

ACTE INTERNAȚIONALE

Strasbourg, 27 noiembrie 2003

CCJE (2003) Aviz Nr.4

Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE)

Avizul Nr.4 (2003) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE) în atenția Comitetului de Miniștri privind formarea inițială și continuă specifice judecătorilor la nivel național și european

Introducere

1. Trăim momentul în care se acordă o atenție sporită rolului și importanței sistemului judiciar, privit ca garant suprem al funcționării democratice a instituțiilor la nivel național, european și internațional. Astfel, problema formării viitorilor judecători înainte de numirea lor în funcție, precum și privind formarea lor continuă la locul de muncă, are o importanță deosebită (a se vedea Avizul CCJE Nr.1 (2001), alineatele 10-13 și Avizul Nr.3 (2002), alineatele 25 și 50, punctul ix).

2. Independența sistemului judecătoresc conferă drepturi judecătorilor la toate nivelurile, indiferent de competența teritorială, impunând, totodată, și anumite obligații de ordin etic. Acestea din urmă includ obligația de a depune toate diligențele în vederea îndeplinirii într-un mod profesional a atribuțiilor judiciare, ceea ce presupune că judecătorul trebuie să posede calități profesionale nu numai dobândite, dar și îmbunătățite prin formare continuă, fapt ce reprezintă atât o obligație, cât și un drept al lui.

3. Este esențial ca judecătorii selectați în această funcție după absolvirea studiilor de drept, să aibă o instruire solidă și diversificată, care le-ar permite să-și îndeplinească la nivelul cerut obligațiile.

4. Totodată, formarea reprezintă o garanție a independenței și imparțialității lor, în conformitate cu cerințele Convenției privind Protecția Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului.

5. Finalmente, formarea reprezintă o premisă esențială pentru ca sistemul judiciar să fie nu numai respectat, dar și demn de respect. Încrederea cetățenilor în sistemul judiciar va fi consolidată numai dacă judecătorii vor da dovadă de cunoștințe temeinice și diverse care să se extindă dincolo de domeniul legislativ, către domenii de importanță socială, precum și dacă abilitățile demonstrate în sala de judecată, în același rînd calitățile personale, le vor permite să soluționeze adecvat cauzele și să trateze într-un mod corespunzător toate persoanele implicate. Pe scurt, formarea este esențială pentru îndeplinirea obiectivă, imparțială și competentă a atribuțiilor judecătorești și pentru protejarea judecătorilor de influențe necorespunzătoare.

6. Există diferențe semnificative între statele europene în ceea ce privește formarea inițială și cea continuă. Aceste diferențe pot fi determinate, în parte, de specificul diferitelor sisteme judiciare, dar unele aspecte nu par a fi inevitabile sau imperativ necesare. În unele state formarea inițială se realizează în cadrul instituțiilor specializate, aceasta fiind urmată de cursuri de formare continuă intensivă. În alte state instruirea se desfășoară sub formă de ucenicie sub supravegherea unui judecător experimentat care își împărtășește cunoștințele și experiența profesională, în baza unor exemple concrete indicând calea de urmat în abordarea cauzei, evitându-se astfel orice fel de didacticism. În statele aparținând sistemului de drept anglo-saxon selecția la funcția de judecător se bazează în mare parte pe experiența profesională, aceștia fiind numiți de obicei din rândurile avocaților. Există însă state în care formarea inițială și continuă este, într-o măsură mai mare sau mai mică, organizată instituțional și obligatorie.

7. Indiferent de diversitatea sistemelor instituționale la nivel național și de problemele cu care se confruntă în acest sens anumite state, formarea urmează a fi considerată esențială în vederea îmbunătățirii atât a capacităților celor care activează în serviciul public judiciar, cât și a funcționării serviciului însuși.

8. Importanța formării judecătorilor este recunoscută și în instrumente internaționale, cum ar fi Principiile de bază ale ONU privind independența sistemului judiciar, adoptate în 1985, și textele Consiliului European, adoptate în 1994 (Recomandarea Nr.R (94) 12 privind independența, eficiența și rolul judecătorilor) și în 1998 (Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor). De asemenea, referiri în această privință se fac și în alineatul 11 al Avizului Nr.1 al CCJE.

I. Dreptul la instruire și nivelul juridic la care acest drept trebuie garantat

9. Principiile constituționale trebuie să garanteze independența și imparțialitatea judecătorilor de care depinde legitimitatea lor, iar judecătorii, la rândul lor, trebuie să dea dovadă de profesionalism (a se vedea alineatul 50 (ix) din Avizul Nr.3 al CCJE).

10. În multe state, formarea judecătorilor este guvernată de regulamente speciale. Este esențial ca necesitatea de formare să fie prevăzută în aceste regulamente care guvernează statutul judecătorilor; totodată, regulamentele respective nu trebuie să detalieze conținutul procesului de formare. Această sarcină urmează a fi pusă în seama unui organism special responsabil de elaborarea curiculei privind formarea, care va supraveghea, totodată, implementarea acesteia.

11. Statul are datoria să pună la dispoziția autorității judecătorești sau a unui alt organism independent cu atribuții de organizare și supraveghere a procesului de formare mijloacele necesare care să acopere cheltuielile suportate în urma instruirii judecătorilor sau rezultate în urma activității persoanelor implicate în procesul de formare.

12. Prin urmare, CCJE recomandă ca legislația privind statutul judecătorilor din fiecare stat să conțină reglementări ce vizează formarea judecătorilor.

II. Autoritatea cu atribuții în procesul de formare

13. Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor (alineatul 2.3) prevede că orice autoritate cu atribuții în supravegherea calității programului de formare trebuie să fie independentă de puterea executivă și cea legislativă și că cel puțin o jumătate din membrii acesteia trebuie să aibă funcția de judecător. Memorandumul Explicativ indică, de asemenea, că formarea judecătorilor nu trebuie să fie una pur tehnică, ci trebuie să se ia în considerație faptul că după natura sa funcția de judecător deseori implică intervenția acestuia în anumite situații dificile sau complexe.

14. Aceasta accentuează importanța independenței autorității cu atribuții în procesul de formare, precum și responsabilitatea ei pentru conținutul activității de formare. Deziderat ce derivă din principiul general al independenței judiciare.

15. Activitatea de formare reprezintă o chestiune de interes public și, prin urmare, se impune protejarea independenței autorității cu atribuții în elaborarea planurilor de instruire și în adoptarea de decizii privind tipul de formare în care este implicată.

16. Sistemul judiciar trebuie să aibă un rol major sau să fie responsabil pentru organizarea și supravegherea activității de formare. Astfel, conform recomandărilor Cartei Europene privind Statutul Judecătorilor, CCJE recomandă ca aceste responsabilități să fie preluate în fiecare stat nu de către Ministerul de Justiție sau de către o altă autoritate subordonată legislativului sau executivului, ci chiar de către autoritatea judecătorească sau de către un alt organism independent (incluzînd o comisie a serviciului judiciar). Asociațiile de judecători pot juca și ele un rol important în vederea încurajării și facilitării activității de formare, aceasta în cazul în care colaborează strîns cu autoritatea judecătorească sau cu alt organ direct responsabil în acest sens.

17. Pentru a se asigura separarea corespunzătoare a rolurilor, trebuie ca aceeași autoritate să aibă atribuții directe fie în activitatea de formare, fie în activitatea de disciplinare a judecătorilor. Prin urmare, CCJE recomandă ca activitatea de formare să fie încredințată unei instituții speciale autonome cu buget propriu subordonat autorității judecătorești sau unui alt organism independent. O astfel de instituție specială ar putea elabora, prin consultare cu judecătorii, programe de formare și ar asigura punerea în aplicare a acestora.

18. De asemenea, persoanele cu atribuții în activitatea de formare nu trebuie să fie direct responsabile de numirea și promovarea judecătorilor. În cazul în care autoritatea respectivă (de exemplu, o comisie a serviciului judiciar), la care se face referire în Avizul Nr.1 al CCJE, alineatele 73 punctele 3, 37 și 45, are atribuții atât în activitatea de formare, cît și în numirea și promovarea

judecătorilor, trebuie să existe o delimitare clară între departamentele responsabile de aceste activități.

19. Pentru a proteja o astfel de instituție de imixțiuni neavenite din exterior, CCJE recomandă ca personalul managerial și formatorii din cadrul instituției să fie numiți de către autoritatea judecătorească sau de către o altă autoritate independentă cu atribuții în organizarea și supravegherea activității de formare.

20. Este important ca activitatea de formare să fie desfășurată de către judecători și experți în fiecare disciplină. Formatorii trebuie aleși dintre cei mai buni profesioniști și selectați riguros de către autoritatea cu atribuții în activitatea de formare, luându-se în considerație atât cunoștințele lor cu privire la subiectele predate, cât și dexteritățile pedagogice.

21. Atunci când judecătorii sînt responsabili de activitatea de formare, este important ca aceștia să păstreze contactul cu practica judecătorească.

22. Metodele de formare trebuie să fie nu doar determinate, dar și periodic revizuite de către autoritatea formatoare, ea urmînd să organizeze întruniri regulate ale formatorilor care le vor permite să facă schimb de experiență și să perfecționeze metodele aplicate.

III. Formarea inițială

a. Este oare obligatorie activitatea de formare?

23. Deși este incontestabil faptul că judecătorii recrutați la începutul carierei lor profesionale trebuie să urmeze procesul de formare profesională, apare totuși întrebarea dacă activitatea de formare se impune ca necesară atunci când judecătorii sînt selectați dintre cei mai buni avocați, avînd o vastă experiență, cum ar fi, de exemplu, în țările cu sistem de drept anglo-saxon.

24. În opinia CCJE, ambele categorii trebuie să treacă prin procesul de formare inițială, dat fiind că exercitarea obligațiilor judiciare reprezintă ceva nou pentru ele și implică o atitudine specifică în mai multe domenii, întrunind, mai ales, elemente ce țin de etica profesională a judecătorilor, de procedură și de relațiile cu toate persoanele implicate în aceasta.

25. Pe de altă parte, trebuie luate în considerație și particularitățile metodelor de recrutare, astfel încît programele de formare să poată fi adaptate categoriilor-țintă de audienți: avocații cu experiență trebuie instruiți numai în ceea ce privește noua lor profesie. În unele state mici, unde sistemul judiciar este slab dezvoltat, oportunitățile de formare locale pot fi mai limitate sau neformale; totuși, aceste state pot beneficia de astfel de oportunități colaborînd în acest sens cu alte state.

26. Prin urmare, CCJE recomandă ca formarea inițială obligatorie să se desfășoare conform unor programe adaptate la experiența profesională a candidaților.

b. Programul de formare inițială

27. Programul de formare inițială și intensitatea formării vor varia în funcție de metoda aleasă în numirea judecătorilor. Activitatea de formare nu trebuie să se rezume doar la învățarea tehnicilor folosite în soluționarea cazurilor de către judecători, ea presupune, totodată, cunoașterea climatului social, formarea abilităților de a percepe în amănunte diferite probleme care reflectă complexitatea vieții sociale. În plus, deschiderea frontierelor implică conștientizarea de către viitorii judecători a faptului că sînt judecători europeni și că trebuie să fie la curent cu problemele care își așteaptă soluțiile la nivel european.

28. Avînd în vedere diversitatea sistemelor de formare a judecătorilor în Europa, CCJE recomandă:

I. toate persoanele numite în funcții judiciare să aibă sau să dobîndească, înainte de a prelua îndatoririle, cunoștințe vaste în domeniul dreptului material național și internațional, în domeniul dreptului procesual;

II. programele de formare specifice exercitării profesiei de judecător să fie stabilite de către instituția cu atribuții în activitatea de formare și de către formatori și judecători;

III. aceste programe teoretice și practice să nu se limiteze doar la aspectul tehnic al domeniilor juridice, ci să includă și formarea în domeniul deontologiei, făcîndu-se introducerea în alte domenii relevante pentru activitatea judiciară, cum ar fi managementul cauzelor și administrarea instanțelor, tehnologia informației, limbi străine, științe sociale și metode alternative de soluționare a disputelor (SAD);

IV. activitatea de formare să fie deschisă pluralismului, în sensul garantării și consolidării deschiderii perspectivei judecătorilor;

V. durata activității de formare trebuie să fie în funcție de existența și durata experienței profesionale anterioare; totodată, semnificativă pentru a se evita caracterul ei formal.

29. CCJE recomandă practica organizării, pentru o anumită perioadă, a unor cursuri comune pentru reprezentanții diferitelor profesii juridice (de exemplu, avocați și procurori în statele în care atribuțiile acestora sînt separate de cele ale judecătorilor). Această practică poate permite obținerea unor cunoștințe mai calitative, dar și o mai bună înțelegere între judecători și reprezentanții altor profesii.

30. CCJE constată, de asemenea, faptul că în multe state accesul la funcția de judecător este condiționată de existența unei anumite experiențe profesionale. Avînd în vedere că un astfel de model nu pare a fi posibil de aplicat pretutindeni, precum și faptul că adoptarea unui sistem care ar combina diferite metode de recrutare ar putea prezenta avantajul diversificării componenței judiciare, este important ca în cadrul formării inițiale, în cazul candidaților care vin direct din universități, să se includă perioade substanțiale de practică în mediul profesional (practica în cadrul avocaturilor, în cadrul companiilor etc.).

IV. Formarea continuă

31. Pe lângă faptul că cunoștințele de bază judecătorești trebuie să le dobândească înainte de instituirea în funcție, aceștia „sînt „condamnați” la studii și instruire perpetuă” (a se vedea raportul lui R.Jansen „Cum trebuie pregătiți judecătorii pentru a deveni judecători de înaltă calificare în 2003” [„How to prepare judges to become well-qualified judges in 2003”], doc. CCJE-GT (2003) 3).

32. În acest sens, activitatea de formare se impune ca indispensabilă nu numai din cauza schimbărilor ce au loc în domeniul legislativ, al tehnologiilor, privind cunoștințele necesare pentru exercitarea atribuțiilor judecătorești. Necesitatea ei este condiționată și de faptul că în multe state judecătorilor, atunci cînd sînt avansați la noi posturi, li se atribuie noi responsabilități. Prin urmare, programele de formare continuă trebuie să ofere posibilitatea instruirii în cazul unei schimbări de carieră, cum ar fi transferul de la o instanță penală la una civilă; preluarea unei competențe specifice (de exemplu, într-o instanță de dreptul familiei, al minorilor sau în probleme sociale) și preluarea unei noi funcții, cum ar fi cea de președinte de complet sau de instanță. În cazul unui astfel de transfer sau în caz de asumare a unor astfel de atribuții se impune urmarea unui program de formare relevant.

33. Deși organizarea formării continue este esențială, avîndu-se în vedere faptul că societatea are dreptul de a beneficia de judecători bine pregătiți, este, de asemenea, necesară cultivarea activității de formare în sistemul judiciar.

34. Nu în fiecare caz obligativitatea activității de formare continuă s-a dovedit a fi o practică eficientă. Există pericolul ca o astfel de practică să devină birocratică și să rămîna doar una formală. Activitatea de formare continuă trebuie să fie suficient de atractivă pentru a determina judecătorii să participe, deoarece participarea voluntară este cea mai bună garanție pentru eficiența instruirii. Participarea urmează a fi facilitată și prin asigurarea faptului ca fiecare judecător să conștientizeze că menținerea și actualizarea cunoștințelor dobîndite reprezintă o datorie de ordin etic.

35. CCJE încurajează, de asemenea, colaborarea în contextul formării continue cu alte organisme profesionale juridice avînd atribuții în formarea continuă, probleme de interes comun (vizînd, de exemplu, noi acte legislative).

36. Se subliniază în continuare dorința de a organiza formarea continuă la nivel judiciar într-un așa mod, încît în ea să fie încadrați reprezentanți ai tuturor nivelurilor sistemului judiciar. Acolo unde este posibil, aceste niveluri trebuie reprezentate în totalitate în cadrul aceluiași sesiuni, oferindu-se astfel ocazia de a face schimb de opinii asupra problemelor cu care se confruntă instanțele judecătorești de diferit grad. Prin aceasta s-ar lichida tendințele de ierarhizare, asigurîndu-se astfel coeziunea între toate nivelurile sistemului judiciar.

37. Prin urmare, CCJE recomandă:

- I. formarea continuă în baza participării voluntare a judecătorilor;
- II. obligativitatea formării continue numai în cazuri excepționale; exemplele pot include (în cazul în care autoritatea judiciară sau o altă autoritate decide în acest sens) cazurile în care un judecător preia o funcție nouă sau trebuie să îndeplinească noi atribuții și îndatoriri sau cazul în care sînt operate schimbări radicale în legislație;
- III. elaborarea programelor de formare sub autoritatea instituției judiciare sau a unui alt organism cu atribuții în formarea inițială și formarea continuă, la care să participe formatorii și judecătorii;
- IV. în aceste programe, puse în aplicare de aceeași autoritate, accentul trebuie pus atît pe subiecte juridice, cît și pe alte subiecte conexe funcțiilor exercitate de judecători și care corespund necesităților acestora (a se vedea alineatul 27 de mai sus);
- V. instanțele trebuie să-și încurajeze membrii în vederea participării acestora la cursuri de formare continuă;
- VI. programele trebuie să se desfășoare într-un mediu în care reprezentanții diverselor ramuri și niveluri ale sistemului judiciar ar putea să se întâlnească și să facă schimb de experiență, îmbogățindu-și cunoștințele;
- VII. deși formarea continuă reprezintă o obligație de ordin etic pentru judecători, statele membre au datoria de a face disponibile judecătorilor resursele financiare, timpul și alte mijloace necesare formării continue.

V. Evaluarea activității de formare

38. În vederea îmbunătățirii continue a activității de formare judiciară, organismele cu atribuții în activitatea de formare trebuie să efectueze evaluări frecvente ale programelor și metodelor. Un rol important în acest proces îl are opinia participanților referitor la inițiativele de formare, care pot fi încurajate prin mijloace adecvate (răspunsuri la chestionare, interviuri).

39. Deși faptul că activitatea formatorilor trebuie monitorizată nu trezește nici o îndoială, evaluarea performanțelor participanților la inițiative de formare judiciară este pusă sub semnul întrebării. Formarea continuă a judecătorilor poate da rezultate numai dacă participarea lor este cu adevărat voluntară, nefiind influențată de considerații privind cariera.

40. În statele în care judecătorii sînt formați la începutul carierei lor profesionale, CCJE consideră că este necesară evaluarea rezultatelor formării inițiale pentru a se asigura cele mai bune numiri în sistemul judiciar. Din contra, în statele în care judecătorii sînt aleși din rîndurile celor mai experimentați avocați, trebuie aplicate metode obiective de evaluare înainte de numirea acestora în funcție, activitatea de formare desfășurîndu-se abia după ce candidații au fost selectați, deoarece în aceste state evaluarea în timpul formării inițiale nu este o metodă adecvată.

41. Totuși, în cazul candidaților ce fac subiectul unei evaluări, este important ca aceștia să fie protejați prin lege împotriva evaluării arbitrare a muncii lor. În plus, în cazul statelor care organizează numirea provizorie a judecătorilor, destituirea

acestora din funcție la sfârșitul perioadei de formare trebuie să aibă loc cu respectarea garanțiilor prevăzute pentru judecători în acest sens.

42. În contextul celor menționate *supra*, CCJE recomandă:

I. programele de formare și metodele aplicate trebuie să facă obiectul unor evaluări frecvente efectuate de către autoritatea cu atribuții în activitatea de formare judiciară;

II. în principiu, participarea judecătorilor la inițiative de formare nu trebuie să facă subiectul unei evaluări a calității muncii acestora; totodată, apreciată obiectiv, participarea lor la formare poate fi luată în considerație la evaluarea profesională a judecătorilor;

III. calitatea performanțelor persoanelor care participă în activități de formare trebuie totuși evaluată, aceasta în cazul în care o astfel de evaluare este necesară în virtutea faptului că în unele sisteme judiciare formarea inițială reprezintă o etapă în procesul de recrutare a judecătorilor.

VI. Formarea judecătorilor la nivel european

43. Indiferent de natura atribuțiilor sale, nici un judecător nu poate ignora legislația europeană, fie că este vorba de Convenția Europeană pentru Protecția Drepturilor și Libertăților Fundamentale ale Omului sau de alte convenții ale Consiliului Europei, fie, după caz, de Tratatul Uniunii Europene și normele legislative ce derivă din acesta, deoarece judecătorii sunt obligați să le aplice direct în cauzele aduse în fața lor.

44. Pentru a promova acest aspect esențial al obligațiilor judecătorilor, CCJE consideră că statele membre, după consolidarea studiului legislației europene în universități, trebuie să promoveze, de asemenea, includerea acestuia în programele de formare inițială și de formare continuă pentru judecători, făcându-se referințe în special la aplicarea practică a acesteia în activitatea cotidiană.

45. De asemenea, recomandă consolidarea Rețelei Europene privind schimbul de informații dintre persoanele și entitățile cu atribuții în formarea judecătorilor (Rețeaua Lisabona), ce vizează probleme de interes comun și de drept comparat, acest schimb fiind atât în beneficiul judecătorilor, cât și al formatorilor. Funcționarea acestei Rețele poate fi eficientă numai dacă fiecare stat membru o susține, mai ales prin constituirea unui organism cu atribuții în formare a judecătorilor, așa cum s-a subliniat în Secțiunea II de mai sus și prin cooperare la nivel european în acest domeniu.

46. Mai mult, CCJE consideră că cooperarea instituțiilor de formare judiciară din Europa, mai ales în cadrul Rețelei Judiciare Europene de Formare, poate contribui la o mai bună coordonare și armonizare a programelor și metodelor utilizate în procesul de formare a judecătorilor la nivel european.

Traducere neoficială