



Biroul OSCE pentru Instituții Democratice  
și Drepturile Omului

Grupul de Cercetare Max Planck Minerva  
privind Independența Judiciară

## **RECOMANDĂRILE DE LA KIEV PRIVIND INDEPENDENȚA JUDICIARĂ ÎN EUROPA DE EST, CAUCAZUL DE SUD ȘI ASIA CENTRALĂ**

- Administrarea sistemului judecătoresc, selectarea și responsabilitatea -

Kiev, 23-25 iunie 2010

Independența judiciară este un element indispensabil al dreptului la un proces echitabil, statului de drept și al democrației. Într-un efort de a sprijini țările din Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală în consolidarea independenței judiciare în conformitate cu aceste principii, Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR), împreună cu Institutul Max Planck pentru Dreptul Public Comparativ și Dreptul Internațional (MPI), au organizat și găzduit la Kiev o reuniune a experților regionali privind independența judiciară. La reuniune au participat aproximativ 40 de experți independenți, printre care oameni proeminenți de știință și practicieni seniori din 19 state participante OSCE, precum și din Consiliul Europei și Comisia de la Veneția.

După o cercetare profundă a sistemelor și practicilor juridice privind independența judiciară, ODIHR și MPI au selectat trei teme care prezintă un interes special pentru independența judiciară: (1) Administrarea judiciară, cu accent pe consiliile judiciare, organele judiciare de auto-guvernare și rolul președinților instanțelor de judecată; (2) Selectarea judiciară - criterii și proceduri; și (3) Răspunderea judecătorilor și independența judiciară în luarea deciziilor. Reuniunea s-a încheiat cu adoptarea unui set - ne-exhaustiv - de recomandări (anexatele "Recomandări de la Kiev privind independența judiciară în Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală"). Scopul acestor recomandări este de a consolida în continuare independența judiciară în regiune pe cele trei domenii selectate.

Statele participante sunt invitate să examineze ideile cuprinse în Recomandările de la Kiev, să identifice domeniile în care practica lor deja corespunde cu ceea ce se recomandă și să facă schimb de informații relevante cu ODIHR. ODIHR va facilita în mod corespunzător schimbul de expertiză și va oferi asistență tehnică în beneficiul statelor participante care își exprimă interesul de a consolida independența justiției lor prin punerea în aplicare a măsurilor cuprinse în Recomandările de la Kiev.

## **Partea I – Administrarea judiciară**

1. Administrarea instanțelor și a sistemului judiciar își va consolida independența și imparțialitatea decizională în conformitate cu dreptul la un proces echitabil și statul de drept. Administrarea judiciară nu trebuie niciodată folosită pentru a influența luarea deciziilor judiciare. Procesul de administrare judiciară trebuie să fie transparent.

### Consiliile judiciare, Comisiile de calificare și Organele de autoguvernare

#### *Separarea competențelor în cadrul administrării judiciare*

2. Consiliile judiciare sunt organe menite să realizeze sarcini specifice de administrare judiciară și posedă competențe independente în vederea garantării independenței judiciare. Pentru a se evita concentrarea excesivă a puterii într-un organ judiciar și percepțiile de corporatism, este recomandat să se facă distincția și să se separe competențele diferite, cum ar fi cele de selectare (*a se vedea aliniatele 3-4, 8*), promovare și instruire a judecătorilor, disciplina (*a se vedea aliniatele 5, 9, 14, 25-26*), evaluarea profesională (*a se vedea aliniatele 27-28*) și bugetul (*v. aliniatul 6*). O bună opțiune este de a stabili diferite organe independente competente pentru aspecte specifice de administrare judiciară, fără a le supune controlului unei singure instituții sau autorități. Componenta fiecărui din aceste organe ar trebui să reflecte misiunea lor particulară. Activitatea lor ar trebui să fie reglementată mai degrabă prin lege decât prin ordin executiv.

#### *Selectarea judiciară*

3. Cu excepția cazului în care există un alt organ independent abilitat cu această sarcină, o comisie separată de experți ar trebui să fie creată pentru a desfășura examenele în scris și oral în procesul de selectare judiciară (*a se vedea, de asemenea, aliniatul 8*). În acest caz competența Consiliului judiciar ar trebui să se limiteze la verificarea corectitudinii respectării procedurilor și la desemnarea candidaților selectați de către comisie sau de a-i recomanda pe aceștia autorității care numește judecătorii. (*Pentru procesul de recrutare, a se vedea aliniatele 21-23*).

4. Alternativ, Consiliile judiciare sau Comisiile de calificare sau Colegiile de calificare pot fi direct responsabile pentru selectarea și instruirea judecătorilor. În acest caz, este vital ca aceste organe să nu se afle sub controlul executivului și ca acestea să funcționeze independent de guvernele (organele executive) regionale (*cu privire la componență, a se vedea de asemenea aliniatul 8*).

#### *Disciplina*

5. Pentru a preveni acuzațiile de corporatism și a garanta o procedură disciplinară echitabilă, Consiliile judiciare nu trebuie să dețină concomitent competențe de a) a recepționa plângeri și a desfășura investigații disciplinare cât și de b) a audia cauze și a lua hotărâri cu privire la măsurile disciplinare. Deciziile disciplinare trebuie să fie obiectul unei revizuirii în apel din partea unei instanțe de judecată competente (*a se vedea, de asemenea, aliniatele 9, 14, 25-26*).

#### *Consultanță bugetară*

6. Fără a aduce atingere responsabilităților existente ale Guvernului în înaintarea propunerilor vizând bugetul judiciar și ale Parlamentului de adoptare a bugetului, ar fi recomandabil ca un organ

care reprezintă interesele sistemului judiciar, precum ar fi Consiliul judiciar, să prezinte guvernului necesitățile bugetare ale sistemului judiciar în scopul facilitării luării unei decizii informate. Acest organ ar trebui de asemenea să fie audiat de către parlament în cadrul dezbaterilor asupra bugetului. Consiliile judiciare de asemenea pot juca un rol în distribuirea bugetului în cadrul sistemului judiciar.

#### *Componența Consiliilor judiciare*

7. Atunci când este creat un Consiliul judiciar, membrii săi judecători trebuie să fie aleși de colegii lor și reprezintă sistemul judiciar în general, inclusiv judecătorii de la instanțele de primul nivel. Consiliile judiciare nu trebuie să fie dominate de către judecătorii instanței de apel. Atunci când președintele unei instanțe este numit în Consiliu, el sau ea trebuie să demisioneze din funcția de președinte al instanței. În afară de un număr substanțial de membri judiciari aleși de judecători, Consiliul judiciar ar trebui să cuprindă profesori de drept și, de preferință, un membru al baroului, pentru a promova incluziunea și transparența. Procurorii ar trebui să fie excluși în cazul în care procurorii nu fac parte din același corp judiciar ca și judecătorii. Alți reprezentanți ai organelor de drept de asemenea ar trebui să fie excluși de la participare. Nici Președintele statului, nici Ministrul justiției nu ar trebui să prezideze asupra Consiliului. Președintele Consiliului judiciar ar trebui să fie ales prin vot majoritar din rândul membrilor săi. Activitatea Consiliului judiciar nu trebuie să fie dominată de reprezentanți ai ramurii executive și legislative.

#### *Componența organelor ce iau decizii cu privire la selectarea judiciară*

8. Membrii comisiilor speciale pentru selectarea judiciară (*a se vedea aliniatul 3*) ar trebui să fie numiți de către Consiliul judiciar din rândul specialiștilor de drept, inclusiv a membrilor sistemului judiciar. În cazul în care Consiliile judiciare, Comisiile de calificare sau Colegiile de calificare sunt responsabile în mod direct pentru selectarea judiciară (*a se vedea aliniatul 4*), membrii ar trebui să fie numiți în funcție pe termene fixe. În afara unui număr substanțial de membri judiciari în acest organ de selectare, includerea altor grupuri profesionale este binevenită (*profesori de drept, avocați*) și ar trebui să fie stabilită în baza culturii și experienței juridice relevante. Componența sa trebuie să asigure că considerentele politice nu prevalează asupra calificărilor atribuite unui candidat la funcția judiciară (*a se vedea aliniatul 21*).

#### *Componența organelor ce iau decizii disciplinare*

9. Organele competente să examineze cauze disciplinare și să ia decizii cu privire la măsurile disciplinare (*a se vedea aliniatul 5, b*) nu trebuie să fie compuse exclusiv doar din judecători, dar necesită o reprezentare inclusiv din afara profesiei judiciare. Membrii judiciari în timpul mandatului lor nu trebuie să îndeplinească alte funcții referitoare la judecători sau comunitatea judiciară, cum ar fi administrarea, bugetul sau selectarea judiciară. Organele ce decid cu privire la cauze de disciplină judiciară nu trebuie să fie controlate de ramura executivă și nici nu trebuie să existe vreo influență politică referitoare la disciplină. Orice fel de control de către Executiv asupra Consiliilor judiciare sau organelor cu atribuții disciplinare trebuie să fie evitat (*a se vedea, de asemenea, aliniatele 5, 25-26*).

#### *Transparența administrării judiciare*

10. Consiliul judiciar se va întruni periodic pentru a-și realiza misiunea. Accesul publicului la

dezbaterile Consiliului judiciar și publicarea deciziilor sale trebuie să fie garantate prin lege și în practică.

### Rolul președinților instanțelor de judecată

11. Rolul președinților de instanțe ar trebui să fie strict limitat în următorul sens: ei își pot asuma doar funcții judiciare care sunt echivalente celor exercitate de alți membri ai instanței. Președinții instanțelor nu trebuie să se implice în actul de justiție al altor judecători și nu trebuie să fie implicați în selectarea judiciară. De asemenea, ei nu se vor implica în materie de remunerare (*a se vedea aliniatul 13 cu privire la premii și privilegii*). Ei pot avea funcții reprezentative și administrative, inclusiv de control asupra personalului ne-judiciar. Funcțiile administrative necesită instruire în materie de capacități manageriale. Președinții instanțelor nu trebuie să-și utilizeze abuziv puterea de distribuire a resurselor instanței pentru a exercita influență asupra judecătorilor.

### *Repartizarea cauzelor*

12. Deciziile administrative care ar putea afecta substanțial adjudecarea nu ar trebui să țină doar de competența exclusivă a președinților instanțelor. Un exemplu este repartizarea cauzelor, care ar trebui să fie aleatoare sau pe bază de criterii predeterminate, clare și obiective stabilite de un consiliu de judecători ai instanței. Odată adoptat, mecanismul de repartizare a cauzelor nu poate fi alterat.

### *Premii și privilegii individuale*

13. Pe termen lung, premiile și privilegiile ar trebui să fie eliminate, iar salariile să fie ridicate la un nivel adecvat care să satisfacă nevoile judecătorilor pentru un standard adecvat de viață și să reflecte în mod adecvat responsabilitatea profesiei lor. Atât timp cât există premii și privilegii, acestea ar trebui să fie atribuite pe baza unor criterii prestabilite și a unei proceduri transparente. Președinții instanțelor nu trebuie să decidă asupra premiilor sau privilegiilor.

### *Rolul limitat în disciplinarea judecătorilor*

14. Președinții instanțelor pot depune petiții la organul care are competența să primească petiții și să desfășoare investigații disciplinare (*a se vedea aliniatul 5, a*). Pentru a asigura o examinare independentă și obiectivă a petiției, președinții de instanțe nu ar trebui să aibă puterea de a iniția sau adopta o măsură disciplinară.

### *Mandat limitat*

15. Președinții de instanțe ar trebui să fie numiți pe un număr limitat de ani, cu posibilitatea unei singure prelungiri. În caz de numire de către puterea executivă, mandatul ar trebui să fie unul de termen scurt, fără posibilitatea de prelungire.

### *Selectare transparentă și independentă a președinților de instanțe*

16. Selectarea președinților instanțelor trebuie să fie transparentă. Posturile vacante pentru funcția de președinte de instanță trebuie să fie publicate. Pot participa toți judecătorii cu vechimea în muncă și experiența necesară. Organul competent pentru selectare poate intervieva candidații. O bună

opțiune este ca judecătorii din instanță să aleagă președintele instanței. În caz de numire de către puterea executivă, un organ consultativ - cum ar fi un Consiliu judiciar sau Comisie de calificare (*a se vedea aliniatul 4*) - luând de asemenea în considerare punctele de vedere din instanța respectivă, ar trebui să fie în drept să facă o recomandare pe care executivul să o poată respinge doar printr-o decizie motivată. În acest caz, organul consultativ poate recomanda un alt candidat. În plus, pentru a evita influența excesivă a puterii executive, organul consultativ ar trebui să poată respinge dreptul de veto al executivului prin votul majorității calificate.

## **Part II – Selectarea și instruirea judiciară**

### *Diversitatea accesului la profesia judiciară*

17. Accesul la profesia judiciară ar trebui să fie oferit nu doar juriștilor tineri cu instruire specială, dar și juriștilor cu experiență semnificativă de lucru în profesia juridică (adică prin intermediul accederii în sistemul judiciar în mijlocul carierei). Gradul în care experiența acumulată în profesia relevantă poate califica candidații pentru funcții judiciare trebuie să fie evaluat cu atenție.

### *Îmbunătățirea învățământului juridic*

18. Accesul la profesia juridică ar trebui să fie limitat la candidați cu studii de drept superioare. În curriculum-ul universitar ar trebui să se atragă o atenție sporită instruirii deprinderilor analitice. Elemente precum studii de caz, experiență practică, clinici juridice și proces judiciar simulat ar trebui să fie integrate. Același nivel de instruire ar trebui să fie garantat în universități de stat și private, inclusiv privind programele de învățământ la distanță. Evaluarea externă a curriculum-urilor universitare poate contribui pozitiv la îmbunătățirea acestora.

### *Îmbunătățirea instruirii speciale a judecătorilor*

19. În cazul când școlile pentru judecători sunt parte a procedurilor de selectare, ele trebuie să fie independente de puterea executivă. Programele de instruire ar trebui să se concentreze asupra necesităților serviciului judiciar și să completeze învățământul universitar. Ele trebuie să includă aspecte de etică, aptitudini de comunicare, capacități de soluționare a disputelor, abilități administrative și de elaborare a actelor juridice. Acolo unde există un Consiliu judiciar, acesta poate adopta recomandări pentru instruirea juridică a judecătorilor. Aceasta include specificarea competențelor relevante și sugestii cu privire la formarea continuă a judecătorilor.

20. Instruirea specială la care s-a făcut referință în aliniatul 19 ar trebui să fie oferită și pentru reprezentanți ai altor profesii juridice care aderă la sistemul judiciar.

### *Procesul de recrutare*

21. În vederea asigurării transparenței în procesul de selectare, procedura și criteriile pentru selectarea judiciară trebuie să fie clar definite de lege. Informația despre locul vacant, cât și termenii și condițiile, ar trebui să fie anunțate în mod public și difuzate pe scară largă. O listă a tuturor candidaților (sau cel puțin o listă a celor pre-selectați) ar trebui să fie disponibilă publicului. Organul de selectare ar trebui să fie independent, reprezentativ și responsabil față de public (*v. aliniatele 3-4*). Acesta trebuie să realizeze un interviu cel puțin cu candidații care au ajuns la runda

finală, cu condiția că atât subiectul interviului cât și ponderea sa în procesul de selectare este predeterminat.

22. Dacă există verificări ale candidaților, ele ar trebui să fie efectuate cu cea mai mare atenție și strict în condițiile unui stat de drept. Autoritatea de selectare poate solicita poliției o verificare standard privind cazierul judiciar și orice alte elemente descalificante. Rezultatul acestei verificări ar trebui să fie accesibil candidatului, care ar trebui să fie în drept să-l atace în instanță. Nici un fel de alte verificări nu ar trebui să fie efectuate de nici un serviciu de securitate. Decizia de a refuza un candidat în baza verificărilor trebuie să fie motivată.

23. În cazul când numirea finală a unui judecător ține de Președintele de stat, discreția de numire ar trebui să fie limitată la candidații nominalizați de organul de selectare (de pildă, Consiliu judiciar, Comisia de calificare sau Comisia de experți; v. *aliniatele 3-4*). Refuzul de numire a unui atare candidat se poate baza numai pe motive procedurale și trebuie să fie motivat. În acest caz organul de selectare ar trebui să-și reexamineze decizia. O opțiune ar fi să i se acorde organului de selectare puterea să respingă dreptul de veto al președintelui prin votul majorității calificate. Toate deciziile trebuie să fie luate în termene scurte în conformitate cu prevederile legii.

#### *Reprezentarea minorităților în cadrul sistemului judiciar*

24. În general, ar fi de dorit ca componența sistemului judiciar să reflecte componența întregii populații. Pentru a spori reprezentarea minorităților în sistemul judiciar, grupurile sub-reprezentate ar trebui să fie încurajate să dobândească calificările necesare unui judecător. Nimeni nu trebuie să fie exclus pe motiv că este membru al unui anumit grup minoritar.

### **Partea III – Răspunderea judecătorilor și independența judiciară în adjudecare**

#### *Procedurile disciplinare*

25. Procedurile disciplinare împotriva judecătorilor trebuie să implice cazurile de presupuse abateri profesionale care sunt grave și de neiertat și care discreditează sistemul judiciar. Răspunderea disciplinară a judecătorilor nu se extinde la conținutul hotărârilor sau verdictelor lor, inclusiv diferențele de interpretare juridică între instanțe; sau la exemple de erori judiciare; sau la critica instanțelor.

#### *Organ decizional independent în materie disciplinară*

26. Va exista un organ independent special (instanță, comisie sau consiliu) pentru a se pronunța asupra cazurilor de disciplină judiciară (*a se vedea aliniatul 9*). Organele care se pronunță asupra cazurilor de disciplină judiciară nu trebuie să aibă competența de a le iniția, sau să includă ca membri persoane care le pot iniția. Aceste organe trebuie să-i ofere judecătorului acuzat garanții procedurale, inclusiv dreptul de a prezenta o apărare și, de asemenea, dreptul de a înainta un recurs la o instanță competentă. Transparența trebuie să fie o regulă pentru audierile disciplinare ale judecătorilor. Astfel de audieri vor fi deschise, cu excepția cazului când judecătorul acuzat solicită ca acestea să fie închise. În acest caz, instanța va decide dacă solicitarea este justificată. Hotărârile referitoare la disciplina judiciară vor fi motivate. Hotărârile finale privind măsurile disciplinare vor fi publicate.

### *Evaluarea profesională a judecătorilor*

27. În cazul când sunt efectuate evaluări profesionale ale judecătorilor, ele nu trebuie să fie utilizate pentru a dăuna adjudecării independente. Evaluarea performanței judecătorilor va trebui să fie în primul rând una calitativă și să fie axată pe capacitățile lor, inclusiv competența profesională (cunoașterea legii, capacitatea de a conduce procese de judecată, capacitatea de a scrie hotărâri motivate), competența personală (capacitatea de a face față volumului de lucru, capacitatea de a lua hotărâri, deschiderea față de tehnologii noi), competența socială (abilitatea de a media, respectarea părților) și, pentru eventuala promovare la funcție administrativă, competența de a conduce o instanță de judecată. Aceleași calificări ar trebui să fie cultivate în programe de instruire judiciară și la locul de muncă.

28. Judecătorii nu vor fi evaluați nici într-o circumstanță pentru conținutul hotărârilor sau verdictelor lor (fie direct sau prin calcularea ratelor de anulări). Modul cum un judecător decide o cauză niciodată nu trebuie să servească drept bază pentru sancționare. Statisticile cu privire la eficiența activităților instanței vor fi utilizate în principal în scopuri administrative și vor servi doar ca unul dintre factorii de evaluare a judecătorilor. Evaluările judecătorilor pot fi utilizate pentru a acorda ajutor judecătorilor în identificarea aspectelor activității lor pe care ar dori să le îmbunătățească și pentru scopuri de posibilă promovare. Examinările periodice pentru judecători (atestări) ce pot duce la concediere sau alte sancțiuni nu sunt adecvate pentru judecători cu mandat pe viață.

29. Criteriile de evaluare profesională ar trebui să fie clar explicate, transparente și uniforme. Criteriile de bază ar trebui să fie stipulate în lege. Criteriile precise folosite în evaluările periodice vor fi stipulate în regulamente, împreună cu termenele și mecanismele de efectuare a evaluărilor.

### *Evaluări independente*

30. În timp ce un Consiliu judiciar poate juca un rol în specificarea criteriilor și a procedurii, evaluările profesionale ar trebui să fie efectuate la nivel local. Evaluările ar trebui să fie efectuate în principal de alți judecători. Președinții instanțelor nu ar trebui să posede competență exclusivă de a evalua judecătorii, însă rolul lor ar trebui să fie completat de un grup de judecători din aceeași sau din alte instanțe. Acest grup ar trebui de asemenea să ia în considerare opiniile persoanelor terțe care contactează în mod regulat cu judecătorul (cum ar fi avocații) și a profesorilor de drept, cu privire la diligență, respectul pentru părți și normele de procedură din partea judecătorului.

31. Evaluările ar trebui să includă examinarea hotărârilor în scris ale judecătorului și a modului în care el sau ea conduce procesele de judecată. Evaluările trebuie să fie transparente. Judecătorii ar trebui să fie audiați și informați cu privire la rezultatul evaluării, cu posibilități de reexaminare în recurs.

### *Responsabilitatea profesională prin transparență*

32. Transparența trebuie să fie regulă pentru procesele de judecată. Pentru a furniza dovezi cu privire la conduita judecătorilor în sala de judecată, precum și corectitudinea desfășurării procesului de judecată, audierile vor fi înregistrate cu dispozitive electronice cu furnizarea reproducerii complete. Procesele verbale și rapoartele stenografice sunt insuficiente. Pentru a spori

responsabilitatea profesională și publică a judecătorilor, deciziile vor fi publicate în baze de date și pe paginile web ale instanțelor în moduri care le fac cu adevărat accesibile și gratuite. Deciziile trebuie să fie indexate în funcție de subiect, aspectele juridice abordate, precum și numele judecătorilor care le-au scris. Deciziile organelor disciplinare de asemenea trebuie să fie publicate (*a se vedea, de asemenea, aliniatul 26*).

33. Pentru a facilita încrederea publicului în instanțele judecătorești, autoritățile ar trebui să încurajeze accesul jurnaliștilor la instanțe, și să creeze funcții de secretar de presă sau de funcționar mass-media. Nu trebuie să existe bariere sau obstacole pentru asistarea jurnaliștilor la procesele de judecată.

#### *Adjudecarea penală independentă*

34. Prejudecata acuzatoare în sistemele de justiție din majoritatea țărilor din Europa de Est, Caucazul de Sud și Asia Centrală necesită măsuri de remediere. Achitățile sînt încă considerate ca fiind o notă rea sau un eșec. În vederea diminuării presiunii asupra judecătorilor de a evita achitări, este puternic recomandată o schimbare în sistemul evaluării lor profesionale (și, dacă este cazul, examinarea necesității de a schimba și evaluarea procurorilor și anchetatorilor). Numărul achitărilor nu ar trebui nicicînd să fie un indicator pentru evaluarea judecătorilor. Judecătorii au nevoie să dobîndească o discreție reală în examinarea cererilor de eliberare a mandatelor de arest. Revizuirea în recurs a achitărilor ar trebui limitată la cele mai excepționale circumstanțe.

#### *Independența internă*

35. Emiterea de către instanțele superioare a directivelor, explicațiilor, sau rezoluțiilor trebuie să fie descurajată, dar atît timp cît ele există, ele nu trebuie să fie obligatorii pentru judecătorii instanțelor inferioare. Altfel, ele reprezintă încălcarea independenței individuale a judecătorilor. În plus, hotărârile exemplare ale instanțelor superioare și hotărârile special elaborate ca precedente de aceste instanțe vor avea statut de recomandări și nu sunt obligatorii pentru judecătorii instanțelor inferioare în alte cazuri. Ele nu trebuie folosite pentru restricționarea libertății instanțelor inferioare în responsabilitatea lor și procesul lor decizional. Uniformitatea interpretării legii trebuie încurajată prin studiile practicii judiciare care de asemenea nu au caracter obligatoriu.