

Autogovernarea instanțelor – modelul ierarhic (pe verticală) vs. modelul democratic (pe orizontală). Modelul spaniol

Joaquin Bayo-Delgado,
fost judecător, adjunct
Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor

In the Spanish model there are three areas where democratic principles of selfgovernment have inspired the legislator: the Council of the Judiciary (Consejo General del Poder Judicial - CGPJ), Governing Chambers of the Supreme Court, National Court and Superior Courts (Salas de Gobierno) of each region (Comunidad Autónoma, Autonomous Community or 'Land') and the assembly of judges (Juntas de Jueces) and its chairperson, the chief judge (Juez Decano).

The CGPJ is the body foreseen in the Spanish Constitution as the highest governing instance of the judiciary. It is competent to take all decisions which affect judges (career, promotion, discipline, etc.), so the Ministry of Justice has no power over judges. It is composed of 20 members, plus a President (appointed by them among judges or jurists of prestige), who also presides over the Supreme Court. The election of the 20 members of the CGPJ is done by Parliament. The 12 judicial members are chosen among 36 candidates appointed by judges through their associations or support of at least 2 per cent of all judges. This indirect way of appointment will not be further analysed here.

This presentation will focus in the other two democratic structures, referred to as 'internal' government of the judiciary in the law, beginning from the basic one, the assemblies of judges.

În cadrul modelului spaniol sunt trei domenii unde principiile democratice ale auto-governării au inspirat legiuitorul: Consiliul Puterii Judecătorești (Consejo General del Poder Judicial – în continuare, CGPJ), Secțiunile Curții Supreme, Curțile Naționale și cele Superioare (Salas de Gobierno) ale fiecărei comunități autonome (Comunidad Autónoma - regiune) precum și adunările generale ale judecătorilor (Juntas de Jueces) și președintele acestora (Juez Decano).

CGPJ este prevăzută în Constituția Spaniei ca fiind cel mai înalt organ al autorității judecătorești. Acesta are competența de a lua toate deciziile care afectează judecătorii (cariera, promovarea, disciplina, etc.), astfel că Ministrul de Justiție nu are nici o putere asupra judecătorilor. Această instituție este compusă din 20 de membri, plus un președinte (desemnat de aceștia dintre judecătorii sau juriștii de prestigiu), care de asemenea prezidează la Curtea

Supremă. Alegerea celor 20 de membri ai CGPJ este făcută de Parlament. Cei 12 membri judiciari sunt aleși dintre 36 de candidați desemnați de asociațiile judecătorilor sau de cel puțin 2% din numărul total al judecătorilor. Această cale indirectă de numire nu va mai face obiectul analizei de față.



Prezentarea se va axa pe cele două structuri democratice, privite ca un mecanism intern de guvernare a autorității judecătorești, începând de la cea de bază, Adunările judecătorilor.

Ca o informație preliminară, trebuie explicat faptul că instanțele spaniole sunt structurate pe patru nivele: prima instanță cu plenitudine de competență (în materie civilă, penală, litigii de

Districtele judiciare sunt primele nivele de jurisdicție (prima instanță). În fiecare district, judecătorii se strâng în cadrul unei singure Adunări Generale, în scopuri organizatorice, principala atribuție fiind alegerea președintelui ce își reprezintă colegii și care se bucură de autoritatea conferită în urma unei alegeri democratice.

diferite sau chiar dintr-un singur oraș (spre exemplu, un oraș așa mare este Barcelona). Districtele judiciare sunt primele nivele de jurisdicție (prima instanță/de fond). La acest nivel fiecare judecător, individual, are atribuții jurisdicționale astfel că fiecare complet este alcătuit dintr-un singur judecător deși, în orașele mici, instanțele sunt alcătuite dintr-un singur judecător; în mod normal sunt câțiva judecători care au aceleași atribuții. În fiecare district judiciar (*partido judicial*), toți judecătorii se strâng în cadrul unei singure Adunări fără putere jurisdicțională, ci doar în scopuri organizatorice. Există două tipuri de *adunări*: cele *generale*, alcătuite din toți judecătorii indiferent de specializarea acestora, și cele *pe secții*, alcătuite din judecătorii cu o specializare anume (civilă, penală, etc., a se vedea anexa). Această diferență poate să nu existe având în vedere faptul că în multe districte judiciare sunt numai așa numiții judecători cu specializare mixtă (toți au competența de a judeca cauze penale, procesele penale în care sunt implicați minori și cauze civile în primă instanță).

Principala atribuție a adunării generale este alegerea judecătorului care o prezidează, *Președintele* acesteia (Juez Decano), acolo unde numărul judecătorilor este mai mare de 10. Până la 10 judecători, președintele Adunării este acela care are cea mai mare vechime în cariera judiciară (de aici și numele de "decan"). În acest din urmă caz, mandatul este de doi ani, când cel cu vechimea cea mai mare îi va lua locul (chiar același sau un nou venit). Mandatul președintelui ales este de 4 ani, fără a se interzice realegerea

muncă etc.), nivelul provincial (în mare parte judecă apelurile în materie civilă și penală), nivelul regional (judecă apeluri în litigiile de muncă și administrative, cazuri de casare pentru unele cauze civile, etc.) și nivelul național (de casație). A se vedea anexa.

Fiecare provincie este împărțită în districte judiciare alcătuite din orașe

ulterioară. Acolo unde numărul judecătorilor este egal sau mai mare de 40 (așa cum este cazul în orașele mari), președintele, odată ales, va avea numai atribuții organizaționale și de a prezida, și nu va mai avea sarcini jurisdicționale. Președintele Adunărilor constituite din mai puțin de 40 judecători își va păstra atât atribuțiile jurisdicționale cât și pe cele organizaționale și de prezidare.

Alegerea este făcută de majoritatea electorilor prezenți, presupunând că adunarea s-a constituit cu majoritatea membrilor cu drept de vot. Astfel, este necesar mai întâi să se constituie adunarea și apoi să se recurgă la vot. În cazul adunărilor formate din mai mulți membri, acest aspect este un inconvenient important, întrucât pot apărea situații de blocaj. Pentru a se evita aceasta, ar fi mai convenabil ca procedura de votare să se desfășoare pe parcursul unui interval de timp prestabilit (câteva ore) fără ca Adunarea să fie constituită. Aceasta a fost o propunere de mai mult timp a președinților de Adunări din marile orașe întrucât câteodată, când numărul membrilor este foarte mare, este dificil să se întrunească *cvorumul* necesar. Altfel, dacă nu este întrunit *cvorumul*, votarea nu poate avea loc. Atât timp cât aceste adunări au loc în timpul orelor de program, fiecare având lucruri urgente de făcut și care nu pot fi amânate, nu are nici un rost să se păstreze acest sistem în districtele mari. Alternativa propusă este de a se alica același sistem ca și în cazul Secțiilor de conducere. În districtele mici și medii nu este o asemenea problemă deoarece întrunirile pot fi coordonate mai ușor.

O altă competență a adunărilor generale ale judecătorilor este demiterea președintelui, cu aceeași majoritate de voturi. Aceasta se întâmplă destul de rar.

Pe lângă aceste două atribuții principale, adunarea generală mai poate fi convocată de către președinte sau de către o zecime din membrii săi pentru a discuta probleme de interes general pentru toate jurisdicțiile. În mod normal, deciziile nu au forța juridică a unor acte administrative, însă îl obligă pe președinte să dea îndrumări atunci când se adresează celorlalte organisme de conducere sau executivului. De obicei acestea constau în cereri, critici, evaluări, etc., ale resurselor și condițiilor referitoare la sedii, etc. Un bun exemplu ar fi introducerea noilor mijloace ICT destinate uzului judecătorilor și secretariatului (calculatoare, software nou, program de transfer electronic, etc.). Un alt exemplu ar fi proiectarea de noi sedii și mutarea

În acestea atunci când se finalizează. Un al treilea exemplu ar fi modalitatea în care legiuitorul schimbă normele procedurale (noi proceduri rapide, noi competențe – nou înființate instanțe specializate -, etc.) care trebuie să asigure desfășurarea activităților obișnuite și să se adapteze schimbărilor din societate. În aceste cazuri, președintele joacă un rol de coordonare între nevoile și cerințele judecătorilor și planurile și constrângerile cu care se confruntă puterea executivă (guvernul regional sau ministrul de Justiție) pentru a le duce la îndeplinire, astfel că președintele trebuie să discute problemele atât în adunarea generală cât și cu executivul. Unele propuneri și sugestii de modificări legislative nu sunt ocazionale.

Adunările pe secții în funcție de specializare (civilă, penală, administrativă, de conflicte de muncă și asigurări sociale, de minori, de supraveghere a executării pedepselor, comercială, de violență rasială – a se vedea anexa) prezidate de același președinte (indiferent de specializarea sa) sunt mult mai frecvente. În mod normal, se întrunesc pe fiecare lună. Pe lângă problemele ce interesează doar secția respectivă, principala atribuție a acestor adunări pe secții este inițierea și aprobarea propunerilor de instituire a regulilor cu privire la distribuția dosarelor, reguli care trebuie să fie confirmate de Secția de conducere (a se vedea mai jos). Aceste reguli încearcă să impună un sistem combinat de distribuție egală a muncii și care să țină cont de precedent, astfel încât un dosar suspendat sau unul conexat la altul (spre exemplu, divorțul cu încredințare de minori) să fie judecate de același judecător. În situații deosebite cum ar fi mărirea numărului de judecători la aceeași instanță sau dosare complexe (spre exemplu, un dosar penal complex de judecat), unui judecător i se poate distribui un număr mai mare de dosare nou intrate (în cazul unor instanțe nou înființate) sau un număr mai mic (în cazul instanțelor aglomerate) pe o anumită perioadă de timp. Aceste reguli se aplică de serviciul registratură, sub coordonarea președintelui. Acesta soluționează incidentele privind atribuirea dosarelor, iar deciziile acestuia pot fi numai atacate pe calea apelului ce se va judeca de CGPJ.

O altă atribuție a adunărilor pe secții este de a pune la punct un sistem de înlocuire a judecătorului cu un altul pentru motive de boală sau vacanță, etc. Pentru o substituție perma-

nentă, **judecătorii asistenți** sunt disponibili (a se vedea mai jos).

Adunările pe secții dezbate de asemenea interpretarea legislației. Scopul este de a se ajunge la o interpretare unitară, însă aceasta nu are efectul de a impune fiecărui judecător să o adopte în judecarea cauzelor, astfel că acesta rămâne liber de a aplica interpretarea pe care o consideră adecvată, aceasta putând fi criticată doar prin atacarea cu apel a soluției. În mod obișnuit aceste probleme sunt de natură procedurală și rareori de drept material introdus prin legislație și care să vizeze chestiuni esențiale. Un moment în care a fost necesară această interpretare a fost după adoptarea Codului de procedură civilă, ocazie cu care s-au întrunit adunările generale la secțiile civile și au schimbat informații cu alți colegi. Având în vedere că judecătorii de la instanțele de fond din Spania judecă în complet de un singur judecător, fără a fi nevoie să se consulte cu alți colegi, adunările pe secții sunt singura modalitate formală – fără caracter obligatoriu – de a schimba îngrijorări și interpretări. Acestea sunt benefice atât pentru judecători cât și pentru funcționarea sistemului judiciar întrucât scopul acestora este de a evita divergențele de interpretare. Totuși, decizia aparține fiecărui judecător, individual, iar ultimul cuvânt îl are Curtea Superioară sau, eventual, Curtea de Casație care stabilește și criteriile finale.

Totodată, președintele este responsabil de modul în care se utilizează sediul și părțile comune, soluționează plângeri despre funcționarea defectuoasă a instanței și menține relații permanente cu puterea executivă în ceea ce privește resursele materiale și umane ale instanțelor din districtul respectiv. În funcție de regiune, resursele materiale și umane ale instanțelor sunt responsabilitatea ministrului de Justiție sau echivalentul acestuia - guvernul regional. Astfel, dacă mai este nevoie de personal în compartimente sau nu sunt recrutați funcționari temporari pentru a-i înlocui pe cei care lipsesc, spre exemplu, pe caz de boală, președintele va trebui să propună soluții cu sprijinul Adunării judecătorilor.

În multe districte judiciare sunt mai multe servicii comune pentru câteva instanțe, de obicei pentru a comunica soluțiile și măsurile de confiscare (embargos). Astfel, documentele sunt comunicate părților iar măsura confiscării este adusă la îndeplinire de funcționari care sunt sub

directa coordonare a președintelui Adunării judecătorilor. De asemenea, în marile orașe, cum este Barcelona, sunt mai multe servicii comune: păstrarea și scoaterea la licitație a bunurilor ce provin din infracțiuni, informarea din sursele publice, etc. Aceste servicii sunt întotdeauna sub directa autoritate a președintelui, ceea ce presupune că acesta poartă responsabilitatea asupra multor oficiali (aprox. 400 în Barcelona).

Președintele răspunde și de înlocuirea judecătorilor cu alți *judecători asistenți* aleși de către conducerea Curții Supreme și numiți anterior de către CGPJ dintre profesorii de drept și alți juriști, în cazurile de boală prelungită, vacanța postului și alte cazuri care afectează judecătoria din district. Acesta este și responsabil cu evaluarea acestor judecători asistenți. Sistemul este criticat aprig de către mai multe persoane din justiție care pun la îndoială pregătirea acestor judecători asistenți sau înlocuitori (*juces sustitutos*). Realitatea este că judecătoria de profesie nu se pot substitui unii pe alți decât pentru câteva zile, întrucât un singur judecător nu poate face într-un mod satisfăcător munca a doi judecători. S-a acreditat ideea că fiecare judecător este privit ca o instanță individuală și că lucrează de unul singur, adesea având prea multe dosare de soluționat¹. Realitatea este că deocamdată nu este disponibilă nici o altă soluție mai bună decât cea a judecătorilor înlocuitori. Ei reprezintă în jur de 10-15% din toți judecătoria instanțelor de fond la un anumit moment. La instanțele de apel (instanțele provinciale și superioare), echivalentul acestora – așa numiții „*magistrados suplentes*” – sunt mai puțini și, desigur, participă la luarea deciziilor alături de ceilalți doi judecători de profesie, în timp ce la instanța de fond „*juces sustitutos*” judecă pe cont propriu.

Așa cum s-a mai spus, președintele își reprezintă colegii săi întrucât se bucură de autoritatea conferită în urma unei alegeri democratice. Acest fapt este și mai semnificativ în cazul districtelor mai mari, cum ar fi cele opt mari orașe (Madrid, Barcelona, Bilbao, Zaragoza, Valencia, Sevilla, Malaga și Palma de Majorca), unde președintele nu are atribuții

jurisdicționale ci numai sarcini legate de funcția sa. În cazul orașelor precum Madrid sau Barcelona, președintele reprezintă aproximativ 200 de colegi sau chiar mai mulți și are un rol fundamental în chestiunile și politicile judiciare. Vocea oficială a acestuia este ascultată de opinia publică și de alte autorități. La întrunirile obișnuite, acest președinte strânge opiniile unei părți importante ale sistemului judiciar și, în funcție de interacțiunea cu celelalte autorități (CGPJ, ministrul Justiției, guvernul regional) are un rol semnificativ. Totodată, contează și nivelul jurisdicțional al său însă are importanță și numărul colegilor pe care îi reprezintă.

Ideea de „adunare a judecătorilor”, cu rolul său de autoguvernare, nu este aplicată la celelalte nivele ale sistemului judiciar (curți provinciale, curți regionale, curți naționale și Curtea Supremă). Aici accentul este pus pe președinți, care pot fi mai mult sau mai puțini dornici să verifice opiniile colegilor. Un aspect semnificativ este acela că regulile de distribuire a dosarelor sunt stabilite de către președinte și nu de către adunările membrilor unei secții a curților. Președinții acestor instanțe colegiale sunt numiți de către CGPJ.

Totodată, există și prevederi legale potrivit cărora în cadrul întâlnirilor judecătorilor de la instanțele de fond dintr-o anumită provincie și regiune, prezidată de persoana cea mai în vârstă, se discută chestiuni de interes general. Totuși, aceasta se întâmplă destul de rar.

Structurile interne de autoguvernare superioare, imediat sub CGPJ, sunt secțiile de conducere din cadrul Curții Supreme, Curților Naționale și Curților Superioare. Aceste secții sunt alcătuite din președintele instanței respective și președinții de secții (civilă, penală etc.), plus, în cazul Curților Superioare ale Regiunilor, președinții tuturor Curților Provinciale din regiune. În cadrul tuturor instanțelor, numărul acestora este dublat de un număr egal de judecători aleși de către colegi, o dată la fiecare cinci ani. Ca un exemplu, o situație intermediară este a Cataluniei care are patru Curți Provinciale și unde secția de conducere are în total 15 membri. Cea mai mare este Andalucia, cu opt

¹ Raportul dintre judecătoria spanioli și populația aferentă este foarte scăzut (1/10.000, incluzând toate instanțele), iar judecătoria de la prima instanță mai au și alte atribuții: majoritatea actelor de executare a hotărârilor (ceea ce în Germania se face de către

„rechtspfleger”, în Franța de către „huissier de justice” sau în Marea Britanie de către „bailiff”), păstrarea registrelor civile (ceea ce în majoritatea statelor se face de către administrația locală), procedurile civile necontencioase (adoptii etc.);

Curți Provinciale. În cazul Curților Superioare ale regiunilor, este adăugat președintele instanțelor care au mai mult de 40 de judecători la instanța de fond. Sistemul de desemnare al membrilor aleși este cel majoritar: sunt aleși cei care au cele mai multe voturi, indiferent de lista de candidați pe care se află. Listele sunt prezentate de către diferitele asociații judiciare (în total patru) sau de către grupuri de judecători. Acest sistem majoritar are un inconvenient democratic important întrucât minoritarii nu pot fi reprezentați. Un sistem proporțional, cu liste de candidați, ar trebui să corecteze acest aspect negativ. Astăzi, toate posturile sunt acordate candidaților care obțin cele mai multe voturi, astfel că asociațiile judiciare care predomină vor avea toate posturile electiv, iar practic, celelalte asociații precum și judecătorii neafiliați nu au nici o șansă. Prin lege este asigurat un singur post electiv pentru judecătorul care are cele mai multe voturi dintre cei tineri (judecători stagiați, „juez”², opusul judecătorului cel mai în vârstă „magistrado”), astfel că acesta va fi ales deși a obținut mai puține voturi decât alți candidați.

Dacă numărul total al membrilor este mai mare de 10, se înființează o comisie permanentă a secției de conducere, cu întruniri săptămânale, compusă din președintele Curții plus trei membri *ex officio* și alți trei aleși.

Competența secțiilor de conducere presupune măsuri disciplinare minore (principala putere în materie disciplinară aparținând CGPJ), unele aprobări pentru judecători, funcționari și alte persoane din cadrul sistemului judiciar, selecția și evaluarea judecătorilor asistenți, etc. În cazul Curților Superioare ale Regiunilor, o importantă atribuție constă în colaborarea cu puterea executivă regională prin intermediul comisiilor mixte pentru diferitele probleme (informatizare, sedii, resurse umane, etc.). Astfel, în majoritatea regiunilor, în loc de Ministerul Justiției, pentru problemele de personal și materiale este competent Guvernul Regional.

O atribuție importantă a Secțiilor de conducere regionale este aprobarea regulilor de distribuire ale dosarelor între judecătorii de același grad din fiecare district judiciar și între diferitele secții ale Curții Superioare și ale celei Provinciale, așa cum au fost adoptate de către Adunările judecătorilor și de către președinții secțiilor sau ale Curților

provinciale. Funcția echivalentă aparține Secțiilor de conducere ale Curții Supreme și ale Curții Naționale pentru repartizarea dosarelor între secții. De asemenea, secțiile de conducere aprobă regulile cu privire la substituirea judecătorilor.

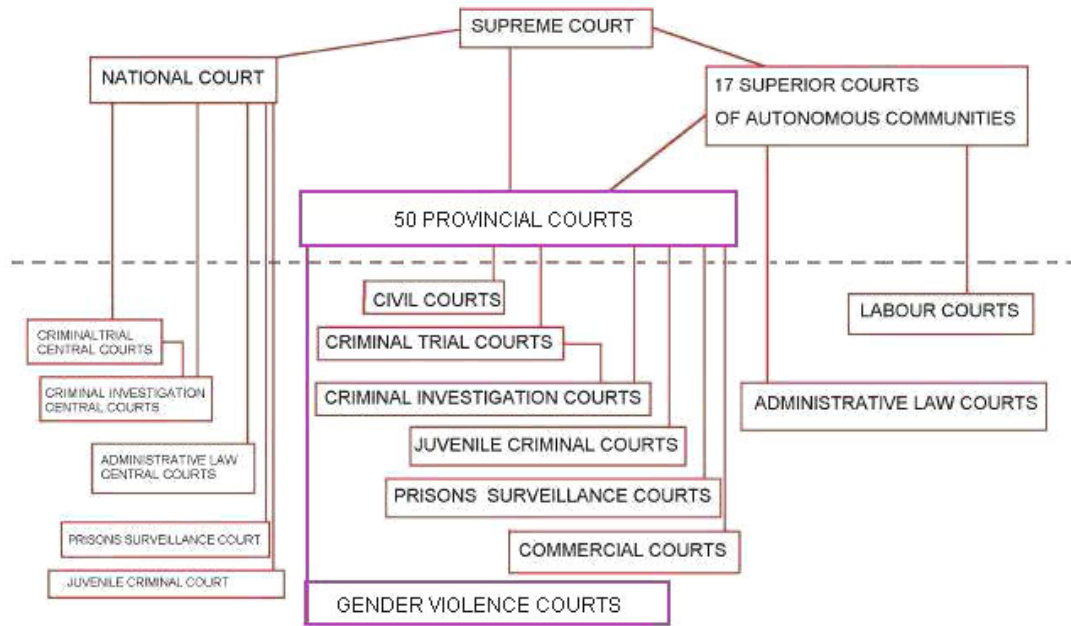
Secțiile de conducere ale regiunilor au de asemenea atribuții în ceea ce privește numirea și monitorizarea așa numiților „*juices de paz*” – judecători care nu sunt de profesie (în Franța „*juges de paix*” sau „magistrates” în Marea Britanie), care au o competență mai redusă în cauzele civile și penale.

Acele Secțiilor de conducere pot fi atacate cu apel la CGPJ.

Printr-un proiect de lege înaintat Parlamentului în luna ianuarie 2006, după aprobarea legii privind Statutul de autonomie al Cataluniei (*Estado de Autonomia de Cataluna*), s-a propus generalizarea prevederilor statutului și înlocuirea secțiilor de conducere cu Consilii Autonome de Justiție (*Consejos Autonomicos de Justicia*) care să aibă aceeași componență ca prezentele Secții plus un număr de juriști care să fie aleși de Parlamentul autonom respectiv, egal cu numărul prezent de membri electivi din cadrul sistemului judiciar. Același proiect acordă parlamentarilor regionali rolul de a propune candidați pentru președinția Curții Superioare. Motivele care stau la baza acestei propuneri urmăresc în principal descentralizarea structurii de conducere a sistemului judiciar, în mare parte concentrată în Consiliul General de Justiție care deține puterea administrativă asupra judecătorilor (în ceea ce privește cariera, deontologia etc.). Puterea legislativă și executivă spaniolă este descentralizată în mare parte, cu importante atribuții la nivel regional (echivalentul *landurilor* din Germania). Justiția nu a făcut obiectul acestui proces care a avut loc după adoptarea Constituției democratice. Oponenții descentralizării susțin faptul că riscurile imixtiunii partidelor politice la nivel regional vor persista ca și la nivelul Consiliului. Prin păstrarea unui echilibru optime între numărul membrilor precum și prin atribuirea exclusivă a anumitor puteri membrilor sistemului judiciar, va fi posibilă atât descentralizarea cât și asigurarea garanțiilor sale.

² Termenul „juez” înseamnă atât un membru tânăr din justiție cât și ideea generală de „judecător”. Astfel,

judecătorii spanioli sunt împărțiți în aceste trei categorii: *juez*, *magistrado* și *magistrado del Tribunal Supremo*.



Traducere și adaptare realizate de Florin Mihăiță