe (adică judecătorii, individual și colectiv), au o bază legitimă pentru a le exercita în numele societății în ansamblu. În toate statele democratice moderne cel puțin o structură constitutivă a puterii legislative este aleasă direct de către cetățeni. Argumentul că puterile legislative și executivă, care sunt numite (direct sau indirect) prin intermediul reprezentanților aleși, trebuie să aibă așadar „legitimitate democratică” este valabil. Este perfect pertinentă întrebarea: de unde își extrage puterea judecătorească “legitimitatea”?

B. Diferite elemente de legitimitate ale puterii judecătorești

(1) Puterea judecătorească în ansamblu

13. Puterea judecătorească este creată ca parte a cadrului constituțional al statelor democratice supuse principiilor statului de drept. Prin definiție, așadar, atunci când cadrul constituțional al unui stat este legitim, atunci și baza puterii judiciare ca parte a acelei constituții este la fel de legitimă și de necesară ca parte a statului democratic ca și celelalte două puteri

²⁸ A se vedea Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2015), pag. 14, 17, 27. A se vedea și Avizul CCJE nr. 13(2010) privind rolul judecătorilor în executarea deciziilor judiciare.

²⁹ A se vedea Avizul CCJE nr. 1(2001), paragraful 11.

componente³⁰. Toate statele membre au o formă de constituție care, prin diferite mijloace (de ex. prin cutumă sau prin votul popular) este acceptată ca fundament legitim al statului. Constituțiile tuturor statelor membre recunosc și creează (explicit sau implicit) rolul puterii judecătorești de a susține principiile statului de drept și de a soluționa cazurile prin aplicarea legii, în conformitate cu legislația și cu jurisprudența. Astfel, faptul că însăși constituția creează puterea judecătorească pentru a îndeplini acest rol trebuie să confere în sine legitimitate puterii judecătorești în ansamblu. Atunci când soluționează cazurile, fiecare judecător în parte exercită această autoritate ca parte a puterii judecătorești. În consecință, însuși faptul că puterea judecătorească este componentă a constituției unui stat îi oferă legitimitate nu numai puterii judecătorești în ansamblu, ci și fiecărui judecător în parte.

(2) Legitimitatea constituțională sau formală individuală a judecătorilor

14. Pentru a îndeplini funcțiile judiciare legitimate de constituție, fiecare judecător trebuie să fie numit, devenind astfel parte a puterii judecătorești. Fiecare judecător care este numit în conformitate cu constituția și cu alte reguli aplicabile dobândește astfel autoritatea constituțională și legitimitate. Această numire în conformitate cu normele constituționale și legale implică autoritatea și competențele corespunzătoare care se acordă astfel judecătorilor, pentru a aplica legile create de puterea legislativă sau formulate de alți judecători. Legitimitatea conferită unui anumit judecător de numirea sa în conformitate cu constituția și cu celelalte norme legale ale unui anumit stat constituie „legitimitatea constituțională sau formală” a celui judecător.
15. CCJE a observat diferitele metode de numire a judecătorilor în statele membre ale Consiliului Europei³¹. Printre acestea se numără: numirea de către un consiliu pentru magistrați sau un alt organism independent, alegerea de către parlament și numirea de către executiv. După cum CCJE a remarcat, fiecare sistem are avantaje și dezavantaje³². Se poate argumenta că numirea prin votul parlamentului și, în mai mică măsură, de către executiv, poate fi considerată a conține mai multă legitimitate democratică³³, deși aceste metode de numire implică riscul de politizare și de dependență de acele puteri³⁴. Pentru a neutraliza acele riscuri, CCJE recomandă ca fiecare decizie privind numirea sau cariera unui judecător să aibă la bază criteriile obiective și să fie luată de o autoritate independentă sau

³⁰ A se vedea Avizul CCJE nr. 1(2001), paragraful 11; a se vedea și Magna Charta a Judecătorilor a CCJE 2010), paragraful 1.

³¹ A se vedea Avizul CCJE nr. 1(2001), paragrafele 19-23; a se vedea și Comisia de la Veneția, Numirile judiciare, 2007, paragrafele 9-17.

³² A se vedea Avizul CCJE nr. 1(2001), paragraful 33.

³³ A se vedea de ex.: Fabian Wittreck, *Die Verwaltung der Dritten Gewalt*, Mohr-Siebeck, Tübingen, 2006. Acesta argumentează că legitimitatea tuturor funcționarilor unui stat rezultă în cele din urmă din „voința poporului” (art. 20(2) din Constituția Germaniei). Un argument similar poate fi formulat și pentru alte constituții. A se vedea de ex. art. 3 din Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului din 1789, integrată în Constituția franceză: „Principiul oricărei Suveranități rezidă în primul rând în Națiune” („Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation”).

³⁴ A se vedea Avizul CCJE nr. 1(2001), paragraful 33.

să prezinte garanții că nu este luată pe altă bază decât acele criterii³⁵. De asemenea, CCJE recomandă participarea unei autorități independente cu reprezentare substanțială, aleasă democratic de alți judecători, la deciziile privind numirea sau promovarea judecătorilor³⁶. Legitimitatea constituțională a judecătorilor care au drepturi de titular garantate nu trebuie să fie subminată prin măsuri legislative sau executive determinate de schimbarea puterii politice.

(3) Legitimitatea funcțională individuală a judecătorilor

16. Numirea judecătorului în conformitate cu constituția și cu legile statului, exercitarea rolului constituțional al judecătorilor de soluționare a cazurilor în conformitate cu cadrul legal conceput de puterea legislativă și necesitatea ca fiecare judecător să își desfășoare activitatea în cadrul normelor legale de conduită stabilite constituie toate legitimitatea inițială a judecătorului. Dar legitimitatea nu se oprește aici. După cum CCJE a arătat și altădată, încrederea și respectul public pentru puterea judecătorească sunt garanțiile eficacității sistemului judiciar³⁷. Pentru a dobândi și a păstra legitimitatea în mod continuu, fiecare judecător în parte și puterea judecătorească în ansamblu trebuie să câștige și să păstreze încrederea publicului. Acest al doilea tip de legitimitate poate fi numit “legitimitate funcțională”.
17. “Legitimitatea funcțională” trebuie dobândită prin muncă de cea mai înaltă calitate posibilă, care respectă înalte standarde etice. În Avizele anterioare, CCJE a discutat diferite aspecte ale bunei activități judiciare și modalitățile de a păstra și de a îmbunătăți calitatea și eficiența sistemelor judiciare în interesul societății. Astfel, CCJE a emis Avize privind diverse modalități de realizare a acestui obiectiv, respectiv prin formare inițială și la locul de muncă a judecătorilor³⁸, procesul echitabil în interval de timp rezonabil³⁹, aplicarea efectivă a dreptului internațional și european⁴⁰, consiliu pentru magistrați în serviciul societății⁴¹, calitatea deciziilor judiciare⁴², executarea efectivă a deciziilor judiciare⁴³, tehnologia informației⁴⁴, specializarea judecătorilor⁴⁵ și evaluarea judecătorilor⁴⁶. CCJE afirmă că, pentru a oferi servicii judiciare de înaltă calitate, puterea judecătorească trebuie să

³⁵ A se vedea Avizul CCJE nr. 1(2001), paragraful 37.

³⁶ A se vedea Avizul CCJE nr. 1(2001), paragraful 45, rec. 4; Avizul nr. 10(2007), paragrafele 48-51. În conformitate cu CEDO, numirile judiciare de către puterile legislative și executive sunt permise cu condiția ca judecătorii să fie liberi de influențe și presiuni atunci când își desfășoară rolul de judecare. A se vedea: *Flux contra Moldovei* din 3.7.2007 – 31001/03 - paragraful 27. Noțiunea de separație a puterilor și importanța ei pentru numirile în justiție au fost discutate și de CEDO: A se vedea *Volkov contra Ucrainei* din 9.1.2013 - 21722/11 - paragraful 109 și *Maktouf și Damjanovic contra Bosniei-Herțegovina* din 18.7.2013 – 34179/08 - paragraful 49. Comisia de la Veneția consideră incorectă numirea judecătorilor de drept comun prin votul parlamentului (Comisia de la Veneția, Numirile în justiție, 2007, paragraful 12) și recomandă ca numirea să se facă de către un consiliu pentru magistrați cu o majoritate substanțială a membrilor aleasă de puterea judecătorească: Comisia de la Veneția, Numirile în justiție, 2007, paragraful 29.

³⁷ A se vedea Avizul CCJE nr. 3(2002), paragraful 22.

³⁸ A se vedea Avizul CCJE nr. 4(2003).

³⁹ A se vedea Avizul CCJE nr. 6(2004).

⁴⁰ A se vedea Avizul CCJE nr. 9(2006).

⁴¹ A se vedea Avizul CCJE nr. 10(2007).

⁴² A se vedea Avizul CCJE nr. 11(2008).

⁴³ A se vedea Avizul CCJE nr. 13(2010).

⁴⁴ A se vedea Avizul CCJE nr. 14(2011).

⁴⁵ A se vedea Avizul CCJE nr. 15(2012).

⁴⁶ A se vedea Avizul CCJE nr. 17(2014).

colaboreze cu procurorii⁴⁷ și cu avocații⁴⁸ în mod corespunzător. Prin aplicarea acestor principii, judecătorii și puterea judecătorească în ansamblu ar trebui să atingă obiectivul general de a emite sentințe de cea mai înaltă calitate posibilă, în conformitate cu înalte standarde etice. Judecătorii și puterea judecătorească în mod colectiv își vor păstra legitimitatea și respectul cetățenilor prin eficiența și calitatea muncii lor.

18. Judecătorii au obligația de a-și îndeplini atribuțiile în cadrul prevederilor stabilite de normele de disciplină și de procedură⁴⁹ și (evident) de dreptul penal. Competențele unui judecător sunt legate de valori precum adevărul, justiția, corectitudinea și libertatea. Prin urmare, judecătorii au obligația de a-și îndeplini competențele în conformitate cu cele mai înalte standarde de conduită profesională⁵⁰. În Avizul său nr. 3 (2002), CCJE a discutat aceste standarde și principii de conduită profesională⁵¹. Munca în baza acestor principii ajută la asigurarea legitimității judecătorilor care fac parte din puterea judecătorească în ansamblu.
19. Ca și celelalte puteri, puterea judecătorească trebuie să dobândească încrederea prin posibilitatea de a da socoteală societății și celorlalte puteri ale statului⁵². Prin urmare, este necesar să analizăm în continuare de ce și în ce mod puterea judecătorească și judecătorii individuali trebuie să dea socoteală societății.

V. Răspunderea puterii judecătorești

A. De ce răspunderea este importantă?

20. În ultimii ani, serviciile publice au evoluat în sensul unei mai mari deschideri și au acceptat faptul că trebuie să ofere explicații mai cuprinzătoare despre activitatea lor publicului pe care îl servesc. În consecință, noțiunea de răspundere față de public a devenit tot mai importantă în tot cuprinsul vieții publice⁵³. Un organism public va fi „răspunzător” dacă oferă explicații pentru acțiunile sale și, deopotrivă de important, dacă organismul public își asumă responsabilitatea pentru ele. Această „răspundere” este la fel de vitală pentru puterea judecătorească după cum este și pentru celelalte puteri ale statului, deoarece aceasta, ca și acelea, are ca scop să servească publicul.⁵⁴ În plus, cu condiția să se respecte un echilibru atent, cele două principii, al independenței judiciare și al răspunderii, nu se opun în mod ireconciliabil. În context judiciar, „răspunzător” trebuie înțeles în sensul de a

⁴⁷ A se vedea Avizul CCJE nr. 12(2009).

⁴⁸ A se vedea Avizul CCJE nr. 16(2013).

⁴⁹ Un exemplu de regulă procedurală necesară este nevoia ca un judecător să se auto-recuze atunci când poate exista un conflict de interese real sau aparent.

⁵⁰ A se vedea Avizul CCJE nr. 3(2002), paragraful 8.

⁵¹ A se vedea și Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2015), pag. 9.

⁵² În Raportul 2013-2014, ENCJ explică faptul că o putere judiciară care pretinde să fie independentă dar care refuză să dea socoteală societății nu se va bucura de încrederea societății. A se vedea Raportul ENCJ 2013-2014, pag. 4.

⁵³ A se vedea pentru o discuție despre răspunderea judiciară: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson și Patrick o'Brien „The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution”, Cambridge University Press, 2015, pp. 16 – 22.

⁵⁴ A se vedea cu privire la buna guvernare și puterea judecătorească Avizul CCJE nr. 7(2005), Avizul CCJE nr. 10(2007) și Avizul CCJE nr. 14(2011).

fi obligat să dea socoteală, adică: să indice motivele și să explice deciziile și conduita cu privire la cazurile pe care judecătorii trebuie să le soluționeze. “Răspunzător” nu înseamnă că puterea judecătorească răspunde ori se subordonează unei alte puteri a statului, deoarece ar trăda rolul ei constituțional de organism independent a cărui funcție este aceea de a soluționa cazurile imparțial și în conformitate cu legea. Dacă puterea judecătorească ar fi “răspunzătoare” față de altă putere a statului în sensul de a răspunde ori de a se subordona aceleia, atunci, în cazurile care implică celelalte puteri ale statului puterea judecătorească nu ar putea să își îndeplinească rolul constituțional menționat mai sus.

21. Puterea judecătorească (la fel ca și celelalte două puteri ale statului) oferă un serviciu public. Se înțelege de la sine că trebuie să fie răspunzătoare (în sensul explicat mai sus) față de societatea pe care o servește. Autoritatea judecătorească trebuie să fie exercitată în interesul statului de drept și al celor care caută și doresc justiție⁵⁵. Prin urmare, puterea judecătorească se confruntă cu sarcina de a demonstra celorlalte puteri ale statului și societății în general utilitatea în slujba căreia și-au pus competențele, autoritatea și independența⁵⁶. Beneficiarii justiției solicită tot mai mult un sistem judiciar mai eficient. Accesul mai bun la justiție este considerat din ce în ce mai important⁵⁷. Eficacitatea și accesibilitatea sunt aspecte ce demonstrează “răspunderea”. CCJE a recunoscut aceste tendințe și altădată. Atunci când precizează că sistemele judiciare dintr-un sistem democratic trebuie să producă justiție de cea mai înaltă calitate și cu răspundere corespunzătoare, CCJE evidențiază un aspect al „răspunderii” judiciare ce trebuie oferită societății în general⁵⁸.
22. Există și alte motive pentru care puterea judecătorească trebuie să fie răspunzătoare față de celelalte puteri ale statului în sensul discutat mai sus. În primul rând, cea care creează cadrul legal pe care îl aplică magistrații este puterea legislativă. Prin urmare, puterea legislativă are dreptul de a primi explicații, prin motivarea bine formulată a sentințelor, privind modul în care puterea judecătorească interpretează și pune în aplicare legile pe care legislativul le-a adoptat. În al doilea rând, în scopul de a-și îndeplini obligațiile față de societate, puterea judecătorească beneficiază de resurse financiare prin deciziile legislativului și, în multe state membre, ale executivului. După cum CCJE a subliniat și altădată, principiile și standardele generale ale Consiliului Europei atribuie statelor membre obligația de a pune la dispoziție resursele financiare care corespund nevoilor diferite sisteme judiciare⁵⁹. Din răspunsurile la chestionarul CCJE a reieșit în mod evident că autonomia administrativă și financiară a puterii judecătorești în statele membre diferă considerabil. CCJE recomandă sporirea autonomiei administrative și financiare a instanțelor, pentru a proteja independența judiciară⁶⁰. Indiferent însă în ce mod este organizată administrarea bugetară și administrativă într-

⁵⁵ A se vedea Avizul CCJE nr. 1(2001), paragraful 11; Avizul nr. 10(2007), paragraful 9.

⁵⁶ A se vedea Raportul ENCJ 2013-2014, pag. 13.

⁵⁷ A se vedea Avizul CCJE nr. 6(2004), paragraful 1.

⁵⁸ A se vedea Avizul CCJE nr. 17(2014), paragraful 23.

⁵⁹ A se vedea Recomandarea CM/Rec(2010)12, paragraful 32 și Avizul CCJE nr. 2(2001), paragraful 4; Avizul nr. 10(2007), paragraful 37; Avizul nr. 17(2014), paragraful 35.

⁶⁰ A se vedea Avizul CCJE nr. 2(2001), paragraful 14 și Avizul nr. 10(2007), paragraful 12.

un anumit stat, resursele puterii judecătorești sunt alocate de către parlament și provin, în ultimă instanță, de la cetățenii contribuabili. Astfel, la fel cum puterea legislativă și cea executivă dau socoteală pentru modul în care alocă resursele, și puterea judecătorească trebuie să dea socoteală societății pentru modul în care sunt cheltuite resursele financiare ce i-au fost alocate în îndeplinirea obligațiilor sale față de societate⁶¹.

B. Cum se materializează răspunderea?

(1) Pentru ce trebuie să dea socoteală puterea judecătorească?

23. Scopul justiției este acela de a soluționa disputele și, prin deciziile pe care le pronunță, puterea judecătorească îndeplinește atât un rol “normativ” cât și un rol “educativ”, oferind cetățenilor orientări și informații relevante și siguranța privind legea și aplicarea ei practică⁶². Astfel, în primul și în primul rând, puterea judecătorească trebuie să fie răspunzătoare prin munca judecătorilor de soluționare a cazurilor care le sunt înaintate, în special prin deciziile lor și prin motivarea acestora. Deciziile judecătorești trebuie să fie deschise pentru verificare și căi de atac⁶³. Aceasta se poate numi “răspundere judiciară” și este de cea mai mare importanță. În conformitate cu principiul fundamental al independenței judiciare, sistemul căilor de atac este în principiu singurul mod prin care o sentință poate fi anulată sau modificată după ce a fost pronunțată și singurul mod prin care judecătorii pot fi ținuti răspunzători pentru deciziile lor, cu excepția cazului în care au acționat cu rea credință.
24. În țările în care judecătorii răspund de gestionarea sistemului judiciar (care, uneori, include bugetul instanțelor), puterea judecătorească trebuie să dea socoteală pentru modul de administrare față de celelalte puteri ale statului și față de societate în general⁶⁴. În acest domeniu, judecătorii cu atribuții de gestionare a fondurilor publice au, în principiu, aceeași poziție ca și oricare altă autoritate publică cu responsabilitate pentru cheltuirea banilor contribuabililor.

(2) Cui dau socoteală judecătorii?

25. Judecătorii individuali și puterea judecătorească în ansamblu sunt răspunzători la două niveluri. În primul rând, ei sunt răspunzători (în sensul descris mai sus) față de justițiabilii particulari care se judecă în procedurile judiciare particulare. În al doilea rând, ei sunt răspunzători (în același sens) față de celelalte puteri ale statului și, prin intermediul acestora, față de societate în general.

(3) Cum sunt răspunzători?

⁶¹ Celelalte puteri ale statului au datoria de a asigura finanțarea necesară pentru puterea judecătorească: Avizul CCJE nr. 2 (2001).

⁶² A se vedea Avizul CCJE nr. 7(2005), paragraful 7.

⁶³ Contini și Mohr “Reconciling independence and accountability un judicial systems”, 3 Utrecht Law Review (2007) 26, 31-32, o numeau “răspundere legală și judiciară”.

⁶⁴ Contini și Mohr “Reconciling independence and accountability un judicial systems”, 3 Utrecht Law Review (2007) 26, 33-34, o numeau “răspundere managerială”.

(a) Diferite elemente ale răspunderii

26. Există mai multe forme ale răspunderii. În primul rând, după cum s-a explicat mai sus, judecătorii răspund pentru deciziile lor prin procedura căilor de atac (“răspunderea judiciară”). În al doilea rând, judecătorii au obligația să lucreze în mod transparent. Prin organizarea ședințelor de judecată publice și prin indicarea motivelor sentințelor care sunt puse la dispoziția publicului (mai puțin în împrejurările excepționale), fiecare judecător explică justițiabililor acțiunile și deciziile sale. De asemenea, judecătorul își justifică acțiunile și în fața celorlalte puteri ale statului și a societății în general. Această formă a răspunderii poate fi descrisă ca “răspundere explicativă”. În al treilea rând, în cazul în care un judecător s-a implicat în acțiuni nepotrivite, acesta trebuie să dea socoteală în mod mai riguros, de exemplu prin aplicarea unor proceduri disciplinare și, după caz, a dreptului penal. Aceasta se cheamă “răspundere punitivă”.

(b) Răspundere explicativă

(i) Ședințe de judecată deschise

27. Canoanele fundamentale ale activității judiciare, cum ar fi obligația de a organiza ședințe de judecată publice și de a pronunța sentințe motivate disponibile pentru public, au la bază principiul că judecătorii trebuie să justifice conduita și deciziile lor. În ședințele publice, judecătorii audiază probele părților în litigiu și ale martorilor și pe cele depuse de avocați. Judecătorii (de obicei) explică legea în mod public. Publicul larg poate asista la ședințele publice, pentru a cunoaște legea și conduita judecătorului (judecătorilor) față de părțile prezente în fața lor⁶⁵. Această procedură deschisă asigură un proces echitabil, în conformitate cu articolul 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului. De asemenea, prin asistarea la ședințe (sau, în unele state, prin vizionarea ședințelor la televizor⁶⁶ sau online) și prin rapoartele ședințelor, publicul poate înțelege mai bine procesul judiciar. În aceste moduri, judecătorii și puterea judecătorească în ansamblu se justifică. În vreme ce regulile formale de procedură sunt importante pentru încrederea publică în puterea judecătorească, experiențele practice ale cetățenilor care observă puterea judecătorească în acțiune și disponibilitatea informațiilor exacte publicate de presă în privința anumitor procese sunt de importanță decisivă⁶⁷.

28. Judecătorii trebuie să ofere motivele deciziilor lor, care trebuie făcute publice, mai puțin în cazuri excepționale. În acest fel, judecătorii dau socoteală pentru deciziile lor și permit părților în litigiu și publicului larg să înțeleagă și să dezbată motivele judecătorilor. De aceea, deciziile trebuie să

⁶⁵ Cu privire la relațiile instanțelor judiciare cu participanții la procesele judiciare, a se vedea Avizul CCJE nr. 7(2005), paragrafele 24-26. Se pot face excepții în cazurile în care interesele părților în litigiu impun aceasta.

⁶⁶ A se vedea cu privire la problema sensibilă a televizării proceselor judiciare: Avizul CCJE nr. 7(2005), paragrafele 44-50.

⁶⁷ A se vedea Avizul CCJE nr. 7(2005), paragrafele 9, 24-26; a se vedea și Bühlmann și Kunz, “Confidence in the Judiciary: Comparing the Independence and Legitimacy of Judicial Systems”, West European Politics Vo. 34, No. 2 (2011) 317, 332.

fie ușor inteligibile, după cum CCJE a mai afirmat⁶⁸. În cazul în care partea care pierde nu este de acord cu decizia, o poate ataca. Existența (chiar amenințarea) unui sistem al căilor de atac trebuie să asigure un înalt standard al pronunțării deciziilor judiciare în interval de timp rezonabil. Această condiție este în interesul părților și al societății în ansamblu. În cazul în care un proces nu este finalizat în interval de timp rezonabil⁶⁹, se poate apela la căi de atac legale speciale, de preferință la instanțe locale sau, dacă astfel de căi de atac nu sunt disponibile, la Curtea Europeană a Drepturilor Omului. După ce judecătorul își îndeplinește sarcina și pronunță sentința, interesul public impune ca aceasta să fie pusă în aplicare în mod rapid și eficient⁷⁰. În acest sens, puterea judecătorească apelează deseori la puterea executivă pentru a pune în aplicare sentințele.

(ii) Alte mecanisme de răspundere explicativă

29. Mai există o serie de modalități prin care magistrații pot să dea socoteală pentru activitatea lor și – dacă este cazul – pentru modul de gestionare a sistemului de administrare a justiției. Aceste modalități nu trebuie folosite de către celelalte puteri ale statului, pentru a se amesteca în activitatea magistraților. O modalitate evidentă este de ordin extern: de exemplu, prin rapoartele anuale, care sunt disponibile publicului general. Alte metode externe prin care puterea judecătorească poate fi responsabilizată sunt: verificările de către un comitet public de audit, activitatea inspectorilor⁷¹ și anchetele. La nivel local sau național, multe state membre au înființat “Avocatul Poporului”, Avocați sau Mediatori publici sau ai cetățenilor sau Inspectori generali, care sunt numiți de către puterea executivă sau de parlament, deseori cu un grad semnificativ de independență. Deseori, aceștia colaborează pentru a cere socoteală puterii judecătorești. (Întrebarea cum se ajunge la un echilibru efectiv între responsabilizare și amestecul extern va fi discutată la Secțiunea VI de mai jos).

30. Celelalte modalități sunt interne: prin evaluarea individuală a judecătorilor. În majoritatea statelor membre, judecătorii sunt supuși unei anumite forme de evaluare individuală într-o etapă sau alta a carierei lor, după ce au fost numiți. Evaluarea poate fi un instrument util pentru a responsabiliza judecătorii. După cum CCJE a explicat, evaluarea individuală a muncii judecătorilor poate ajuta la obținerea de informații privind capacitățile fiecărui judecător, punctele forte și punctele slabe ale sistemului judiciar. Evaluarea poate ajuta la identificarea celor mai buni candidați pentru promovare, prin aceasta păstrând sau chiar îmbunătățind calitatea sistemului judiciar⁷². Evaluările nu trebuie să fie abuzive, cum ar fi prin presiuni politice asupra unui judecător sau prin contestarea anumitor sentințe.

(iii) Discuția cu alte puteri ale statului

⁶⁸ A se vedea cu privire la calitatea sentințelor Avizul CCJE nr. 11(2008); Avizul nr. 7(2005), paragraful 56.

⁶⁹ A se vedea Avizul CCJE nr. 6(2004).

⁷⁰ A se vedea Avizul CCJE nr. 13(2010); a se vedea Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2015), pag. 14, 17, 27.

⁷¹ A se vedea Avizul CCJE nr. 1(2001), paragrafele 27, 69 rec. 10.

⁷² A se vedea Avizul CCJE nr. 17(2014).

31. Fiecare dintre cele trei puteri ale statului depinde de celelalte două pentru a colabora efectiv. Discuția dintre toate trei este crucială pentru a îmbunătăți eficacitatea fiecărei puteri și cooperarea cu celelalte două. Cu condiția ca acele discuții să aibă loc într-o atmosferă de respect reciproc și să acorde deosebită atenție păstrării independenței și imparțialității judecătorilor care participă la dezbateri⁷³, acele discuții vor fi benefice pentru toate cele trei puteri ale statului⁷⁴. CCJE a subliniat importanța participării judecătorilor la dezbaterile ce privesc politica judiciară națională. De asemenea, magistrații trebuie să fie consultați și să joace un rol activ în elaborarea oricărei legislații ce privește statutul lor și funcționarea sistemului judiciar⁷⁵. Competența magistraților este valoroasă și atunci când este vorba de chestiuni din afara politicii judiciare. De exemplu, prin prezentarea de probe în comisiile parlamentare, reprezentanții puterii judecătorești (de ex. cea mai înaltă autoritate a puterii judecătorești sau Înalta Curte de Justiție) pot exprima preocupări pentru proiecte legislative și pot oferi perspectiva judiciară asupra diverselor probleme practice. Unele state membre au raportat experiențe pozitive cu aceste dezbateri⁷⁶. În unele state membre puterea judecătorească participă la dialog cu puterea executivă, atunci când judecătorii se învoiesc temporar pentru a lucra la departamentul civil sau penal al ministerului justiției⁷⁷. Însă, în alte state membre acest lucru este privit ca o încălcare a independenței judiciare⁷⁸.

(iv) Dialogul cu publicul

32. După cum CCJE a mai remarcat, dialogul cu publicul, în mod direct sau prin intermediul presei, este de importanță crucială pentru îmbunătățirea cunoștințelor cetățenilor în privința legii și pentru a crește încrederea acestora în puterea judecătorească⁷⁹. În unele state membre, numirea unor judecători fără formație juridică este considerată ca o legătură ajutătoare între puterea judecătorească și public. CCJE a recomandat în Avizul nr. 7(2005) privind "justiția și societatea" ca magistrații și instanțele de judecată să comunice în mod activ cu presa și cu publicul în mod direct⁸⁰. De exemplu, instanțele trebuie să își asume un rol educativ prin organizarea de vizite pentru elevi și studenți, prin furnizarea de informații și prin explicarea în mod activ a deciziilor instanței către public și către presă, pentru a îmbunătăți înțelegerea și a preveni înțelegerea greșită⁸¹. Deși există un risc în relația cu presa, instanțele pot ajuta la evitarea declarațiilor publice inadecvate prin contact și explicații active. În acest fel, puterea judecătorească poate fi responsabilizată față de societate și se poate asigura că percepția publică a sistemului judiciar este corectă și că reflectă

⁷³ A se vedea CEDO: *Baka contra Ungariei* din 27.5.2015 - 20261/12 – paragrafele 99-102

⁷⁴ Contini și Mohr "Reconciling independence and accountability in judicial systems", 3 Utrecht Law Review (2007) 26, 41-42, susținereau conceptul de "răspundere cooperativă".

⁷⁵ A se vedea Avizul CCJE nr. 3(2002), paragraful 34; Belgia și Muntenegru au raportat dezbateri de acest fel.

⁷⁶ A se vedea cu privire la relațiile dintre judecători și parlamentul din Marea Britanie: Graham Gee, Robert Hazell, Kate Malleson și Patrick O'Brien: "The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution", Cambridge University Press, 2015, pp. 92-125.

⁷⁷ A se vedea Avizul CCJE nr. 3(2203), paragraful 36.

⁷⁸ A se vedea Decizia Curții Constituționale a Lituaniei din 21.12.1999, IV.9.

⁷⁹ A se vedea Avizul CCJE nr. 7(2005).

⁸⁰ A se vedea Avizul CCJE nr. 7(2005), C.

⁸¹ A se vedea Avizul CCJE nr. 7(2005), paragrafele 7-23.

eforturile depuse de judecători. În acest fel, judecătorii pot să educe și publicul în sensul că există limite ale acțiunilor sistemului judiciar⁸².

(c) “Răspunderea punitivă”

33. După cum CCJE a discutat mai înainte, toate acțiunile judiciare trebuie să fie în conformitate cu principiile aplicabile de conduită profesională, cu regulile de disciplină stabilite și – în limita condițiilor pentru păstrarea independenței și imparțialității judiciare – cu dreptul penal. Principiile de conduită profesională trebuie separate de punerea lor în aplicare prin sistemul de măsuri disciplinare⁸³. Dată fiind importanța eticii și integrității pentru încrederea publică în puterea judecătorească, judecătorii au obligația să se comporte cu integritate, atât în funcțiile oficiale cât și în viața particulară⁸⁴ și vor fi trași la răspundere pentru conduita lor, dacă aceasta este în afara normelor acceptate. Uneori, conduita individuală a unor judecători este atât de aberantă, încât niște simple explicații nu sunt suficiente. Reversul competențelor extinse și încrederii pe care societatea le acordă judecătorilor este acela că trebuie să existe modalități de tragere la răspundere a judecătorilor și chiar de concediere în cazuri de comportament greșit atât de flagrant încât să justifice aceasta⁸⁵. Aceste măsuri se aplică în special în cazurile de corupție judiciară⁸⁶, care subminează în mod fundamental încrederea publică în imparțialitatea și independența justiției. În alte cazuri de comportament judiciar greșit, poate fi potrivită răspunderea penală⁸⁷, civilă⁸⁸ sau disciplinară⁸⁹, în funcție de natura comportamentului.

VI. Cum afectează cerințele de “legitimitate” și de “răspundere” relația pe care puterea judecătorească o are cu celelalte două puteri ale statului?

34. Legitimitatea și răspunderea sunt strâns legate. Puterea judecătorească trebuie să se străduiască să păstreze și să își demonstreze legitimitatea dând socoteală în fața publicului. Principalele modalități pentru a face aceasta sunt prestarea unei munci de cea mai înaltă calitate posibilă și explicarea acțiunilor și conduitei sale în fața celorlalte puteri ale statului și, atât prin intermediul lor cât și în mod direct, în fața societății în ansamblu. După cum s-a precizat deja, nicio putere a statului nu poate acționa în izolare completă și în mod separat de celelalte două. Toate puterile funcționează într-o relație de interdependență. Prin urmare, sunt recomandate dezbaterile și dialogul între puterea judecătorească și celelalte puteri ale statului. Deși toate mecanismele descrise mai sus pot fi valoroase pentru a asigura responsabilizarea puterii judecătorești, totuși acestea implică și riscul de a fi folosite greșit.

⁸² A se vedea Avizul CCJE nr. 7(2005), paragraful 27.

⁸³ A se vedea Avizul CCJE nr. 3(2002), paragraful 49, recomandarea iii.

⁸⁴ A se vedea Avizul CCJE nr. 3(2002), paragraful 50, recomandarea ii.

⁸⁵ A se vedea Avizul CCJE nr. 3(2002), paragraful 51.

⁸⁶ A se vedea Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2015), pag. 24-25; a se vedea și lucrarea GRECO la a patra rundă de evaluare www.coe.int/greco.

⁸⁷ A se vedea Avizul CCJE nr. 3(2002), paragrafele 52-54.

⁸⁸ A se vedea Avizul CCJE nr. 3(2002), paragrafele 55-57.

⁸⁹ A se vedea Avizul CCJE nr. 3(2002), paragrafele 58-74; a se vedea și Recomandările de la Kiev, paragrafele 25-26.

35. Recunoașterea completă a măsurilor esențiale de protejare a independenței justiției, cum ar fi garantarea drepturilor titularului, neschimbarea funcției sau a locului fără acordul judecătorului, numirea și promovarea fără influențe politice, remunerarea suficientă și siguranța vieții și a proprietății⁹⁰, este o condiție obligatorie pentru orice discuții satisfăcătoare între cele trei puteri ale statului. Dacă aceste măsuri de protecție de bază sunt respectate, independența justiției nu va avea de suferit, dimpotrivă va avea de câștigat din creșterea legitimității dobândite combinând exercitarea satisfăcătoare a funcției constituționale a magistraților și participarea judecătorilor la dezbateri. Păstrarea atât a independenței cât și a legitimității puterii judecătorești nu este automată: ambele trebuie să fie câștigate în mod constant⁹¹. Legitimitatea și independența puterii judecătorești sunt cel mai bine protejate de prestația excelentă. Pentru a atinge aceasta și a câștiga respectul publicului, magistrații independenți și răspunzători sunt deschiși criticilor întemeiate, învață din greșeli, îmbunătățindu-și în mod continuu activitatea. În acest fel, independența și răspunderea nu se contrazic, ci se sporesc reciproc. Trebuie precizat totuși că un judecător nu este răspunzător pentru politica unui guvern sau regim anterior. Judecătorii nu trebuie să fie criticați sau sancționați disciplinar doar pentru motivul că au aplicat legea adoptată de un regim anterior, decât dacă au aplicat-o greșit cu rea credință.

36. Este deosebit de dificil să se echilibreze nevoia de a proteja procesul judiciar de abateri și presiuni din surse politice cu nevoia de discuții deschise pe subiecte de interes public privind administrarea justiției. Pe de altă parte, după cum CCJE a arătat, judecătorii trebuie să accepte faptul că sunt persoane publice și să nu fie excesiv de sensibili⁹². Astfel, atunci când judecătorii comunică cu celelalte puteri ale statului și cu societatea în ansamblu, ei înșiși trebuie să își asume responsabilitatea de a-și proteja independența⁹³ și imparțialitatea. Pe de altă parte, în toate relațiile lor cu puterea judecătorească, celelalte puteri ale statului trebuie să respecte principiile independenței și imparțialității judiciare. Dialogul dintre puterea judecătorească și celelalte puteri ale statului, dar și cel cu publicul larg poate fi folosit greșit, pentru a încălca independența justiției. De exemplu, nu este acceptabil ca celelalte puteri ale statului să critice deciziile judecătorești într-un mod care subminează autoritatea judecătorească și încurajează neascultarea și chiar violența împotriva judecătorilor⁹⁴. De asemenea, nu este acceptabil ca, la comentarii critice ale unui magistrat la adresa uneia dintre celelalte puteri ale statului (sau membru al acestora) făcute în exercițiul atribuțiilor judiciare să se răspundă cu îndepărtarea din funcție a judecătorului respectiv de către cealaltă sau celelalte puteri ale statului⁹⁵. Este esențial ca dialogul dintre cele trei puteri ale statului și dintre puterea judecătorească și publicul larg, ca și orice inspecții și anchete întreprinse, să

⁹⁰ A se vedea Avizul CCJE nr. 1(2001); Recomandarea CM/Rec(2010)12, Capitolul II, V, VI; a se vedea Magna Charta a Judecătorilor CCJE (2010), paragrafele 2-13;

⁹¹ A se vedea Raportul ENCJ 2013-2014, pag. 4, 9.

⁹² A se vedea Avizul CCJE nr. 1(2001), paragraful 63.

⁹³ Raportul ENCJ descrie percepția de către judecători a propriei lor independențe ca un aspect de "independență subiectivă", Raportul ENCJ 2013-2014, pag. 13, 3.3.2.

⁹⁴ A se vedea Recomandarea CM/Rec(2010)12, paragraful 18.

⁹⁵ A se vedea CEDO: *Baka contra Ungariei* din 27.5.2015 - 20261/12.

fie realizate într-un climat de respect reciproc. Aceste procese nu trebuie să fie folosite niciodată pentru a influența o anumită decizie judecătorească sau pentru a încuraja nerespectarea sau neascultarea deciziilor judecătorești.

37. Cu privire la răspunderea civilă, penală și disciplinară (ceea ce s-a numit mai sus “răspundere punitivă”), CCJE subliniază că principala reparație pentru erorile judiciare care nu implică reaua credință trebuie să fie procedura căilor de atac. De asemenea, pentru a proteja independența justiției de presiuni necuvenite, trebuie exercitată o mare atenție pentru a încadra responsabilitatea judecătorilor cu privire la răspunderea penală, civilă și disciplinară⁹⁶. Sarcinile de interpretare a legii, de analizare a probelor și de evaluare a faptelor, îndeplinite de un judecător pentru a soluționa cazurile nu trebuie să dea naștere la răspunderea civilă sau disciplinară a judecătorului, decât în cazuri de rea credință, culpă intenționată sau de neglijență flagrantă dovedită⁹⁷. De asemenea, în cazul în care statul trebuie să plătească despăgubiri unei părți din cauza lipsei administrării justiției, numai statul și nu partea în litigiu are puterea de a stabili, prin acțiune judiciară, răspunderea civilă a unui judecător⁹⁸.
38. Se apreciază că există diferențe considerabile în structura constituțională a statelor membre, rezultatul fiind acela că experiența acestor state diferă considerabil cu privire la modul în care interacționează cele trei puteri. Fiecare țară poate să învețe însă din experiențele celorlalte țări. Se comunică nu numai cele mai bune practici, dar în primul și în primul rând, dezbaterile internaționale pot ajuta la înțelegerea problemelor și principiilor comune. Astfel, experiențele și practicile tuturor statelor membre trebuie să fie comunicate prin intermediul instituțiilor internaționale și europene, inclusiv organismele speciale ale Consiliului Europei.

VII. Nevoia de limitare în relațiile dintre cele trei puteri

39. După cum s-a discutat deja, cele trei puteri funcționează în relații de interdependență. În acest sens, nu poate exista niciodată o completă “separare a puterilor”. Pentru a atinge însă un echilibru corespunzător al celor trei puteri ale statului, fiecare putere trebuie să exercite anumite limitări în relațiile sale cu celelalte puteri.

A. “Limitarea judiciară”

40. Puterea judecătorească, una dintre cele trei puteri ale statului, este

⁹⁶ A se vedea Recomandarea CM/Rec(2010)12, Capitolul VII; Avizul CCJE nr. 3(2002), paragraful 51; a se vedea ca exemplu al utilizării greșite: *Volkov contra Ucrainei*, CEDO din 9.1.2013 - 21722/11 – în special paragraful 199.

⁹⁷ A se vedea Avizul CCJE nr. 3 (2002), paragrafele 75, 76; a se vedea și Recomandarea CM/Rec(2010)12, paragrafele 66-71. Răspunderea statului este o altă chestiune, care nu face obiectul prezentului Aviz. În următoarele sentințe, CEJ a fost favorabilă statului pentru daune cauzate de decizii judiciare. CEJ nu a specificat răspunderea judecătorilor care au emis sentințele care au provocat daunele în cauză: CEJ (30 sept. 2003, C-224/01, *Köbler contra Austriei*; Camera Mare, 13 iunie 2006, C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo s.p.a. in liquidazione contra Repubblica Italiana*; 24 noiembrie 2011, C-379/10, *Comisia contra Repubblica Italiana*; 9 Sept. 2015, C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito contra Statului portughez*).

⁹⁸ A se vedea Recomandarea CM/Rec (2010)12, paragrafele 66 și 67. A se vedea Magna Carta a Judecătorilor CCJE (2010), paragraful 22.

răspunzătoare în fața societății pe care o servește. În consecință, puterea judecătorească, la fel ca și celelalte puteri ale statului, trebuie să fie întotdeauna preocupată fundamental de interesul public superior. Această cerință impune ca puterea judecătorească să recunoască condițiile sociale și economice în care funcționează celelalte puteri. De asemenea, puterea judecătorească trebuie să știe că există limitări ale intervențiilor judiciare și legale cu privire la deciziile politice pe care puterile legislativă și executivă trebuie să le ia. Prin urmare, toate instanțele puterii judecătorești trebuie să aibă grijă să nu părăsească spațiul legitim de exercitare a puterii judiciare. CCJE recunoaște că atât puterea legislativă cât și cea executivă au preocupări legitime ca puterea judecătorească să își depășească rolul.

41. În relațiile sale cu celelalte două puteri ale statului, puterea judecătorească trebuie să evite a fi privită numai ca păzitor al propriilor sale interese, afirmând excesiv preocupările sale speciale. Puterea judiciară în schimb trebuie să aibă responsabilitatea societății pe care o servește. Puterea judiciară trebuie să dea dovadă de înțelegere și de responsabilitate față de nevoile publicului și de exigențele bugetului public. Puterea judecătorească poate oferi analize proprii privind posibilele efecte ale propunerilor legislative sau ale deciziilor executivului asupra capacității puterii judecătorești de a-și îndeplini rolul constituțional. De asemenea, magistrații trebuie să aibă grijă să nu se opună tuturor schimbărilor propuse din sistemul judiciar etichetându-le drept atac la independența justiției. Dar în cazul în care independența justiției sau capacitatea puterii judecătorești de a-și exercita rolul constituțional sunt amenințate sau atacate, puterea judecătorească trebuie să își apere poziția fără teamă. Exemple de decizii care se pot încadra în această categorie sunt reducerile subvențiilor legale sau desființarea unor instanțe din motive economice sau politice.
42. În cazul în care este necesară criticarea unei alte puteri a statului sau a unui anumit membru al aceleia în cadrul judecării unei dispute sau când acest lucru este necesar în interesul publicului, atunci trebuie să o facă. De exemplu, instanțele judecătorești pot să critice legislația sau puterea legislativă pentru neintroducerea a ceea ce instanța consideră a fi legislație adecvată. La fel însă ca și pentru celelalte puteri ale statului față de puterea judecătorească, critica trebuie adusă într-un climat de respect reciproc. Judecătorii, la fel ca orice alți cetățeni, au dreptul de a lua parte la dezbaterile publice, cu condiția ca aceasta să fie compatibilă cu păstrarea independenței și imparțialității lor. Puterea judecătorească nu trebuie să încurajeze niciodată neascultarea și lipsa de respect față de puterea executivă și cea legislativă. În relații profesionale și particulare cu reprezentanții celorlalte puteri, judecătorii trebuie să evite orice conflict de interese și să evite orice comportament care ar putea crea percepția că sunt puse la îndoială independența și imparțialitatea judiciară și demnitatea puterii judecătorești în general. Atâta timp cât criticile sunt aduse într-un climat de respect reciproc, acestea pot fi benefice societății în ansamblu. Dar niciodată nu este de prisos a sublinia că este inacceptabil ca răspunsul pentru comentarii critice rezonabile aduse de puterea judecătorească celorlalte puteri ale statului să fie îndepărtarea din funcția judiciară sau alte

represalii⁹⁹. De asemenea, CCJE subliniază că poate apărea un comportament inadmisibil al reprezentanților puterii legislative și executive și al politicienilor, sub formă de complicitate și, în anumite cazuri, de sprijin pentru agresiune sau chiar pentru acțiuni radicale, violente și ilegale împotriva magistraților¹⁰⁰. Sprijinul direct sau indirect pentru astfel de acțiuni împotriva magistraților este total inacceptabil. Astfel de acțiuni sunt nu numai un atac direct la independența justiției, dar înăbușă și dezbateră publică legitimă a judecătorilor.

B. Limitări ale celorlalte puteri

43. Limitările judiciare trebuie să corespundă cu responsabilitatea și cu limitările de grad egal ale celorlalte puteri ale statului. Mai presus de toate, celelalte puteri ale statului au obligația de a recunoaște funcția constituțională legitimă pe care puterea judecătorească o are și de a se asigura că aceasta dispune de resurse suficiente pentru a o îndeplini. Această funcție de judecare a tuturor disputelor legale și de interpretare și de aplicare a legii este la fel de fundamentală pentru bunăstarea unui stat democratic modern guvernat de principiile statului de drept ca și funcțiile puterilor legislative și executive ale statului. Într-un stat guvernat de principiul separării puterilor, imixtiunile între acțiunea unei ramuri statului și celelalte ramuri trebuie menținute în limitele legii și ale standardelor internaționale acceptabile. CCJE consideră că, atunci când se produce o imixtiune neîntemeiată, puterile statului trebuie să coopereze în mod loial pentru a restabili echilibrul și încrederea societății în funcționarea coerentă a instituțiilor publice. În orice cazuri de conflict cu puterea legislativă sau executivă ce implică judecători individuali, aceștia trebuie să aibă posibilitatea de a apela la un consiliu al magistraților sau la altă autoritate independentă sau trebuie să dispună de alte mijloace eficiente de remediere¹⁰¹.

(1) Contestarea numirii unor judecători deja selectați

44. Deciziile care elimină protecția de bază a independenței judiciare sunt inacceptabile, chiar dacă sunt disimulate¹⁰². De exemplu, o nouă majoritate parlamentară și un nou guvern nu trebuie să conteste numirea sau mandatul judecătorilor care au fost deja numiți în mod corect. Mandatul unor anumiți judecători poate fi contestat numai dacă se stabilește, în conformitate cu procedurile judiciare adecvate, că judecătorul a încălcat regulile de disciplină sau legea penală.

(2) Legislație: modificări ale sistemului judiciar

45. Întrebarea când și cât de des trebuie modificată legislația ține de responsabilitatea puterii legislative. Prea multe modificări însă în perioadă scurtă de timp trebuie evitate, dacă se poate, cel puțin în domeniul

⁹⁹ A se vedea CEDO: *Baka contra Ungariei* din 27.5.2015 - 20261/12.

¹⁰⁰ A se vedea Scrisoarea Deschisă a Curții Supreme a Ucrainei, pag. 2.

¹⁰¹ A se vedea Recomandarea (2010)12, art. 8.

¹⁰² A se vedea Raportul CCJE privind situația puterii judecătorești și a judecătorilor din statele membre ale Consiliului European (2013), paragrafele 13-18.

administrării justiției¹⁰³. Atunci când se aduc modificări sistemului judiciar, acestea trebuie să asigure existența unor prevederi financiare, tehnice și de procedură adecvate și a unor resurse umane suficiente¹⁰⁴. În caz contrar, există un risc de instabilitate în administrarea corectă a justiției și publicul poate percepe (în mod greșit) că orice greșeală de administrare a noului sistem este din vina puterii judecătorești, ceea ce poate conduce la neîncredere și conflict inutil.

(3) Puterea legislativă: comisii de anchetă parlamentară

46. Există pericolul unei suprapunerii între rolul propriu-zis al judecătorilor și cel al comisiilor de anchetă parlamentară. CCJE recunoaște că organismele parlamentare naționale sau locale, în conformitate cu legislația multor state membre, pot să înființeze comisii de anchetă care să cerceteze fenomene sociale sau încălcări pretinse ori greșita aplicare a legii. Deseori, competențele acestor comisii sunt similare celor ale autorităților judiciare, cum ar fi puterea de a cita martori, de a dispune dezvăluirea sau confiscarea de acte doveditoare, etc. În opinia CCJE, pentru a păstra o separare corectă a puterilor, în general rapoartele comisiilor de anchetă nu trebuie să interacționeze cu cercetările sau cu procesele judiciare care au fost sau urmează a fi inițiate de autoritățile judiciare. În cazul în care acele rapoarte comentează cu privire la decizii judecătorești existente în anumite cazuri, trebuie să facă aceasta cu respectul cuvenit și să se abțină de la exprimarea vreunei critici care ar fi echivalentă cu o analiză a deciziilor pronunțate. Dacă însă ancheta cercetează posibile defecte în administrarea justiției care au fost evidențiate de un anumit caz, acea procedură poate fi examinată, cu atenția cuvenită. O anchetă nu poate înlocui un proces judiciar adecvat.

(4) “Avocatul Poporului”, Avocații sau Mediatorii publici sau ai cetățenilor și Inspectorii generali

47. “Avocatul Poporului”, Avocații sau Mediatorii publici sau ai cetățenilor și Inspectorii generali numiți de către puterea executivă sau de către parlament acționează deseori cu un grad semnificativ de independență. Sarcina lor este aceea de a proteja interesele publicului prin cercetarea și soluționarea plângerilor persoanelor fizice privind încălcarea drepturilor, de obicei de către instituții publice. Sarcinile acestor organisme sunt acelea de a cerceta plângerile și de a încerca să le rezolve, de obicei prin recomandări (cu caracter obligatoriu sau nu) sau prin mediere. Aceste măsuri pot să interacționeze însă cu evoluția anumitor cazuri care au fost sau urmează a fi deschise pe rolul unor instanțe și astfel de intervenții trebuie evitate. De aceea, CCJE recomandă ca legislația statelor membre să clarifice relațiile dintre competențele “avocatului poporului” (sau ale reprezentanților similari) și competențele instanțelor. O bună soluție o poate reprezenta regula, adoptată de unele state, posibilității de a apela la acești reprezentanți înainte de a apela la instanța judiciară; dar, odată cu începerea procedurii judiciare, părțile pot să apeleze la acei reprezentanți numai la recomandarea judecătorului care judecă dosarul.

¹⁰³ A se vedea Raportul Secretarului General al Consiliului Europei (2015), pag. 17.

¹⁰⁴ A se vedea Avizul CCJE nr. 11(2008).

(5) Administrarea instanțelor judiciare și Inspecțiile

48. În ultimele decenii, în multe state membre a fost introdusă auto-administrarea puterii judecătorești sau a fost lărgit obiectul acesteia. Modelele folosite cu privire la administrarea puterii judecătorești diferă. În unele țări, administrarea justiției este întreprinsă de Ministerul Justiției; în altele, de agenții independente și în altele de Consilii ale magistraților. CCJE a făcut recomandări asupra acestor chestiuni¹⁰⁵. În unele țări, puterea executivă, prin intermediul ministerului justiției, a exercitat influență considerabilă asupra administrării instanțelor prin directorii de instanțe și inspecțiile judiciare sau în cazurile în care administrarea instanței depinde direct de ministerul justiției. Prezența funcționarilor puterii executive în organismele de organizare ale judecătorilor și tribunalelor trebuie evitată. O astfel de prezență poate conduce la imixțiuni în funcția justiției, punând astfel în pericol independența justiției.
49. Probleme privind interacțiunea dintre puterea executivă și puterea judecătorească pot apărea în acele state în care ministerul justiției sau alte ministere sau agenții, de exemplu cele cu competențe de audit și/sau control financiar, au puterea de a dispune inspecții în instanțele judiciare. Astfel de inspecții pot avea scopuri diverse. De exemplu, inspecția poate urmări să obțină informații pentru a decide alocările financiare sau cu privire la posibila reorganizare a serviciului instanței sau să obțină informații pentru a putea întreprinde eventuale măsuri disciplinare împotriva personalului instanței și/sau a judecătorilor. Uneori inspecțiile sunt formate din judecători sau foști judecători și sunt înființate uneori chiar în cadrul Consiliilor Superioare de Justiție. CCJE consideră că, deși o analiză a unor inspecții exteriori poate ajuta la identificarea deficiențelor unei anumite instituții, cum este puterea judecătorească, este vital ca activitățile inspectorilor să nu interacționeze niciodată cu desfășurarea cercetărilor și a proceselor judiciare. Dreptul celorlalte puteri ale statului de a fi informate sau de a cerceta sistemul judiciar trebuie exercitat de fiecare dată având în vedere limitele impuse de independența judiciară și (atunci când legea prevede astfel) de secretul cercetărilor judiciare. Inspecțiile nu trebuie să se refere niciodată la cazuri individuale, în special la cazurile aflate pe rolul instanțelor.

(6) Autonomie bugetară

50. Consecințele dificultăților financiare, în special cele ce rezultă din criza economică începută în anul 2008, au cauzat probleme grave în multe state membre. Accesul la instanțele de judecată și la sprijinul juridic s-a redus, volumul de muncă al instanțelor a crescut, iar puterea judecătorească a fost restructurată. În răspunsurile date la chestionar, multe state membre au raportat discuții cu privire la remunerarea judecătorilor. Salariile judecătorilor au fost înghețate pentru mulți ani sau chiar diminuate în ultimii ani.

¹⁰⁵ A se vedea Avizul CCJE nr. 10(2007).

51. Se acceptă faptul că, sub rezerva prevederilor constituționale, deciziile de finanțare a sistemului judiciar și de remunerare a judecătorilor trebuie să fie, în cele din urmă, de competența legislativului. De fiecare dată însă trebuie respectate standardele europene. CCJE a făcut recomandări cu privire la finanțarea puterii judecătorești¹⁰⁶. Puterea judecătorească trebuie să explice nevoile sale parlamentului și, dacă este cazul, Ministerului Justiției. În cazuri de declin economic sever, judecătorii, la fel ca toți membrii societății, trebuie să accepte poziția economică a societății pe care o servesc. Societatea în ansamblu trebuie să considere însă inacceptabilă subfinanțarea cronică a sistemului judiciar. O astfel de subfinanțare cronică subminează fundamentele unei societăți democratice guvernate de principiile statului de drept.

(7) Critica adusă de membrii executivului și legislativului

52. Deseori politicienii și alte persoane cu funcții publice din statele membre fac comentarii care fie cer ca puterile magistraților să fie restricționate fie dau dovadă de puțină înțelegere a rolului unei puteri judecătorești independente. Astfel de comentarii sunt făcute în special în timpul campaniilor electorale, atunci când se iau decizii pe probleme constituționale sau cu privire la cazuri aflate în derulare. În principiu, puterea judecătorească trebuie să accepte faptul că criticile fac parte din dialogul dintre cele trei puteri ale statului și cu societatea în ansamblu. Dar, în opinia CCJE, există o linie clară între libertatea de expresie și critica legitimă pe de o parte, și lipsa de respect și presiunea incorectă asupra puterii judecătorești, pe de altă parte. Politicienii nu trebuie să recurgă la argumente simpliste sau demagogice pentru a critica puterea judecătorească în timpul campaniilor politice doar de dragul argumentării sau pentru a abate atenția de la propriile lor deficiențe și nu trebuie atacați judecătorii individual. Politicienii nu trebuie să încurajeze nesupunerea la deciziile judiciare, cu atât mai puțin violența împotriva judecătorilor, după cum s-a întâmplat în unele state membre. Puterile executivă și legislativă au obligația de a asigura toată protecția necesară și adecvată atunci când funcțiile instanțelor sunt puse în pericol prin atacuri sau intimidări la adresa membrilor puterii judecătorești. Comentariile critice neechilibrate ale politicienilor sunt iresponsabile și cauzează o problemă gravă, deoarece pot submina în mod necugetat sau deliberat încrederea publică în puterea judecătorească. În aceste cazuri, puterea judecătorească trebuie să arate că un astfel de comportament este un atac asupra constituției statului democratic și un atac asupra legitimității unei alte puteri a statului. De asemenea, acel comportament încalcă și standardele internaționale.

53. Fiecare instanță judiciară și puterea judecătorească în ansamblu trebuie să discute în ce mod trebuie tratate aceste critici. De multe ori judecătorii care sunt atacați ezită să se apere (în special în cazul unui dosar aflat pe rol), pentru a-și păstra independența și pentru a demonstra că rămân imparțiali. În unele țări, consiliile pentru magistrați sau Curtea Supremă asistă judecătorii în astfel de situații. Aceste reacții pot ridica presiunea de pe

¹⁰⁶ A se vedea Avizul CCJE nr. 2(2001).

umerii unui anumit judecător. Acestea pot fi mai eficiente dacă sunt organizate de judecători cu competențe de presă.

54. Regula că orice analize și orice critici aduse de o putere a statului celorlalte puteri trebuie făcute într-un climat de respect reciproc se aplică la fel de mult puterii judecătorești ca și membrilor puterilor executivă și legislativă. De fapt, este chiar și mai important ca judecătorii să fie cu atât mai precauți, deoarece de multe ori judecătorii trebuie să judece dacă puterea executivă sau legislativă s-a comportat în conformitate cu legea. De asemenea, deciziile unei puteri judecătorești care permite magistraților săi să facă comentarii neîntemeiate sau lipsite de respect la adresa celorlalte puteri ale statului nu se vor bucura de încredere. Acel tip de observații va conduce doar la un "război al cuvintelor" care va submina el însuși încrederea în puterea judecătorească. În cele din urmă, un astfel de "război" poate pune puterea judecătorească în imposibilitatea de a-și îndeplini funcția constituțională de a soluționa disputele dintre cetățeni și dintre cetățeni și stat într-un mod care să fie efectiv și să fie privit ca independent și imparțial. O astfel de situație ar fi în detrimentul societății și democrației, pe care puterea judecătorească are obligația să le servească și să le protejeze.

VIII: Rezumatul ideilor principale

1. Puterea judecătorească este una dintre cele trei puteri ale statului într-o democrație. Acestea sunt complementare și nicio putere nu este "supremă" și nu le domină pe celelalte (paragraful 9).
2. Într-un stat democratic, cele trei puteri ale statului funcționează ca un sistem de control și de echilibru (checks and balances) care responsabilizează pe fiecare dintre ele în interesul societății în ansamblu (paragraful 9).
3. Principiul separării puterilor este el însuși o garanție a independenței judiciare. Puterea judecătorească trebuie să fie independentă pentru a-și îndeplini rolul constituțional față de celelalte puteri ale statului, față de societate în general și de părțile oricărei dispute (paragraful 10).
4. Legitimitatea puterii judecătorești și a fiecărui judecător este dată, în primul și în primul rând, de constituția fiecărui stat membru, toate aceste state fiind democrații guvernate de principiile statului de drept. Constituția creează puterea judecătorească și prin aceasta conferă legitimitate puterii judecătorești în ansamblu și fiecărui judecător care își exercită autoritatea ca parte a puterii judecătorești: "legitimitatea constituțională". Legitimitatea constituțională a fiecărui judecător care are garantate drepturile titularului nu trebuie să fie subminată de măsuri legislative sau executive luate ca rezultat al schimbării puterii politice (paragrafele 13 - 15 și 44).
5. Această legitimitate constituțională a puterii judecătorești este reafirmată de încrederea și de respectul publicului pentru puterea judecătorească. Puterea judecătorească trebuie să le câștige și să le păstreze în mod constant prin activitate excelentă la cele mai înalte standarde: aceasta este

ceea ce CCJE numește “legitimitatea funcțională” (paragrafele 16 – 19).

6. Puterea judecătorească (ca și celelalte două puteri ale statului) oferă un serviciu public. Prin urmare, puterea judecătorească, la fel ca și celelalte puteri, are responsabilitatea de a demonstra celorlalte puteri ale statului și societății în ansamblu în ce mod își folosește puterea, autoritatea și independența. Aceasta se numește “răspundere” (paragrafele 20 - 22). Această „răspundere” cunoaște mai multe forme.
7. În primul rând, este sistemul căilor de atac. Sistemul căilor de atac este, în principiu, singura modalitate prin care o decizie judiciară poate fi anulată sau modificată după ce a fost pronunțată și singurul mod prin care judecătorii care acționează cu bună credință pot fi responsabilizați pentru deciziile lor. CCJE a numit-o “răspundere judiciară” (paragrafele 23, 26).
8. În al doilea rând, judecătorii sunt responsabilizați atunci când lucrează în mod transparent, în ședințe de judecată deschise și prin motivarea sentințelor, care se adresează publicului și celorlalte puteri ale statului. CCJE a numit această formă de responsabilizare “răspundere explicativă” (paragrafele 27-32).
9. În al treilea rând, dacă un judecător se implică în acțiuni nepotrivite suficient de grave, acesta trebuie tras la răspundere în mod mai riguros, de exemplu prin aplicarea procedurilor disciplinare și, după caz, a dreptului penal. CCJE a numit aceasta “răspundere punitivă”. De fiecare dată, trebuie avută în vedere păstrarea independenței justiției (paragrafele 33 și 37).
10. Cu privire la relațiile dintre cele trei puteri ale statului: în primul rând judecătorii, ca toți ceilalți cetățeni, au dreptul de a lua parte la dezbaterile publice, cu condiția ca acest lucru să fie compatibil cu păstrarea independenței și imparțialității lor (paragrafele 42).
11. Celelalte puteri ale statului trebuie să recunoască funcția constituțională legitimă îndeplinită de puterea judecătorească și să se asigure că aceasta dispune de resurse suficiente pentru a îndeplini acele funcții. Analizele și criticile aduse de o putere a statului unei alte puteri a statului trebuie făcute într-un climat de respect reciproc (paragraful 42).
12. Puterea judecătorească trebuie să știe că există limite ale intervenției judiciare și legale cu privire la deciziile politice pe care puterile legislativă și executivă trebuie să le ia. Prin urmare, toate instanțele din cadrul puterii judecătorești trebuie să aibă grijă să nu părăsească spațiul legitim de exercitare a puterii judecătorești (paragraful 40).
13. Deciziile puterilor legislative sau executive care elimină protecțiile de bază ale independenței judiciare sunt inacceptabile, chiar dacă sunt disimulate (paragraful 44).
14. Ministerul justiției nu trebuie să exercite influență asupra administrării instanțelor judiciare prin directorii instanțelor judiciare sau prin inspecții

judiciare într-un mod care să pună în pericol independența justiției. Prezența funcționarilor executivului în organismele de organizare ale judecătorilor și tribunalelor trebuie evitată. O astfel de prezență ar putea conduce la imixtiuni în funcția judiciară, punând astfel în pericol independența justiției (paragrafele 48-49).

15. Pentru a păstra separarea corectă a puterilor, comisiile de cercetare sau de anchetă (parlamentare sau de alt fel) nu trebuie să se amestece în cercetările sau în procesele pe care autoritățile judiciare le-au început sau urmează să le înceapă. Astfel de anchete nejudiciare nu pot să înlocuiască un proces judiciar (paragraful 46).
16. CCJE recomandă ca legislația statelor membre să clarifice relațiile dintre competențele „Avocatului Poporului” (sau ale reprezentanților similari) și competențele instanțelor judiciare (paragraful 47).
17. Societatea în ansamblu trebuie să considere subfinanțarea cronică a puterii judecătorești ca imixtiune inacceptabilă în rolul constituțional al puterii judecătorești, deoarece subminează fundamentele unei societăți democratice guvernate de principiile statului de drept (paragraful 51).
55. Analizele și criticile aduse de o putere a statului celorlalte puteri trebuie făcute într-un climat de respect reciproc. Comentariile critice neechilibrate ale politicianilor sunt iresponsabile și pot cauza o problemă gravă, deoarece pot submina încrederea publică în puterea judecătorească și, în cazuri extreme, pot fi echivalente cu un atac la adresa echilibrului constituțional al statului democratic (paragraful 52). Fiecare instanță judiciară și puterea judecătorească în ansamblu trebuie să discute modalitățile de a trata aceste critici (paragraful 53).
18. Puterile executivă și legislativă au datoria de a pune la dispoziție orice protecție necesară și adecvată atunci când funcțiile instanțelor judiciare sunt puse în primejdie de atacuri fizice sau de intimidări la adresa magistraților (paragraful 52).
19. Politicienii nu trebuie să încurajeze nesupunerea la deciziile judiciare, cu atât mai puțin violența împotriva judecătorilor, cum s-a întâmplat în anumite state (paragraful 52).