



Strasbourg, 16 martie 2010

CDL-AD(2010)004

Studiul nr. 494 / 2008

Or.Engl.

**COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT**  
**(COMISIA DE LA VENEȚIA)**

**RAPORT**  
**PRIVIND INDEPENDENȚA SISTEMULUI JUDICIAR**  
**PARTEA I: INDEPENDENȚA JUDECĂTORILOR**

**Adoptat de Comisia de la Veneția**  
**în cadrul celei de-a 82-a sesiuni plenare (Veneția, 12 – 13 martie 2010)**

**Pe baza observațiilor făcute de către**

**DI. Guido NEPPI MODONA (membru supleant, Italia)**  
**Dna. Angelika NUSSBERGER (membru supleant, Germania)**  
**DI. Hjortur TORFASON (membru, Islanda)**  
**DI. Valery ZORKIN (membru, Rusia)**

*Traducere: jud. Cristi Danileț  
Ghenghea Raluca-Sorina, Andrei Marius-Florian*



## Cuprins

Introducere.....	3
I. Remarci preliminare.....	3
II. Standardele existente.....	4
III. Aspecte specifice ale independenței justiției.....	5
1. Nivelul la care este garantată independența justiției.....	5
2. Temeiul pentru numire și promovare.....	7
3. Organele de numire și cele consultative.....	7
4. Mandatul - durata exercitării funcției.....	9
5. Mandatul - inamovibilitatea și disciplina. Transferurile.....	10
6. Remunerarea judecătorilor.....	10
7. Bugetul justiției.....	12
8. Absența influențelor exterioare nepotrivite.....	13
9. Caracterul definitiv al hotărârilor judecătorești.....	14
10. Independența în interiorul puterii judecătorești.....	14
11. Repartizarea cauzelor și dreptul la un judecător natural.....	16
IV. Concluzii.....	18

## INTRODUCERE

1. Prin scrisoarea din 11 iulie 2008, președintele Comitetului pentru Afaceri Juridice și Drepturile Omului al Adunării Parlamentare a solicitat Comisiei de la Veneția să exprime o opinie privind „Standardele europene privind independența sistemului judiciar”. Comitetul este „interesat atât de o prezentare a *acquis-ului* existent cât și de propuneri pentru dezvoltarea viitoare a acestuia, pe baza unor analize comparative care să aibă în vedere principalele sisteme juridice din Europa. ”
2. Comisia a încredințat pregătirea acestui raport Subcomisiei privind Justiția, care a organizat la Veneția întâlniri privind acest subiect, în datele de 16 octombrie 2008, 11 decembrie 2008, 12 martie 2009, 10 decembrie 2009 și 11 martie 2010.
3. Subcomisia a hotărât să pregătească două rapoarte privind independența justiției, unul privind organele de urmărire penală și celălalt raport privind judecătorii, ultimul redactat pe baza observațiilor făcute de către dl. Neppi Modona ([CDL-JD\(2009\)002](#)), dna. Nussberger ([CDL-JD\(2008\)006](#)), dl. Zorkin ([CDL-JD\(2008\)008](#)) și dl. Torfason.
4. În luna decembrie 2008, dl. Desch, reprezentant al Comitetului European pentru Cooperare Juridică (CDCJ) și dna. Laffranque, președinte a Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), au participat la lucrările Comisiei. Dna. Laffranque a oferit și observații scrise ([CDL-JD\(2008\)002](#)).
5. Prezentul raport a fost discutat în cadrul întâlnirilor plenare ale Comisiei din datele de 17-18 octombrie 2008, 12 - 13 decembrie 2008, 12 - 13 iunie 2009, 09 - 10 octombrie 2010 și 11 - 12 decembrie 2009 și a fost adoptat de către Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 82-a sesiuni plenare (Veneția, 12 - 13 martie 2010).

## I. REMARCI PRELIMINARE

6. Independența puterii judecătorești are atât o componentă obiectivă, ca o caracteristică indispensabilă a puterii judecătorești, cât și o componentă subiectivă care privește dreptul persoanei de a i se stabili drepturile și libertățile de către un judecător independent. Fără judecători independenți drepturile și libertățile nu se pot respecta într-un mod corect și legal. Prin urmare, independența puterii judecătorești nu reprezintă un scop în sine. Acesta nu este un privilegiu personal al judecătorilor, ci este justificată de nevoia de a permite judecătorilor să își îndeplinească rolul de protectori ai drepturilor și libertăților cetățenilor.
7. Independența judecătorilor și - ca o consecință - reputația puterii judecătorești într-o anumită societate depinde de mai mulți factori. În completarea regulilor instituționale care garantează independența, o importanță majoră o au personalitatea și profesionalismul judecătorilor. De asemenea, este importantă și cultura juridică.
8. Regulile instituționale trebuie să fie trasate în așa fel încât să garanteze selecția unor judecători cu o înaltă calificare și încredere în plan personal, dar și să definească cadrul în care judecătorii pot să-și desfășoare activitatea fără a fi supuși unor influențe externe nepotrivite.
9. Problema pentru stabilirea unui set general de standarde privind independența judiciară a fost tratată într-un număr considerabil de documente mai mult sau mai puțin detaliate care au avut ca obiectiv stabilirea unor puncte de referință. Aceste documente, indiferent că au fost

elaborate de către organizații internaționale, organisme oficiale sau grupuri independente, oferă o privire de ansamblu a ceea ce ar trebui să reprezinte elementele independenței judiciare: rolul și importanța independenței judiciare în asigurarea statului de drept și tipul de obstacole care ar putea apărea din partea puterii executive, a puterii legislative sau a altor factori.

10. Totuși, așa cum reiese din experiența multor state, cele mai bune reguli instituționale nu pot funcționa fără buna credință a celor responsabili pentru aplicarea și implementarea lor. De aceea, implementarea standardelor existente este cel puțin la fel de importantă ca și identificarea unor noi standarde care ar trebui stabilite. Cu toate acestea, prezentul raport intenționează nu numai să prezinte o perspectivă a standardelor existente, ci și să identifice domenii în care sunt necesare și alte standarde pentru a schimba practicile care pot să reprezinte un obstacol pentru independența judiciară.

11. Trebuie remarcat că anumite principii sunt aplicabile doar instanțelor ordinare de la nivel național, nu și curților constituționale sau jurisdicțiilor internaționale, care se situează în afara domeniului abordat de prezentul raport.

## II. STANDARDELE EXISTENTE

12. Atât la nivel european, cât și la nivel internațional există un număr mare de texte referitoare la independența puterii judecătorești. Ar fi absurd să se reia totul de la zero, pentru a schița din nou standardele în materie și, de aceea, Comisia de la Veneția își va fundamenta raportul pe textele existente.

13. La nivel european, dreptul la o instanță imparțială și independentă este garantat în primul rând de Articolul 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului („1. Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită în lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa...”). Jurisprudența Curții clarifică o serie de aspecte importante privind independența judiciară dar, prin natura sa, nu abordează acest subiect într-o manieră sistematică.

14. În afara Convenției Europene a Drepturilor Omului, documentul cu cea mai mare autoritate privind independența judiciară la nivel european este Recomandarea (94)12 a Comitetului Miniștrilor privind independența, eficiența și rolul judecătorilor. Acest text este în prezent revizuit, iar Comisia de la Veneția speră că prezentul raport va fi util în contextul acestei revizuri.\*

15. Deoarece acest document nu intră în prea multe detalii, au fost făcute o serie de încercări pentru a realiza un text mai avansat referitor la independența puterii judecătorești. Probabil, cel mai complet document este Avizul nr.1 al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) privind Standardele referitoare la independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor. Și alte opinii ale CCJE sunt, de asemenea, relevante în acest context, spre exemplu Avizul nr. 6 a CCJE privind Procesul echitabil într-un timp rezonabil, Avizul nr. 10 privind „Consiliul Justiției în serviciul societății” și Avizul nr.11 privind Calitatea hotărârilor judecătorești.

---

\* *Notă traducător:* Rec (94) 12 a fost înlocuită de Rec (2010) 12 privind judecătorii: independența, eficiența și responsabilitatea.

16. Un alt document al Consiliului Europei este Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor, care a fost aprobată în cadrul unei întâlniri multilaterale organizate de Direcția pentru Afaceri Juridice a Consiliului Europei la Strasbourg în iulie 1998.

17. Raportul Comisiei de la Veneția privind numirile judiciare ([CDL-AD\(2007\)028](#)) se referă la aspecte particulare de importanță pentru independența judiciară. Alte aspecte sunt tratate în diferite avize ale Comisiei de la Veneția.

18. În temeiul articolului 10 al Declarației Universale a Drepturilor Omului („Orice persoană are dreptul în deplină egalitate de a fi audiată în mod echitabil și public de către un tribunal independent și imparțial care va hotărî fie asupra drepturilor și obligațiilor sale, fie asupra temeiniciei oricărei acuzație în materie penală îndreptată împotriva sa”), există și o serie de standarde ONU privind puterea judecătorească, în special [Principiile Fundamentale de Independenței Puterii Judecătorești](#) adoptate de Adunarea Generală a Națiunilor Unite în 1985 și [Principiile de la Bangalore privind Conduita Judiciară](#) din 2002. Aceste standarde coincid adesea cu standardele Consiliului Europei dar, de obicei, nu sunt prea aprofundate.

19. Prezentul raport intenționează să prezinte conținutul standardelor europene într-o manieră coerentă. El respectă structura Avizului nr.1 al CCJE.

### III. ASPECTE SPECIFICE ALE INDEPENDENȚEI JUDICIARE

#### 1. Nivelul la care este garantată independența judiciară

Principiile fundamentale care asigură independența puterii judecătorești trebuie să fie prevăzute în Constituție sau în texte echivalente<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Exemple pentru prevederile constituționale:

*Albania – Articolul 145 din Constituție*

1. Judecătorii sunt independenți și se supun numai Constituției și legilor...

*Andora – Articolul 85 din Constituție*

1. În numele poporului din Andorra, justiția este înfăptuită doar de către judecători independenți, inamovibili, care în exercitarea atribuțiilor lor judiciare se supun numai Constituției și ale legilor.

*Austria – Articolul 87 din Constituție*

(1) Judecătorii sunt independenți în exercitarea funcției judiciare ...

*Republica Cehă – Articolul 81 din Constituție*

Puterea judecătorească se exercită în numele Republicii, de către instanțe independente.

*Georgia – Articolul 84 din Constituție*

1. Judecătorul este independent în activitatea sa și se supune numai prevederilor Constituției și ale legilor. Orice presiune asupra judecătorului sau imixțiuni în activitatea sa pentru a influența deciziile este interzisă și va fi pedepsită prin lege.

*Germania – Articolul 97 din Legea Fundamentală – Independența judecătorilor*

(1) Judecătorii sunt independenți și se supun doar legii...

*Grecia – Articolul 87 din Constituție*

1. Justiția este realizată de instanțe formate din judecători de cariera care se bucură de independență funcțională și personală...

*Islanda – Articolul 70 din Constituție*

Orice persoană este îndreptățită să obțină o stabilire asupra drepturilor și obligațiilor sale civile sau asupra acuzației aduse contra sa, în cadrul unui proces echitabil, într-un termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială. Ședința de judecată este publică, cu excepția cazului în care judecătorul decide în mod contrar, în conformitate cu legea, pentru a proteja morala, ordinea publică, siguranța națională sau interesele părților.

*Italia – Articolul 101.2 din Constituție* “Judecătorii se supun doar legii” și *Articolul 104.1 din Constituție*

“Puterea judecătorească reprezintă un corp care este autonom și independent față de celelalte puteri”.

*Letonia – Articolul 83 din Constituție*

Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.

*Lituania – Articolul 109 din Constituție*

20. Recomandarea (94)12 prevede (Principiul I.2.a): *“Independența judecătorilor trebuie să fie garantată în conformitate cu prevederile Convenției și ale principiilor constituționale, spre exemplu prin introducerea unor prevederi exprese în constituții sau în legi sau prin încorporarea prevederilor acestei recomandări în dreptul intern”.*

21. Avizul nr.1 al CCJE recomandă la par.16<sup>2</sup>, urmând normele Cartei Europene, să se meargă mai departe: *„principiile fundamentale privind statutul judecătorilor sunt enunțate în normele interne la cel mai înalt nivel, iar regulile acestuia în reglementări cel puțin la nivel de lege”.*

22. Comisia de la Veneția subscrie fără rezerve la această abordare.

## 2. Temeiul pentru numire și promovare

23. Recomandarea (94)12 prevede că *„Toate deciziile referitoare la cariera profesională a judecătorilor trebuie să fie fundamentate pe criterii obiective, iar selectarea și cariera*

În Republica Lituania, instanțele au dreptul exclusiv de a înfăptui justiția.

În înfăptuirea justiției, judecătorii și instanțele sunt independente.

În instrumentarea cauzelor judecătorești se supun doar legii.

Instanțele pronunță hotărârile în numele Republicii Lituania.

*Portugalia – Articolul 203 din Constituție – Independența*

Instanțele sunt independente și se supun doar legii.

*Articolul 216 din Constituție – Garanții și sancțiuni*

1. Judecătorii sunt inamovibili și pot fi transferați, suspendați, pensionați sau eliberați din funcție doar în conformitate cu prevederile legii.

2. Judecătorii nu pot fi trași la răspundere pentru deciziile lor, cu excepția cazurilor prevăzute de lege.

3. Judecătorii în funcție nu pot să îndeplinească și alte funcții, publice sau private, altele decât cele din învățământ sau de cercetarea științifică de natură juridică, dar neremunerat, în conformitate cu prevederile legii.

4. Judecătorii în funcție nu pot fi solicitați să îndeplinească alte funcții care nu au legătură cu activitatea din cadrul instanțelor, fără autorizarea din partea Consiliului Superior competent.

5. Legea poate să prevadă alte circumstanțe care sunt incompatibile cu exercitarea funcției de judecător.

*Romania – Articolul 124 din Constituție – Înfiptuirea Justiției*

(1). Justiția se înfiptuiește în numele legii.

(2). Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii.

*Federația Rusă – Articolul 10 din Constituție*

Puterea de stat în Federația Rusă se exercită având la bază separarea puterilor legislativă, executivă și judiciară. Organele puterilor legislativă, executivă și judiciară sunt independente.

*Articolul 120 din Constituție*

1. Judecătorii sunt independenți și răspund doar în fața Constituției Federației Ruse și a legii federale....

*Slovenia – Articolul 125 din Constituție – Independența judecătorilor*

Judecătorii își exercită îndatoririle și atribuțiile în mod independent și în conformitate cu prevederile Constituției și ale legii.

*Turcia – Articolul 138 din Constituție*

Judecătorii sunt independenți în îndeplinirea atribuțiilor: aceștia adoptă hotărârile în conformitate cu prevederile Constituției, ale legii și ale convingerilor personale conform legii.

Niciun organ, autoritate, instituție sau persoană nu poate să dea ordine sau instrucțiuni instanțelor sau judecătorilor cu privire la exercitarea puterii judecătorești, să le trimită circulare, să le facă sugestii sau recomandări cu privire la exercitarea atribuțiilor jurisdicționale.

În Parlament, nu se pot pune întrebări, nu se pot organiza dezbateri și nu se pot face declarații în privința exercitării puterii jurisdicționale în legătură cu un caz aflat în derulare.

Ca un exemplu de reglementare la nivel de lege, în Regatul Unit, art.3 din Legea Reformei Constituționale din 2005 prevede că toți miniștrii care au atribuții privind sistemul judiciar sau înfiptuirea justiției „trebuie să vegheze la existența independenței puterii judecătorești”.

<sup>2</sup> Dacă nu există alte mențiuni, referințele către CCJE se referă la Avizul nr.1 al acestuia.

*judecătorilor trebuie să se bazeze pe merit, luând în considerare pregătirea, integritatea, aptitudinile și eficiența lor ”.*

24. Avizul nr.1 al CCJE recomandă suplimentar (la punctul 25) *”ca autoritățile din statele membre responsabile cu numirea și promovarea sau cele care sunt responsabile în a formula recomandări pentru acestea să introducă, să publice și să aplice criterii obiective, în scopul garantării că selectarea și cariera judecătorilor se bazează pe merit, ținând cont de pregătirea profesională, integritate, aptitudinile și eficiența lor”.* Meritul nu se referă doar la cunoștințele juridice, competențele analitice sau excelența intelectuală. Ar trebui, de asemenea, să țină cont și de personalitatea, modul de a raționa, accesibilitatea, abilitățile de comunicare, eficiența în elaborarea hotărârilor judecătorești etc.

25. Este indispensabil pentru un judecător să aibă simțul justiției și al echității. Totuși, în practică, evaluarea acestor criterii ar putea fi dificilă. Ceea ce este important, este ca procedurile pentru aceasta trebuie să fie transparente și coerente.

26. În final, dacă meritul trebuie să fie criteriul preponderent, diversitatea din cadrul corpului judecătorilor este un element adecvat pentru a întări încrederea publicului de a accepta sistemul judiciar în ansamblul său. Puterea judecătorească nu este reprezentativă, dar ea ar trebui să fie deschisă și accesibilă tuturor persoanelor calificate din toate sectoarele societății<sup>3</sup>.

**27. Principiul cum că toate deciziile referitoare la numirea și cariera profesională a judecătorilor trebuie să se bazeze pe merit, care să fie stabilit aplicând criterii obiective în cadrul prevăzut de lege, nu poate fi pus în discuție.**

### **3. Organele de numire și cele consultative**

28. Recomandarea (94)12 reflectă preferința pentru un consiliu judiciar, dar acceptă și alte sisteme:

*„Autoritatea competentă să decidă cu privire la selectarea și cariera judecătorilor trebuie să fie independentă față de guvern și administrație. Pentru a garanta independența sa, normele trebuie să prevadă că, de exemplu, membrii săi sunt selectați de puterea judecătorească și că autoritatea însăși decide asupra propriilor reguli procedurale. Cu toate acestea, acolo unde reglementările constituționale și legislative și tradițiile permit numirea judecătorilor de către Guvern, trebuie să existe garanții care să asigure că procedurile de numire a judecătorilor sunt transparente și independente în practică și că deciziile nu vor fi influențate de alte motive, decât cele legate de criteriile obiective menționate anterior”.*

29. CCJE pledează, de asemenea, în favoarea implicării unui organism independent (la par.45): *„CCJE a estimat că, Carta Europeană - în măsura în care a susținut intervenția (într-un sens larg, pentru a acoperi o opinie, recomandare sau propunere, precum și luarea unei decizii efective) unei autorități independente compusă într-o mare măsură din reprezentanți ai judecătorilor aleși în mod democratic de către judecători – merge într-o bună direcție, pe care CCJE a dorit să o recomande. Acest fapt este, în mod special, important pentru țările care nu au sisteme democratice solide și de tradiție”.*

30. Avizul nr. 10 a CCJE privind „Consiliul Justiției în serviciul societății” dezvoltă, în continuare, poziția CCJE. Aceasta prevede (la par.16): *„Consiliul Justiției poate fi compus*

---

<sup>3</sup> A se vedea o concluzie similară referitoare la judecătoria Curților Constituționale, raportul privind Compunerea Curților Constituționale, *Science and Technique of Democracy*, nr. 20, p. 30.

*doar din judecători sau poate avea o compoziție mixtă, judecători și ne-judecători. În ambele cazuri, percepția de apărare a propriilor interese, de auto-protecție sau de corporatism trebuie evitate.”* În plus, prevede la par.19 *“În viziunea CCJE, o componentă mixtă poate prezintă avantaje, pe de o parte de a evita corporatismul, pe de altă parte de a reflecta diferitele puncte de vedere din cadrul societății, furnizând astfel puterii judecătorești o sursă suplimentară de legitimitate. Totuși, chiar și în cadrul componentei mixte, funcționarea Consiliului Justiției nu trebuie să permită nici o concesie jocurilor majorităților parlamentare sau presiunilor executivului, și să fie în afara oricărei subordonări față de considerațiile partidelor politice, pentru a fi în măsură să apere valorile și principiile fundamentale ale justiției”*.

31. Poziția Comisiei de la Veneția ([CDL-AD\(2007\)028](#)) este mai nuanțată:

*„44. În Europa, există o varietate de sisteme pentru numire și nu există un singur model care să se aplice tuturor țărilor.”*

*45. În democrațiile vechi, puterea executivă are, uneori, o influență decisivă asupra numirilor judiciare. Asemenea sisteme pot funcționa bine în practică și pot permite un sistem judiciar independent, deoarece aceste puteri sunt limitate de cultura juridică și de tradițiile juridice, care s-au dezvoltat de-a lungul timpului.*

*46. Totuși, noile democrații nu au avut încă șansa de a dezvolta asemenea tradiții care pot preveni abuzurile și, prin urmare, cel puțin în aceste țări, sunt necesare prevederi constituționale și legale ca o garanție pentru a preveni abuzurile politice în numirea judecătorilor.*

*47. Numirea judecătorilor la instanțele ordinare (non-constituționale) nu este un subiect pentru care Parlamentul să își exprime votul, din cauză că nu poate fi exclus pericolul ca motivări de ordin politic să prevaleze criteriilor obiective ale candidatului.*

*48. O metodă adecvată pentru garantarea independenței judiciare este instituirea unui consiliu judiciar, care ar trebui să se bucure de garanțiile constituționale cu privire la componența, atribuțiile și autonomia sa.*

*49. Un asemenea consiliu ar trebui să aibă o influență decisivă asupra numirii și promovării judecătorilor și luarea măsurilor disciplinare împotriva lor.*

*50. O parte substanțială sau o majoritate a membrilor Consiliului Judiciar trebuie să fie aleasă de înșiși judecătorii. Pentru a asigura o legitimitate democratică Consiliului Judiciar, ceilalți membri ar trebui aleși de Parlament, dintre persoanele care au competențe juridice adecvate.”*

32. Rezumând, în viziunea Comisiei de la Veneția, pentru a garanta independența puterii judecătorești este necesar ca **un consiliu judiciar independent sa aibă un rol determinant în luarea deciziilor privind numirea și cariera judecătorilor**. Având în vedere bogăția culturii juridice în Europa, care este prețioasă și trebuie apărată, nu există un model unic aplicabil tuturor țărilor. **Deși respectă varietatea sistemelor judiciare, Comisia de la Veneția recomandă ca statele care încă nu au făcut acest lucru, să ia în considerare instituirea unui consiliu judiciar independent sau a unui organism similar**. În toate cazurile, consiliul trebuie să aibă o componență pluralistă, condiția fiind ca o parte substanțială, dacă nu chiar o majoritate a membrilor să fie judecători. Cu excepția membrilor de drept, acești judecători trebuie să fie aleși de către colegii lor.



#### 4. Mandatul – durata exercitării funcției

33. Principiul 1.3 din Recomandarea (94)12 prevede: „Judecătorii, indiferent că sunt numiți sau aleși, sunt inamovibili până la vârsta obligatorie de pensionare sau până la expirarea duratei mandatului”.

34. Avizul Nr. 1 a CCJE adaugă (la par.48): „În practica europeană numirea se face în general până la vârsta de pensionare. Aceasta este abordarea cel mai puțin problematică din punctul de vedere al independenței” și (la par. 53) „CCJE consideră că, atunci când mandatul este provizoriu sau limitat în timp, organismul responsabil pentru obiectivitatea și transparența metodei de numire sau de renumire a unui judecător permanent, are o importanță specială”.

35. Aceasta corespunde poziției Comisiei de la Veneția care a considerat, în afară de cazurile speciale cum sunt cele ale judecătorilor curților constituționale, că inamovibilitatea până la pensionare este varianta cea mai potrivită.

36. O problemă specială în acest context o reprezintă perioada de probă pentru judecători. Aceasta chestiune este explicit abordată în Carta Europeană, la punctul 3.3:

„3.3. Acolo unde procedura de recrutare prevede o perioadă de încercare, în mod necesar scurtă, după numirea ca judecător, dar înainte de confirmarea în funcția permanentă, sau dacă recrutarea este făcută pentru o perioadă limitată, ce poate fi reînnoită, decizia de a nu face o numire permanentă sau de a face reînnoire, poate fi luată doar de autoritatea independentă la care se face referire la paragraful 1.3, sau la propunerea, recomandarea sau aprobarea sa, ori după exprimarea de către ea a unui aviz. Prevederile de la punctul 1.4 sunt, de asemenea, aplicabile persoanei supuse perioadei de încercare”.

37. Comisia de la Veneția a abordat în mod aprofundat această chestiune în Raportul privind numirile judiciare ([CDL-AD\(2007\)028](#)):

„40. Comisia de la Veneția consideră că stabilirea de perioade de încercare poate submina independența judecătorilor, de vreme ce ei se pot simți presați să soluționeze cauzele într-un anumit mod. [...]”

41. Aceasta nu trebuie interpretată ca excluzând toate posibilitățile de a institui judecători temporari. În țările cu sisteme judiciare relativ noi, ar putea exista o necesitate practică de a se stabili mai întâi dacă un judecător este cu adevărat capabil să își îndeplinească atribuțiile în mod efectiv, înainte de a fi numit permanent. Dacă numirea pentru o perioadă de încercare este considerată indispensabilă, un „refuz de a confirma judecătorul în funcție trebuie să fie realizat în conformitate cu criteriile obiective și cu aceleași garanții procedurale care se aplică atunci când un judecător este îndepărtat din funcție”.

42. Ideea principală este să fie excluși factorii care pot naște suspiciuni cu privire la imparțialitatea judecătorilor: „în ciuda lăudabilului scop de a asigura înalte standarde printr-un sistem de evaluare, este în mod clar dificil de conciliat independența judecătorilor cu sistemul de evaluare a performanței. Dacă trebuie ales între cele două, independența puterii judecătorești este valoarea crucială”.

43. Pentru a concilia necesitatea unei perioade de probă/evaluări cu independența judecătorilor, trebuie subliniat că anumite țări, cum ar fi Austria, au instituit un sistem în care candidații sunt evaluați pe timpul perioadei de încercare, în timpul căreia ei pot ajuta la pregătirea hotărârilor, dar nu pot lua încă decizii, aceasta fiind un prerogativ doar al judecătorilor permanenți”.

38. Rezumând, **Comisia de la Veneția recomandă cu tărie ca judecătorii ordinari să fie numiți cu titlul permanent până la pensionare. Instituirea unor perioade de probă pentru judecătorii în funcție ar ridica probleme din punct de vedere al independenței.**

## 5. Mandatul - inamovibilitatea și disciplina. Transferurile

39. Principiul inamovibilității este garantat implicit de Principiul I.3 din Recomandarea (94)12 a Comitetului Miniștrilor (a se vedea mai sus).

40. CCJE consideră (la par.60):

(a) *că inamovibilitatea judecătorilor trebuie să fie un element expres al independenței consacrate la cel mai înalt nivel intern (a se vedea paragraful 16 de mai sus);*

(b) *că implicarea unei autorități independente, cu proceduri care să garanteze în mod deplin dreptul la apărare, este de o importanță esențială în materie disciplinară; și*

(c) *că ar fi util să fie elaborate reguli care să definească nu doar conduita care poate determina excluderea din funcție, dar și ansamblul de comportamente care ar putea duce la sancționări disciplinare sau schimbare de statut, inclusiv, de exemplu, mutarea la o altă instanță sau în altă localitate.”*

41. Problema transferurilor este abordată mai specific în Carta Europeană la art. 3.4:

*„În principiu un judecător care își exercită funcția într-o instanță nu poate face obiectul unei noi numiri la o altă instanță sau a unei mutări în altă parte, chiar și prin promovare, fără consimțământul său liber. Nu se poate face excepție de la acest principiu decât în cazul în care mutarea este prevăzută cu titlul de sancțiune disciplinară și a fost astfel dispusă, în cazul unei modificări legislative privind organizarea și în cazul unui transfer temporar pentru întărirea unei instanțe vecine, perioada maximă a unui asemenea transfer fiind strict limitată de statut, fără a prejudicia aplicarea prevederilor de la paragraful 1.4.”*

42. Aceasta corespunde cu abordarea Comisiei de la Veneția atunci când a examinat constituțiile naționale.

43. **Comisia de la Veneția a sprijinit în mod constant înscrierea principiului inamovibilității în constituții. Transferurile împotriva voinței unui judecător nu pot fi permise decât cu titlul excepțional.** În ceea ce privește procedurile disciplinare Comisia, în Raportul său privind numirile judiciare<sup>4</sup>, **se declară favorabilă ideii că aceste proceduri trebuie să revină în competența consiliilor judiciare sau a instanțelor disciplinare.** În plus, Comisia a susținut tot timpul că este necesară existența unei căi de atac împotriva deciziilor date de organismele disciplinare.

## 6. Remunerarea judecătorilor

44. Recomandarea (94)12 prevede că remunerarea judecătorilor trebuie să fie garantată prin lege (Principiul I.2b.ii) și să fie „pe măsura demnității profesiei lor și responsabilității” (Principiul III.1.b). Carta, sprijinită de CCJE, extinde acest principiu și la garantarea remunerației în caz de boală și pensia la eliberarea din funcție.

45. CCJE adaugă, în Avizul Nr. 1:

---

<sup>4</sup> CDL-AD (2007) 028, para.49

*„62. În timp ce anumite sisteme (ex. în țările nordice) rezolvă situația prin mecanisme tradiționale fără prevederi legale formale, CCJE a considerat că este în mod general important (și, în special în cazul cu noilor democrații) să existe prevederi legale specifice care să garanteze că salariile judecătorilor sunt protejate împotriva micșorării și să asigure de facto creșterea salariilor în raport cu costurile vieții”.*

46. Comisia de la Veneția împărtășește opinia că remunerarea judecătorilor trebuie să corespundă demnității profesiei lor și că o remunerație adecvată este indispensabilă pentru a proteja judecătorii de interferențe externe. Exemplul Constituției Poloniei, care garantează judecătorilor o remunerație consistentă în raport cu demnitatea funcției și cu scopul pentru care își îndeplinesc îndatoririle lor, este un exemplu de urmat. Nivelul remunerației trebuie stabilit ținând cont de situația socială din țară și să fie comparat cu nivelul remunerației înalților funcționari. Remunerația trebuie să fie determinată în funcție de un barem general și de criterii obiective și transparente, și nu pe evaluarea performanței individuale a judecătorului. Bonusurile, care includ un element discreționar, trebuie să fie excluse.

47. Într-un număr de țări post-socialiste, judecătorii au de asemenea, alte avantaje în natură, cum ar fi apartamente, mașini, etc. Astfel de remunerație nepecuniară a judecătorilor are două origini: prima constă în sistemul socialist de distribuție a bunurilor, care depindea de planificarea centralizată. Anumite grupuri, incluzând judecătorii, s-au bucurat de un acces privilegiat la anumite bunuri, în special locuințe. Acesta era considerat un avantaj al funcției de judecător.

48. A doua origine a acestei practici este în legătură cu perioada de tranziție post-socialistă la o economie de piață. Prețurile proprietăților au crescut exponențial și acest fapt a făcut imposibil pentru funcționarii statului, inclusiv judecătorii, să achiziționeze apartamente în condiții convenabile. Din nou, unul dintre avantajele de a fi judecător era atribuirea de apartamente. Azi, în special, tinerii judecători, ar putea avea dificultăți în achiziționarea de bunuri imobile, astfel că sistemul de repartiziune a locuințelor persistă.

49. Deși alocarea locuințelor este o sursă de îngrijorare, nu este ușor de rezolvat problema furnizării unor standarde de viață adecvate pentru sistemul judiciar, inclusiv locuințele. Un argument avansat în favoarea unor asemenea avantaje în natură este că acestea pot fi atribuite în funcție de necesitatea individuală, acolo unde salariile sunt stabilite la același nivel pentru toți judecătorii dintr-o anumită categorie, fără posibilitatea de a-i sprijini pe cei cu nevoi speciale. Oricum, această evaluare a nevoilor sociale și a diferențierii între judecători poate cu ușurință să permită abuzuri și aplicarea de criterii subiective.

50. Chiar dacă astfel de beneficii sunt prevăzute de lege, va exista întotdeauna o marjă de apreciere în atribuirea lor. De aceea, ele sunt o potențială amenințare la adresa independenței judiciare. Întrucât ar fi dificilă abrogarea imediată a unor astfel de avantaje în natură, de vreme ce ele corespund unei nevoi de justiție socială, Comisia de la Veneția recomandă renunțarea progresivă la asemenea beneficii și înlocuirea lor cu un nivel adecvat de remunerație financiară.

51. Rezumând, **Comisia de la Veneția este de opinie că trebuie garantat prin lege un nivel de remunerare pentru judecătorii care să fie în conformitate cu demnitatea funcției și cu scopul pentru care ei își îndeplinesc îndatoririle. Bonusurile și avantajele în natură, a căror atribuire implică un element discreționar, ar trebui eliminate progresiv.**

## 7. Bugetul justiției

52. Pentru a menține independența sistemului de instanțe judecătorești pe termen lung și scurt, este necesar ca instanțele să beneficieze de resurse adecvate, care să le permită instanțelor judecătorești și judecătorilor să se poată ridica la standardele descrise de art. 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului și de constituțiile naționale și să își îndeplinească atribuțiile cu integritate și eficiență, sunt esențiale pentru consolidarea încrederii publice în justiție și în statul de drept. Pentru a evalua nevoile financiare este necesară luarea în considerare a ansamblului tuturor resurselor de care puterea judecătorească trebuie să beneficieze pentru a îndeplini aceste cerințe și pentru a i se recunoaște calitatea de putere separată a statului.

53. Statul are obligația de a asigura resurse financiare adecvate pentru sistemul judiciar. Funcționarea corespunzătoare și independența puterii judecătorești nu trebuie să fie puse în pericol nici chiar în perioade de criză. Instanțele nu trebuie să fie finanțate în baza deciziilor discreționare ale unor organisme publice, ci într-o manieră stabilă, având la baza criterii obiective și transparente.

54. Textele internaționale nu reglementează autonomia bugetară a puterii judecătorești, dar există argumente solide care susțin necesitatea că punctele de vedere ale puterii judecătorești să fie avute în vedere la elaborarea bugetului. Avizul nr. 2 al CCJE privind finanțarea și managementul instanțelor prevede că:

*„5. CCJE recunoaște că, deși finanțarea instanțelor este o componentă a bugetului de stat prezentat Parlamentului de către Ministerul de Finanțe, aceasta nu trebuie să fie influențată de fluctuațiile politice. Deși nivelul de finanțare pe care o țară și-l poate permite pentru instanțele sale reprezintă o decizie politică, într-un sistem care are la bază separația puterilor trebuie să se aibă mereu grijă ca nici puterea executivă, nici cea legislativă să nu aibă posibilitatea de a exercita vreo presiune de orice natură asupra puterii judecătorești la momentul stabilirii bugetului. Deciziile privind alocarea fondurilor către instanțe trebuie să fie luate cu strictă respectare a independenței judiciare.*

*10. Deși CCJE nu poate ignora discrepanțele economice existente între țări, asigurarea unei finanțări corespunzătoare a instanțelor impune o mai mare implicare din partea acestora în procesul de elaborare a bugetului. În aceste condiții, CCJE recunoaște că e important ca atunci când votează bugetul justiției de către Parlament să existe o procedură care să țină seama de punctele de vedere ale sistemului judiciar.*

*11. O formă pe care ar putea să o ia o astfel de implicare activă din partea puterii judecătorești în procesul de elaborare a bugetului ar fi ca autoritatea independentă responsabilă cu gestionarea corpului judiciar – în țările în care există o astfel de autoritate – să primească un rol coordonator în elaborarea cererilor pentru finanțarea instanțelor și să fie un interlocutor direct al Parlamentului în evaluarea nevoilor instanțelor. Este dezirabil ca un organ care reprezintă toate instanțele să fie responsabil cu transmiterea cererilor de finanțare către Parlament sau către una din comisiile specializate ale acestuia.”*

**55. Deciziile privind alocarea fondurilor bugetare către instanțe trebuie luate cu respectarea cea mai strictă a principiului independenței judiciare, iar puterea judecătorească ar trebui să aibă posibilitatea de a-și exprima punctele de vedere privind bugetul propus parlamentului, eventual prin intermediul consiliului judiciar.**

## 8. Absența influențelor externe nepotrivite

56. Independența judiciară presupune două aspecte complementare. Independența externă apără judecătorul de influența altor puteri ale statului și este un element esențial al statului de drept. Independența internă (a se vedea mai jos, capitolul 10) garantează că judecătorul decide numai pe baza Constituției și a legilor și nu pe baza instrucțiunilor date de judecători mai înalți în grad.

57. Recomandarea (94) 12 prevede (Principiul I.2.d):

*„În procesul decizional, judecătorii trebuie să fie independenți și să poată acționa fără restricții și fără a fi supuși, influențelor, sugestiilor, presiunilor, amenințărilor sau imixtiunilor, directe sau indirecte, indiferent din partea cărei persoane ar veni și sub ce motiv. Legea trebuie să prevadă sancțiuni contra persoanelor care încearcă să influențeze judecătorii în orice fel. Judecătorii trebuie să aibă libertate deplină pentru a soluționa cauzele în mod imparțial, în baza convingerii intime și a propriilor interpretări a faptelor, și în conformitate cu normele de drept în vigoare. Judecătorii nu trebuie să fie obligați să dea socoteală vreunei persoane străine de puterea judiciară asupra modului de rezolvare a cauzelor.”*

58. În avizul nr 1(par.63) CCJE formulează următoarele observații:

*„...Este delicat de a spune ce este o influență nepotrivită și a găsi un bun echilibru între, de exemplu, nevoia de a feri procedurile de judecată de distorsiuni și presiuni, fie ele de natură politică, mediatică sau de alt fel și utilitatea unei dezbateri deschise, pe teme de importanță publică, în viața publică și în presa liberă. Judecătorii trebuie să accepte faptul că sunt persoane publice și că nu trebuie să fie prea sensibili sau de o constituție prea fragilă. CCJE a căzut de acord asupra faptului că nu pare să fie necesară nicio modificare a principiului existent, dar că judecătorii din diferite țări pot avea de câștigat din dezbaterile și schimbările de informații privind situații particulare.”*

59. În acest context ar trebui abordat și subiectul răspunderii penale și civile, precum și cel privind imunitatea judecătorilor. În cuprinsul avizului nr. 3 privind Principiile și regulile care guvernează conduita profesională a judecătorilor și în mod deosebit cele aplicabile deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității, CCJE concluzionează:

*„75. În ceea ce privește răspunderea penală, CCJE consideră că:*

- i) judecătorii trebuie să răspundă penal, potrivit dreptului comun pentru infracțiunile săvârșite în afara funcției lor judiciare;*
- ii) răspunderea penală nu trebuie să se aplice judecătorilor pentru greșeli neintenționate în exercițiul funcțiunii.*

*76. În ceea ce privește răspunderea civilă, CCJE consideră că, ținând cont de principiul independenței:*

- i) remedierea erorilor judiciare (indiferent că se referă la competență, fond sau procedură) trebuie să se realizeze printr-un sistem corespunzător de căi de atac (cu sau fără autorizarea din partea instanței judecătorești);*
- ii) orice remediu pentru alte greșeli în realizarea (inclusiv, de exemplu, durata excesivă) sunt în responsabilitatea exclusivă a statului;*
- iii) nu este adecvat ca exercitarea atribuțiilor de către un judecător să îl expună pe acesta la vreo formă personală de răspundere, chiar când greșeala sa a atras plata unei despăgubiri de către stat, cu excepția cazului în care judecătorul a acționat cu intenție .”*

60. Comisia de la Veneția a argumentat în favoarea unei imunități funcționale limitate a judecătorilor:

*„Magistrații (...) nu ar trebui să beneficieze de o imunitate generală, așa cum este prevăzut în Constituția din Bulgaria. Potrivit standardelor generale, ei au efectiv*

*nevoie să fie protejați de procesele civile pentru acte îndeplinite cu bună credință în cadrul funcției lor. Cu toate acestea, nu ar trebui să beneficieze de o imunitate generală, care să îi protejeze împotriva urmării penale pentru infracțiunile săvârșite, pentru ele trebuind să fie răspunzători în fața instanțelor.”* [\(CDL-AD\(2003\)12](#), para. 15.1).

61. Este indiscutabil că **judcătorii** trebuie să fie protejați împotriva influențelor externe nepotrivite. În acest scop, aceștia **trebuie să se bucure de imunitate funcțională – dar exclusiv funcțională** (imunitate față de urmărirea penală pentru acte îndeplinite în exercitarea funcției lor, cu excepția infracțiunilor intenționate, de ex. luarea de mită).

62. Mai mult, **judcătorii nu trebuie să se expună în poziții în care independența sau imparțialitatea lor să poată fi puse sub semnul îndoielii. Aceasta este justificarea pentru normele naționale cu privire la incompatibilitatea funcției judiciare cu alte funcții și este, de asemenea, un argument pentru care multe țări limitează activitățile politice ale judecătorilor.**

63. Imparțialitatea este, de asemenea, o cerință a articolului 6 al CEDO și are o conotație similară, dar totuși diferită față de noțiunea de independență. Judecătorul trebuie să se abțină de la soluționarea unei cauze când participarea lui ar ridica o percepție rezonabilă de părtinire sau de conflict de interese, indiferent dacă judecătorul este cu adevărat părtinitor sau nu.

64. **Pentru a proteja procedurile judiciare de presiuni nepotrivite, ar trebui să fie analizată aplicarea principiului „sub judice”, care trebuie să fie definit cu atenție astfel încât să se realizeze un echilibru corespunzător între nevoia de a proteja activitatea puterii judecătorești, pe de o parte, și libertatea presei și a dezbaterilor în chestiuni de interes public, pe de altă parte.**

## 9. Caracterul definitiv al hotărârilor judecătorești

65. Recomandarea (94) 12, Principiul I (2)(a)(i) prevede că *„hotărârile judecătorilor nu trebuie să fie reanalizate în afara procedurilor privind căile de atac”*. Trebuie să se înțeleagă că acest principiu nu exclude posibilitatea redeschiderii procedurilor în cazuri excepționale, atunci când apar unele fapte noi sau din alte motive prevăzute de lege.

66. Cu toate că CCJE conchide în avizul nr. 1 (la paragraful 65), pe baza răspunsurilor la chestionarul trimis statelor, că acest principiu pare să fie în general respectat, experiența Comisiei de la Veneția și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) indică faptul că atribuțiile de control ale procuraturii din țările post-sovietice se extind de multe ori la posibilitatea de a formula o cale de atac extraordinară contra hotărârilor judecătorești care, în principiu, nu sunt susceptibile de o cale de atac ordinară”

67. Comisia de la Veneția insistă asupra principiului potrivit căruia **hotărârile judecătorești nu trebuie să fie supuse nici unei forme de reanalizare în afara căilor de atac ordinare, și în particular, să nu poată fi atacate cu o cale extraordinară de către Ministerul Public sau de orice alt organ de stat după expirarea termenului de exercitare a căii ordinare de atac.**

## 10. Independența în interiorul puterii judecătorești

68. Tema independenței interne în cadrul puterii judecătorești a primit mai puțină atenție în textele internaționale decât cea a independenței externe. Cu toate acestea, pare la fel de

importantă. În anumite constituții se statuează că „judecătorii se supun numai legii”. Acest principiu îi protejează pe judecători în primul rând de influențe *externe* nepotrivite. În același timp, principiul este aplicabil și în *interiorul* puterii judecătorești. Organizarea ierarhică a justiției, în sensul unei subordonări a judecătorilor față de președinții de instanțe sau față de instanțele superioare în procesul de soluționare a cauzelor, ar fi o încălcare evidentă a acestui principiu.

69. Considerentele de bază sunt clar stabilite de CCJE:

*„64. Ideea fundamentală este aceea că judecătorul, în exercitarea atribuțiilor sale, nu este angajatul nimănui; acesta este deținătorul unei funcții de stat. El este astfel în slujba legii și este răspunzător numai în fața acesteia. Este axiomatic faptul că în soluționarea unei cauze, un judecător nu acționează la ordinele sau instrucțiunile nici unui terț din interiorul sau din exteriorul sistemului judiciar.*

*66. CCJE subliniază riscul potential pe care ierarhia judiciară internă îl poate avea asupra independenței judecătorilor. Acesta afirmă că independența puterii judecătorești presupune nu doar libertatea față de influențele externe nepotrivite, ci și libertatea față de influențele nepotrivite care ar putea rezulta în anumite situații din atitudinea altor judecători. „Judecătorii trebuie să beneficieze de libertate neîngrădită pentru a soluționa cauzele imparțial, potrivit convingerilor lor și a propriului mod de interpretare a faptelor și în conformitate cu prevederile legale în vigoare.” (Recomandarea nr. R (94) 12, Principiul I (2)(d)). Aceasta se referă la judecători individual. Ceea ce nu exclud doctrinele precum cea a precedentului juridic existentă în țările cu sistem de common-law (este vorba de obligația unui judecător de la o jurisdicție de grad inferior de a respecta o hotărâre anterioară a unei instanțe de grad superior în ceea ce privește interpretarea legii incidente în cauza ulterioară).”*

70. Adoptarea de către instanța supremă sau alte instanțe superioare a unor ghiduri de practică obligatorii pentru jurisdicțiile inferioare, situația întâlnită în câteva țări post-sovietice, ridică probleme în această privință.

71. Comisia de la Veneția a susținut continuu principiul independenței individuale a fiecărui judecător:

*„În cele din urmă, investirea Curții Supreme cu competența de a exercita atribuția de supraveghere a activităților instanțelor de drept comun (articolul 51, paragraful 1) ar părea să fie contrară principiului independenței acestor din urmă. Deși Curtea Supremă trebuie să aibă puterea de a anula sau modifica hotărârile instanțelor de rang inferior, aceasta nu trebuie să le supravegheze activitatea.” [\(CDL-INF\(1997\)6 la art. 6\).](#)*

*„Într-un sistem care are la bază independența judiciară, instanțele superioare asigură coerența jurisprudenței pe întreg teritoriul țării prin hotărârile pronunțate de acestea în cauze individuale. Instanțele inferioare, fără a fi ținute în mod formal să respecte precedentele judiciare în țările cu sistem de drept continental, spre deosebire de situația din țările cu sistem common-law, tind să se conformeze la principiile enunțate în cuprinsul deciziilor instanțelor superioare pentru a evita ca hotărârile lor să fie anulate în căile de atac. Mai mult, norme procedurale speciale pot asigura coerența dintre diferitele nivele ale sistemului de instanțe. Proiectul de față se distanțează fundamental față de acest principiu. Acesta acordă Curții Supreme (art. 51.2.6 și 7) și, în condiții mai restrictive, Plenului Curților Supreme Specializate (art. 50.1) posibilitatea de a adresa instanțelor de rang inferior „recomandări/explicații” în probleme de aplicare a legislației. Acest sistem nu este de natură să favorizeze apariția unei puteri judecătorești cu adevărat independente în Ucraina, ba mai mult implică riscul ca judecătorii să se comporte ca funcționarii publici, care primesc ordine de la superiorii lor. Un alt exemplu al abordării ierarhice*

*în proiect îl reprezintă puterile extinse ale Șefului Curții Supreme (art. 59). Acesta pare că exercită aceste atribuții extrem de importante în mod individual, fără să consulte Plenul sau Colegiul de conducere.”* ([CDL-INF\(2000\)5](#) secțiunea intitulată „Înființarea unui sistem de instanțe strict ierarhizat”).

*„Independența judiciară înseamnă nu numai independența puterii judecătorești în ansamblul său față de celelalte puteri ale statului, dar privește și aspectul „intern”. Fiecare judecător, indiferent care este poziția sa în sistem, exercită aceeași autoritate de judecată. Prin urmare, în soluționarea unei cauze, acesta trebuie să fie independent și față de ceilalți judecători, și de președintele de instanță sau de celelalte instanțe (cum sunt, de pildă, instanțele de apel sau celelalte instanțe superioare). Se discută, de altfel, din ce în ce mai mult despre independența „internă” a sistemului judiciar. Cea mai bună garanție pentru independența puterii judecătorești, atât cea „internă” cât și cea „externă”, poate fi oferită de un Consiliu Judiciar, astfel cum statuează cele mai importante documente internaționale pe tema independenței judiciare.”* ([CDL\(2007\)003 la art. 61](#)).

72. Rezumând, **Comisia de la Veneția subliniază că în virtutea principiului independenței judiciare interne, independența individuală a fiecărui judecător este incompatibilă cu o relație de subordonare a judecătorilor în exercitarea activităților jurisdicționale.**

## **11. Repartizarea cauzelor și dreptul la un judecător natural**

73. După cum s-a menționat, problema independenței interne nu apare numai între judecătorii de la instanțele inferioare și cei de la instanțele superioare, dar și între președinte sau colegiul de conducere al unei instanțe și judecătorii din cadrul respectivei instanțe, la fel ca și între judecătorii de la același nivel.

74. În multe țări, președinții de instanță exercită o puternică influență prin repartizarea cauzelor către judecători. În ceea ce privește repartizarea cauzelor, Recomandarea (94)12 conține principii (Principiul 1.2.e și f), care pot fi privite ca esențiale pentru noțiunea de independență a puterii judecătorești:

*“Repartizarea cauzelor nu trebuie să fie influențată de dorința vreunei părți din dosar sau a oricărei alte persoane interesată de rezultatele cauzei. O asemenea repartizare trebuie să fie făcută, de exemplu, prin tragere la sorți sau printr-un sistem de repartizare automată, pe baza oridinii alfabetice sau a altui criteriu similar.”*

*“O cauză nu trebuie să fie luată de la un anumit judecător fără un motiv întemeiat, cum ar fi spre exemplu o problemă majoră de sănătate sau un conflict de interese. Motivele și procedura pentru aceasta desesizare trebuie să fie prevăzute de lege și ea nu poate fi influențată de vreun interes al guvernului sau administrației. Decizia de a retrage o cauză de la un judecător trebuie să fie luată de o autoritatea ce se bucură de aceeași independență în plan judiciar ca și judecătorii.”*

75. De asemenea, și Comisia de la Veneția a statuat că *“procedura de repartizare a cauzelor între judecători trebuie să se facă după criteriile obiective”* ([CDL-AD\(2002\)026](#) la punctul 70.7).

76. Convenția Europeană a Drepturilor Omului prevede că *“orice persoană are dreptul la un proces echitabil și public în fața unei instanțe independente și imparțiale stabilite prin lege”* (articolul 6 CEDO). Conform cu jurisprudența Curții, scopul sintagmei *”stabilite prin lege”* din articolul 6 este de a asigura că *“organizarea puterii judecătorești în cadrul unei societăți*



democratice nu depinde de discreția executivului, ci este statuată prin lege de către Parlament<sup>5</sup>. Nici în țările cu sistem de drept continental organizarea puterii judecătorești nu poate fi totuși lăsată la discreția autorităților judiciare, ceea ce nu exclude totodată a li se recunoaște o anumită putere de a interpreta legislația națională incidentă<sup>6</sup>.

77. Punctul principal este că, în conformitate cu prevederile articolului 6, organul care asigură accesul în justiție în condițiile unui proces echitabil nu trebuie să fie numai o instanță înființată prin lege, ci una independentă și imparțială, în termeni generali și specifici. În evaluarea acestor criterii ale procesului echitabil, Curtea de la Strasbourg a aplicat maxima conform căreia "justiția nu trebuie doar făcută, dar trebuie să se și vadă că este făcută". Toate acestea presupun ca judecătorii sau completurile de judecători să nu fie desemnate *ad hoc* și/sau *ad personam*, ci în funcție de criterii obiective și transparente.

78. Multe constituții europene fac referiri la dreptul subiectiv la un judecător legal (în jurisprudență fiind numit "judecător natural prestabilit prin lege"). Deseori, garanția acestui drept este statuată într-un mod negativ, precum în Constituția Belgiei (art.13): "*Nimeni nu poate fi separat, fără voia lui, de judecătorul care i-a fost distribuit prin lege*" sau Constituția Italiană: "*Nimeni nu poate fi îndepărtat de judecătorul natural care i-a fost distribuit prin lege*"<sup>7</sup>. Alte Constituții se referă la "dreptul la un judecător natural" într-o manieră pozitivă, precum Constituția Sloveniei: "*Oricine are dreptul să obțină o hotărâre judecătorească cu privire la drepturile și obligațiile sale sau la orice acuzație adusă împotriva sa, într-un termen rezonabil și de o instanță independentă, imparțială, stabilită prin lege. Numai un judecător numit cu respectarea legilor și regulamentelor judiciare poate judeca în asemenea cauze*"<sup>8</sup>.

79. Se pot distinge două aspecte ale acestei garanții. Primul se referă la instanță ca la un ansamblu. Cel de-al doilea se referă la judecătorul individual sau la completul de judecată care soluționează cauza. În termeni principiali, este clar că ambele aspecte ale "dreptului la un judecător natural" trebuie să fie promovate. Nu este suficient ca doar instanța (jurisdicția) competentă pentru soluționarea anumitor cauze să fie stabilite în avans. Ci este, de asemenea, esențial să se stabilească anterior ordinea de repartizare a acuzelor la diferiți judecători (sau completuri de judecători) din aceeași jurisdicție a unei instanțe, ceea ce înseamnă să fie stabilite prin principii generale obiective. Este de dorit să se indice clar unde este stabilită răspunderea finală pentru repartizarea adecvată a cauzelor. În legislația națională, se prevede câteodată că președinții de instanță au competența de a repartiza cauzele judecătorilor. Cu toate acestea, acest atribut implică un element de discreție, care poate fi folosit în mod abuziv ca modalitate de a exercita presiuni asupra judecătorilor prin

<sup>5</sup> A se vedea *Zand c. Austria*, cererea nr. 7360/76, Raportul Comisiei din 12 octombrie 1978, Decizii și rapoarte 15, paginile 70 și 80.

<sup>6</sup> A se vedea *Coeme c. Belgia*, nr. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 și 33210/96, CEDO 2000-VII.

<sup>7</sup> Articolul 25.1 din Constituție. A se vedea, de asemenea, art. 24 din *Constituția Estoniei*: "Nimeni nu va fi transferat, împotriva voinței sale, din jurisdicția instanței stabilite prin lege către jurisdicția altei instanțe"; art. 8 din *Constituția Greciei*: "Nimeni nu va fi privat de judecătorul care i-a fost desemnat, împotriva voinței sale"; art. 33 din *Constituția statului Liechtenstein*: "Nimeni nu poate fi privat de judecătorul desemnat; nu pot fi instituite tribunale speciale"; art. 13 din *Constituția statului Luxembourg*: "Nimeni nu va fi privat de judecătorul care i-a fost desemnat, împotriva voinței sale"; art. 17 din *Constituția Olandei*: "Nimeni nu poate fi împiedicat împotriva voinței sale de a fi audiat de instanțele la care are dreptul să introducă acțiuni"; art. 83 din *Constituția Austriei*: "Nimeni nu poate fi privat de judecătorul legal"; art.32 par. 9 din *Constituția Portugaliei*: "Nicio cauză nu va fi retrasă de la o instanță careia i-a fost stabilită competența anterior printr-o lege"; art. 48 din *Constituția Slovaciei*: "Nimeni nu poate fi scos de sub jurisdicția judecătorului desemnat în mod legal. Jurisdicția instanței e stabilită prin lege"; art. 101 din *Constituția Germaniei*: "Nimeni nu poate fi privat de judecătorul legal".

<sup>8</sup> A se vedea de asemenea art. 30 din Constituția Elveției: "Orice persoană a cărei cauză urmează să fie judecată în cadrul procedurilor judiciare are dreptul de a se înfățișa în fața unei instanțe stabilite prin lege, sub a cărei jurisdicție se află, și care este independentă și imparțială"; art. 24 din *Constituția Spaniei*: "De asemenea, oricine are dreptul la judecătorul ordinar prestabilit prin lege".

supraîncărcarea lor cu dosare sau prin repartizarea de cauze ușoare. De asemenea, este posibilă direcționarea cauzelor sensibile din punct de vedere politic către anumiți judecători și evitarea repartizării lor către alți judecători. Acesta poate fi un mod efectiv de a influența rezultatul procesului.

80. Pentru a întări imparțialitatea și independența puterii judecătorești se recomandă ca ordinea în care judecătorii soluționează cauzele să fie determinată în baza unor criterii generale. Acest lucru se poate realiza, de exemplu, după ordinea alfabetică, printr-un mijloc informatic sau pe baza unor criterii obiective, cum ar fi natura cauzei. Regulile generale (incluzând excepțiile) ar trebui să fie formulate în lege sau în reglementări speciale, conforme cu legea, spre exemplu în regulamentele interne ale instanțelor, redactate de președinte sau de conducerea instanței. Poate nu este întotdeauna posibilă realizarea unui sistem complet abstract care să opereze în toate cauzele, nelăsând loc pentru decizii privind alocarea anumitor cauze individuale. Pot exista circumstanțe care să necesite luarea în calcul a unor criterii precum încărcătura de dosare sau specializarea judecătorilor. Pentru anumite chestiuni juridice complexe poate fi util să se apeleze la judecători care sunt experți în domeniul respectiv. Cu atât mai mult, poate fi prudentă alocarea unor judecători nou numiți într-un complet cu membri mai experimentați pentru o anumită perioadă de timp. De asemenea, este preferabil ca atunci când o instanță are de adoptat o chestiune de principiu într-un caz complex sau însemnat, ca din complet să facă parte judecători cu experiență. Criteriile pentru luarea unor asemenea decizii de către președintele de instanță sau de către conducerea instanței trebuie, oricum, stabilite în avans. În mod ideal, respectiva alocare ar trebui să fie susceptibilă de un control.

**81. Rezumând, Comisia de la Veneția recomandă cu tărie ca repartizarea cauzelor către judecători individuali să se facă în baza unor criterii transparente și obiective stabilite în avans prin lege sau reglementări speciale bazate pe lege, cum ar fi regulamentele interne ale instanței. Excepțiile trebuie să fie motivate.**

#### **IV. CONCLUZII**

82. Următoarele standarde trebuie să fie respectate de state pentru a asigura independența judiciară internă și externă:

1. Principiile de bază privind independența puterii judecătorești trebuie să fie statuate în Constituție sau texte echivalente. Aceste principii sunt următoarele: independența puterii judecătorești față de alte puteri ale statului; judecătorii se supun numai legii, între ei, judecătorii nu se diferențiază decât prin atribuțiile lor diferite; principiul judecătorului natural sau prestabilit prin lege; și principiul inamovibilității judecătorilor.
2. Toate deciziile privind numirea și cariera profesională a judecătorilor trebuie să se facă pe bază de merit, care să fie stabilit prin criterii obiective, în cadrul legal.
3. Regulile privind incompatibilitatea funcției judiciare cu alte funcții și recuzarea judecătorilor reprezintă un element esențial al independenței judiciare.
4. O metodă adecvată pentru garantarea independenței puterii judecătorești este crearea unui consiliu judiciar independent care să aibă un rol determinant asupra deciziilor privind numirea și cariera judecătorilor. Respectând varietatea sistemelor de drept existente, Comisia de la Veneția recomandă ca statele să aibă în vedere constituirea unui astfel de organism acolo unde el nu există încă. În toate cazurile, consiliul ar trebui să aibă o componentă pluralistă, unde judecătorii să reprezinte o parte importantă, dacă nu chiar majoritară. Cu excepția membrilor de drept, acești judecători trebuie aleși sau numiți de către colegii lor.
5. Judecătorii trebuie să fie numiți cu caracter permanent până la pensionare. Instituirea unor perioade de probă pentru judecători ridică probleme din punct de vedere al independenței.

6. Consiliile judiciare sau instanțele disciplinare trebuie să aibă o influență decisivă în procedurile disciplinare. Împotriva unei decizii a organismelor disciplinare trebuie asigurată și posibilitatea exercitării unei căi de atac în fața unei instanțe judecătorești.
7. Judecătorilor trebuie să le fie garantat un nivel al remunerației care să corespundă cu demnitatea funcției lor și scopul îndeplinirii îndatoririlor lor.
8. Bonusurile și avantajele în natură pentru judecători a căror atribuire implică un element discreționar trebuie eliminate în mod progresiv.
9. În ceea ce privește bugetul justiției, deciziile privind alocarea de fonduri către instanțe trebuie adoptate avându-se în vedere respectarea strictă a principiului independenței judiciare. Membrii puterii judecătorești trebuie să aibă posibilitatea să își exprime opiniile privind bugetul propus în Parlament, posibil prin intermediul consiliului judiciar.
10. Judecătorii trebuie să se bucure de imunitate funcțională – dar exclusiv funcțională.
11. Judecătorii nu trebuie să se expună unor situații în care independența sau imparțialitatea lor ar putea fi pusă la îndoială. Acest fapt justifică existența unor reglementări naționale privind incompatibilitatea funcției judiciare cu alte funcții, și este principalul motiv pentru care statul restricționează activitățile politice ale judecătorilor.
12. Statele pot prevedea incompatibilitatea funcției de judecător cu alte funcții. Judecătorii nu vor exercita funcții executive. Activitățile politice care ar putea afecta imparțialitatea atribuțiilor judiciare nu vor fi autorizate.
13. Hotărârile judecătorești nu pot fi reanalizate altfel decât prin căile de atac, nici măcar prin formularea unei căi extraordinare de atac de către Ministerul Public sau orice alt organ al statului, după expirarea termenului de exercitare a căii ordinare de atac.
14. Pentru a apăra procedurile judiciare de presiuni nepotrivite, ar trebui avut în vedere aplicarea principiului "*sub judice*", care trebuie să fie atent formulat, astfel încât să se realizeze un echilibru adecvat între nevoia de a proteja activitatea puterii judecătorești, pe de o parte, și libertatea presei și a dezbaterilor privind chestiuni de interes public, pe de altă parte.
15. Principiul independenței judiciare interne înseamnă că independența fiecărui judecător individual este incompatibilă cu existența unei relații de subordonare între judecători în exercitarea activității lor jurisdicționale.
16. Ca o expresie a principiului judecătorului natural sau prestabilit prin lege, repartizarea cauzelor către judecători trebuie să se facă în baza unor criterii transparente și obiective stabilite în avans prin lege sau reglementări speciale bazate pe lege, cum ar fi regulamentele interne ale instanței. Excepțiile trebuie să fie motivate.