



P22022 L'etica e la deontologia del magistrato

16-18 marzo 2022

Etica e deontologia del magistrato

Documentazione per i gruppi di lavoro

Parte 2 - *Fonti*

[Vai al
sommario](#)

A cura dei responsabili del corso: Lorenza Calcagno, Fabrizio Di Marzio, Gianluca Grasso e dell'esperto formatore: Giuseppe Campanelli

Scuola superiore della magistratura - Roma 2022

Premessa

Il testo raccoglie, unitamente a una selezione di fonti rilevanti, i casi elaborati dai coordinatori dei gruppi di lavoro sul tema dell'etica del magistrato, nell'ambito della formazione interdisciplinare per i magistrati ordinari in tirocinio e dei corsi di formazione permanente P21040 *L'etica del magistrato*, 19-21 maggio 2021 e P22022 *L'etica e la deontologia del magistrato* 16-18 marzo 2022.

L'intento è quello di offrire un'occasione di riflessione sull'etica giudiziaria e sulla differenza rispetto all'ambito disciplinare, attraverso un'analisi casistica.

Il lavoro preparatorio è consistito nell'individuare alcuni casi significativi - sulla base di un format condiviso - allo scopo di consentire, durante il lavoro nei gruppi, un'adeguata discussione dei temi trattati.

I casi, costruiti su questioni di rilievo etico, anche al confine con il disciplinare, unitamente alle fonti, richiedono una condivisione dei vari quesiti precedentemente al seminario, mentre gli elementi per la discussione verranno distribuiti il giorno stesso dell'evento.

[Vai al sommario](#)

Sommario

<i>Premessa</i>	3
Gli autori dei casi	6
II. - <i>Fonti</i>	7
Codice etico dell'Associazione nazionale magistrati	8
Magna carta dei giudici	16
Raccomandazione CM / Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri agli stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità ² (adottata dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010 in occasione della 1098A riunione dei Delegati dei Ministri)	19
Opinion no. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality	30
The Bangalore principles of judicial conduct 2002	53
Consiglio d'Europa Comitato dei ministri raccomandazione rec (2000)19 del comitato dei ministri agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale (adottata dal Comitato dei ministri il 6 ottobre 2000, nella 724° riunione dei delegati dei ministri)	65
Parere (2013) n. 8 del Consiglio consultivo dei procuratori europei sui rapporti tra il pubblico ministero e i mezzi di informazione adottato dal CCPE in occasione della sua viii riunione plenaria (Yerevan, 8-9 ottobre 2013)	103
Guidelines on the Role of Prosecutors Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990	117
Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors adopted by the International Association of Prosecutors on the twenty third day of April 1999.	122
The Status and Role of Prosecutors - A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide	128
Consultative council of european prosecutors (CCPE) Opinion No. 13(2018) of the CCPE: «Independence, accountability and ethics of prosecutors»	129
CCPE Opinion No. 16 (2021): Implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors	145
ENCJ working group. Judicial Ethics Report 2009-2010 - Groupe de travail RECJ. Déontologie judiciaire Rapport 2009-2010	146
CCJE Opinion No. 24 (2021): Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems	147

[Vai al sommario](#)

Non-binding guidelines on the use of social media by judges. Unodc	148
Delibera sull'uso dei mezzi di comunicazione elettronica e dei social media da parte dei magistrati amministrativi.....	149
European Court of Human Rights (ECHR) - Independence of the justice system	153

[Vai al
sommario](#)

Gli autori dei casi

Domenico Airoma, *Procuratore della Repubblica di Benevento*

Claudio Castelli, *Presidente della Corte di appello di Brescia*

Marco Dall'Olio, *Sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione*

Marilia Di Nardo, *Sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione*

Umberto Giacomelli, *Giudice del Tribunale di Belluno*

Stefano Guizzi, *Consigliere della Corte di cassazione*

Luca Masini, *Procuratore aggiunto presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Salerno*

Corrado Mistri, *Sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione*

Antonio Patrono, *Procuratore della Repubblica di La Spezia*

Alessandro Pepe, *Sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione*

Simone Perelli, *Sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione*

Nicola Piacente, *Procuratore della Repubblica di Como*

[Vai al
sommario](#)

II. - *Fonti*

[Vai al
sommario](#)

Codice etico dell'Associazione nazionale magistrati

Premessa

Il nuovo codice etico aggiorna la figura del magistrato, inserito in una società ormai in continua evoluzione. Ricorda, nella sua premessa, che il magistrato opera al solo fine di conseguire la piena effettività dei diritti delle persone. Ne sottolinea parimenti la responsabilità nel buon andamento del servizio giustizia, ma al contempo ne tutela l'indipendenza sia nei rapporti esterni che nell'ambito dell'autogoverno. Prende significativa posizione sul delicato versante dei rapporti col mondo dell'informazione e soprattutto con le degenerazioni delle comunicazioni di massa. Ribadisce espressamente che, una volta eletto in organismi rappresentativi, il magistrato opera senza vincoli di mandato rispetto agli elettori ovvero ai gruppi associati. Con scrupolo rammenta e indica le condotte del magistrato nei suoi rapporti con gli altri protagonisti del processo.

Il magistrato che viene così disegnato è un soggetto consapevole della sua funzione, attento alle esigenze della collettività e rispettoso dei ruoli, sensibile altresì alle richieste di assoluta trasparenza. Un soggetto, in altre parole, che intende svolgere al meglio il delicato ed alto compito che gli è stato affidato, con serietà e distacco ma senza nascondersi le difficoltà di operare in un contesto non sempre facile.

Il risultato del lavoro svolto può contribuire a migliorare il nostro Paese. Ed è con questa convinzione che viene offerto ai cittadini ed alle Istituzioni.

I. LE REGOLE GENERALI

Art. 1 - Valori e principi fondamentali

Nella vita sociale il magistrato si comporta con dignità, correttezza, sensibilità all'interesse pubblico.

Nello svolgimento delle sue funzioni, nell'esercizio di attività di autogoverno ed in ogni comportamento

professionale il magistrato si ispira a valori di disinteresse personale, di indipendenza, anche interna,

[Vai al sommario](#)

e di imparzialità.

Il magistrato opera con spirito di servizio per garantire la piena effettività dei diritti delle persone; considera le garanzie e le prerogative del magistrato come funzionali al servizio da rendere alla collettività; presta ascolto ai soggetti che in diverse forme concorrono all'esercizio della giurisdizione

e ne valorizza il contributo.

Art. 2 - Rapporti con le istituzioni, con i cittadini e con gli utenti della giustizia

Nei rapporti con i cittadini e con gli utenti della giustizia il magistrato tiene un comportamento disponibile e rispettoso della personalità e della dignità altrui e respinge ogni pressione, segnalazione o sollecitazione comunque diretta ad influire indebitamente sui tempi e sui modi di amministrazione della giustizia.

Nelle relazioni sociali ed istituzionali il magistrato non utilizza la sua qualifica al fine di trarne vantaggi personali di procurare vantaggi a sé o ad altre persone. Si astiene da ogni forma di intervento che possa indebitamente incidere sull'amministrazione della giustizia ovvero sulla posizione professionale propria o altrui.

[Vai al sommario](#)

Art. 3 - Doveri di operosità e di aggiornamento professionale

Il magistrato svolge le sue funzioni con diligenza ed operosità, impegnandosi affinché alla domanda di giustizia si corrisponda con efficienza, qualità ed efficacia.

Partecipa attivamente e con assiduità ai momenti organizzativi e di riflessione comune interni all'ufficio. Conserva ed accresce il proprio patrimonio professionale impegnandosi nell'aggiornamento e approfondimento delle sue conoscenze nei settori in cui svolge la propria attività e partecipando alle iniziative di formazione, anche comuni agli altri operatori del diritto.

Art. 4 - Modalità di impiego delle risorse dell'amministrazione

Il magistrato cura che i mezzi, le dotazioni e le risorse d'ufficio disponibili siano impiegati secondo la loro destinazione istituzionale, evitando ogni forma di spreco o di cattiva utilizzazione, adotta iniziative organizzative che perseguano obiettivi di efficienza del servizio giudiziario.

Art. 5 - Informazioni di ufficio. Divieto di utilizzazione a fini non istituzionali

Il magistrato non utilizza indebitamente le informazioni di cui dispone per ragioni d'ufficio e non fornisce o richiede informazioni confidenziali su processi in corso, né effettua segnalazioni dirette ad influire sullo svolgimento o sull'esito di essi.

Art. 6 - Rapporti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione di massa

Nei contatti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione il magistrato non sollecita la pubblicità di notizie attinenti alla propria attività di ufficio.

Quando non è tenuto al segreto o alla riservatezza su informazioni per ragioni del suo ufficio concernenti l'attività del suo ufficio o conosciute per ragioni di esso e ritiene di dover fornire notizie sull'attività giudiziaria, al fine di garantire la corretta informazione dei cittadini e l'esercizio del diritto di cronaca, ovvero di tutelare l'onore e la reputazione dei cittadini, evita la costituzione o l'utilizzazione di canali informativi personali riservati o privilegiati.

Fermo il principio di piena libertà di manifestazione del pensiero, il magistrato si ispira a criteri di equilibrio, dignità e misura nel rilasciare dichiarazioni ed interviste ai giornali e agli altri mezzi di comunicazione di massa, così come in ogni scritto e in ogni dichiarazione destinati alla diffusione.

Evita di partecipare a trasmissioni nelle quali sappia che le vicende di procedimenti giudiziari in corso saranno oggetto di rappresentazione in forma scenica.

Art. 7 - Adesione ad associazioni

Il magistrato non aderisce e non frequenta associazioni che richiedono la prestazione di promesse di fedeltà o che non assicurano la piena trasparenza sulla partecipazione degli associati.

Art. 7 bis – Cariche associative e istituzionali

Il magistrato componente del Comitato Direttivo Centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati, delle Giunte Esecutive Sezionali, delle presidenze e delle segreterie nazionali dei gruppi associativi (comunque denominate) non si candida al Consiglio Superiore della Magistratura prima della scadenza naturale dell'organo di appartenenza;

[Vai al sommario](#)

Il magistrato componente dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Scuola Superiore della Magistratura non si candida al Consiglio Superiore della Magistratura prima della scadenza naturale dell'incarico;

Il magistrato fuori ruolo non si candida al Consiglio Superiore della Magistratura prima del decorso di due anni dal ricollocamento in ruolo;

Il magistrato già appartenente al Consiglio Superiore della Magistratura non presenta domanda per ufficio direttivo o semidirettivo, ove non ricoperto in precedenza, e non accetta incarichi fuori ruolo prima del decorso di due anni dal ricollocamento in ruolo.

II. INDIPENDENZA, IMPARZIALITÀ, CORRETTEZZA

Art. 8 - L'indipendenza del magistrato

Il magistrato garantisce e difende, all'esterno e all'interno dell'ordine giudiziario, l'indipendente esercizio delle proprie funzioni e mantiene una immagine di imparzialità e di indipendenza.

Nell'espletamento delle funzioni elettive in organi di autogoverno, centrale o periferico, opera senza vincolo di mandato rispetto all'elettorato e ai gruppi associativi.

Evita qualsiasi coinvolgimento in centri di potere partitici o affaristici che possano condizionare l'esercizio delle sue funzioni o comunque appannarne l'immagine. Non permette che le relazioni dei suoi prossimi congiunti influenzino impropriamente il suo operato professionale.

Il magistrato continua ad operare con spirito di indipendenza e di imparzialità nello svolgimento di funzioni amministrative. Di esse limita comunque nel tempo la durata.

Non accetta incarichi né espleta attività che ostacolino il pieno e corretto svolgimento della propria funzione o che per la natura, la fonte e le modalità del conferimento, possano comunque condizionarne l'indipendenza.

In particolare, fermo il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità stabilite dalle normative in materia, nel territorio dove esercita la funzione giudiziaria il magistrato evita di accettare candidature e di assumere incarichi politico-amministrativi negli enti locali.

[Vai al sommario](#)

Art. 9 - L'imparzialità del magistrato

Il magistrato rispetta la dignità di ogni persona, senza discriminazioni e pregiudizi di sesso, di cultura, di ideologia, di razza, di religione.

Nell'esercizio delle funzioni opera per rendere effettivo il valore dell'imparzialità, agendo con lealtà e impegnandosi a superare i pregiudizi culturali che possono incidere sulla comprensione e valutazione dei fatti e sull'interpretazione ed applicazione delle norme.

Assicura inoltre che nell'esercizio delle funzioni la sua immagine di imparzialità sia

sempre pienamente garantita. A tal fine valuta con il massimo rigore la ricorrenza di situazioni di possibile astensione per gravi ragioni di opportunità.

Art. 10 - Obblighi di correttezza del magistrato

Il magistrato non si serve del suo ruolo istituzionale o associativo per ottenere benefici o privilegi per sé o per altri.

Il magistrato che aspiri a promozioni, a trasferimenti, ad assegnazioni di sede e ad incarichi di ogni natura non si adopera al fine di influire impropriamente sulla relativa decisione, né accetta che altri lo facciano in suo favore.

Il magistrato si astiene da ogni intervento che non corrisponda ad esigenze istituzionali sulle decisioni concernenti promozioni, trasferimenti, assegnazioni di sede e conferimento di incarichi.

Si comporta sempre con educazione e correttezza; mantiene rapporti formali, rispettosi della diversità del ruolo da ciascuno svolto; rispetta e riconosce il ruolo del personale amministrativo e di tutti i collaboratori.

[Vai al sommario](#)

LA CONDOTTA NELL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI

Art. 11 - La condotta nel processo

Nell'esercizio delle sue funzioni, il magistrato, consapevole del servizio da rendere alla collettività, osserva gli orari delle udienze e delle altre attività di ufficio e programma lo svolgimento delle stesse anche al fine di evitare inutili disagi ai cittadini e ai difensori e fornendo loro ogni chiarimento eventualmente necessario.

Svolge il proprio ruolo con equilibrio e con pieno rispetto di quello altrui ed agisce riconoscendo la pari dignità delle funzioni degli altri protagonisti del processo assicurando loro le condizioni per esplicarle al meglio.

Cura di raggiungere, nell'osservanza delle leggi, esiti di giustizia per tutte le parti, agisce con il massimo scrupolo, soprattutto quando sia in questione la libertà e la reputazione delle persone.

Fa tutto quanto è in suo potere per assicurare la ragionevole durata del processo.

Art. 12 - La condotta del giudice

Il giudice garantisce alle parti la possibilità di svolgere pienamente il proprio ruolo, anche prendendo in considerazione le loro esigenze pratiche.

Si comporta sempre con riserbo e garantisce la segretezza delle camere di consiglio, nonché l'ordinato e sereno svolgimento dei giudizi. Nell'esercizio delle sue

funzioni ascolta le altrui opinioni, in modo da sottoporre a continua verifica le proprie convinzioni e da trarre dalla dialettica occasione di arricchimento professionale e personale.

Nelle motivazioni dei provvedimenti e nella conduzione dell'udienza esamina i fatti e gli argomenti prospettati dalle parti, evita di pronunciarsi su fatti o persone estranei all'oggetto della causa, di emettere giudizi o valutazioni sulla capacità professionale di altri magistrati o dei difensori, ovvero - quando non siano indispensabili ai fini della decisione - sui soggetti coinvolti nel processo.

Nel redigere la motivazione dei provvedimenti collegiali espone fedelmente le ragioni

della decisione, elaborate nella camera di consiglio.

Non sollecita né riceve notizie informali nei procedimenti da lui trattati.

Art. 13 - La condotta del pubblico ministero

Il pubblico ministero si comporta con imparzialità nello svolgimento del suo ruolo.

Indirizza la sua indagine alla ricerca della verità acquisendo anche gli elementi di prova a favore dell'indagato e non tace al giudice l'esistenza di fatti a vantaggio dell'indagato o dell'imputato.

[Vai al sommario](#)

Evita di esprimere valutazioni sulle persone delle parti, dei testimoni e dei terzi, che non sia conferenti rispetto alla decisione del giudice, e si astiene da critiche o apprezzamenti sulla professionalità del giudice e dei difensori.

Partecipa attivamente alle iniziative di coordinamento e ne cura opportunamente la promozione.

Non chiede al giudice anticipazioni sulle sue decisioni, né gli comunica in via informale conoscenze sul processo in corso.

Art. 14 - I doveri dei dirigenti

Il magistrato dirigente dell'ufficio giudiziario cura al meglio l'organizzazione e l'utilizzo delle risorse personali e materiali disponibili. in modo da ottenere il miglior risultato possibile in vista del servizio pubblico che l'ufficio deve garantire.

Assicura la migliore collaborazione con gli altri uffici pubblici, nel rispetto delle specifiche competenze di ciascuna istituzione.

Garantisce l'indipendenza dei magistrati e la serenità del lavoro di tutti gli addetti all'ufficio assicurando trasparenza ed equanimità nella gestione dell'ufficio e respingendo ogni interferenza esterna. Cura in particolare l'inserimento dei giovani magistrati ai quali assicura un carico di lavoro equo.

Si attiva per essere a tempestiva conoscenza di ciò che si verifica nell'ambito dell'ufficio, in modo da assumerne la responsabilità e spiegarne le ragioni e si dà carico delle questioni organizzative generali e di quelle che si riflettono sul lavoro del singolo magistrato.

Esamina le lagnanze provenienti dai cittadini, dagli avvocati e dagli altri uffici giudiziari o amministrativi, vagliandone la fondatezza e assumendo i provvedimenti necessari ad evitare disservizi. Anche a tal fine deve essere disponibile in ufficio.

Vigila sul comportamento dei magistrati e del personale amministrativo intervenendo tempestivamente, nell'esercizio dei suoi poteri, per impedire comportamenti scorretti.

Sollecita pareri e confronti sulle questioni dell'ufficio da parte di tutti i magistrati, del personale amministrativo e, se del caso, degli avvocati.

Cura l'attuazione del principio del giudice naturale.

Redige con serenità, completezza e oggettività i pareri e le relazioni sui magistrati dell'ufficio, così lealmente collaborando con coloro cui è rimessa la vigilanza sui magistrati, con il Consiglio giudiziario e con il C.S.M.

Il dirigente non si avvale della propria posizione per ottenere benefici o privilegi per se o per altri.

[Vai al sommario](#)

[Vai al
sommario](#)

Magna carta dei giudici¹

(Principi fondamentali)

Presentazione:

In occasione del proprio 10° anniversario, il CCJE ha adottato, nel corso della 11A adunanza in Plenum, una Magna Carta dei Giudici (Principi fondamentali), volta a sintetizzare e codificare le principali conclusioni contenute nei Pareri già adottati. Ciascuno dei 12 Pareri già emessi dal CCJE all'attenzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa contiene le considerazioni complementari sulle tematiche trattate nel presente testo (v. www.coe.int/ccje).

Stato di diritto e giustizia

1. La magistratura costituisce uno dei tre poteri di ogni Stato democratico. È sua missione garantire la stessa esistenza dello Stato di diritto e assicurare in tal modo un'appropriata applicazione del diritto in maniera imparziale, giusta, equa ed efficace.

[Vai al sommario](#)

Indipendenza dei giudici

2. L'indipendenza e l'imparzialità del giudice sono precondizioni essenziali per l'adeguato funzionamento della giustizia.

3. L'indipendenza del giudice deve essere ordinamentale, funzionale e finanziaria. Essa deve essere garantita rispetto agli altri poteri dello Stato, agli utenti della giustizia, agli altri giudici ed alla società in generale, a mezzo di norme di diritto interno della fonte più elevata. È responsabilità dello Stato e di ciascun giudice promuovere e salvaguardare l'indipendenza della magistratura.

4. L'indipendenza del giudice deve essere garantita riguardo all'attività giudiziaria, in particolare nel reclutamento, nella nomina a durata indeterminata sino all'età pensionistica, nelle promozioni, nell'immobilità, nella formazione, nell'immunità giudiziaria, nella disciplina, nella remunerazione e nello stanziamento di bilancio della giustizia.

Garanzie di indipendenza

¹ Versione non ufficiale in lingua italiana, condotta sugli originali inglese e francese, a cura del dott. Raffaele Sabato, Past President e componente dell'Ufficio direttivo del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE), nonché componente del Gruppo di lavoro Magna Carta (CCJE-MC).

5. Le decisioni sulla selezione, la nomina e la carriera debbono essere basate su criteri obiettivi determinati dall'organo di tutela dell'indipendenza.

6. I procedimenti disciplinari debbono essere trattati innanzi ad organo indipendente, con la possibilità di impugnazione innanzi ad un tribunale.

7. Sulla base di consultazioni con la magistratura, lo Stato deve assicurare le risorse umane, materiali e finanziarie necessarie all'adeguato funzionamento della giustizia. Il giudice deve beneficiare di una remunerazione e di un sistema previdenziale adeguati e garantiti dalla legge, che lo mettano al riparo da ogni indebita influenza.

8. La formazione iniziale e permanente è, per il giudice, un diritto ed un dovere. Essa deve essere organizzata sotto la supervisione della magistratura. La formazione è un importante elemento di garanzia dell'indipendenza dei giudici, nonché della qualità e dell'efficacia del sistema giudiziario.

9. La magistratura deve essere coinvolta in tutte le decisioni che si riflettono sull'esercizio delle funzioni giudiziarie (organizzazione dei tribunali, procedure, altra legislazione).

10. Nell'esercizio della giurisdizione, il giudice non può essere destinatario di alcun ordine o istruzione, né sottoposto ad alcuna pressione di gerarchia ed è tenuto esclusivamente al rispetto delle norme di diritto.

11. I giudici debbono assicurare la parità delle armi tra il pubblico ministero e la difesa. Uno statuto di indipendenza dei pubblici ministeri costituisce un'esigenza fondamentale dello Stato di diritto.

12. I giudici hanno diritto di aderire ad associazioni di magistrati, nazionali o internazionali, con il compito di difendere la missione della magistratura nella società.

Organo di tutela dell'indipendenza

13. Al fine di garantire l'indipendenza dei giudici, ciascuno Stato deve costituire un Consiglio superiore della magistratura o altro organo specifico, anch'esso indipendente dai poteri esecutivo e legislativo, munito delle più ampie prerogative per ogni aspetto relativo al loro statuto, nonché all'organizzazione, al funzionamento ed all'immagine delle istituzioni giudiziarie. Il Consiglio deve essere composto o esclusivamente da magistrati, o quantomeno da una maggioranza sostanziale di magistrati eletti dai loro pari. Il Consiglio superiore della magistratura è tenuto a rendicontare quanto alle sue attività e alle sue decisioni.

Accesso alla giustizia/trasparenza

[Vai al sommario](#)

14. La giustizia deve essere trasparente e debbono formare oggetto di pubblicazione informazioni sul funzionamento del sistema giudiziario.

15. Il giudice deve adoperarsi per assicurare l'accesso a una soluzione delle controversie rapida, efficace ed a costi ragionevoli; deve contribuire alla promozione degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie.

16. Gli atti processuali e i provvedimenti del giudice debbono essere redatti in linguaggio accessibile, semplice e chiaro. Il giudice deve pronunciare sentenze motivate, in pubblico, entro un termine ragionevole, sulla base di un'udienza equa e pubblica. Il giudice deve utilizzare tecniche appropriate di gestione del processo e del carico di lavoro (case management).

17. L'esecuzione dei provvedimenti giudiziari è componente essenziale del diritto al processo equo ed è garanzia dell'efficacia della giustizia.

Deontologia e responsabilità

18. L'azione dei giudici deve essere guidata da principi di deontologia, distinti dalle norme disciplinari. Tali principi devono emanare, quanto a redazione, dagli stessi giudici e debbono

costituire oggetto della loro formazione.

19. In ciascun Paese le violazioni suscettibili di dar luogo a sanzioni disciplinari e il procedimento disciplinare debbono essere definiti nella legge statutaria di magistratura o di ordinamento giudiziario.

20. Il giudice deve rispondere penalmente, secondo la legge ordinaria, per i reati commessi al di fuori dell'esercizio delle funzioni. A carico del giudice non deve sussistere responsabilità penale per fatti connessi all'esercizio delle funzioni, in caso di violazioni non dolose.

21. Il rimedio agli errori giudiziari deve essere individuato in un adeguato sistema di impugnazioni.

[Vai al sommario](#)

Raccomandazione CM / Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri agli stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità² (adottata dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010 in occasione della 1098A riunione dei Delegati dei Ministri)²

Il Comitato dei Ministri, ai sensi dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Visto l'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei

diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo indicata come "la Convenzione", ETS n. 5) che stabilisce che "ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge" e la pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;

Tenuto conto dei Principi di base delle Nazioni Unite sull'indipendenza della magistratura, approvati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel novembre 1985;

Visti i Pareri del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE), i lavori della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) e la Carta europea sullo Statuto dei giudici predisposta nell'ambito di riunioni multilaterali del Consiglio d'Europa;

Rilevando che il ruolo dei giudici, nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, è essenziale per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

Desiderando promuovere l'indipendenza dei giudici, elemento connaturale allo Stato di diritto ed essenziale per l'imparzialità dei giudici ed il funzionamento del sistema giudiziario;

Sottolineando il fatto che l'indipendenza della magistratura garantisce ad ogni persona il diritto ad un equo processo e quindi non è un privilegio dei magistrati ma una garanzia per il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che permette ad ogni persona di avere fiducia nel sistema giudiziario;

Nella consapevolezza della necessità di garantire lo statuto e i poteri dei giudici al fine di instaurare un ordinamento giuridico equo ed efficace, e di incoraggiarli ad impegnarsi attivamente per il funzionamento del sistema giudiziario;

² Versione non ufficiale in lingua italiana, condotta sugli originali inglese e francese, a cura del dott. Raffaele Sabato, Past President e componente dell'Ufficio direttivo del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE).

Riconoscendo la necessità di assicurare che siano debitamente esercitati le responsabilità, i doveri e i poteri dei giudici, volti a tutelare gli interessi di qualsiasi persona;

Desiderando trarre insegnamento dalle esperienze dei vari stati membri nell'organizzare le istituzioni giudiziarie nel rispetto dello Stato di diritto;

Considerata la diversità degli ordinamenti giuridici, delle posizioni costituzionali e delle con

cezioni in tema di separazione dei poteri;

Notando che nulla in questa raccomandazione deve intendersi volto a diminuire le garanzie di indipendenza attribuite ai giudici dalle costituzioni o dagli ordinamenti giuridici degli stati membri;

Notando che le costituzioni o gli ordinamenti giuridici di alcuni stati membri hanno istituito un consiglio, cui si fa riferimento in questa raccomandazione come “consiglio superiore della magistratura”;

Desiderando promuovere i rapporti tra magistrature e tra singoli giudici dei vari stati membri al fine di incoraggiare lo sviluppo di una cultura comune della giurisdizione;

Considerando che la Raccomandazione Rec (94) 12 del Comitato dei Ministri sull'indipendenza, l'efficacia e il ruolo dei giudici deve essere aggiornata in misura rilevante per munire di maggior forza tutte le misure necessarie per promuovere l'indipendenza e l'efficacia dei giudici, per garantire e rendere più effettiva la loro responsabilità, e per rafforzare il ruolo dei singoli giudici e quello della magistratura in generale;

Raccomanda ai governi degli stati membri di adottare le misure per assicurare che siano attuate nella loro legislazione, nelle loro politiche e nelle loro prassi le disposizioni contenute nell'allegato alla presente raccomandazione, che sostituisce la Raccomandazione Rec (94) 12 di cui sopra, e che siano forniti ai giudici i mezzi per svolgere le loro funzioni in conformità a queste disposizioni.

Allegato alla Raccomandazione CM / Rec (2010) 12

Capitolo I

Aspetti generali

Campo di applicazione

della raccomandazione

[Vai al
sommario](#)

1. La presente raccomandazione si applica a tutte le persone che esercitano funzioni giudiziarie, comprese quelle che trattano questioni costituzionali.

2. Le disposizioni di cui alla presente raccomandazione si applicano anche ai giudici onorari, tranne che sia chiaro dal contesto che esse si applicano solo ai giudici professionali.

Indipendenza della magistratura e fonte del diritto che deve garantirla

3. L'indipendenza, come san

cito dall'articolo 6 della Convenzione, mira a garantire ad ogni persona il diritto fondamentale di avere la sua causa esaminata equamente, sulla sola base del diritto e in assenza di qualsiasi influenza indebita.

4. L'indipendenza del singolo giudice è salvaguardata dall'indipendenza della magistratura nel suo complesso e costituisce, in tal senso, un aspetto fondamentale dello Stato di diritto.

5. I giudici devono avere libertà assoluta di statuire sui procedimenti in modo imparziale, in conformità al diritto e al loro apprezzamento dei fatti.

6. I giudici devono disporre di poteri sufficienti ed essere in grado di esercitarli al fine di svolgere le loro funzioni e preservare la loro autorità e la dignità del tribunale. Ogni persona interessata ad una causa, comprese le pubbliche autorità o i loro rappresentanti, deve essere sottoposta all'autorità del giudice.

7. L'indipendenza del giudice e della magistratura deve essere sancita nella costituzione o al più alto livello possibile delle fonti del diritto negli stati membri, nonché formare oggetto di disposizioni più specifiche al livello della legislazione.

8. Quando i giudici ritengono che la loro indipendenza sia minacciata devono essere in grado di poter ricorrere al consiglio superiore della magistratura o altra autorità indipendente, o devono disporre di strumenti impugnatori effettivi.

9. Una causa non può essere distolta da un giudice particolare senza giusta causa. La decisione di riassegnare un affare affidato ad un giudice deve essere assunta da un'autorità all'interno del sistema giudiziario sulla base di criteri oggettivi e predeterminati attraverso una procedura trasparente.

10. Solo gli stessi giudici devono decidere della propria potestà giurisdizionale su un determinato affare, quale definita dal diritto.

Capitolo II

Indipendenza esterna

11. L'indipendenza esterna dei giudici non è una prerogativa o un privilegio accordati nel loro interesse personale ma nell'interesse dello Stato di diritto e di

[Vai al sommario](#)

ogni persona che richieda e attenda una giustizia imparziale. L'indipendenza dei giudici deve essere considerata una garanzia di libertà, di rispetto dei diritti dell'uomo e dell'applicazione imparziale del diritto. L'imparzialità e l'indipendenza dei giudici sono essenziali per garantire la parità delle parti dinanzi ai tribunali.

12. Fatto salvo il rispetto della loro indipendenza, i giudici e il sistema giudiziario devono mantenere un costruttivo rapporto professionale con le istituzioni e gli enti pubblici coinvolti nella gestione e amministrazione dei tribunali nonché con i professionisti i cui compiti sono collegati a quelli dei giudici, al fine di consentire la realizzazione di una giustizia efficace.

13. Devono essere adottate tutte le misure necessarie per rispettare, tutelare e promuovere l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici.

14. La legge deve prevedere sanzioni nei confronti delle persone che tentino di esercitare indebita influenza sui giudici.

15. Le sentenze devono essere motivate e pronunciate pubblicamente. I giudici non devono essere obbligati a riferire in alcun altro modo circa i motivi alla base delle loro pronunce.

16. I provvedimenti dei giudici non devono essere soggetti ad alcuna revisione al di fuori delle procedure di impugnazione o riapertura del procedimento ai sensi della legge.

17. Con l'eccezione delle decisioni in materia di amnistia, grazia o misure analoghe, i poteri esecutivo e legislativo non devono assumere decisioni che invalidino pronunce giurisdizionali.

18. Se commentano le decisioni dei giudici, i poteri esecutivo e legislativo devono evitare ogni critica che possa compromettere l'indipendenza della magistratura e minare la fiducia del pubblico nella stessa. Essi devono inoltre astenersi da qualsiasi azione che possa mettere in dubbio la loro volontà di rispettare le decisioni dei giudici, diversa dall'esprimere la loro intenzione di interporre impugnazione.

19. I procedimenti giudiziari e le questioni relative all'amministrazione della giustizia sono di pubblico interesse. Il diritto all'informazione in materia deve però essere esercitato tenendo conto delle limitazioni imposte dall'indipendenza della magistratura. Deve essere incoraggiata la creazione di posti di portavoce giudiziario o di servizi stampa e comunicazione sotto la responsabilità dei tribunali o sotto il controllo dei consigli

superiori della magistratura o di altre autorità indipendenti. I giudici devono dar prova di moderazione nei loro rapporti con i media.

20. I giudici, che fanno parte della società che servono, non possono rendere giustizia in modo efficace senza godere della fiducia del pubblico. Essi devono

[Vai al sommario](#)

informarsi sulle aspettative della società nei confronti del sistema giudiziario nonché sulle doglianze in merito al funzionamento dello stesso. A ciò possono contribuire meccanismi permanenti per la raccolta di tali dati gestiti dai consigli superiori della magistratura o altre autorità indipendenti.

21. I giudici possono svolgere attività al di fuori delle loro funzioni ufficiali. Al fine di evitare qualsiasi conflitto di interessi, reale o percepito, la loro partecipazione deve essere limitata ad attività compatibili con la loro imparzialità e indipendenza.

Capitolo III

Indipendenza interna

22. Il principio di indipendenza della magistratura presuppone l'indipendenza del singolo giudice nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali. I giudici devono assumere le loro decisioni in modo indipendente ed imparziale e devono poter agire senza alcuna restrizione, influenza indebita, pressione, minaccia o interferenza, dirette o indirette, da parte di qualsiasi autorità, comprese le stesse autorità interne alla magistratura. L'organizzazione gerarchica dei tribunali non deve compromettere l'indipendenza del singolo giudice.

23. I tribunali superiori non devono emanare istruzioni nei confronti dei giudici sul modo in cui questi ultimi devono decidere in un determinato affare, tranne che nel quadro di un rinvio pregiudiziale o nella statuizione sulle impugnazioni, nelle condizioni previste dalla legge.

24. La distribuzione degli affari all'interno di un tribunale deve seguire criteri oggettivi predeterminati, al fine di garantire il diritto a un giudice indipendente e imparziale. Non deve essere influenzata dai desideri di una parte in causa, né di qualsiasi altra persona interessata all'esito dell'affare.

25. I giudici devono essere liberi di formare ed aderire a organizzazioni professionali i cui obiettivi siano di garantire la loro indipendenza, tutelare i loro interessi e promuovere lo Stato di diritto.

Capitolo IV

Consigli superiori della magistratura

26. I consigli superiori della magistratura sono organi indipendenti, costituiti in base alla legge o alla costituzione, volti a garantire l'indipendenza della magistratura e del singolo giudice e quindi a promuovere l'efficace funzionamento del sistema giudiziario.

[Vai al
sommario](#)

27. Almeno la metà dei membri di tali consigli devono essere i giudici scelti da parte dei loro colleghi di tutti i livelli del sistema giudiziario e nel rispetto del pluralismo all'interno del sistema giudiziario.

28. I consigli superiori della magistratura devono evidenziare il massimo livello di trasparenza verso i giudici e verso la società attraverso lo sviluppo di procedure prestabilite e la motivazione delle decisioni.

29. Nell'esercizio delle loro funzioni, i consigli superiori della magistratura non devono interferire con l'indipendenza del singolo giudice.

Capitolo V

Indipendenza, efficacia e risorse

30. L'efficacia dei giudici e dei sistemi giudiziari è una condizione necessaria per la tutela dei diritti di ogni persona, per il rispetto delle esigenze di cui all'articolo 6 della Convenzione, per la certezza del diritto e la fiducia del pubblico nello Stato di diritto.

31. L'efficacia sta nell'emettere decisioni di qualità entro un termine ragionevole e sulla base di un apprezzamento equo delle circostanze. Il singolo giudice è tenuto ad assicurare un trattamento efficace degli affari di cui è responsabile, compresa l'esecuzione delle decisioni quando essa è di sua competenza.

32. Spetta alle autorità responsabili per l'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario creare le condizioni che consentano ai giudici di svolgere la loro missione e raggiungere l'efficacia, ferma la salvaguardia ed il rispetto per l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici.

Risorse

33. Ogni stato deve assegnare ai tribunali risorse, strutture e attrezzature adeguate che consentano loro di operare in conformità alle esigenze di cui all'articolo 6 della Convenzione e per consentire ai giudici di lavorare in modo efficace.

34. I giudici devono disporre delle informazioni di cui hanno necessità per assumere decisioni pertinenti di carattere procedurale quando queste abbiano implicazioni in termini di spesa. Il potere di un giudice di pronunciarsi su un affare non deve essere limitato soltanto dal vincolo di fare l'uso più efficace delle risorse.

35. Ai tribunali deve essere assegnato un numero sufficiente di giudici e di personale di supporto adeguatamente qualificato.

[Vai al sommario](#)

36. Per prevenire e ridurre il carico di lavoro dei tribunali debbono essere assunte misure compatibili con l'indipendenza della magistratura al fine di attribuire compiti non giurisdizionali ad altre persone con qualifiche adeguate.

37. L'utilizzo dei sistemi elettronici di gestione dei processi e delle tecnologie informatiche e di comunicazione deve essere promosso sia dalle autorità che dai giudici e deve essere parimenti incoraggiata la loro generalizzazione nei tribunali.

38. Devono essere assunte tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza dei giudici. Tali misure possono includere la protezione dei tribunali e dei giudici che possono essere, o sono stati, vittime di minacce o atti di violenza.

Risoluzione alternativa delle controversie

39. Deve essere promosso il ricorso ai modi alternativi di risoluzione delle controversie.

Amministrazione dei tribunali

40. I consigli superiori della magistratura, se esistenti, o altre autorità indipendenti responsabili della gestione dei tribunali, i giudici stessi e / o le organizzazioni professionali dei giudici possono essere consultati nella preparazione del bilancio della giustizia.

41. Deve essere promossa la partecipazione dei giudici all'amministrazione dei tribunali.

Valutazione

42. Per contribuire alla gestione efficace della giustizia e continuare a migliorare la sua qualità, gli stati membri possono istituire sistemi di valutazione dei giudici da parte delle autorità giudiziarie, conformemente al paragrafo 58.

Dimensione internazionale

43. Gli stati devono fornire ai tribunali i mezzi adeguati per svolgere appieno i propri compiti negli affari con elementi di

internazionalità o che coinvolgono questioni di diritto straniero, nonché per promuovere la cooperazione e le relazioni tra i giudici al livello internazionale.

Capitolo VI

Statuto del giudice

Selezione e carriera

[Vai al sommario](#)

44. Le decisioni riguardanti la selezione e la carriera dei giudici devono essere basate su criteri oggettivi predeterminati dalla legge o dalle autorità competenti. Tali decisioni devono essere basate sul merito, tenuto conto dei titoli, delle competenze e delle capacità necessarie per decidere controversie applicando il diritto, fermo il rispetto della dignità umana.

45. Deve essere vietata ogni forma di discriminazione verso i giudici o i candidati all'ufficio di giudice basata su ragioni quali il sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, l'opinione politica o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la disabilità, la nascita, l'orientamento sessuale o altra condizione personale. Non deve essere considerato discriminatorio il requisito che un giudice o un candidato a ufficio giudiziario sia cittadino dello stato interessato.

46. L'autorità competente per la selezione e la carriera dei giudici deve essere indipendente dai poteri esecutivo e legislativo. Per garantire la sua indipendenza, almeno la metà dei membri dell'autorità devono essere giudici scelti da parte dei loro colleghi.

47. Tuttavia, quando le disposizioni costituzionali o altre disposizioni di legge prevedono che il capo dello stato, il governo o il potere legislativo assumano decisioni in merito alla selezione e alla carriera dei giudici, deve essere riconosciuto ad un organo competente e indipendente, composto di una parte sostanziale di membri provenienti dal potere giudiziario (fatte salve le norme applicabili ai consigli superiori della magistratura di cui al capitolo IV), il potere di formulare raccomandazioni o esprimere pareri, cui l'autorità competente per la nomina secondo prassi si attenga.

48. La composizione delle autorità indipendenti di cui ai paragrafi 46 e 47 deve garantire la rappresentanza più ampia possibile. Le loro procedure devono essere trasparenti e con possibilità di accesso, per i candidati che ne fanno richiesta, alle motivazioni delle decisioni. Un candidato escluso deve aver diritto di proporre impugnazione avverso la decisione o, almeno, avverso il procedimento che ha portato ad essa.

Permanenza nelle funzioni e inamovibilità

49. La certezza di permanenza nelle funzioni e l'inamovibilità sono elementi chiave dell'indipendenza dei giudici. Di conseguenza ai giudici deve essere garantita la permanenza nelle funzioni fino al raggiungimento dell'età di pensionamento obbligatorio, se essa esiste.

50. La permanenza nelle funzioni dei giudici deve essere stabilita dalla legge. Dopo una nomina a tempo indeterminato deve potersi disporre la destituzione solo in caso di gravi infrazioni della normativa disciplinare o penale stabilite dalla

legge, o laddove il giudice non possa più esercitare le sue funzioni giurisdizionali. Deve essere consentito il pensionamento anticipato solo su richiesta del giudice interessato o per ragioni mediche.

51. Quando il reclutamento preveda un periodo di prova o una nomina a termine, la decisione sulla conferma o sul rinnovo della nomina deve essere effettuata esclusivamente in conformità al paragrafo 44 per garantire il pieno rispetto dell'indipendenza della magistratura.

52. Un giudice non deve ricevere un nuovo incarico o essere assegnato ad altre funzioni giudiziarie senza il suo consenso, salvo nei casi di sanzione disciplinare o di riforma organizzativa del sistema giudiziario.

Remunerazione

53. Le regole fondamentali in tema di remunerazione dei giudici professionali devono essere stabilite per legge.

54. La retribuzione dei giudici deve essere commisurata al loro ruolo professionale e alle loro responsabilità, ed essere di livello sufficiente a renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisioni. Deve essere garantito il mantenimento di una remunerazione ragionevole in caso di malattia, di congedo per maternità o paternità, nonché il pagamento di una pensione per il collocamento a riposo il cui livello deve essere ragionevolmente rapportato alla retribuzione dei giudici in servizio. Devono essere adottate specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici.

55. Devono essere evitati sistemi che facciano dipendere dalle prestazioni gli elementi

essenziali della retribuzione, in quanto essi possono creare difficoltà all'indipendenza dei giudici.

Formazione

56. Deve essere erogata ai giudici una formazione teorica e pratica, iniziale e permanente, integralmente a carico dello stato. Essa deve ricomprendere la trattazione delle questioni economiche, sociali e culturali relative all'esercizio delle funzioni giudiziarie. L'intensità e la durata di tale formazione devono essere determinate in base alle precedenti esperienze professionali.

57. Un'autorità indipendente deve garantire, nel pieno rispetto della autonomia didattica, che i programmi di formazione iniziale e permanente soddisfino i requisiti di apertura, competenza professionale e imparzialità connaturali alla funzione giurisdizionale.

[Vai al sommario](#)

Valutazione

58. Ove le autorità giudiziarie istituiscano sistemi di valutazione dei giudici, questi devono essere basati su criteri oggettivi. Tali criteri devono essere resi pubblici dalla competente autorità giudiziaria. La procedura deve consentire ai giudici di esprimere il proprio punto di vista sulle loro attività e sulla

valutazione delle attività stesse, nonché di impugnare la valutazione dinanzi ad un'autorità indipendente o un tribunale.

Capitolo VII

Doveri e responsabilità

Doveri

59. I giudici devono tutelare i diritti e le libertà di tutte le persone in uguaglianza, rispettando la loro dignità nello svolgimento dei procedimenti giudiziari.

60. I giudici devono agire in tutti i casi in maniera indipendente e imparziale, assicurando che sia data equa udienza a tutte le parti e, se del caso, illustrando le questioni procedurali. I giudici devono agire, ed apparire agire, liberi da qualsiasi influenza esterna indebita sui procedimenti giudiziari.

61. I giudici devono decidere sugli affari loro affidati. Essi devono astenersi dal giudicare o rifiutare di pronunciare se sussistano valide ragioni stabilite per legge, e solo in tal caso.

62. I giudici devono trattare ogni causa con diligenza ed entro un termine ragionevole.

63. I giudici devono motivare le sentenze in linguaggio che sia chiaro e comprensibile.

64. I giudici devono, ove opportuno, incoraggiare le parti a raggiungere una composizione amichevole.

65. I giudici devono aggiornarsi con regolarità e ampliare il proprio bagaglio professionale.

Responsabilità e procedimenti disciplinari

66. L'interpretazione della legge, l'apprezzamento dei fatti o la valutazione delle prove effettuate dai giudici per deliberare su affari giudiziari non deve fondare responsabilità disciplinare o civile, tranne che nei casi di dolo e colpa grave.

67. Soltanto lo stato, ove abbia dovuto concedere una riparazione, può richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione innanzi ad un tribunale.

68. L'interpretazione della legge, l'apprezzamento dei fatti o la valutazione delle prove effettuate dai giudici per deliberare su affari giudiziari non devono fondare responsabilità penale, tranne che nei casi di dolo.

69. Può essere promosso procedimento disciplinare nei confronti dei giudici che non ottemperano ai loro doveri in modo efficace e adeguato. Tale procedimento deve svolgersi da parte di un'autorità indipendente o di un tribunale con tutte le garanzie dell'equo processo e deve garantire al giudice il diritto di impugnare la decisione e la sanzione. Le sanzioni disciplinari devono essere proporzionate.

70. I giudici non devono essere personalmente responsabili se una decisione è riformata in tutto o in parte a seguito di impugnazione.

71. Al di fuori dell'esercizio delle funzioni giudiziarie, i giudici rispondono in sede civile, penale e amministrativa come qualsiasi altro cittadino.

Capitolo VIII

Deontologia giudiziaria

72. Nella loro attività i giudici devono essere guidati da principi deontologici di condotta professionale. Tali principi non solo ricomprendono doveri suscettibili di sanzione disciplinare, ma forniscono anche indicazioni ai giudici sul come comportarsi.

73. Tali principi devono essere sanciti in codici di etica giudiziaria che debbono ispirare pubblica fiducia nei giudici e nella magistratura. I giudici devono assumere il ruolo principale nella preparazione di tali codici.

74. I giudici devono poter richiedere pareri su temi deontologici ad un organo nell'ambito della magistratura.

**Opinion no. 3 of the Consultative Council of European Judges (CCJE)
to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on
the principles and rules governing judges' professional conduct, in
particular ethics, incompatible behaviour and impartiality**

Strasbourg, 19 November 2002

CCJE (2002) Op. N° 3

Consultative Council of European Judges (CCJE)

1. The Consultative Council of European Judges (CCJE) drafted this opinion on the basis of replies by the Member States to a questionnaire and texts drawn up by the CCJE Working Party and the specialist of the CCJE on this topic, Mr Denis SALAS (France).

[Vai al
sommario](#)

2. The present opinion makes reference to CCJE Opinion No. 1 (2001) (www.coe.int/legalprof, CCJE(2001) 43) on standards concerning the independence of the judiciary and the irremovability of judges, particularly paragraphs 13, 59, 60 and 71.

3. In preparing this opinion, the CCJE took into account a number of other documents, in particular:

- the United Nations "Basic principles on the independence of the judiciary" (1985);

- Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the independence, efficiency and role of judges;

- the European Charter on the Statute for Judges (1998) (DAJ/DOC(98) 23);

- the Code of judicial conduct, the Bangalore draft[1].

4. The present opinion covers two main areas:

- the principles and rules governing judges' professional conduct, based on determination of ethical principles, which must meet very high standards and may be incorporated in a statement of standards of professional conduct drawn up by the judges themselves (A);

- the principles and procedures governing criminal, civil and disciplinary liability of judges (B).

5. The CCJE questioned, in this context, whether existing rules and principles were in all respects consistent with the independence and impartiality of tribunals required by the European Convention on Human Rights.

[Vai al
sommario](#)

6. The CCJE therefore sought to answer the following questions:

- What standards of conduct should apply to judges?

- How should standards of conduct be formulated?

- What if any criminal, civil and disciplinary liability should apply to judges?

7. The CCJE believes that answers to these questions will contribute to the implementation of the framework global action plan for judges in Europe, especially the priorities relating to the rights and responsibilities of judges, professional conduct and ethics (see doc. CCJE (2001) 24, Appendix A, part III B), and refers in this context its conclusions in paragraphs 49, 50, 75, 76 and 77 below.

A. STANDARDS OF JUDICIAL CONDUCT

8. The ethical aspects of judges' conduct need to be discussed for various reasons. The methods used in the settlement of disputes should always inspire confidence. The powers entrusted to judges are strictly linked to the values of justice, truth and freedom. The standards of conduct applying to judges are the corollary of these values and a precondition for confidence in the administration of justice.

9. Confidence in the justice system is all the more important in view of the increasing globalisation of disputes and the wide circulation of judgments. Further, in a State governed by the rule of law, the public is entitled to expect general principles, compatible with the notion of a fair trial and guaranteeing fundamental rights, to be set out. The obligations incumbent on judges have been put in place in order to guarantee their impartiality and the effectiveness of their action.

1°) What standards of conduct should apply to judges?

10. Any analysis of the rules governing the professional demands applicable to judges should include consideration of the underlying principles and the objectives pursued.

11. Whatever methods are used to recruit and train them and however broad their mandate, judges are entrusted with powers and operate in spheres which affect the very fabric of people's lives. A recent research report points out that, of all the public authorities, it is probably the judiciary which has changed the most in the European countries[2]. In recent years, democratic societies have been placing increasing demands on their judicial systems. The increasing pluralism of our societies leads each group to seek recognition or protection which it does not always receive. Whilst the architecture of democracies has been profoundly affected, national variations remain marked. It is a truism that the East European countries that are emerging from authoritarian regimes see law and justice as providing the legitimacy essential for the reconstruction of democracy. There more than elsewhere, the judicial system is asserting itself in relation to other public authorities through its function of judicial supervision.

12. The powers entrusted to judges are subject not only to domestic law, an expression of the will of the nation, but also to the principles of international law and justice as recognised in modern democratic societies.

13. The purpose for which these powers are entrusted to judges is to enable them to administer justice, by applying the law, and ensuring that every person enjoys the rights and/or assets that are legally theirs and of which they have been or may be unfairly deprived.

14. This aim is expressed in Article 6 of the European Convention on Human Rights which, speaking purely from the point of view of users of the judicial system, states that "everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law". Far from suggesting that judges are all-powerful, the Convention highlights the safeguards that are in place for persons on trial and sets out the principles on which the judge's duties are founded: independence and impartiality.

15. In recent years, there has been some recognition of the need for increased assurances of judicial independence and impartiality; independent bodies have been set up to protect the judiciary from partisan interference; the significance of the European Convention on Human Rights has been developed and felt through the case-law of the European Court in Strasbourg and national courts.

16. Independence of the judge is an essential principle and is the right of the citizens of each State, including its judges. It has both an institutional and an individual aspect. The modern democratic State should be founded on the separation of powers. Each individual judge should do everything to uphold judicial independence at both the institutional and the individual level. The rationale of such independence has been discussed in detail in the Opinion N° 1 (2001) of the CCJE, paragraphs 10-13. It is, as there stated, inextricably complemented by and the pre-condition of the impartiality of the judge, which is essential to the credibility of the judicial system and the confidence that it should inspire in a democratic society.

17. Article 2 of the "Basic principles on the independence of the judiciary" drawn up by the United Nations in 1985 stipulates that "the judiciary shall decide matters before them impartially, on the basis of facts and in accordance with the

law, without any restrictions, improper influences, inducements, pressures, threats or interferences, direct or indirect, from any quarter or for any reason". Under Article 8, judges "shall always conduct themselves in such a manner as to preserve the dignity of their office and the impartiality and independence of the judiciary".

18. In its Recommendation N° R (94) 12 on the independence, efficiency and role of judges (Principle I.2.d), the Committee of Ministers of the Council of Europe stated that "judges should have unfettered freedom to decide cases impartially, in accordance with their conscience and their interpretation of the facts, and in pursuance of the prevailing rules of the law".

19. The European Charter on the Statute for Judges indicates that the statute for judges should ensure the impartiality which all members of the public are entitled to expect of the courts (paragraph 1.1). The CCJE fully endorses this provision of the Charter.

20. Impartiality is determined by the European Court both according to a subjective approach, which takes into account the personal conviction or interest of a particular judge in a given case, and according to an objective test, ascertaining whether the judge offered guarantees sufficient to exclude any legitimate doubt in this respect[3].

[Vai al sommario](#)

21. Judges should, in all circumstances, act impartially, to ensure that there can be no legitimate reason for citizens to suspect any partiality. In this regard, impartiality should be apparent in the exercise of both the judge's judicial functions and his or her other activities.

a. Impartiality and conduct of judges in the exercise of their judicial functions

22. Public confidence in and respect for the judiciary are the guarantees of the effectiveness of the judicial system: the conduct of judges in their professional activities is understandably seen by members of the public as essential to the credibility of the courts.

23. Judges should therefore discharge their duties without any favouritism, display of prejudice or bias. They should not reach their decisions

by taking into consideration anything which falls outside the application of the rules of law. As long as they are dealing with a case or could be required to do so, they should not consciously make any observations which could reasonably suggest some degree of pre-judgment of the resolution of the dispute or which could influence the fairness of the proceedings. They should show the consideration due to all persons (parties, witnesses, counsel, for example) with no distinction based on unlawful grounds or incompatible with the appropriate discharge of their functions. They should also ensure that their professional competence is evident in the discharge of their duties.

24. Judges should also discharge their functions with due respect for the principle of equal treatment of parties, by avoiding any bias and any discrimination, maintaining a balance between the parties and ensuring that each receives a fair hearing.

25. The effectiveness of the judicial system also requires judges to have a high degree of professional awareness. They should ensure that they maintain a high degree of professional competence through basic and further training, providing them with the appropriate qualifications.

[Vai al sommario](#)

26. Judges must also fulfil their functions with diligence and reasonable despatch. For this, it is of course necessary that they should be provided with proper facilities, equipment and assistance. So provided, judges should both be mindful of and be able to perform their obligations under Article 6.1 of the European Convention on Human Rights to deliver judgment within a reasonable time.

b. Impartiality and extra-judicial conduct of judges

27. Judges should not be isolated from the society in which they live, since the judicial system can only function properly if judges are in touch with reality. Moreover, as citizens, judges enjoy the fundamental rights and freedoms protected, in particular, by the European Convention on Human Rights (freedom of opinion, religious freedom, etc). They should therefore remain generally free to engage in the extra-professional activities of their choice.

28. However, such activities may jeopardise their impartiality or sometimes even their independence. A reasonable balance therefore needs to be

struck between the degree to which judges may be involved in society and the need for them to be and to be seen as independent and impartial in the discharge of their duties. In the last analysis, the question must always be asked whether, in the particular social context and in the eyes of a reasonable, informed observer, the judge has engaged in an activity which could objectively compromise his or her independence or impartiality.

29. Judges should conduct themselves in a respectable way in their private life. In view of the cultural diversity of the member states of the Council of Europe and the constant evolution in moral values, the standards applying to judges' behaviour in their private lives cannot be laid down too precisely. The CCJE encourages the establishment within the judiciary of one or more bodies or persons having a consultative and advisory role and available to judges whenever they have some uncertainty as to whether a given activity in the private sphere is compatible with their status of judge. The presence of such bodies or persons could encourage discussion within the judiciary on the content and significance of ethical rules. To take just two possibilities, such bodies or persons could be established under the aegis of the Supreme Court or judges' associations. They should in any event be separate from and pursue different objectives to existing bodies responsible for imposing disciplinary sanctions.

[Vai al
sommario](#)

30. Judges' participation in political activities poses some major problems. Of course, judges remain citizens and should be allowed to exercise the political rights enjoyed by all citizens. However, in view of the right to a fair trial and legitimate public expectations, judges should show restraint in the exercise of public political activity. Some States have included this principle in their disciplinary rules and sanction any conduct which conflicts with the obligation of judges to exercise reserve. They have also expressly stated that a judge's duties are incompatible with certain political mandates (in the national parliament, European Parliament or local council), sometimes even prohibiting judges' spouses from taking up such positions.

31. More generally, it is necessary to consider the participation of judges in public debates of a political nature. In order to preserve public confidence in the judicial system, judges should not expose themselves to political attacks that are incompatible with the neutrality required by the judiciary.

32. From reading the replies to the questionnaire, it seems that in some States a restrictive view is taken of judges' involvement in politics.

33. The discussions within the CCJE have shown the need to strike a balance between the judges' freedom of opinion and expression and the requirement of neutrality. It is therefore necessary for judges, even though their membership of a political party or their participation in public debate on the major problems of society cannot be proscribed, to refrain at least from any political activity liable to compromise their independence or jeopardise the appearance of impartiality.

34. However, judges should be allowed to participate in certain debates concerning national judicial policy. They should be able to be consulted and play an active part in the preparation of legislation concerning their statute and, more generally, the functioning of the judicial system. This subject also raises the question of whether judges should be allowed to join trade unions. Under their freedom of expression and opinion, judges may exercise the right to join trade unions (freedom of association), although restrictions may be placed on the right to strike.

35. Working in a different field offers judges an opportunity to broaden their horizons and gives them an awareness of problems in society which supplements the knowledge acquired from the exercise of their profession. In contrast, it entails some not inconsiderable risks: it could be viewed as contrary to the separation of powers, and could also weaken the public view of the independence and impartiality of judges.

36. The question of judges' involvement in a certain governmental activities, such as service in the private offices of a minister (cabinet ministériel), poses particular problems. There is nothing to prevent a judge from exercising functions in an administrative department of a ministry (for example a civil or criminal legislation department in the Ministry of Justice); however, the matter is more delicate with regard to a judge who becomes part of the staff of a minister's private office. Ministers are perfectly entitled to appoint whomsoever they wish to work in their private office but, as the minister's close collaborators, such staff participate to a certain extent in the minister's political activities. In such circumstances, before a judge enters into service in a minister's private office, an opinion should ideally be obtained from the independent organ responsible for the appointment of judges, so that this body could set out the rules of conduct applicable in each individual case.

c. Impartiality and other professional activities of judges [4]

37. The specific nature of the judicial function and the need to maintain the dignity of the office and protect judges from all kinds of pressures mean that judges should behave in such a way as to avoid conflicts of interest or abuses of power. This requires judges to refrain from any professional activity that might divert them from their judicial responsibilities or cause them to exercise those responsibilities in a partial manner. In some States, incompatibilities with the function of judge are clearly defined by the judges' statute and members of the judiciary are forbidden from carrying out any professional or paid activity. Exceptions are made for educational, research, scientific, literary or artistic activities.

38. Different countries have dealt with incompatible activities to varying effects (a brief summary is annexed) and by various procedures, though in each case with the general objective of avoiding erecting any insurmountable barrier between judges and society.

39. The CCJE considers that rules of professional conduct should require judges to avoid any activities liable to compromise the dignity of their office and to maintain public confidence in the judicial system by minimising the risk of conflicts of interest. To this end, they should refrain from any supplementary professional activity that would restrict their independence and jeopardise their impartiality. In this context, the CCJE endorses the provision of the European Charter on the Statute for Judges under which judges' freedom to carry out activities outside their judicial mandate "may not be limited except in so far as such outside activities are incompatible with confidence in, or the impartiality or the independence of a judge, or his or her required availability to deal attentively and within a reasonable period with the matters put before him or her" (para. 4.2). The European Charter also recognises the right of judges to join professional organisations and a right of expression (para. 1.7) in order to avoid "excessive rigidity" which might set up barriers between society and the judges themselves (para. 4.3). It is however essential that judges continue to devote the most of their working time to their role as judges, including associated activities, and not be tempted to devote excessive attention to extra-judicial activities. There is obviously a heightened risk of excessive attention being devoted to such activities, if they are permitted for reward. The precise line between what is permitted and not permitted has however to be drawn on a country by country basis, and there is a role here also for such a body or person as recommended in paragraph 29 above.

d. Impartiality and judges' relations with the media

40. There has been a general trend towards greater media attention focused on judicial matters, especially in the criminal law field, and in particular in certain west European countries. Bearing in mind the links which may be forged between judges and the media, there is a danger that the way judges conduct themselves could be influenced by journalists. The CCJE points out in this connection that in its Opinion No. 1 (2001) it stated that, while the freedom of the press was a pre-eminent principle, the judicial process had to be protected from undue external influence. Accordingly, judges have to show circumspection in their relations with the press and be able to maintain their independence and impartiality, refraining from any personal exploitation of any relations with journalists and any unjustified comments on the cases they are dealing with. The right of the public to information is nevertheless a fundamental principle resulting from Article 10 of the European Convention on Human Rights. It implies that the judge answers the legitimate expectations of the citizens by clearly motivated decisions. Judges should also be free to prepare a summary or communiqué setting up the tenor or clarifying the significance of their judgements for the public. Besides, for the countries where the judges are involved in criminal investigations, it is advisable for them to reconcile the necessary restraint relating to the cases they are dealing with, with the right to information. Only under such conditions can judges freely fulfil their role, without fear of media pressure. The CCJE has noted with interest the practice in force in certain countries of appointing a judge with communication responsibilities or a spokesperson to deal with the press on subjects of interest to the public.

[Vai al
sommario](#)

2°) How should standards of conduct be formulated?

41. Continental judicial tradition strongly supports the idea of codification. Several countries have already established codes of conduct in the public sector (police), in regulated professions (solicitors, doctors) and in the private sector (press). Codes of ethics have also recently been introduced for judges, particularly in East European countries, following the example of the United States.

42. The oldest is the Italian "Ethical Code" adopted on 7 May 1994 by the Italian Judges' Association, a professional organisation of the judiciary. The word "code" is inappropriate, since it consists of 14 articles which cover the

conduct of judges (including presidents of courts) in its entirety and includes public prosecutors[5]. It is clear that the code does not consist of disciplinary or criminal rules, but is a self-regulatory instrument generated by the judiciary itself. Article 1 sets out the general principle: "In social life, the judge must behave with dignity and propriety and remain attentive to the public interest. Within the framework of his functions and in each professional act he must be inspired by the values of personal disinterest, independence and impartiality".

43. Other countries, such as Estonia, Lithuania, Ukraine, Moldova, Slovenia, the Czech Republic and Slovakia, have a “judicial code of ethics” or “principles of conduct” adopted by representative assemblies of judges and distinct from disciplinary rules.

44. Codes of conduct have some important benefits: firstly, they help judges to resolve questions of professional ethics, giving them autonomy in their decision-making and guaranteeing their independence from other authorities. Secondly, they inform the public about the standards of conduct it is entitled to expect from judges. Thirdly, they contribute to give the public assurance that justice is administered independently and impartially.

45. However, the CCJE points out that independence and impartiality cannot be protected solely by principles of conduct and that numerous statutory and procedural rules should also play a part. Standards of professional conduct are different from statutory and disciplinary rules. They express the profession’s ability to reflect its function in values matching public expectations by way of counterpart to the powers conferred on it. These are self-regulatory standards which involve recognising that the application of the law is not a mechanical exercise, involves real discretionary power and places judges in a relationship of responsibility to themselves and to citizens.

46. Codes of professional conduct also create a number of problems. For example, they can give the impression that they contain all the rules and that anything not prohibited must be admissible. They tend to oversimplify situations and, finally, they create the impression that standards of conduct are fixed for a certain period of time, whereas in fact they are constantly evolving. The CCJE suggests that it is desirable to prepare and speak of a “statement of standards of professional conduct”, rather than a code.

[Vai al sommario](#)

47. The CCJE considers that the preparation of such statements is to be encouraged in each country, even though they are not the only way of disseminating rules of professional conduct, since:

- appropriate basic and further training should play a part in the preparation and dissemination of rules of professional conduct[6];

- in States where they exist, judicial inspectorates, on the basis of their observations of judges' behaviour, could contribute to the development of ethical thinking; their views could be made known through their annual reports;

- through its decisions, the independent authority described in the European Charter on the Statute for Judges, if it is involved in disciplinary proceedings, outlines judges' duties and obligations; if these decisions were published in an appropriate form, awareness of the values underlying them could be raised more effectively;

- high-level groups, consisting of representatives of different interests involved in the administration of justice, could be set up to consider ethical issues and their conclusions disseminated;

- professional associations should act as forums for the discussion of judges' responsibilities and deontology; they should provide wide dissemination of rules of conduct within judicial circles.

48. The CCJE would like to stress that, in order to provide the necessary protection of judges' independence, any statement of standards of professional conduct should be based on two fundamental principles:

- i) firstly, it should address basic principles of professional conduct. It should recognise the general impossibility of compiling complete lists of pre-determined activities which judges are forbidden from pursuing; the principles set out should serve as self-regulatory instruments for judges, i.e. general rules that guide their activities. Further, although there is both an overlap and an interplay, principles of conduct should remain independent of the disciplinary rules applicable to judges in the sense that failure to observe one of such principles

should not of itself constitute a disciplinary infringement or a civil or criminal offence;

ii) secondly, principles of professional conduct should be drawn up by the judges themselves. They should be self-regulatory instruments generated by the judiciary itself, enabling the judicial authority to acquire legitimacy by operating within a framework of generally accepted ethical standards. Broad consultation should be organised, possibly under the aegis of a person or body as stated in paragraph 29, which could also be responsible for explaining and interpreting the statement of standards of professional conduct.

3°) Conclusions on the standards of conduct

49. The CCJE is of the opinion that:

i) judges should be guided in their activities by principles of professional conduct,

ii) such principles should offer judges guidelines on how to proceed, thereby enabling them to overcome the difficulties they are faced with as regards their independence and impartiality,

iii) the said principles should be drawn up by the judges themselves and be totally separate from the judges' disciplinary system,

iv) it is desirable to establish in each country one or more bodies or persons within the judiciary to advise judges confronted with a problem related to professional ethics or compatibility of non judicial activities with their status.

50. As regards the rules of conduct of every judge, the CCJE is of the opinion that:

i) each individual judge should do everything to uphold judicial independence at both the institutional and the individual level,

[Vai al sommario](#)

- ii) judges should behave with integrity in office and in their private lives,
- iii) they should at all times adopt an approach which both is and appears impartial,
- iv) they should discharge their duties without favouritism and without actual or apparent prejudice or bias,
- v) their decisions should be reached by taking into account all considerations material to the application of the relevant rules of law, and excluding from account all immaterial considerations,
- vi) they should show the consideration due to all persons taking part in the judicial proceedings or affected by these proceedings,
- vii) they should discharge their duties with due respect for the equal treatment of parties, by avoiding any bias and any discrimination, maintaining a balance between the parties and ensuring each a fair hearing,
- viii) they should show circumspection in their relations with the media, maintain their independence and impartiality by refraining from any personal exploitation of any relations with the media and from making any unjustified comments on the cases they are dealing with,
- ix) they should ensure they maintain a high degree of professional competence,
- x) they should have a high degree of professional awareness and be subject to an obligation of diligence in order to comply with the requirement to deliver their judgments in a reasonable time,
- xi) they should devote the most of their working time to their judicial functions, including associated activities,

xii) they should refrain from any political activity which could compromise their independence and cause detriment to their image of impartiality.

B. CRIMINAL, CIVIL AND DISCIPLINARY LIABILITY OF JUDGES

4°) What criminal, civil and disciplinary liability should apply to judges?

51. The corollary of the powers and the trust conferred by society upon judges is that there should be some means of holding judges responsible, and even removing them from office, in cases of misbehaviour so gross as to justify such a course. The need for caution in the recognition of any such liability arises from the need to maintain judicial independence and freedom from undue pressure. Against this background, the CCJE considers in turn the topics of criminal, civil and disciplinary liability. In practice, it is the potential disciplinary liability of judges which is most important.

[Vai al sommario](#)

a. Criminal liability

52. Judges who in the conduct of their office commit what would in any circumstances be regarded as crimes (e.g. accept bribes) cannot claim immunity from ordinary criminal process. The answers to questionnaire show that in some countries even well-intentioned judicial failings could constitute crimes. Thus, in Sweden and Austria judges (being assimilated to other public functionaries) can be punished (e.g. by fine) in some cases of gross negligence (e.g. involving putting or keeping someone in prison for too long).

53. Nevertheless, while current practice does not therefore entirely exclude criminal liability on the part of judges for unintentional failings in the exercise of their functions, the CCJE does not regard the introduction of such liability as either generally acceptable or to be encouraged. A judge should not have to operate under the threat of a financial penalty, still less imprisonment, the presence of which may, however sub-consciously, affect his judgment.

54. The vexatious pursuit of criminal proceedings against a judge whom a litigant dislikes has become common in some European states. The CCJE

considers that in countries where a criminal investigation or proceedings can be started at the instigation of a private individual, there should be a mechanism for preventing or stopping such investigation or proceedings against a judge relating to the purported performance of his or her office where there is no proper case for suggesting that any criminal liability exists on the part of the judge.

b. Civil liability

55. Similar considerations to those identified in paragraph 53 apply to the imposition on judges personally of civil liability for the consequences of their wrong decisions or for other failings (e.g. excessive delay). As a general principle, judges personally should enjoy absolute freedom from liability in respect of claims made directly against them relating to their exercise in good faith of their functions. Judicial errors, whether in respect of jurisdiction or procedure, in ascertaining or applying the law or in evaluating evidence, should be dealt with by an appeal; other judicial failings which cannot be rectified in this way (including e.g. excessive delay) should, at most, lead to a claim by the dissatisfied litigant against the State. That the state may, in some circumstances, be liable under the European Convention of Human Rights, to compensate a litigant, is a different matter, with which this opinion is not directly concerned.

56. There are however European countries, in which judges may incur civil liability for grossly wrong decisions or other gross failings^[7], particularly at the instance of the state, after the dissatisfied litigant has established a right to compensation against the state. Thus, for example, in the Czech Republic the state may be held liable for damages caused by a judge's illegal decision or incorrect judicial action, but may claim recourse from the judge if and after the judge's misconduct has been established in criminal or disciplinary proceedings. In Italy, the state may, under certain conditions, claim to be reimbursed by a judge who has rendered it liable by either wilful deceit or "gross negligence", subject in the latter case to a potential limitation of liability.

57. The European Charter on the statute for judges contemplates the possibility of recourse proceedings of this nature in paragraph 5.2 of its text - with the safeguard that prior agreement should be obtained from an independent authority with substantial judicial representation, such as that commended in paragraph 43 of the CCJE's opinion no. 1 (2001). The commentary to the Charter emphasises in its paragraph 5.2 the need to restrict judges' civil liability to (a) reimbursing the state for (b) "gross and inexcusable negligence" by way of (c)

legal proceedings (d) requiring the prior agreement of such an independent authority. The CCJE endorses all these points, and goes further. The application of concepts such as gross or inexcusable negligence is often difficult. If there was any potential for a recourse action by the state, the judge would be bound to have to become closely concerned at the stage when a claim was made against the state. The CCJE's conclusion is that it is not appropriate for a judge to be exposed, in respect of the purported exercise of judicial functions, to any personal liability, even by way of reimbursement of the state, except in a case of wilful default.

c. Disciplinary liability

58. All legal systems need some form of disciplinary system, although it is evident from the answers given by different member states to the questionnaires that the need is much more directly felt in some, as opposed to other, member states. There is in this connection a basic distinction between common-law countries, with smaller professional judiciaries appointed from the ranks of experienced practitioners, and civil law countries with larger and on average younger, career judiciaries.

[Vai al
sommario](#)

59. The questions which arise are:

- i) What conduct is it that should render a judge liable to disciplinary proceedings?
- ii) By whom and how should such proceedings be initiated?
- iii) By whom and how should they be determined?
- iv) What sanctions should be available for misconduct established in disciplinary proceedings?

60. As to question (i), the first point which the CCJE identifies (repeating in substance a point made earlier in this opinion) is that it is incorrect to correlate breaches of proper professional standards with misconduct giving rise potentially to disciplinary sanctions. Professional standards, which have been the subject of the first part of this opinion, represent best practice, which all judges should aim

to develop and towards which all judges should aspire. It would discourage the future development of such standards and misunderstand their purpose to equate them with misconduct justifying disciplinary proceedings. In order to justify disciplinary proceedings, misconduct must be serious and flagrant, in a way which cannot be posited simply because there has been a failure to observe professional standards set out in guidelines such as those discussed in the first part of this opinion.[8]

61. This is not to say that breach of the professional standards identified in this opinion may not be of considerable relevance, where it is alleged that there has been misconduct sufficient to justify and require disciplinary sanction. Some of the answers to questionnaires recognise this explicitly: for example, professional standards are described as having "a certain authority" in disciplinary proceedings in Lithuania and as constituting a way "of helping the judge hearing disciplinary proceedings by illuminating the provisions of the law on judges" in Estonia. They have also been used in disciplinary proceedings in Moldova. (On the other hand, the Ukrainian and Slovakian answers deny that there is any relationship between the two).

62. In some countries, separate systems have even been established to try to regulate or enforce professional standards. In Slovenia, failure to observe such standards may attract a sanction before a "Court of Honour" within the Judges' Association, and not before the judges' disciplinary body. In the Czech Republic, in a particularly serious situation of non-observance of the rules of professional conduct, a judge may be excluded from the "Judges' Union", which is the source of these principles.

63. The second point which the CCJE identifies is that it is for each State to specify by law what conduct may give rise to disciplinary action. The CCJE notes that in some countries attempts have been made to specify in detail all conduct that might give grounds for disciplinary proceedings leading to some form of sanction. Thus, the Turkish law on Judges and Prosecutors specifies gradations of offence (including for example staying away from work without excuse for various lengths of period) with matching gradations of sanction, ranging from a warning, through condemnation [i.e. reprimand], various effects on promotion to transfer and finally dismissal. Similarly, a recent 2002 law in Slovenia seeks to give effect to the general principle *nulla poena sine lege* by specifying 27 categories of disciplinary offence. It is, however, very noticeable in all such attempts that, ultimately, they all resort to general "catch-all" formulations which raise questions of judgment and degree. The CCJE does not itself consider

that it is necessary (either by virtue of the principle *nulla poena sine lege* or on any other basis) or even possible to seek to specify in precise or detailed terms at a European level the nature of all misconduct that could lead to disciplinary proceedings and sanctions. The essence of disciplinary proceedings lies in conduct fundamentally contrary to that to be expected of a professional in the position of the person who has allegedly misconducted him or herself.

64. At first sight, Principle VI.2 of Recommendation No. R (94) 12 might be thought to suggest that precise grounds for disciplinary proceedings should always “be defined” in advance “in precise terms by the law”. The CCJE fully accepts that precise reasons must be given for any disciplinary action, as and when it is proposed to be or is brought. But, as it has said, it does not conceive it to be necessary or even possible at the European level to seek to define all such potential reasons in advance in other terms than the general formulations currently adopted in most European countries. In that respect therefore, the CCJE has concluded that the aim stated in paragraph 60 c) of its Opinion No. 1 (2001) cannot be pursued at a European level.

65. Further definition by individual member States by law of the precise reasons for disciplinary action as recommended by Recommendation No. R (94) 12 appears, however, to be desirable. At present, the grounds for disciplinary action are usually stated in terms of great generality.

66. The CCJE next considers question (ii): by whom and how should disciplinary proceedings be initiated? Disciplinary proceedings are in some countries brought by the Ministry of Justice, in others they are instigated by or in conjunction with certain judges or councils of judges or prosecutors, such as the First President of the Court of Appeal in France or the General Public Prosecutor in Italy. In England, the initiator is the Lord Chancellor, but he has agreed only to initiate disciplinary action with the concurrence of the Lord Chief Justice.

67. An important question is what if any steps can be taken by persons alleging that they have suffered by reason of a judge's professional error. Such persons must have the right to bring any complaint they have to the person or body responsible for initiating disciplinary action. But they cannot have a right themselves to initiate or insist upon disciplinary action. There must be a filter, or judges could often find themselves facing disciplinary proceedings, brought at the instance of disappointed litigants.

[Vai al
sommario](#)

68. The CCJE considers that the procedures leading to the initiation of disciplinary action need greater formalisation. It proposes that countries should envisage introducing a specific body or person in each country with responsibility for receiving complaints, for obtaining the representations of the judge concerned upon them and for deciding in their light whether or not there is a sufficient case against the judge to call for the initiation of disciplinary action, in which case it would pass the matter to the disciplinary authority.

69. The next question (iii) is: by whom and how should disciplinary proceedings be determined? A whole section of the United Nations Basic Principles is devoted to discipline, suspension and removal. Article 17 recognises judges' "right to a fair hearing". Under Article 19, "all disciplinary (...) proceedings shall be determined in accordance with established standards of judicial conduct". Finally, Article 20 sets out the principle that "decisions in disciplinary, suspension or removal proceedings should be subject to an independent review". At the European level, guidance is provided in Principle VI of Recommendation No. R (94) 12, which recommends that disciplinary measures should be dealt with by "a special competent body which has as its task to apply any disciplinary sanctions and measures, where they are not dealt with by a court, and whose decisions shall be controlled by a superior judicial organ, or which is a superior judicial organ itself" and that judges should in this connection benefit, at the least, by protections equivalent to those afforded under Article 6.1 of the Convention on Human Rights. Further, the CCJE emphasises in this context that disciplinary measures include any measures adversely affecting a judge's status or career, including transfer of court, loss of promotion rights or pay.

70. The replies to the questionnaire show that, in some countries, discipline is ensured by courts specialising in cases of this type: the disciplinary committee of the Supreme Court (Estonia, Slovenia - where each level is represented). In Ukraine, there is a committee including judges of the same level of jurisdiction as the judge concerned. In Slovakia, there are now two tiers of committee, one of three judges, the second of five Supreme Court judges. In Lithuania, there is a committee of judges from the various tiers of general jurisdiction and administrative courts. In some countries, judgment is given by a Judicial Council, sitting as a disciplinary court (Moldova, France, Portugal).[9]

71. The CCJE has already expressed the view that disciplinary proceedings against any judge should only be determined by an independent authority (or "tribunal") operating procedures which guarantee full rights of defence - see para. 60(b) of CCJE Opinion No. 1 (2001) on standards concerning

[Vai al sommario](#)

the independence of the judiciary and the irremovability of judges. It also considers that the body responsible for appointing such a tribunal can and should be the independent body (with substantial judicial representation chosen democratically by other judges) which, as the CCJE advocated in paragraph 46 of its first Opinion, should generally be responsible for appointing judges. That in no way excludes the inclusion in the membership of a disciplinary tribunal of persons other than judges (thus averting the risk of corporatism), always provided that such other persons are not members of the legislature, government or administration.

72. In some countries, the initial disciplinary body is the highest judicial body (the Supreme Court). The CCJE considers that the arrangements regarding disciplinary proceedings in each country should be such as to allow an appeal from the initial disciplinary body (whether that is itself an authority, tribunal or court) to a court.

73. The final question (iv) is: what sanctions should be available for misconduct established in disciplinary proceedings? The answers to questionnaire reveal wide differences, no doubt reflecting the different legal systems and exigencies. In common law systems, with small, homogeneous judiciaries composed of senior and experienced practitioners, the only formal sanction evidently found to be necessary (and then only as a remote back-up possibility) is the extreme measure of removal, but informal warnings or contact can prove very effective. In other countries, with larger, much more disparate and in some cases less experienced judiciaries, a gradation of formally expressed sanctions is found appropriate, sometimes even including financial penalties.

74. The European Charter on the Statute for Judges (Article 5.1) states that "the scale of sanctions which may be imposed is set out in the statute and must be subject to the principle of proportionality". Some examples of possible sanctions appear in Recommendation No. R (94) 12 (Principle VI.1). The CCJE endorses the need for each jurisdiction to identify the sanctions permissible under its own disciplinary system, and for such sanctions to be, both in principle and in application, proportionate. But it does not consider that any definitive list can or should be attempted at the European level.

5°) Conclusions on liability

[Vai al
sommario](#)

75. As regards criminal liability, the CCJE considers that:

- i) judges should be criminally liable in ordinary law for offences committed outside their judicial office;
- ii) criminal liability should not be imposed on judges for unintentional failings in the exercise of their functions.

76. As regards civil liability, the CCJE considers that, bearing in mind the principle of independence:

i) the remedy for judicial errors (whether in respect of jurisdiction, substance or procedure) should lie in an appropriate system of appeals (whether with or without permission of the court);

ii) any remedy for other failings in the administration of justice (including for example excessive delay) lies only against the state;

iii) it is not appropriate for a judge to be exposed, in respect of the purported exercise of judicial functions, to any personal liability, even by way of reimbursement of the state, except in a case of wilful default.

77. As regards disciplinary liability, the CCJE considers that:

i) in each country the statute or fundamental charter applicable to judges should define, as far as possible in specific terms, the failings that may give rise to disciplinary sanctions as well as the procedures to be followed;

ii) as regard the institution of disciplinary proceedings, countries should envisage introducing a specific body or person with responsibility for receiving complaints, for obtaining the representations of the judge and for considering in their light whether or not there is a sufficient case against the judge to call for the initiation of such proceedings;

iii) any disciplinary proceedings initiated should be determined by an independent authority or tribunal, operating a procedure guaranteeing full rights of defence;

iv) when such authority or tribunal is not itself a court, then its members should be appointed by the independent authority (with substantial judicial representation chosen democratically by other judges) advocated by the CCJE in paragraph 46 of its Opinion N° 1 (2001);

v) the arrangements regarding disciplinary proceedings in each country should be such as to allow an appeal from the initial disciplinary body (whether that is itself an authority, tribunal or court) to a court;

vi) the sanctions available to such authority in a case of a proven misconduct should be defined, as far as possible in specific terms, by the statute or fundamental charter of judges, and should be applied in a proportionate manner.

[Vai al sommario](#)

The Bangalore principles of judicial conduct 2002

(The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2001 adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Round Table Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002)

WHEREAS the Universal Declaration of Human Rights recognizes as fundamental the principle that everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of rights and obligations and of any criminal charge.

WHEREAS the International Covenant on Civil and Political Rights guarantees that all persons shall be equal before the courts, and that in the determination of any criminal charge or of rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled, without undue delay, to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law.

WHEREAS the foregoing fundamental principles and rights are also recognized or reflected in regional human rights instruments, in domestic constitutional, statutory and common law, and in judicial conventions and traditions.

WHEREAS the importance of a competent, independent and impartial judiciary to the protection of human rights is given emphasis by the fact that the implementation of all the other rights ultimately depends upon the proper administration of justice.

WHEREAS a competent, independent and impartial judiciary is likewise essential if the courts are to fulfil their role in upholding constitutionalism and the rule of law.

WHEREAS public confidence in the judicial system and in the moral authority and integrity of the judiciary is of the utmost importance in a modern democratic society.

WHEREAS it is essential that judges, individually and collectively, respect and honour judicial office as a public trust and strive to enhance and maintain confidence in the judicial system.

WHEREAS the primary responsibility for the promotion and maintenance of high standards of judicial conduct lies with the judiciary in each country.

AND WHEREAS the United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary are designed to secure and promote the independence of the judiciary, and are addressed primarily to States.

[Vai al
sommario](#)

THE FOLLOWING PRINCIPLES are intended to establish standards for ethical conduct of judges. They are designed to provide guidance to judges and to afford the judiciary a framework for regulating judicial conduct. They are also intended to assist members of the executive and the legislature, and lawyers and the public in general, to better understand and support the judiciary. These principles presuppose that judges are accountable for their conduct to appropriate institutions established to maintain judicial standards, which are themselves independent and impartial, and are intended to supplement and not to derogate from existing rules of law and conduct which bind the judge.

Value 1:

INDEPENDENCE

Principle:

Judicial independence is a pre-requisite to the rule of law and a fundamental guarantee of a fair trial. A

judge shall therefore uphold and exemplify judicial independence in both its individual and institutional

aspects.

Application:

1.1 A judge shall exercise the judicial function independently on the basis of the judge's assessment of the facts and in accordance with a conscientious understanding of the law, free of any extraneous influences, inducements, pressures, threats or interference, direct or indirect, from any quarter or for any reason.

1.2 A judge shall be independent in relation to society in general and in relation to the particular parties to a dispute which the judge has to adjudicate.

1.3 A judge shall not only be free from inappropriate connections with, and influence by, the executive and legislative branches of government, but must also appear to a reasonable observer to be free therefrom.

1.4 In performing judicial duties, a judge shall be independent of judicial colleagues in respect of decisions which the judge is obliged to make independently.

1.5 A judge shall encourage and uphold safeguards for the discharge of judicial duties in order to maintain and enhance the institutional and operational independence of the judiciary.

1.6 A judge shall exhibit and promote high standards of judicial conduct in order to reinforce public confidence in the judiciary which is fundamental to the maintenance of judicial independence.

[Vai al
sommario](#)

Value 2:

IMPARTIALITY

Principle:

Impartiality is essential to the proper discharge of the judicial office. It applies not only to the decision itself but also to the process by which the decision is made.

Application:

2.1 A judge shall perform his or her judicial duties without favour, bias or prejudice.

2.2 A judge shall ensure that his or her conduct, both in and out of court, maintains and enhances the confidence of the public, the legal profession and litigants in the impartiality of the judge and of the judiciary.

2.3 A judge shall, so far as is reasonable, so conduct himself or herself as to minimise the occasions on which it will be necessary for the judge to be disqualified from hearing or deciding cases.

2.4 A judge shall not knowingly, while a proceeding is before, or could come before, the judge, make any comment that might reasonably be expected to affect the outcome of such proceeding or impair the manifest fairness of the process. Nor shall the judge make any comment in public or otherwise that might affect the fair trial of any person or issue.

2.5 A judge shall disqualify himself or herself from participating in any proceedings in which the judge is unable to decide the matter impartially or in which it may appear to a reasonable observer that the judge is unable to decide the matter impartially. Such proceedings include, but are not limited to, instances where

2.5.1 the judge has actual bias or prejudice concerning a party or personal knowledge of disputed evidentiary facts concerning the proceedings;

2.5.2 the judge previously served as a lawyer or was a material witness in the matter in controversy; or

2.5.3 the judge, or a member of the judge's family, has an economic interest in the outcome of the matter in controversy:

Provided that disqualification of a judge shall not be required if no other tribunal can be constituted to deal with the case or, because of urgent circumstances, failure to act could lead to a serious miscarriage of justice.

Value 3:

INTEGRITY

[Vai al
sommario](#)

Principle:

Integrity is essential to the proper discharge of the judicial office.

Application:

3.1 A judge shall ensure that his or her conduct is above reproach in the view of a reasonable observer.

3.2 The behaviour and conduct of a judge must reaffirm the people's faith in the integrity of the judiciary. Justice must not merely be done but must also be seen to be done.

Value 4:

PROPRIETY

Principle:

Propriety, and the appearance of propriety, are essential to the performance of all of the activities of a judge.

4.1 A judge shall avoid impropriety and the appearance of impropriety in all of the judge's activities.

4.2. As a subject of constant public scrutiny, a judge must accept personal restrictions that might be viewed as burdensome by the ordinary citizen and should do so freely and willingly. In particular, a judge shall conduct himself or herself in a way that is consistent with the dignity of the judicial office.

4.3. A judge shall, in his or her personal relations with individual members of the legal profession who practise regularly in the judge's court, avoid situations which might reasonably give rise to the suspicion or appearance of favouritism or partiality.

4.4 A judge shall not participate in the determination of a case in which any member of the judge's family represents a litigant or is associated in any manner with the case.

4.5 A judge shall not allow the use of the judge's residence by a member of the legal profession to receive clients or other members of the legal profession.

4.6 A judge, like any other citizen, is entitled to freedom of expression, belief, association and assembly, but in exercising such rights, a judge shall always conduct himself or herself in such a manner as to preserve the dignity of the judicial office and the impartiality and independence of the judiciary.

4.7 A judge shall inform himself or herself about the judge's personal and fiduciary financial interests and shall make reasonable efforts to be informed about the financial interests of members of the judge's family.

[Vai al
sommario](#)

4.8 A judge shall not allow the judge's family, social or other relationships improperly to influence the judge's judicial conduct and judgment as a judge.

4.9 A judge shall not use or lend the prestige of the judicial office to advance the private interests of the judge, a member of the judge's family or of anyone else, nor shall a judge convey or permit others to convey the impression that anyone is in a special position improperly to influence the judge in the performance of judicial duties.

4.10 Confidential information acquired by a judge in the judge's judicial capacity shall not be used or disclosed by the judge for any other purpose not related to the judge's judicial duties.

4.11 Subject to the proper performance of judicial duties, a judge may:

4.11.1 write, lecture, teach and participate in activities concerning the law, the legal system, the administration of justice or related matters;

4.11.2 appear at a public hearing before an official body concerned with matters relating to the law, the legal system, the administration of justice or related matters;

4.11.3 serve as a member of an official body, or other government commission, committee or advisory body, if such membership is not inconsistent with the perceived impartiality and political neutrality of a judge;
or

4.11.4 engage in other activities if such activities do not detract from the dignity of the judicial office or otherwise interfere with the performance of judicial duties.

4.12 A judge shall not practise law whilst the holder of judicial office.

4.13 A judge may form or join associations of judges or participate in other organisations representing the interests of judges.

4.14 A judge and members of the judge's family, shall neither ask for, nor accept, any gift, bequest, loan or favour in relation to anything done or to be done or omitted to be done by the judge in connection with the performance of judicial duties.

4.15 A judge shall not knowingly permit court staff or others subject to the judge's influence, direction or authority, to ask for, or accept, any gift, bequest, loan or favour in relation to anything done or to be done or omitted to be done in connection with his or her duties or functions.

4.16 Subject to law and to any legal requirements of public disclosure, a judge may receive a token gift, award or benefit as appropriate to the occasion on which it is made provided that such gift, award or benefit might not reasonably be

perceived as intended to influence the judge in the performance of judicial duties or otherwise give rise to an appearance of partiality.

Value 5:

EQUALITY

Principle:

Ensuring equality of treatment to all before the courts is essential to the due performance of the judicial office.

Application:

5.1 A judge shall be aware of, and understand, diversity in society and differences arising from various sources, including but not limited to race, colour, sex, religion, national origin, caste, disability, age, marital status, sexual orientation, social and economic status and other like causes ("irrelevant grounds").

5.2 A judge shall not, in the performance of judicial duties, by words or conduct, manifest bias or prejudice towards any person or group on irrelevant grounds.

5.3 A judge shall carry out judicial duties with appropriate consideration for all persons, such as the parties, witnesses, lawyers, court staff and judicial colleagues, without differentiation on any irrelevant ground, immaterial to the proper performance of such duties.

5.4 A judge shall not knowingly permit court staff or others subject to the judge's influence, direction or control to differentiate between persons concerned, in a matter before the judge, on any irrelevant ground.

5.5 A judge shall require lawyers in proceedings before the court to refrain from manifesting, by words or conduct, bias or prejudice based on irrelevant grounds, except such as are legally relevant to an issue in proceedings and may be the subject of legitimate advocacy.

Value 6:

COMPETENCE AND DILIGENCE

Principle:

Competence and diligence are prerequisites to the due performance of judicial office.

Application:

6.1 The judicial duties of a judge take precedence over all other activities.

6.2 A judge shall devote the judge's professional activity to judicial duties, which include not only the performance of judicial functions and responsibilities

[Vai al
sommario](#)

in court and the making of decisions, but also other tasks relevant to the judicial office or the court's operations.

6.3 A judge shall take reasonable steps to maintain and enhance the judge's knowledge, skills and personal qualities necessary for the proper performance of judicial duties, taking advantage for this purpose of the training and other facilities which should be made available, under judicial control, to judges.

6.4 A judge shall keep himself or herself informed about relevant developments of international law, including international conventions and other instruments establishing human rights norms.

6.5 A judge shall perform all judicial duties, including the delivery of reserved decisions, efficiently, fairly and with reasonable promptness.

6.6 A judge shall maintain order and decorum in all proceedings before the court and be patient, dignified and courteous in relation to litigants, jurors, witnesses, lawyers and others with whom the judge deals in an official capacity. The judge shall require similar conduct of legal representatives, court staff and others subject to the judge's influence, direction or control.

6.7 A judge shall not engage in conduct incompatible with the diligent discharge of judicial duties.

[Vai al sommario](#)

IMPLEMENTATION

By reason of the nature of judicial office, effective measures shall be adopted by national judiciaries to provide mechanisms to implement these principles if such mechanisms are not already in existence in their jurisdictions.

DEFINITIONS

In this statement of principles, unless the context otherwise permits or requires, the following meanings shall be attributed to the words used:

"Court staff" includes the personal staff of the judge including law clerks.

"Judge" means any person exercising judicial power, however designated.

"Judge's family" includes a judge's spouse, son, daughter, son-in-law, daughter-in-law, and any other close relative or person who is a companion or employee of the judge and who lives in the judge's household.

"Judge's spouse" includes a domestic partner of the judge or any other person of either sex in a close personal relationship with the judge.

1. At its first meeting held in Vienna in April 2000 on the invitation of the United Nations Centre for International Crime Prevention, and in conjunction with the 10th United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity (comprising Chief Justice Latifur Rahman of Bangladesh, Chief Justice Bhaskar

Rao of Karnataka State in India, Justice Govind Bahadur Shrestha of Nepal, Chief Justice Uwais of Nigeria, Deputy Vice-President Langa of the Constitutional Court of South Africa, Chief Justice Nyalali of Tanzania, and Justice Odoki of Uganda, meeting under the chairmanship of Judge Christopher Weeramantry, Vice-President of the International Court of Justice, with Justice Michael Kirby of the High Court of Australia as rapporteur, and with the participation of Dato' Param Cumaraswamy, UN Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers) recognized the need for a code against which the conduct of judicial officers may be measured. Accordingly, the Judicial Group requested that codes of judicial conduct which had been adopted in some jurisdictions be analyzed, and a report be prepared by the Co-ordinator of the Judicial Integrity Programme, Dr Nihal Jayawickrama, concerning: (a) the core considerations which recur in such codes; and (b) the optional or additional considerations which occur in some, but not all, such codes and which may or may not be suitable for adoption in particular countries.

2. In preparing a draft code of judicial conduct in accordance with the directions set out above, reference was made to several existing codes and international instruments including, in particular, the following:

(a) The Code of Judicial Conduct adopted by the House of Delegates of the American Bar Association, August 1972.

(b) Declaration of Principles of Judicial Independence issued by the Chief Justices of the Australian States and Territories, April 1997.

(c) Code of Conduct for the Judges of the Supreme Court of Bangladesh, prescribed by the Supreme Judicial Council in the exercise of power under Article 96(4)(a) of the Constitution of the People's Republic of Bangladesh, May 2000.

(d) Ethical Principles for Judges, drafted with the cooperation of the Canadian Judges Conference and endorsed by the Canadian Judicial Council, 1998.

(e) The European Charter on the Statute for Judges, Council of Europe, July 1998.

(f) The Idaho Code of Judicial Conduct 1976.

(g) Restatement of Values of Judicial Life adopted by the Chief Justices Conference of India, 1999.

(h) The Iowa Code of Judicial Conduct.

(i) Code of Conduct for Judicial Officers of Kenya, July 1999.

(j) The Judges' Code of Ethics of Malaysia, prescribed by the Yang di-Pertuan Agong on the recommendation of the Chief Justice, the President of the Court of Appeal and the Chief Judges of the High Courts, in the exercise of

[Vai al
sommario](#)

powers conferred by Article 125(3A) of the Federal Constitution of Malaysia, 1994.

(k) The Code of Conduct for Magistrates in Namibia.

(l) Rules Governing Judicial Conduct, New York State, USA.

(m) Code of Conduct for Judicial Officers of the Federal Republic of Nigeria.

(n) Code of Conduct to be observed by Judges of the Supreme Court and of the High Courts of Pakistan.

(o) The Code of Judicial Conduct of the Philippines, September 1989.

(p) The Canons of Judicial Ethics of the Philippines, proposed by the Philippines Bar Association, approved by the Judges of First Instance of Manila, and adopted for the guidance of and observance by the judges under the administrative supervision of the Supreme Court, including municipal judges and city judges.

(q) Yandina Statement: Principles of Independence of the Judiciary in Solomon Islands, November 2000.

(r) Guidelines for Judges of South Africa, issued by the Chief Justice, the President of the Constitutional Court, and the Presidents of High Courts, the Labour Appeal Court, and the Land Claims Court, March 2000.

(s) Code of Conduct for Judicial Officers of Tanzania, adopted by the Judges and Magistrates Conference, 1984.

(t) The Texas Code of Judicial Conduct

(u) Code of Conduct for Judges, Magistrates and Other Judicial Officers of Uganda, adopted by the Judges of the Supreme Court and the High Court, July 1989.

(v) The Code of Conduct of the Judicial Conference of the United States.

(w) The Canons of Judicial Conduct for the Commonwealth of Virginia, adopted and promulgated by the Supreme Court of Virginia, 1998.

(x) The Code of Judicial Conduct adopted by the Supreme Court of the State of Washington, USA, October 1995.

(y) The Judicial (Code of Conduct) Act, enacted by the Parliament of Zambia, December 1999.

(z) Draft Principles on the Independence of the Judiciary ("Siracusa Principles"), prepared by a committee of experts convened by the International Association of Penal Law, the International Commission of Jurists, and the Centre for the Independence of Judges and Lawyers, 1981.

(aa) Minimum Standards of Judicial Independence adopted by the International Bar Association, 1982.

(bb) United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary, endorsed by the UN General Assembly, 1985.

(cc) Draft Universal Declaration on the Independence of Justice ("Singhvi Declaration")

prepared by Mr L.V. Singhvi, UN Special Rapporteur on the Study on the Independence of the Judiciary, 1989.

(dd) The Beijing Statement of Principles of the Independence of the Judiciary in the Lawasia Region, adopted by the 6th Conference of Chief Justices, August 1997.

(ee) The Latimer House Guidelines for the Commonwealth on good practice governing

relations between the Executive, Parliament and the Judiciary in the promotion of good governance, the rule of law and human rights to ensure the effective implementation of the Harare Principles, 1998.

(ff) The Policy Framework for Preventing and Eliminating Corruption and Ensuring the

Impartiality of the Judicial System, adopted by the expert group convened by the Centre for the Independence of Judges and Lawyers, February 2000.

At its second meeting held in Bangalore in February 2001, the Judicial Group (comprising Chief Justice Mainur Reza Chowdhury of Bangladesh, Justice Claire L'Heureux Dube of Canada,

Chief Justice Reddi of Karnataka State in India, Chief Justice Upadhyay of Nepal, Chief Justice Uwais of Nigeria, Deputy Chief Justice Langa of South Africa, Chief Justice Silva of Sri Lanka, Chief Justice Samatta of Tanzania, and Chief Justice Odoki of Uganda, meeting under the chairmanship of Judge Weeramantry, with Justice Kirby as rapporteur, and with the participation of the UN Special Rapporteur and Justice Bhagwati, Chairman of the UN Human Rights Committee, representing the UN High Commissioner for Human Rights) proceeding by way of examination of the draft placed before it, identified the core values, formulated the relevant principles, and agreed on the Bangalore Draft Code of Judicial Conduct. The Judicial Group recognized, however, that since the Bangalore Draft had been developed by judges drawn principally from common law countries, it was essential that it be scrutinized by judges of other legal traditions to enable it to assume the status of a duly authenticated international code of judicial conduct.

[Vai al
sommario](#)

The Bangalore Draft was widely disseminated among judges of both common law and civil law systems and discussed at several judicial conferences. In June 2002, it was reviewed by the Working Party of the Consultative Council of European Judges (CCJE-GT), comprising Vice- President Reissner of the Austrian Association of Judges, Judge Fremr of the High Court in the Czech Republic, President Lacabarats of the Cour d'Appel de Paris in France, Judge Mallmann of the Federal Administrative Court of Germany, Magistrate Sabato of Italy, Judge Virgilijus of the Lithuanian Court of Appeal, Premier Conseiller Wiwinius of the Cour d'Appel of Luxembourg, Juge Conseiller Afonso of the Court of Appeal of Portugal, Justice Ogrizek of the Supreme Court of Slovenia, President Hirschfeldt of the Svea Court of Appeal in Sweden, and Lord Justice Mance of the United Kingdom. On the initiative of the American Bar Association, the Bangalore Draft was translated into the national languages, and reviewed by judges, of the Central and Eastern European countries; in particular, of Bosnia-Herzegovina, Bulgaria,

Croatia, Kosovo, Romania, Serbia and Slovakia.

The Bangalore Draft was revised in the light of the comments received from CCJE-GT and others referred to above; Opinion no.1 (2001) of CCJE on standards concerning the independence of the judiciary; the draft Opinion of CCJE on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality; and by reference to more recent codes of judicial conduct including the Guide to Judicial Conduct published by the Council of Chief Justices of Australia in June 2002, the Model Rules of Conduct for Judges of the Baltic States, the Code of Judicial Ethics for Judges of the People's Republic of China, and the Code of Judicial Ethics of the Macedonian Judges Association.

The revised Bangalore Draft was placed before a Round-Table Meeting of Chief Justices (or their representatives) from the civil law system, held in the Peace Palace in The Hague, Netherlands, in November 2002, with Judge Weeramantry presiding. Those participating were Judge Vladimir de Freitas of the Federal Court of Appeal of Brazil, Chief Justice Iva Brozova of the Supreme Court of the Czech Republic, Chief Justice Mohammad Fathy Naguib of the Supreme Constitutional Court of Egypt, Conseillere Christine Chanet of the Cour de Cassation of France, President Genaro David Gongora Pimentel of the Suprema Corte de Justicia de la Nacion of Mexico, President Mario Mangaze of the Supreme Court of Mozambique, President Pim Haak of the Hoge Raad der Nederlanden, Justice Trond Dolva of the Supreme Court of Norway, and Chief Justice Hilario Davide of the Supreme Court of the Philippines. Also participating in one session were the following Judges of the International Court of Justice:

Judge Ranjeva (Madagascar), Judge Herczegh (Hungary), Judge Fleischhauer (Germany), Judge Koroma (Sierra Leone), Judge Higgins (United Kingdom),

[Vai al
sommario](#)

Judge Rezek (Brazil), Judge Elaraby (Egypt), and Ad-Hoc Judge Frank (USA). The UN Special Rapporteur was in attendance. The "Bangalore Principles of Judicial Conduct" was the product of this meeting.

[Vai al
sommario](#)

Consiglio d'Europa Comitato dei ministri raccomandazione rec (2000)19 del comitato dei ministri agli Stati membri sul ruolo del pubblico ministero nell'ordinamento penale (adottata dal Comitato dei ministri il 6 ottobre 2000, nella 724° riunione dei delegati dei ministri)

Il Comitato dei Ministri, in forza dell'art. 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Ricordando che lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare una maggiore unione fra i suoi membri;

Tenendo a mente che il Consiglio d'Europa ha anche lo scopo di promuovere la prevalenza del diritto, fondamento di qualsiasi vera democrazia;

Considerando che l'ordinamento penale ha un ruolo predominante per la salvaguardia dello Stato di diritto;

Consapevole della necessità comune a tutti gli Stati membri di meglio combattere la criminalità a livello nazionale ed internazionale;

Considerando che a tal fine conviene accrescere l'efficacia sia degli ordinamenti penali nazionali sia della cooperazione penale internazionale, nel rispetto dei principi definiti nella Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

Consapevole inoltre che il Pubblico Ministero ha un ruolo determinante nell'ordinamento penale come pure nella cooperazione penale internazionale,

Convinto che a tal fine occorre promuovere la definizione di principi comuni per i Pubblici ministeri degli Stati membri;

Tenendo conto dell'insieme di principi e di norme che emergono dai testi che ha adottato nel settore dei problemi penali,

Raccomanda ai governi degli Stati membri di ispirarsi nelle loro legislazioni e nelle prassi relative al ruolo del Pubblico Ministero nell'ordinamento penale, ai seguenti principi:

Mandati del Pubblico Ministero

1. Per « Pubblico ministero » s'intende l'autorità incaricata di vigilare, a nome della società e nell'interesse generale, sull'applicazione della legge quando quest'ultima è sanzionatoria a livello penale, in considerazione da un lato dei diritti degli individui e d'altro lato della necessaria efficacia dell'ordinamento penale.

2. In tutti gli ordinamenti penali, il Pubblico Ministero:

- decide se è il caso d'intentare o di continuare l'azione giudiziale;
- esercita l'azione giudiziale dinanzi ai tribunali

[Vai al sommario](#)

— può ricorrere contro tutte o alcune decisioni di giustizia;

3. In alcuni ordinamenti penali, il Pubblico Ministero, inoltre attua la politica penale nazionale, adattandola se del caso alle realtà regionali o locali;

— conduce, dirige o sovrintende all'inchiesta

— si accerta che le vittime ricevano un aiuto ed un'assistenza effettive;

— decide riguardo a misure alternative all'azione legale

—sovrintende all'esecuzione delle decisioni giudiziali —ecc.

Garanzie riconosciute al Pubblico Ministero per l'esercizio delle sue attività

4. Gli Stati devono prendere ogni provvedimento utile per consentire ai membri dell'ufficio del Pubblico Ministero di adempiere ai loro doveri ed alle loro responsabilità professionali in condizioni di statuto, di organizzazione e con i mezzi, in particolare quelli budgetari, appropriati. Tali condizioni devono essere determinate in stretta concertazione con i rappresentanti del Pubblico Ministero.

5. Gli Stati devono prendere provvedimenti affinché:

a) il reclutamento, la promozione ed il trasferimento dei membri del Pubblico Ministero avvengano secondo procedure eque ed imparziali che consentano di evitare l'intervento di qualsiasi elemento di parte o corporativo, escludendo qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro tipo, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra situazione;

b) lo svolgimento della carriera, le promozioni e la mobilità dei membri dell'ufficio del Pubblico Ministero siano fondati su criteri noti ed obiettivi quali la competenza e l'esperienza;

c) la mobilità dei membri dell'ufficio del Pubblico Ministero tenga conto anche delle esigenze di servizio;

d) la legge garantisca per i membri dell'ufficio del Pubblico Ministero ragionevoli condizioni di servizio, con in particolare uno statuto, una retribuzione ed una pensione conformi all'importanza dei mandati esercitati, nonché un'età di quiescenza adeguata;

e) la legge preveda una procedura disciplinare per i membri dell'ufficio del Pubblico Ministero che garantisca loro una valutazione e decisioni giuste ed obiettive sottoposte ad un controllo indipendente ed imparziale;

j~ i Pubblici Ministeri abbiano accesso ad una procedura di ricorso soddisfacente, comprese se del caso il diritto di adire un tribunale quando il loro

[Vai al sommario](#)

statuto giuridico viene pregiudicato,

g) i membri del Pubblico Ministero e le loro famiglie siano fisicamente protetti dalle autorità quando la loro sicurezza personale è minacciata per via dell'esercizio delle loro funzioni.

6. Gli Stati devono inoltre fare in modo che i membri del pubblico ministero si vedano riconoscere un diritto effettivo alla libertà di espressione, di opinione, di associazione e di riunione. In particolare essi hanno diritto a partecipare a dibattiti pubblici relativi a questioni inerenti al diritto, all'amministrazione della giustizia ed alla promozione e protezione dei diritti dell'uomo; di aderire a qualsiasi organizzazione locale, nazionale o internazionale e di istituirle, e di partecipare a titolo privato alle relative riunioni senza che lo svolgimento della loro carriera possa essere pregiudicato per via della loro appartenenza ad un'organizzazione riconosciuta dalla legge o di qualsiasi azione lecita esercitata in relazione a tale organizzazione. I diritti di cui sopra possono essere oggetto di limitazioni solo se la legge lo dispone, e quando ciò è necessario per garantire il ruolo statutario del Pubblico Ministero. In caso di violazione di tali diritti, vi deve essere la disponibilità di un ricorso effettivo.

7. La formazione professionale è un dovere come pure un diritto per i Pubblici ministeri, sia prima dell'assunzione delle loro mansioni che in modo permanente. Di conseguenza, gli Stati devono prendere misure efficaci per garantire che i membri del Pubblico ministero ricevano un'adeguata formazione prima di entrare in servizio e durante l'esercizio del loro mandato. In particolare, i pubblici ministeri dovrebbero essere debitamente informati su:

- a) i principi ed i doveri deontologici inerenti alle loro funzioni;
- b) la protezione garantita dalla Costituzione e dalla legge agli indiziati, alle vittime ed ai testimoni;
- c) i diritti dell'uomo e le libertà quali enunciate dalla Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, in particolare i diritti enunciate agli artt. 5 e 6 di detta Convenzione;
- d) la teoria e la prassi dell'organizzazione del lavoro, della gestione e delle risorse umane in un contesto giudiziario;
- e) i meccanismi e gli elementi che contribuiscono a dar coerenza alle loro attività.

Inoltre, gli Stati devono prendere provvedimenti concreti in vista di fornire una

formazione addizionale su questioni o settori specifici, alla luce delle circostanze attuali, in considerazione soprattutto delle caratteristiche e dello sviluppo della criminalità e della cooperazione internazionale in materia penale.

[Vai al sommario](#)

8. Per far fronte in modo ottimale alle forme di sviluppo della criminalità, in particolare quella organizzata, la specializzazione dovrebbe essere considerata prioritaria, nell'ambito dell'organizzazione degli uffici del Pubblico ministero, come pure in termini di formazione e di carriera. Va anche sviluppato il ricorso ad équipes di specialisti, comprese squadre pluridisciplinari per assistere il Pubblico ministero nell'esercizio delle sue funzioni.

9. L'organizzazione ed il funzionamento interno del Pubblico Ministero, in particolare per quanto riguarda la distribuzione delle cause e l'assegnazione dei fascicoli, devono corrispondere a condizioni d'imparzialità ed essere guidate dal solo fine di una corretta applicazione dell'ordinamento penale, vigilando sul livello di qualifica giuridica e di specializzazione.

10. Ogni membro dell'ufficio del Pubblico Ministero ha diritto di chiedere che le istruzioni che riceve siano per iscritto. Qualora talune istruzioni dovessero sembrargli illegali o contrarie alla sua coscienza, dovrebbe essere disponibile un'adeguata procedura interna il cui esito potrebbe comportare un'eventuale sostituzione.

Relazioni fra il pubblico ministero ed i poteri esecutivo e legislativo

11. Gli Stati devono fare in modo che i membri dell'ufficio del Pubblico ministero possano adempiere al loro mandato senza ingiustificate interferenze e senza rischiare di incorrere, al di là di quanto ragionevole, in responsabilità civili, penali o di altra natura. Il Pubblico Ministero deve rendere conto, periodicamente e pubblicamente, dell'insieme delle sue attività, in particolare delle modalità di attuazione delle priorità che gli competono.

12. Il Pubblico ministero non deve interferire nelle competenze del potere legislativo e del potere esecutivo.

13. Nei paesi dove il Pubblico ministero da parte del governo o è subordinato a quest'ultimo, gli Stati dovrebbero prendere provvedimenti per garantire che:

a) la natura e la portata dei poteri del governo nei confronti del Pubblico ministero siano precisate dalla legge;

b) il governo eserciti i suoi poteri in modo trasparente ed in conformità ai trattati internazionali, alla legislazione nazionale ed ai principi generali del diritto;

c) tutte le istruzioni di carattere generale emanate dal governo siano per iscritto e pubblicate secondo adeguate modalità;

d) se il governo è abilitato a fornire istruzioni per un'azione giudiziaria in un caso specifico, tali istruzioni siano accompagnate da sufficienti garanzie di trasparenza e di equità secondo le condizioni previste dalla legge nazionale, il

governo essendo ad esempio, tenuto:

- a richiedere preliminarmente il parere scritto del Pubblico ministero competente o dell'organo rappresentativo del corpo;
- a debitamente motivare le sue istruzioni scritte, in particolare quando divergono da tale parere ed ad inoltrarle per via gerarchica;
- prima dell'udienza, a depositare nel fascicolo della procedura penale le istruzioni

ed i pareri e sottopone al contraddittorio;

e) il Pubblico Ministero conservi la facoltà di sottoporre alla giurisdizione qualsiasi argomento giuridico, anche nei casi in cui, avendo investito la giurisdizione per iscritto, egli ha l'obbligo di farlo in conformità alle istruzioni ricevute;

I) le istruzioni di non procedere in un determinato caso, siano in linea di massima vietate; in ogni caso, tali istruzioni, del resto eccezionali, devono essere sottoposte non solo alle regole enunciate ai paragrafi d) ed e) ma anche ad un controllo specifico, allo scopo, in particolare, di garantirne la trasparenza.

14. Nei paesi dove il Pubblico ministero è indipendente dal governo, lo Stato dovrebbe prendere provvedimenti affinché la natura e la portata dell'indipendenza del Pubblico Ministero siano specificate dalla legge.

15. Per favorire l'equità e l'efficacia della politica penale, il Pubblico ministero deve cooperare con i servizi e le istituzioni dello Stato, in conformità alla legge.

16. Il pubblico ministero deve comunque essere in grado di esercitare senza impedimenti procedimenti contro agenti dello Stato per reati commessi dagli stessi, in particolare reati di corruzione, di abuso di potere, evidenti violazioni dei diritti dell'uomo ed altri reati ammessi dal diritto internazionale.

Relazioni fra il Pubblico ministero ed i giudici

17. Gli Stati prendono provvedimenti affinché lo *status* giuridico, la competenza ed il ruolo procedurale dei Pubblici ministeri siano stabiliti dalla legge in modo tale che non vi possano essere dubbi fondati sull'indipendenza e l'imparzialità dei giudici. In particolare, gli Stati garantiscono che nessuno possa contestualmente esercitare le funzioni di Pubblico ministero e di giudice.

18. Tuttavia, se l'ordinamento giuridico lo consente, gli Stati devono prendere provvedimenti concreti al fine di consentire ad una stessa persona di svolgere successivamente le funzioni di Pubblico ministero e quelle di giudice, o viceversa. Tali cambiamenti di funzione possono intervenire solo su richiesta formale della persona interessata e nel rispetto delle garanzie.

[Vai al
sommario](#)

19. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono rispettare l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici; in particolare essi non possono esprimere dubbi sulle decisioni giudiziali o ostacolare la loro esecuzione, salvo quando esercitano i loro diritti di appello o invocano altre procedure declaratorie.

20. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono far prova di obiettività e di equità durante i procedimenti giudiziari. In modo particolare devono accertarsi che il tribunale disponga di tutti gli elementi di fatto o di diritto necessari per una corretta amministrazione della giustizia.

Relazioni fra il Pubblico Ministero e la polizia

21. In linea di massima il Pubblico ministero deve controllare la legalità delle inchieste di polizia, almeno quando decide d'intentare o di proseguire l'azione pubblica. A tale riguardo deve anche controllare il modo in cui la polizia rispetta i diritti dell'uomo.

22. Nei paesi dove la polizia è posta sotto l'autorità del Pubblico Ministero o quando le inchieste di polizia sono dirette o controllate da quest'ultimo, lo stato prende provvedimenti affinché il Pubblico ministero possa:

a) dare istruzioni utili ai servizi di polizia per un'applicazione effettiva delle priorità di politica penale ove si tratti in particolare della delucidazione di determinate questioni, delle modalità di ricerca delle prove, degli effettivi da utilizzare, della durata delle

inchieste, dell'informazione del Pubblico ministero, ecc.;

b) in caso di pluralità di servizi, assegnare un'inchiesta individuale al servizio di polizia che ritiene adeguato;

c) procedere alle valutazioni ed ai controlli necessari per monitorizzare l'osservanza delle sue istruzioni e della legge;

d) sanzionare o se del caso far sanzionare eventuali violazioni.

23. Gli Stati, in cui la polizia è indipendente dal Pubblico Ministero prendono provvedimenti affinché il Pubblico ministero e la polizia cooperino in modo adeguato ed efficace.

Doveri e responsabilità del Pubblico ministero nei confronti dei singoli giudicabili

24. Nell'esercizio del suo mandato, il Pubblico ministero deve in particolare:

a) agire in modo equo, imparziale ed obiettivo;

b) rispettare e far proteggere i diritti dell'uomo come enunciati dalla Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

c) vigilare affinché l'ordinamento penale funzioni con la massima celerità possibile.

[Vai al sommario](#)

25. Il Pubblico ministero si astiene da ogni discriminazione fondata su qualsiasi motivo, come il sesso, la razza, il colore della pelle, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro tipo, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita, la salute, l'invalidità o ogni altra qualità.

26. Il Pubblico ministero vigila sull'uguaglianza di ciascuno davanti alla legge, tiene debitamente conto della situazione dell'indiziato, considera tutti gli elementi del caso suscettibili di rilevare, a prescindere che tali elementi siano a favore o a carico della persona sospetta.

27. Il Pubblico ministero non può intentare o proseguire procedimenti quando un'istruttoria imparziale ha dimostrato che le accuse erano infondate.

28. Il Pubblico ministero non può utilizzare contro gli indiziati le prove che sa, o che può ragionevolmente supporre siano state ottenute avvalendosi di metodi contrari alla legge. In caso di dubbio, il Pubblico ministero deve chiedere al tribunale di pronunciarsi sulla liceità di questa prova.

29. Il Pubblico ministero vigila sul rispetto del principio dell'uguaglianza delle armi, in particolare trasmettendo alle altre parti. — salvo eccezioni previste dalla legge — le informazioni in suo possesso eventualmente suscettibili di incidere su un equo svolgimento del processo.

30. Il Pubblico ministero mantiene nei confronti di terzi la confidenzialità delle informazioni raccolte, in particolare quando sia in causa una presunzione d'innocenza, a meno che tali informazioni debbano essere comunicate nell'interesse della giustizia o in base alla legge.

31. Quando il Pubblico ministero è abilitato a prendere provvedimenti che interferiscono nei diritti e nelle libertà fondamentali dell'indiziato tali provvedimenti devono poter essere assoggettati ad un controllo giudiziario.

32. Il Pubblico ministero deve tenere debitamente conto degli interessi dei testimoni, in particolare decidere o favorire misure per tutelare la loro integrità fisica e la loro vita privata, o accertarsi che tali misure siano state adottate.

33. Il Pubblico ministero deve tenere debitamente conto dell'opinione e delle preoccupazioni delle vittime quando i loro interessi personali sono stati danneggiati e accertarsi che le vittime siano informate dei loro diritti e dell'andamento della procedura, o favorire questa informativa.

34. Le parti interessate al caso quando sono riconosciute in quanto tali o sono identificabili, in modo particolare le vittime, devono avere la possibilità di contestare la decisione adottata dal Pubblico ministero di non intentare procedimenti, detta contestazione può avvenire se del caso dopo un controllo gerarchico sia nell'ambito di un controllo giurisdizionale sia autorizzando le parti ad intentare esse stesse i procedimenti.

[Vai al sommario](#)

35. Gli Stati devono vigilare affinché l'esercizio delle funzioni di membro del Pubblico ministero sia regolamentato da un « codice di condotta ». Le inadempienze a questo codice possono dar luogo a sanzioni appropriate in conformità al punto 5 di cui sopra. Il modo in cui i membri del Pubblico ministero esercitano le loro funzioni deve peraltro essere oggetto di un regolare controllo interno.

36.a) Per favorire l'equità la coerenza e l'efficacia dell'azione del pubblico ministero, gli Stati devono fare in modo di:

— privilegiare un'organizzazione gerarchica senza che tuttavia tale organizzazione comporti la costituzione di strutture burocratiche inefficienti o paralizzanti;

— definire linee direttrici generali relative all'attuazione della politica penale;

— stabilire principi e criteri generali che servano da riferimento alle decisioni nei singoli casi, al fine di evitare qualsiasi arbitrio nel processo decisionale.

b) Tale organizzazione, come pure queste linee direttrici, principi e criteri sono decisi dal Parlamento o dal Governo, oppure, se il diritto nazionale sancisce l'indipendenza del Pubblico Ministero, dagli stessi rappresentanti del Pubblico ministero.

c) Il pubblico è informato di questa organizzazione e di tali linee direttrici, principi e criteri che possono altresì essere comunicati ad ogni singola persona giudicabile dietro richiesta.

Cooperazione internazionale

37. A prescindere dal ruolo che può essere impartito ad altri organi in materia di cooperazione giudiziaria internazionale, devono essere favoriti i contatti diretti fra i membri dell'ufficio del Pubblico ministero nei vari paesi nel quadro di convenzioni internazionali in vigore o, a difetto, in forza di intese pratiche.

38. Dovrebbero essere prese misure in un certo numero di settori al fine di favorire i contatti diretti fra i Pubblici ministeri nell'ambito della cooperazione giudiziaria internazionale. Tali misure, in particolare dovrebbero consistere nel:

a) diffondere la documentazione;

b) compilare una lista di contatti e di indirizzi indicando i nomi degli interlocutori competenti nelle varie Procure nonché la loro specializzazione, il loro settore di responsabilità, ecc.;

c) istituire contatti personali e periodici fra i Pubblici ministeri dei vari paesi, in particolare lo svolgimento di riunioni regolari fra i Procuratori generali;

d) organizzare sedute di formazione professionale e di sensibilizzazione;

e) creare e potenziare l'incarico di magistrato di collegamento, in sede

all'estero;

- f) insegnare le lingue straniere;
- g) sviluppare trasmissioni per via elettronica;
- h) organizzare seminari di lavoro con altri Stati sia sulle questioni di assistenza giudiziaria che sulle questioni penali comuni.

39. Al fine di migliorare la razionalizzazione ed ottenere il coordinamento delle procedure di reciproca assistenza giudiziaria, occorre fare ogni sforzo per:

a) promuovere fra i membri dell'ufficio del Pubblico ministero, la consapevolezza di dover attivamente partecipare alla cooperazione internazionale;

b) favorire la specializzazione di alcuni membri del Pubblico ministero nel settore della cooperazione internazionale.

A tal fine gli Stati devono fare in modo che il Pubblico ministero dello Stato richiedente, quando è incaricato della cooperazione internazionale, possa rivolgere domande di assistenza giudiziaria direttamente all'autorità dello Stato richiesto, competente per l'attuazione e che quest'ultima possa rimandargli direttamente gli elementi di prova raccolti.

[Vai al sommario](#)

ESPOSIZIONE DEI MOTIVI

Introduzione

Sotto l'autorità del Comitato europeo per i problemi penali (CDPC), il Comitato di esperti sul ruolo del Pubblico Ministero nell'ordinamento penale (PC-PR) è stato incaricato di studiare lo statuto del Pubblico ministero ed il suo ruolo nell'ordinamento penale in vista dell'elaborazione di raccomandazioni.

Il PC-PR si è riunito sette volte fra ottobre 1996 e novembre 1999.

Il Comitato ha sfilato un questionario che è stato distribuito a tutti gli Stati membri. Le risposte hanno costituito la base dei lavori. Una sintesi di tali risposte è allegata al presente esposto dei motivi.

Nella sua ultima riunione, il Comitato ha adottato il progetto di raccomandazione ed il progetto di esposizione dei motivi. Durante la 48^a sessione plenaria (giugno 2000) il CDPC ha esaminato questi testi, ha approvato il progetto di raccomandazione e lo ha sottoposto al Comitato dei Ministri. Ha inoltre adottato l'esposizione dei motivi.

Nella 724^a riunione dei Delegati dei Ministri di ottobre 2000, il Comitato dei Ministri ha adottato il testo della raccomandazione ed ha autorizzato la pubblicazione dell'esposto dei motivi.

Considerazioni generali

Sin dalla sua creazione il Consiglio d'Europa ha effettuato sforzi costanti a favore dell'armonizzazione delle leggi, delle strutture e degli usi dei vari Stati membri, in materia di lotta contro la criminalità.

Innanzitutto perché i problemi penali costituiscono un settore in cui sono direttamente messi in pratica i principi che sono le fondamenta del Consiglio d'Europa e che quest'ultimo si prefigge di difendere, vale a dire la predominanza del diritto, la democrazia ed i diritti dell'uomo.

In secondo luogo poiché « l'efficacia delle risposte date alla criminalità dipende ampiamente dalla loro armonizzazione nell'ambito di una politica europea coerente e concertata »³. Tale esigenza è oggi ancor più significativa per via dell'esistenza di fenomeni

criminali, quali la criminalità organizzata e la corruzione, le cui dimensioni internazionali sono sempre più importanti, e rispetto ai quali i dispositivi nazionali rischiano di rivelarsi insufficienti⁴. Tale situazione richiede, oltre ad una definizione della cooperazione repressiva, principi e modalità d'azione sempre più armonizzati, nonché comuni.

Se l'Europa giudiziaria è sempre divisa fra due culture sia che si tratti dell'organizzazione della procedura penale (accusatoria o inquisitoria) o d'intentare procedimenti (il cosiddetto sistema di « legalità » od « opportunità ») — tale divisione storica tuttavia tende a ridursi, in considerazione delle modifiche normative apportate dai vari Stati membri a ben noti principi europei, in particolare quelli della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Per quanto riguarda gli operatori della repressione, nel caso di specie l'Autorità incaricata di procedere contro presunti delinquenti, l'esigenza di armonizzazione si è manifestata solo in una fase successiva, ciò è probabilmente dovuto al fatto che la questione coinvolge le istituzioni e l'organizzazione dei poteri pubblici di ciascun Stato.

Tuttavia vari testi del Consiglio d'Europa hanno già definito gli orientamenti nei settori attinenti alla presente Raccomandazione, e di questi testi il Comitato ha tenuto debitamente conto:

Raccomandazione n. R (80) 11 relativa alla detenzione preventiva;

Raccomandazione n. R (83) 7 sulla partecipazione del pubblico alla politica penale;

Raccomandazione n. R (85) 11 sulla posizione della vittima nell'ambito del diritto penale e della procedura penale;

³ Preambolo della Raccomandazione R (96) del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla politica penale in un'Europa in fase di trasformazione.

⁴ Vedere in particolare la Risoluzione (97) 24 vertente sui Venti Principi Direttivi per la Lotta contro la Corruzione.

Raccomandazione n. R (87) 18 relativa alla semplificazione della giustizia penale, in particolare nella parte relativa all'opportunità dei procedimenti;

Raccomandazione n. R (87) 21 sull'assistenza alle vittime e la prevenzione della vittimizzazione;

Raccomandazione n. R (92) 17 relativa alla coerenza nella pronuncia delle pene;

Raccomandazione n. R (94) 12 sull'indipendenza, l'efficacia ed il ruolo dei giudici;

Raccomandazione n. R (95) 12 sulla gestione della giustizia penale;

Raccomandazione n. R (97) 13 sull'intimidazione dei testimoni ed i diritti della difesa;

Raccomandazione n. R (99) 19 sulla mediazione penale.

Occorre constatare che sino ad ora lo statuto, il ruolo ed il modo di operare dell'autorità incaricata di procedere contro i presunti delinquenti non sono stati oggetto di un esame globale approfondito in vista dell'armonizzazione europea.

I rivolgimenti politici avvenuti in Europa centrale ed orientale, e le approfondite riforme intraprese da alcuni altri Stati (Italia, Paesi Bassi, Francia) hanno fornito al Consiglio d'Europa l'occasione per iscrivere questa questione fra le sue attuali priorità. 11 numero di Stati (25) che hanno designato un loro delegato a far parte del Comitato ristretto di esperti incaricato d'istruire il problema, testimonia il valore e l'attualità dello sforzo di armonizzazione da intraprendere.

Tuttavia sarebbe illusorio ritenere facile una tale armonizzazione, e ciò per varie ragioni.

Innanzitutto in Europa il concetto di autorità incaricata di procedere contro presunti delinquenti è duplice, in quanto discende storicamente da due grandi ordinamenti di diversa

ispirazione:

— il modello francese del « Pubblico Ministero », che affida il quasi monopolio dell'azione giudiziaria ad agenti pubblici in un ambito inquisitorio;

— il modello anglosassone, in cui i procedimenti sono tradizionalmente intentati dietro sollecitazione sia della vittima, sia della polizia, in un ambito accusatorio.

Oggi tutti gli Stati membri riconoscono una pubblica autorità qualificata a procedere, secondo i casi, in quanto « procuratore legale », « procuratore generale » o « Pubblico ministero »⁵ il quale svolge un ruolo chiave nell'insieme degli

⁵ E' quest'ultima denominazione che sarà privilegiata in tutto il corpo della

ordinamenti penali, ancorché a vari livelli, in funzione del carattere antico o recente dell'istituzione. Del resto lo statuto ed il ruolo dei Pubblici ministeri sono in continua evoluzione, in considerazione dell'importanza

delle riforme intraprese nell'ultimo decennio in numerosi Stati membri.

In secondo luogo la collocazione istituzionale riconosciuta al Pubblico Ministero varia notevolmente da uno Stato all'altro, da un lato per quanto concerne le sue relazioni con il potere esecutivo, che vanno dalla subordinazione all'indipendenza e d'altro lato nei confronti dei giudici stessi, alcuni sistemi privilegiando l'appartenenza ad un corpo unico, altri a due corpi interamente distinti.

11 Comitato ha considerato che il suo ruolo non era di estrapolare sulla base degli ordinamenti attuale per definire un'eventuale terza via o proporre l'unificazione degli ordinamenti in vigore, nè di suggerire un modello sopranazionale. Non ha neppure inteso limitare i suoi lavori sulla base di un minimo comune denominatore. Privilegiando invece una prospettiva dinamica, ha voluto estrapolare i grandi principi direttivi che dovrebbero regolamentare i Pubblici ministeri all'alba del terzo millennio, raccomandando al contempo gli obiettivi concreti da conseguire per giungere ad un equilibrio istituzionale da cui dipendono in gran parte la democrazia e la predominanza del diritto in Europa.

Il testo della Raccomandazione non essendo giuridicamente vincolante, ogni formulazione che potrebbe essere interpretata nel senso di imporre agli Stati un qualsiasi obbligo, indica in sostanza che incombe allo Stato di attuare il principio in questione.

Commenti su ciascun punto della raccomandazione *Mandati del pubblico ministero*

1. Per « Pubblico ministero » s'intende l'autorità incaricata di vigilare, a nome della società e nell'interesse generale, sull'applicazione della legge quando quest'ultima è sanzionatoria a livello penale, in considerazione da un lato dei diritti degli individui e d'altro lato della necessaria efficacia dell'ordinamento penale.

Per quanto riguarda il mandato del comitato di esperti, la presente raccomandazione verte esclusivamente sul ruolo del Pubblico Ministero nell'ordinamento penale. Tuttavia in alcuni paesi il Pubblico Ministero può vedersi affidare missioni rilevanti in materia commerciale o civile.

L'espressione « legge sanzionatoria a livello penale » indica il diritto penale in senso ampio. La ragione per la quale quest'ultimo concetto è stato scartato è che fa riferimento, come lo intendono molte persone, ad una fonte normativa prevista (il codice penale), mentre oggigiorno una parte crescente e sempre più eterogenea della legislazione può essere qualificata come penale non tanto perché

Raccomandazione.

[Vai al sommario](#)

s'incarna in un testo giuridico di cui si ammette la natura penale, ma perché la violazione delle norme che comporta è sistematicamente sanzionata penalmente.

Alla stregua dei giudici, i membri del Pubblico ministero hanno come mandato quello di applicare e di fare applicare la legge: i primi in modo reattivo nelle questioni di cui sono investiti; i secondi in maniera pro-attiva « vigilando » su tale applicazione i giudici siedono e statuiscono. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero osservano, agiscono e investono il giudice.

Non agendo a nome di qualsiasi potere politico o economico nè a nome proprio, ma in quello della società, il Pubblico Ministero deve essere guidato nell'esercizio dei suoi mandati dalla preoccupazione dell'interesse generale. La sua azione deve rispettare due imperativi di pari importanza: uno inerente ai diritti individuali delle persone, l'altro alla necessaria efficacia dell'ordinamento penale di cui il Pubblico ministero è in qualche modo garante. Il Comitato ha inteso in tal modo insistere su tale concetto di efficacia, nella misura in cui spetta ai giudici pronunciarsi sui singoli casi che mettono in causa le libertà in generale ed i diritti della difesa in particolare, mentre incombe al Pubblico ministero la responsabilità di

vigilare sull'efficacia della giustizia penale nel suo insieme con riferimento alla nozione d'interesse generale.

[Vai al sommario](#)

In tutta la presente Raccomandazione, il termine « legge » è utilizzato nella sua più ampia accezione, quella di un insieme di regole giuridiche emananti da varie fonti scritte o non scritte.

2. In tutti gli ordinamenti penali, il Pubblico ministero:
 - decide se sia il caso d'intraprendere o di continuare l'azione giudiziale
 - esercita l'azione giudiziale dinanzi ai tribunali
 - può ricorrere contro tutte o alcune decisioni di giustizia;

Quando si analizzano i specifici mandati conferiti ai Pubblici ministeri dai vari Stati membri, si constata che essi procedono per cerchi concentrici. Il primo cerchio raggruppa le competenze che si ritrovano nell'insieme degli ordinamenti penali, il « nocciolo duro », su cui il Comitato orienta l'essenziale della sua riflessione.

Innanzitutto il Pubblico Ministero svolge un ruolo preponderante per intentare o continuare le cause anche se questo ruolo differisce a seconda che si applichi il principio di legalità o quello di opportunità.

In secondo luogo, la trattazione formale delle cause ed il sostegno dell'accusa dinanzi ai tribunali sono appannaggio del Pubblico ministero.

Infine il diritto di formare ricorsi contro le decisioni di giustizia è inseparabile

dal mandato generale del Pubblico ministero in quanto costituisce uno dei mezzi per ‘vigilare sull’applicazione della legge, concorrendo contestualmente a ricercare l’efficacia dell’ordinamento, in modo particolare la coerenza della giurisprudenza e dunque della repressione. A tale riguardo, il Comitato ha auspicato che siano riconosciute al Pubblico Ministero ampie possibilità di ricorso, ciò che non avviene sempre in alcuni ordinamenti dell’Europa centrale ed orientale, questa proposta è inseparabile dalle disposizioni della raccomandazione relative alle relazioni fra i membri del Pubblico Ministero ed i giudici.

3. In alcuni ordinamenti penali il Pubblico Ministero, inoltre
 - attua la politica penale nazionale, adattandola se del caso alle realtà regionali o locali
 - conduce, dirige o sovrintende all’inchiesta
 - si accerta che le vittime ricevano un aiuto ed un’assistenza effettive;
 - decide riguardo a misure alternative all’azione legale;
 - sovrintende all’esecuzione delle decisioni giudiziali;
 - ecc.

Sono qui raggruppate, anche se in modo non esauriente, le competenze del Pubblico Ministero che dipendono dal secondo cerchio, le quali non si ritrovano in tutti gli ordinamenti per ragioni istituzionali, le quali ragioni impediscono lo sviluppo di un consenso a favore della loro generalizzazione.

Tuttavia esse rivestono un aspetto assai importante per vari grandi ordinamenti continentali dell’Europa.

L’attuazione della politica penale definita dal potere legislativo e (o) dal potere esecutivo rappresenta uno dei principali mandati di molti Pubblici ministeri. L’adattamento della politica nazionale alle realtà regionali e locali non significa che il Pubblico ministero sia libero di allontanarsi dalle priorità definite a livello centrale e di pregiudicarne la coerenza; al contrario, questo adattamento alle specificità territoriali è fra le condizioni della corretta applicazione di tali priorità.

Trattandosi del ruolo devoluto al Pubblico Ministero in materia d’inchieste, tutte le situazioni sono contenute fra due estremi, vale a dire l’assenza totale di poteri d’iniziativa da un lato ed il riconoscimento di un potere generale d’investigazione d’altro lato. In alcuni paesi, il Pubblico ministero agisce in generale solo quando la sua attenzione viene attirata, in

genere dall’autorità di polizia incaricata dell’inchiesta, su situazioni in cui la legge penale appare violata. In altri paesi, il Pubblico ministero può prendere l’iniziativa e svolgere esso stesso un ruolo attivo nella ricerca delle illegalità, dirigendo l’azione dei servizi d’investigazione. La Raccomandazione tuttavia non

si limita a prendere atto di queste differenze, e contiene alcune elaborazioni su questo punto (v. punto 21 e seguenti).

In quanto all'aiuto alle vittime, è specificamente trattato ai punti 33 e 34 della Raccomandazione.

Circa il ruolo del Pubblico Ministero nella scelta delle alternative ai procedimenti giudiziari, che in tutti gli ordinamenti — compresi quelli regolamentati dal principio di legalità — hanno un posto sempre più impegnativo, non si prevedono al riguardo particolari sviluppi, poiché il Comitato preferisce riferirsi alla Raccomandazione n. R (87) 18 sulla semplificazione della giustizia penale che descrive in modo preciso gli obiettivi da conseguire e le modalità da rispettare.

Per quanto riguarda l'esecuzione delle decisioni giudiziarie, il ruolo del Pubblico Ministero si differenzia a seconda dei sistemi. In alcuni casi, esso ordina l'esecuzione, in altri casi, la controlla; in tutti i casi il suo ruolo si manifesta particolarmente importante per le pene restrittive della libertà.

Infine, in numerosi Stati membri, il Pubblico ministero ha altre competenze sostanziali, come:

- la requisitoria, trattandosi della pena suscettibile di essere pronunciata ⁶;
- in materia di cooperazione penale internazionale, la cui importanza giustifica le raccomandazioni 37, 38 e 39.

Garanzie riconosciute al pubblico ministero per l'esercizio delle sue attività

4. Gli Stati devono prendere ogni provvedimento utile per consentire ai membri dell'ufficio del Pubblico ministero di adempiere ai loro doveri ed alle loro responsabilità professionali in condizioni di statuto, di organizzazione e con i mezzi, in particolare quelli budgetari, appropriati. Tali condizioni devono essere determinate in stretta concertazione con i rappresentanti del Pubblico ministero.

Come per i giudici, la possibilità per i Pubblici ministeri di adempiere pienamente ai loro doveri e responsabilità professionali è direttamente in funzione del loro statuto, dell'organizzazione adottata e dei mezzi disponibili, sia che si tratti di personale, di locali, di mezzi di trasporto, di mezzi finanziari stanziati. La determinazione di queste condizioni, in concertazione con i rappresentanti del corpo, garantisce l'esatta conoscenza dei bisogni esistenti.

⁶ In alcuni paesi di «common law», il procuratore non propone una determinata pena, né prima, né dopo la dichiarazione di colpevolezza. Il procuratore può decidere di accettare una confessione di colpevolezza per alcuni capi di accusa. Ciò non implica che vi sia un dibattito sulla pena, quest'ultima essendo di competenza del giudice di merito. Anche se il Pubblico ministero può formare un ricorso contro pene che ritiene lievi, il procuratore si limita a far valere che la pena è troppo lieve, senza raccomandare alla Corte d'appello una determinata pena.

5. Gli Stati devono fare in modo che:

(a) il reclutamento, la promozione ed il trasferimento dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero avvengano secondo procedure eque ed imparziali che consentano di evitare l'intervento di qualsiasi elemento di parte o corporativo, escludendo qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, la razza, il colore della pelle, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro tipo, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o qualsiasi altro *status*;

(b) lo svolgimento della carriera, le promozioni e la mobilità dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero siano fondati su criteri noti ed obiettivi quali la competenza e l'esperienza;

(c) la mobilità dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero tenga conto anche delle esigenze di servizio;

(d) la legge garantisca per i membri dell'ufficio del Pubblico ministero ragionevoli condizioni di servizio, con in particolare uno statuto, una retribuzione ed una pensione conformi all'importanza dei mandati esercitati, nonché un'età di quiescenza adeguata;

(e) la legge preveda una procedura disciplinare per i membri dell'ufficio del Pubblico ministero che garantisca loro una valutazione e decisioni giuste ed obiettive sottoposte ad un controllo indipendente ed imparziale;

(f) i membri dell'ufficio del Pubblico Ministero abbiano accesso ad una procedura di ricorso soddisfacente, compreso se del caso il diritto di adire un tribunale quando il loro statuto giuridico viene pregiudicato,

g) i membri dell'ufficio del Pubblico ministero e le loro famiglie siano

fisicamente protette dalle autorità quando la loro sicurezza personale è minacciata per via dell'esercizio delle loro funzioni.

Sono qui precisate le principali garanzie necessarie al buon funzionamento del Pubblico ministero, alle quali ogni Stato membro dovrebbe ispirarsi in quanto corrispondono ad una preoccupazione condivisa all'unanimità e motivata non da ragioni di parte ma dalla volontà di porre fine ad alcune prassi illegittime, in particolare ad opera delle autorità politiche.

Le prime garanzie (a, b, c) sono inerenti alla necessaria imparzialità che deve presiedere, in varie forme, al reclutamento ed alla carriera dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero. I concorsi di accesso alla professione, nonché la creazione di Consigli superiori della magistratura o del Pubblico ministero *stricto sensu* contribuiscono a questa esigenza d'imparzialità. Ciò non significa che i membri del Pubblico ministero non possano essere inamovibili, diversamente dai giudici, ma la loro mobilità deve essere fondata oltre che sulla competenza e l'esperienza,

su esigenze di servizio e non deve dipendere da atti arbitrari del governo. La ricerca di mobilità non può incitare a privilegiare reclutamenti o nomine temporanee, che possono dar luogo ad effetti nefasti.

Lo statuto, la retribuzione e la pensione (*d*) vanno definite in considerazione della necessità di garantire un certo equilibrio fra i giudici ed i membri dell'ufficio del Pubblico ministero, i quali, malgrado la diversità dei loro mandati, dipendono tutti dall'ordinamento penale. Inoltre, le condizioni materiali per l'esercizio delle funzioni devono riflettere l'importanza e la dignità dell'incarico, nonché il rispetto che vi è attinente. Infine, il miglioramento delle condizioni dei magistrati dell'ufficio del Pubblico ministero eviterebbe il passaggio di questi ultimi al settore privato, come avviene in particolare in Europa centrale ed orientale.

In quanto alle decisioni disciplinari (*e*) esse devono essere oggetto di un controllo finale da parte di un organo indipendente ed imparziale, il che non vieta un controllo amministrativo o gerarchico preliminare.

Nel paragrafo .1), il termine tribunale è utilizzato ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

L'esigenza di protezione dei membri del Pubblico ministero (*g*) fa riferimento al contenuto della Raccomandazione (94) 12.

[Vai al sommario](#)

6. Gli Stati devono inoltre fare in modo che i membri del pubblico ministero si vedano riconoscere un diritto effettivo alla libertà di espressione, di opinione, di associazione e di riunione. In particolare essi hanno diritto a partecipare a dibattiti pubblici relativi a questioni inerenti al diritto, all'amministrazione della giustizia ed alla promozione e protezione dei diritti dell'uomo; di aderire a qualsiasi organizzazione locale, nazionale o internazionale e di istituirle e di partecipare a titolo privato alle relative riunioni senza che lo svolgimento della loro carriera possa essere pregiudicato per via della loro appartenenza ad un'organizzazione riconosciuta dalla legge od qualsiasi azione lecita esercitata in relazione a tale organizzazione. I diritti di cui sopra possono essere oggetto di limitazioni solo se la legge lo dispone, e quando ciò è necessario per garantire il ruolo statutario del Pubblico ministero. In caso di violazione di tali diritti, vi deve essere la disponibilità di un ricorso effettivo.

Questa raccomandazione s'ispira in modo particolare all'art. 10 della Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo. Essa deve essere interpretata alla luce dei doveri del Pubblico ministero, in particolare il suo dovere di riservatezza. A questo titolo, in alcuni Stati membri, i membri dell'ufficio del pubblico ministero non possono né aderire a partiti politici né essere attivi in politica.

7. La formazione professionale è un dovere come pure un diritto per i Pubblici ministeri, sia prima dell'assunzione delle loro mansioni che in modo permanente. Di conseguenza gli Stati devono prendere misure efficaci per

garantire che i membri del Pubblico ministero ricevano un'adeguata formazione sia prima che dopo la loro entrata in servizio. In particolare i Pubblici ministeri dovrebbero essere debitamente informati su:

- a) i principi ed i doveri deontologici inerenti alle loro funzioni;
- b) la protezione garantita dalla Costituzione e dalla legge agli indiziati, alle vittime ed ai testimoni;
- c) i diritti dell'uomo e le libertà quali enunciate dalla Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, in particolare i diritti enunciatati agli artt. 5 e 6 della Convenzione;
- d) la teoria e la prassi dell'organizzazione del lavoro, della gestione e delle risorse umane nel contesto giudiziario;
- e) i meccanismi e gli elementi che contribuiscono a dar coerenza alle loro attività.

Inoltre, gli Stati devono prendere provvedimenti concreti in vista di fornire una

formazione addizionale su questioni o settori specifici, alla luce delle circostanze attuali, in considerazione soprattutto delle caratteristiche e dello sviluppo della criminalità e della cooperazione internazionale in materia penale.

11 Comitato parte dal presupposto che in tutti gli Stati europei, la formazione dei membri dell'ufficio del pubblico ministero è un elemento fondamentale nell'ambito dell'organizzazione, e che occorre rafforzarla dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo, prima dell'entrata in servizio come pure a titolo permanente, rendendola un vero e proprio diritto. Allo stesso modo occorre creare la convinzione fra i membri che la formazione professionale costituisce un dovere, in particolare riguardo ai singoli giudicabili.

I membri dell'ufficio del Pubblico Ministero devono avere una maggiore consapevolezza:

- degli ideali e dei doveri deontologici inerenti alle loro funzioni;
- della protezione costituzionale e giuridica dei diritti dell'indiziato e della vittima;
- dei diritti dell'uomo e delle libertà sancite nella Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo, in particolare i diritti enunciatati agli artt. 5 e 6 di detta Convenzione, alla luce della giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Occorre anche tenere conto del ruolo devoluto ai Capi delle Procure in termini di lesione, di amministrazione e di animazione di squadre pluridisciplinari (d). L'espressione « in un contesto giudiziario » si riferisce ai vari ordinamenti in cui il Pubblico Ministero, i giudici ed altri operatori sono chiamati a lavorare

[Vai al sommario](#)

insieme in seno alle stesse strutture amministrative operative o a strutture differenti ma vicine, sviluppando numerose interrelazioni.

La gestione e l'amministrazione giudiziaria presentano caratteristiche specifiche rispetto alla classica gestione, di cui va tenuto conto.

Ai fini di una migliore uguaglianza di trattamento fra i giudicabili, l'azione dei vari membri dell'ufficio del Pubblico ministero a livello locale, regionale e centrale, al di là della decisione individuale, deve essere improntata ad una maggiore coerenza⁷. Pertanto occorre che la formazione vetta sui vari meccanismi suscettibili di favorire tale coerenza (*e*); questo concetto è esplicitato al punto 36 (a).

In generale, le seguenti due ultime raccomandazioni considerano e precisano gli obiettivi della Raccomandazione (95) 12 sulla « gestione della giustizia penale », la quale dispone che:

« I principi, le strategie e le tecniche di gestione possono contribuire in modo notevole al funzionalmente efficace ed obiettivo della giustizia penale. A tal fine, i servizi interessati dovrebbero determinare gli obiettivi relativi alla gestione dei rispettivi carichi di lavoro, alle finanze, alle infrastrutture, alle risorse umane ed alla comunicazione ».

La realizzazione di una giustizia penale più efficace ed efficiente può essere notevolmente agevolata se gli obiettivi dei vari servizi sono oggetto di una concertazione nel contesto più ampio delle politiche relative al controllo della criminalità ed alla giustizia penale ».

A livello tecnico, ed in considerazione dell'andamento della criminalità, appare auspicabile una formazione supplementare in particolari settori, quali:

- la criminalità transfrontaliera ed altre forme di criminalità di portata internazionale;
- la criminalità organizzata;
- la criminalità informatica;
- il traffico internazionale di sostanze psicotrope;
- i delitti relativi a complesse transazioni finanziarie quali il riciclaggio del denaro e le frodi su vasta scala;
- la cooperazione internazionale in materia penale;
- gli ordinamenti di giustizia penale comparati ed il diritto comparato;
- le strategie di azione penale;

⁷ V. 8° colloquio criminologico del Consiglio d'Europa (1987) sulle « disuguaglianze nella pronuncia delle pene: cause e soluzioni ».

- i testimoni vulnerabili e le vittime;
- il contributo del diritto penale alla protezione dell'ambiente, in particolare i testi del Consiglio d'Europa in questo settore, per esempio, la Risoluzione (77) 28 e la Convenzione sulla protezione dell'ambiente mediante il diritto penale (STE 172);
- i mezzi di prova scientifici, in particolare il ricorso a recenti tecnologie quali le impronte genetiche.

8. Per far fronte in modo ottimale alle forme di sviluppo della criminalità, in particolare quella organizzata, la specializzazione dovrebbe essere considerata prioritaria, nell'ambito dell'organizzazione degli uffici del Pubblico ministero, come pure in termini di formazione e di carriera. Va anche sviluppato il ricorso ad équipes di specialisti, compresi i gruppi pluridisciplinari destinati ad assistere il Pubblico ministero nell'esercizio delle sue funzioni.

Tutti i membri dell'Ufficio del Pubblico Ministero devono avere una buona conoscenza della maggior parte dei settori del diritto, a livello generico e non necessariamente specialistico. Tuttavia, per ragioni di efficacia, la specializzazione è indispensabile nei settori altamente tecnici (ad esempio la delinquenza economica e finanziaria) come pure nei settori attinenti alla grande criminalità organizzata.

Si auspicano quindi due tipi di specializzazione:

- una, di tipo classico, che consiste nel prevedere in seno all'organizzazione dell'ufficio del Pubblico ministero (nelle grandi Procure o a livello regionale, ovvero nazionale) squadre di procuratori specializzati in determinati settori. A tal fine, la dissociazione dal grado e dalla funzione può essere di natura tale da incoraggiare la specializzazione, come lo enuncia la Raccomandazione (95) 12, al punto 13, così formulato: “in particolare agevolando la specializzazione e dissociando, se del caso, il grado e la funzione, « Occorre adoperarsi attivamente per pianificare lo svolgimento delle carriere, in particolare fornendo al personale altre possibilità di acquisire nuove conoscenze teoriche e pratiche/./ »;

- l'altra, che andrebbe favorita, consiste nel creare, sotto l'egida di procuratori già specializzati, vere e proprie squadre pluridisciplinari composte da persone con svariate competenze (ad esempio, per la lotta contro la delinquenza finanziaria ed il riciclaggio: esperti contabili, doganieri, specialisti bancari...); tale raggruppamento di competenze in un unico polo essendo uno dei requisiti per l'efficace intervento del sistema.

9. L'organizzazione ed il funzionamento interno dell'ufficio del Pubblico Ministero, in particolare per quanto riguarda la distribuzione delle cause e l'assegnazione dei fascicoli, devono corrispondere a condizioni d'imparzialità ed essere guidate dal solo fine di una corretta applicazione dell'ordinamento penale,

vigilando sul livello di qualifica giuridica e di specializzazione da consacrare a ciascun caso.

Il buon funzionamento di ogni ufficio del Pubblico Ministero si svolge, in considerazione dei mandati conferiti a quest'ultimo, attraverso un'organizzazione gerarchica. È importante che i rapporti fra i vari livelli della gerarchia siano improntati a regole chiare e trasparenti al fine di evitare ingiustificate considerazioni personali. Tale è la *ratio* delle Raccomandazioni 9 e 10, che saranno completate dalla 36.

La prima di queste raccomandazioni stabilisce in linea di massima che l'esigenza d'imparzialità che deve presiedere allo statuto dei membri dell'ufficio del Pubblico Ministero deve comparire anche nelle modalità di organizzazione e disfunzionamento interno di ciascuna Procura.

10. Ogni membro dell'ufficio del Pubblico Ministero ha diritto di chiedere che le istruzioni che riceve siano per iscritto. Qualora talune istruzioni dovessero sembrargli illegali o contrarie alla sua coscienza, dovrebbe essere disponibile un'adeguata procedura interna il cui esito potrebbe comportare un'eventuale sostituzione.

In materia di istruzioni gerarchiche — quest'ultima questione essendo particolarmente delicata quando l'ordinamento giuridico riconosce alla gerarchia il diritto di emanare istruzioni in casi individuali o in relazione alla politica penale da applicare — vanno evitati due eccessi.

Da un lato, il fatto di riconoscere genericamente ad ogni membro dell'ufficio del Pubblico ministero un « diritto di disubbidienza » produrrebbe eccessi che non potrebbero essere rimediati dalla creazione di organismi di ricorso, i quali, inoltre, darebbero luogo ad una « giudiziariizzazione » dei rapporti gerarchici, suscettibile d'intracciare una corretta applicazione dell'ordinamento.

D'altro lato, non è umanamente accettabile e scevro di pericoli per le libertà pubbliche il fatto di costringere qualsiasi magistrato dell'ufficio del Pubblico ministero ad seguire un'istruttoria che gli sembra contraria alla legge o alla sua coscienza.

Pertanto si raccomanda, in queste ipotesi, di prevedere due tipi di garanzie:

— una, di cui già beneficiano qualsiasi amministrato o individuo giudicabile, consistente nella possibilità di chiedere che le istruzioni impartite siano in forma scritta, affinché la gerarchia si assuma senza ambiguità le sue responsabilità. Essendo la gamma delle istruzioni gerarchiche oltremodo eterogenea — poiché spaziano dalla decisione corrente e anodina fino alla decisione di principio — non è apparso né auspicabile né fattibile trascriverle tutte per iscritto in modo sistematico, a meno che non si voglia trasformare il Pubblico Ministero in una vasta burocrazia (V. raccomandazione n. 13 *c*) e *d*) relativa alle

[Vai al
sommario](#)

istruzioni del potere esecutivo, la quale differisce su questo punto).

— l'altra, consistente nell'elaborazione di una procedura interna dell'ufficio del Pubblico ministero, che prevede l'eventuale sostituzione del sottoposto che ne fa richiesta al fine di procedere all'esecuzione dell'istruzione contestata.

Le garanzie in oggetto vanno intese nel senso di corrispondere all'interesse sia dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero, sia della società in generale. Vale a dire che si applicano solo a titolo eccezionale e che non devono essere utilizzate per fini abusivi, ad esempio per intralciare il buon funzionamento del sistema. È del resto evidente che l'organizzazione gerarchica deve lasciare ampio spazio alla concertazione ed allo spirito di gruppo.

In ogni caso, l'esercizio di tali garanzie da parte di un membro dell'ufficio del Pubblico Ministero, non deve comportare, per quel che lo riguarda, conseguenze nefaste per la sua carriera.

Rapporti fra il pubblico ministero ed i poteri esecutivo e legislativo

In questa questione chiave, l'Europa giudiziaria è divisa fra gli ordinamenti giuridici che preservano la totale indipendenza del Pubblico ministero nei confronti dei poteri legislativo ed esecutivo, e quelli in cui il Pubblico ministero rimane subordinato all'uno o all'altro di questi poteri, pur beneficiando di un margine di autonomia più o meno ampio.

Poiché la questione è di natura istituzionale — concernendo la fondamentale ripartizione dei poteri dello Stato — e si trova attualmente al centro delle varie riforme interne motivate sia dall'evoluzione del contesto storico sia dalle difficoltà incontrate nei rapporti fra giustizia e politica, l'idea di un'armonizzazione europea sulla base di un unico concetto è sembrata alquanto prematura.

Il comitato si è quindi sforzato, analizzando i due tipi di ordinamenti in vigore, di definire le condizioni per creare un equilibrio, al fine di evitare eccessi da entrambe le parti. Oltre a determinare regole comuni per ogni Pubblico ministero (V. raccomandazioni n. 11 e 12), esso ha cercato di porre dei « paletti » sia per gli ordinamenti in cui è predominante una certa subordinazione (V. raccomandazioni n. 13 e 16) sia per quelli che favoriscono l'indipendenza (V. raccomandazioni n. 14 e 15).

11. Gli Stati devono fare in modo che i membri dell'ufficio del Pubblico ministero possano adempiere alloro mandato senza ingiustificate interferenze e senza rischiare di incorrere, al di là di quanto ragionevole, in responsabilità civili, penali o di altra natura. Il Pubblico Ministero deve rendere conto, periodicamente e pubblicamente, dell'insieme delle sue attività, in particolare delle modalità di attuazione delle priorità che gli competono.

Due condizioni sono poste per il buon funzionamento di ogni ufficio del

[Vai al sommario](#)

pubblico ministero:

— da un lato, i suoi membri devono beneficiare dell'indipendenza o dell'autonomia richiesta per l'esercizio delle loro funzioni⁸ ed in particolare poter agire indipendentemente dagli interessi in causa, « senza ingiustificata ingerenza » (vale a dire in casi diversi da quelli previsti dalla legge) da parte di ogni altro potere, a prescindere che si tratti di quello esecutivo o legislativo — soprattutto per gli ordinamenti in cui è in vigore il regime della subordinazione — ma anche da parte del potere economico o del potere politico locale. Questa protezione è in genere garantita dalla legge stessa, l'ingiustificata ingerenza essendo a volte sanzionata penalmente. Tuttavia tale ingerenza può assumere forme insidiose e derivare ad esempio da risorse insufficienti per il Pubblico ministero, che renderebbero quest'ultimo dipendente da fonti di finanziamento non statali.

— d'altro lato se i membri dell'ufficio del Pubblico ministero, in considerazione dei rilevanti poteri loro attribuiti e delle conseguenze che l'esercizio di questi ultimi può avere per le libertà individuali, devono poter vedere la loro responsabilità impegnata in caso di colpa personale sul piano disciplinare, amministrativo, civile o penale, questa responsabilità deve rimanere in un ambito ragionevole, al fine di non intralciare il buon funzionamento dell'ordinamento; andranno privilegiati il ricorso gerarchico o dinanzi a commissioni *ad hoc*, come pure il procedimento disciplinare, fermo restando che spetta all'agente rispondere, come qualsiasi altro cittadino, dei reati commessi. Appare tuttavia evidente che la responsabilità è maggiore nella misura in cui il membro dell'ufficio del Pubblico ministero gode di una totale indipendenza.

Queste condizioni vanno di pari passo con una esigenza di trasparenza. Al di là delle singole decisioni che sono soggetto di particolari raccomandazioni, ogni Pubblico ministero in quanto agisce a nome della società, deve rendere conto delle sue attività a livello locale, regionale ovvero centrale, se è organizzato a quest'ultimo livello. Questo resoconto periodico è diretto al pubblico nell'insieme — sia direttamente tramite i mezzi d'informazione o una pubblicazione, sia dinanzi alle assemblee elette; può essere sotto forma di rapporto, di statistiche che spiegano l'attività pregressa, gli obiettivi conseguiti, se del caso il modo con cui la politica penale è stata messa in opera rispetto ai poteri di opportunità di cui dispone, i fondi pubblici spesi, ed enuncia le priorità future. Spesso già messo in opera negli ordinamenti in cui il Pubblico ministero beneficia di una vasta indipendenza, tale resoconto pubblico presenta vantaggi anche negli altri ordinamenti, permettendo una migliore percezione dell'azione del Pubblico ministero.

12. Il Pubblico ministero non deve interferire nelle competenze del

⁸ V. in particolare la Risoluzione (97) 24 sui Venti principi direttivi per la lotta contro la corruzione.

potere legislativo e del potere esecutivo.

Corollario della precedente raccomandazione, si tratta della ripresa del noto principio della separazione dei poteri.

In particolare, salvo quando la legge disponga diversamente, l'interpretazione dei testi normativi ed il controllo della loro costituzionalità non spettano al Pubblico ministero ma sono riservati ai giudici. Anche se il Pubblico ministero può raccomandare modifiche legislative — in determinate circostanze — rilasciare pareri interpretativi, egli non può, di sua propria autorità, interpretare la legge.

13. Nei paesi dove il Pubblico ministero fa parte del governo o è subordinato a quest'ultimo, gli Stati dovrebbero prendere provvedimenti per garantire che:

(a) la natura e la portata dei poteri del governo nei confronti del Pubblico ministero siano precisate dalla legge;

(b) il governo eserciti i suoi poteri in modo trasparente ed in conformità ai trattati internazionali, alla legislazione nazionale ed ai principi generali del diritto;

(c) tutte le istruzioni di carattere generale emanate dal governo siano per iscritto e pubblicate secondo adeguate modalità;

(d) se il governo è abilitato a fornire istruzioni per un'azione giudiziaria in un caso specifico, tali istruzioni siano accompagnate da sufficienti garanzie del rispetto della trasparenza e dell'equità secondo le condizioni previste dalla legge nazionale, il governo essendo ad esempio, tenuto:

— a richiedere preliminarmente il parere scritto del Pubblico ministero competente o dell'organo rappresentativo del corpo;

— a debitamente motivare le sue istruzioni scritte, in particolare quando divergono da tale parere, ed ad inoltrarle per via gerarchica;

— prima dell'udienza, a depositare nel fascicolo della procedura penale le istruzioni ed sottoporle al contraddittorio;

(e) il Pubblico ministero conservi la facoltà di sottoporre alla giurisdizione qualsiasi argomento giuridico anche nei casi in cui, avendo investito la giurisdizione per iscritto egli ha l'obbligo di farlo in conformità alle istruzioni ricevute;

(f) le istruzioni di non procedere in un determinato caso, siano in linea di massima vietate; in ogni caso, tali istruzioni, del resto eccezionali, devono essere sottoposte non solo alle regole enunciate ai paragrafi *d)* ed *e)* ma anche ad un adeguato controllo specifico, allo scopo in particolare di garantire la trasparenza.

Questa raccomandazione concerne in modo specifico gli ordinamenti in cui il Pubblico Ministero è subordinato al potere esecutivo. Essa specifica il modo in cui devono articolarsi i due organi non già a livello istituzionale, ma nelle loro modalità pratiche affinché la subordinazione rispetti l'autonomia indispensabile per il funzionamento di qualsiasi Pubblico ministero, in particolare quando quest'ultimo tratta casi individuali.

Le istruzioni di carattere generale - ad esempio in materia di politica penale da attuare - devono sempre essere per iscritto e pubblicate 8 (c), non tanto per la garanzia dei membri dell'ufficio del Pubblico Ministero, ma soprattutto al fine di fornire ai giudicabili un'informativa. Occorre in ogni caso accertare che tali istruzioni, in particolare ove si tratti di non procedere per l'una o l'altra categoria difatti, rispettino rigorosamente l'equità e l'uguaglianza e che, col pretesto delle istruzioni generali, non s'intenda invece fornire la copertura per la soluzione di un determinato caso.

Le istruzioni di natura individuale pongono maggiori difficoltà, in particolare negli ordinamenti che ammettono il principio dell'opportunità dei procedimenti legali; esse hanno suscitato problemi in questi ultimi anni in vari Stati membri, con il rischio che il potere esecutivo privilegi soluzioni di parte.

Il Comitato ha innanzitutto considerato che il potere d'impartire istruzioni di carattere individuale non era co-sostanziale agli ordinamenti che ammettono il principio della subordinazione: alcuni Pubblici ministeri, benché collegati all'esecutivo, ovvero al legislativo possono ricevere solo istruzioni di carattere generale. Se tali istruzioni sono possibili, il loro principio deve dunque risultare da un'espressa disposizione legislativa (a) e (d).

Tuttavia il Comitato ha ritenuto, dopo lunga riflessione, che tali istruzioni individuali dovevano limitarsi a quelle destinate ai procedimenti giudiziari, ed ha raccomandato di vietare le istruzioni che ingiungono l'archiviazione del caso ~ in considerazione dei rischi che pongono per il principio dell'uguaglianza dei giudicabili, a difetto di controllo giurisdizionale. Occorre quindi riservare al Pubblico ministero ed a lui solo, di valutare l'opportunità dell'archiviazione. Per gli ordinamenti che ammettono tale possibilità, il rafforzamento delle garanzie esistenti è come minimo raccomandato mediante l'istituzione di un controllo specifico a *posteriori* delle istruzioni date, al fine di garantire la trasparenza .

Trattandosi d'istruzioni relative ai procedimenti giudiziari, esse dovrebbero essere accompagnate da tutte o da alcune delle garanzie particolari menzionate in (d): consultazione preliminare del Pubblico ministero; motivazione delle istruzioni; libertà di parola del Pubblico ministero in udienza.

14. Nei paesi dove il Pubblico ministero è indipendente dal governo, lo Stato dovrebbe prendere provvedimenti affinché la natura e la portata dell'indipendenza del pubblico ministero siano specificate dalla legge.

[Vai al sommario](#)

Quando il Pubblico ministero è indipendente dal potere esecutivo, la legge deve precisare la natura e l'estensione della sua indipendenza, al fine di evitare sia prassi clandestine tali da ⁹ pregiudicare questo principio, sia ogni rischio di deviazione di parte dello stesso Pubblico ministero.

15. Per favorire l'equità e l'efficacia della politica penale, il Pubblico ministero deve cooperare con i servizi e le istituzioni dello Stato, in conformità alla legge.

L'indipendenza del Pubblico Ministero può causare una scissione all'interno dell'apparato dello Stato, nei confronti delle amministrazioni che intervengono anch'esse nella conduzione o nella messa in opera della politica penale. Ecco quindi l'esigenza di una buona cooperazione fra il Pubblico Ministero e questi servizi che ordinariamente dipendono dal potere esecutivo, il cui principio e le cui modalità sono sotto il dominio della legge.

La cooperazione con queste amministrazioni presuppone che il Pubblico Ministero disponga di una rigorosa organizzazione interna e di rappresentanti abilitati a contrattare. Tali meccanismi interni sono indispensabili per assicurare la coerenza globale dell'azione dei vari membri dell'ufficio del Pubblico ministero in particolare per quanto riguarda la politica penale effettivamente messa in opera degli stessi, nei quadro dei poteri d'opportunità loro riconosciuti ¹⁰.

16. Il Pubblico ministero deve comunque essere in grado di esercitare senza impedimenti procedimenti contro agenti dello Stato per reati commessi dagli stessi, in particolare reati di corruzione, di abuso di potere, evidenti violazioni dei diritti dell'uomo ed altri reati ammessi dal diritto internazionale.

Nonostante la sua portata generale, questa raccomandazione concerne soprattutto gli ordinamenti in cui il Pubblico Ministero è subordinato

⁹ A titolo di esempio: la legge entrata in vigore nei paesi Bassi il 1° giugno 1999, stabilisce le seguenti garanzie:

— quando prevede di emanare un'istruzione, il Ministro della Giustizia è tenuto a consultare il Consiglio degli avvocati generali (che sono a capo del Pubblico ministero). Il Ministro può non seguire il parere di detto Consiglio ma deve motivare ciò.

— l'istruzione ed il parere devono essere presentati per iscritto. Il procuratore interessato è tenuto a depositare questi documenti nel fascicolo in modo che il giudice e l'imputato possano averne conoscenza e formulare ogni osservazione al riguardo.

— benché l'istruzione sia di natura vincolante, il Pubblico Ministero è libero di sottoporre ogni altro argomento giuridico al tribunale;

— quando il Ministro rilascia un'istruzione di non procedere, deve informarne il Parlamento. Questa informativa è accompagnata dal parere scritto del Pubblico ministero sulla questione. È quindi previsto un esauriente controllo pubblico.

— Le vittime e le altre parti interessate possono fare appello dinanzi alla giustizia per ogni decisione di non procedere.

¹⁰ Si intendono tutti i poteri d'opportunità riconosciuti al Pubblico ministero e non semplicemente le sue prerogative in materia di opportunità dei procedimenti giudiziari.

all'esecutivo, tale subordinazione non dovendo frapporre ostacoli ai procedimenti giudiziari contro agenti dello Stato — e, per estensione, candidati eletti o membri di organi politici — che commettono reati, in particolare in caso di corruzione.

Per « ostacoli » s'intendono non solo l'ostruzionismo eventualmente esercitato contro i procedimenti giudiziari in oggetto, ma anche eventuali rappresaglie di cui potrebbero essere oggetto i membri del Pubblico ministero.

Rapporti fra il pubblico ministero ed i giudici

Il Comitato ha inteso enunciare chiaramente che malgrado la loro comune appartenenza all'ordinamento giudiziario e le analogie fra i loro statuti ed alcuni dei loro mandati, i membri dell'ufficio del Pubblico ministero non sono dei giudici ed ogni equivoco in materia deve essere censurato, così come va proibita ogni forma d'influenza dei primi sui secondi. Al contrario, le relazioni fra i titolari delle due funzioni, inevitabilmente frequenti, devono essere contrassegnate dal rispetto e dall'obiettività e regolamentate dalla procedura.

17. Gli Stati prendono provvedimenti affinché lo *status* giuridico, la competenza ed il ruolo procedurale dei Pubblici ministeri siano stabiliti dalla legge in modo tale che non vi possano essere dubbi fondati sull'indipendenza e l'imparzialità dei giudici. In particolare, gli Stati garantiscono che nessuno possa contestualmente esercitare le funzioni di Pubblico ministero e di giudice.

Innanzitutto si raccomanda di eliminare qualsiasi ambiguità circa lo statuto ed il rispettivo ruolo dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero e dei giudici, affinché gli uni e gli altri possano essere chiaramente identificati dal pubblico e non si crei confusione per i giudicabili. A tal fine, appare fondamentale stabilire chiare regole procedurali relative al diritto d'azione del Pubblico ministero.

In secondo luogo, si richiama il principio fondamentale secondo il quale
non si possono

cumulare le funzioni di pubblico ministero e di giudice per la stessa fattispecie. Ciò non è in contrasto con la raccomandazione n. 5 *b* destinata a favorire la creazione di « passerelle » fra le due funzioni al fine di consentire ad un membro dell'ufficio del Pubblico ministero, nel corso della sua carriera, di divenire giudice o viceversa. Non è neppure contrario al principio enunciato, il fatto che all'inizio della carriera alcuni procuratori siano utilizzati come giudice temporanei in vista di valutare le loro qualifiche.

18. Tuttavia, se l'ordinamento giuridico lo consente, gli Stati devono prendere provvedimenti concreti al fine di consentire ad una stessa persona di svolgere successivamente le funzioni di Pubblico ministero e quelle di giudice, o viceversa. Tali cambiamenti di funzione possono intervenire solo su richiesta formale della persona interessata e nel rispetto delle garanzie.

La possibilità di « passerelle » fra le funzioni di giudice e quelle di Pubblico

[Vai al
sommario](#)

ministero si basa sulla constatazione della complementarità dei mandati degli uni e degli altri, ma anche sulla similitudine delle garanzie che devono essere offerte in termini di qualifica, di competenza e di statuto. Ciò costituisce una garanzia anche per i membri dell'ufficio del Pubblico ministero.

19. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono rispettare rigorosamente l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici; in particolare essi non possono rimettere in causa le decisioni giurisdizionali o ostacolare la loro esecuzione, fatto salvo l'esercizio di mezzi di ricorso o procedure assimilate.

La prossimità dei magistrati del Pubblico ministero e dei giudici non deve pregiudicare l'imparzialità di questi ultimi. Spetta ai primi vigilare, in quanto garanti dell'applicazione della legge, nel scrupoloso rispetto delle decisioni giurisdizionali che spesso debbono far eseguire, fatto salvo il normale meccanismo dei mezzi di ricorso.

E' ovvio che esiste anche una reciprocità ed i giudici devono rispettare i rappresentanti della società che sono i membri del Pubblico ministero, e non immischiarsi nell'esercizio delle loro funzioni.

Per « procedure assimilate » s'intendono tutte le procedure aventi gli stessi effetti di un ricorso, senza esserlo tecnicamente.

20. I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono far prova di obiettività e di equità durante i procedimenti giudiziari. In modo particolare devono accertarsi che il tribunale disponga di tutti gli elementi di fatto o di diritto necessari per una corretta amministrazione della giustizia.

La terza raccomandazione su questo capitolo attiene alla necessaria obiettività dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero ed alla trasparenza di cui questi ultimi sono tenuti a far prova nei confronti dei giudici per consentire a questi ultimi di giudicare in modo ottimale. Tale trasparenza, d'importanza prioritaria, si ottiene grazie alla comunicazione di tutti gli elementi utili al processo. Sarebbe anche opportuno che al di là dei singoli casi, i giudici fossero informati delle priorità generali stabilite dal Pubblico ministero e dei criteri d'azione prescelti dallo stesso.

Relazioni fra il pubblico ministero e la polizia

I collegamenti istituzionali fra il Pubblico ministero e la polizia sono lo scoglio che si frappone alla volontà di armonizzazione europea. Da un lato, in alcuni Stati la polizia è indipendente dal Pubblico ministero e dispone di ampie prerogative non solo per condurre le indagini, ma a volte anche per decidere riguardo ai procedimenti giudiziari, mentre altri Stati sottopongono l'azione poliziesca al controllo o alla direzione del Pubblico ministero. Anche in questo caso, le esigenze dei diritti dell'uomo e del rispetto delle libertà individuali hanno determinato nuove situazioni le quali, in considerazione del fatto che

[Vai al sommario](#)

l'autocontrollo della polizia è insufficiente rispetto ai considerevoli poteri che detiene ed alle conseguenze particolarmente nefaste di eventuali illegalità — hanno favorito una certa convergenza a livello generale, incitando il Comitato ad enunciare un principio generale comune a tutti gli ordinamenti, prima di emanare raccomandazioni proprie a ciascuno di essi.

21. In linea di massima il Pubblico ministero deve controllare la legalità delle inchieste di polizia, almeno quando decide d'intentare o di proseguire l'azione pubblica. Deve inoltre controllare il modo in cui la polizia rispetta i diritti dell'uomo.

Ogni Pubblico ministero deve avere come minimo un doppio mandato per quanto riguarda l'azione poliziesca: innanzitutto verificare la legalità delle indagini intraprese prima di prendere qualsiasi decisione di attivazione dell'azione pubblica, successivamente controllare, in tale occasione, in che modo sono rispettati i diritti dell'uomo ¹¹.

22. Nei paesi dove la polizia è posta sotto l'autorità del Pubblico Ministero o quando le inchieste di polizie sono dirette o controllate da quest'ultimo, lo Stato prende provvedimenti affinché il Pubblico ministero possa:

a) dare istruzioni utili ai servizi di polizia per un'applicazione effettività delle priorità di politica penale ove si tratti in particolare di delucidare determinate questioni, delle modalità di ricerca delle prove, degli effettivi da utilizzare, della durata delle inchieste, dell'informazione da fornire al Pubblico ministero, ecc.;

b) in caso di pluralità di servizi, assegnare un'inchiesta individuale al servizio di polizia che ritiene adeguato;

c) procedere alle valutazioni ed ai controlli necessari per monitorizzare l'osservanza delle sue istruzioni e della legge;

d) sanzionare o se del caso far sanzionare eventuali violazioni.

Tale raccomandazione concerne esclusivamente gli ordinamenti che riconoscono almeno un diritto di sorveglianza del Pubblico ministero sulla polizia e la sua azione. In questo contesto, benché il Comitato non abbia voluto decidere circa la questione ricorrente del collegamento di tutta odi parte della polizia con il Pubblico ministero, esso ha inteso tuttavia esprimere le sue preoccupazioni circa l'effettività dei poteri direttivi e di controllo riconosciuti a quest'ultimo, in quanto si constata che spesso le competenze legali sono sfasate rispetto al loro quotidiano esercizio.

L'effettività di tali competenze presuppone innanzitutto che oltre alle

¹¹ La formulazione adottata corrisponde ad un compromesso che da un lato riflette il massimo ammesso da alcuni ordinamenti che s'ispirano alla *common law* e, d'altro lato, un minimo rispetto di quanto altri ordinamenti avrebbero auspicato.

istruzioni da impartire ai servizi d'inchiesta in occasione di ciascun singolo caso, Pubblico ministero sia pienamente abilitato ad impartire istruzioni di carattere generale affinché le priorità della politica penale siano rispettate. Tali priorità richiedono ad esempio di concentrare gli sforzi per individuare l'una o l'altra forma di delinquenza, in considerazione delle scelte effettuate dallo Stato (v. ad esempio gli sforzi da fare per individuare la quotidiana delinquenza in materia di appropriazione, o i reati di riciclaggio), di privilegiare talune modalità di ricerca delle prove (ad esempio le inchieste da svolgere in caso di furti con scasso o di ricorso alle impronte genetiche); di destinare taluni tipi di mezzi a particolari inchieste per la ricerca di questi tipi di reati; di limitare la durata delle inchieste (spesso eccessiva), d'informare sistematicamente il Pubblico ministero di ogni infrazione di un certo rilievo, nonché della progressione delle inchieste.

Inoltre, quando vari servizi d'inchiesta avrebbero la capacità d'intervenire in una singola indagine, il Pubblico ministero può rivolgersi a quello che ritiene più adeguato, nel rispetto, s'intende, delle competenze territoriali e materiali di ciascuno, nonché degli obblighi materiali e operativi.

Infine, i poliziotti saranno tanto più in grado di applicare effettivamente le istruzioni del Pubblico ministero quanto più quest'ultimo parteciperà al loro addestramento.

Se lo scambio e la concertazione devono presiedere alle relazioni fra pubblico ministero e polizia, occorre anche che il primo possa disporre dei mezzi per vigilare sull'applicazione delle sue istruzioni e sanzionare eventuali violazioni.

23. Gli Stati in cui la polizia è indipendente dal Pubblico Ministero prendono provvedimenti affinché il Pubblico ministero e la polizia cooperino in modo adeguato ed efficace.

Quando il Pubblico ministero e la polizia non sono vincolati da rapporti di tipo istituzionale, spetta allo Stato definire le modalità di una cooperazione, che rimane sempre indispensabile.

Doveri e responsabilità del pubblico ministero nei confronti dei singoli giudicabili

Le garanzie riconosciute al Pubblico ministero per l'esercizio delle sue attività sono controbilanciate dai doveri che questo stesso Pubblico ministero deve avere nei confronti dei giudicabili, a prescindere se si tratta dell'indiziato, del teste o della vittima.

24. Nell'esercizio del suo mandato, il Pubblico ministero deve in particolare:

- a) agire in modo equo, imparziale ed obiettivo;
- b) rispettare e far proteggere i diritti dell'uomo come enunciati dalla

[Vai al sommario](#)

Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

c) vigilare affinché l'ordinamento penale funzioni con la massima celerità possibile.

Ritroviamo qui i due imperativi già menzionati nella raccomandazione n. i, vale a dire il

rispetto dei diritti degli individui e la ricerca dell'efficacia considerata sotto il profilo della celerità, di cui il Pubblico ministero, per parte propria, tiene la contabilità.

25. Il Pubblico ministero si astiene da ogni discriminazione fondata su qualsiasi motivo, come il sesso, la razza, il colore della pelle, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro tipo, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita, la salute, l'invalidità o ogni altra qualità.

Il fatto che il Pubblico ministero sia incaricato dell'accusa non deve far dimenticare che egli è innanzitutto il custode della legge e che pertanto deve comportarsi in modo imparziale; le conseguenze pratiche di questo principio sono dettagliate nelle seguenti raccomandazioni.

26. Il Pubblico ministero vigila sull'uguaglianza di ciascuno davanti alla legge, tiene debitamente conto della situazione dell'indiziato, considera tutti gli elementi del caso suscettibili di rilevare, a prescindere che tali elementi siano a favore o a carico della persona sospetta.

27. Il Pubblico ministero non può tentare o proseguire procedimenti quando un istruttoria imparziale ha dimostrato che le accuse erano infondate.

28. Il Pubblico ministero non può utilizzare contro gli indiziati le prove che sa, o che può ragionevolmente supporre siano state ottenute avvalendosi di metodi contrari alla legge. In caso di dubbio, il Pubblico ministero deve chiedere al tribunale di pronunciarsi sulla ricevibilità di questa prova.

Garante dell'applicazione della legge, il Pubblico ministero deve tenere conto del modo in cui le prove contro gli indiziati sono state ottenute.

Per « *metodi contrari alla legge* » s'intendono non tanto i reati minori di natura formale che spesso non hanno incidenza sulla validità della procedura globale, quanto le illegalità che attentano ai diritti fondamentali.

Possono presentarsi due casi di fattispecie: sia l'illegalità della prova non è dubbia ed il Pubblico ministero deve scartare d'ufficio la prova litigiosa; sia il dubbio sussiste e spetta al

Pubblico ministero chiedere al tribunale di deliberare sulla ricevibilità della prova in questione, prima dell'esercizio del procedimento giudiziario o contestualmente allo stesso.

[Vai al sommario](#)

29. 11 Pubblico ministero vigila sul rispetto del principio dell'uguaglianza delle armi, in particolare trasmettendo alle altre parti, — salvo eccezioni previste dalla legge — le informazioni in suo possesso eventualmente suscettibili di incidere su un equo svolgimento del processo.

Corollario della raccomandazione a. 20 che impone al Pubblico ministero di comportarsi lealmente nei confronti dei giudici, il dovere d'informazione delle parti condiziona il carattere contraddittorio del dibattito giudiziario. 11 Comitato ha tuttavia inteso riservare i casi in cui un interesse pubblico fondamentale giustifica di preservare la confidenzialità del documento e dell'informazione (ad esempio quando la legge prevede la protezione di alcune fonti d'informazione per motivi di sicurezza) ma questi casi possono solo essere eccezionali.

11 principio dell'uguaglianza delle armi è contenuto nell'art. 6.1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo; esso costituisce un aspetto del concetto più ampio di equo processo dinanzi ad un tribunale indipendente ed imparziale (caso Delcourt, sentenza del 17.01.70, § 28).

« in forza del principio dell'uguaglianza delle armi, (...) a ciascuna parte è offerta ogni ragionevole possibilità di sottoporre il suo caso in condizioni non svantaggiose rispetto alla controparte. In questo contesto, la Corte dà importanza tanto alle apparenze quanto ad una maggiore sensibilizzazione per quanto riguarda le garanzie di una buona giustizia » (caso Bulut, sentenza 22.02.96, § 47).

30. 11 Pubblico ministero mantiene nei confronti di terzi la confidenzialità delle informazioni raccolte, in particolare quando sia in causa una presunzione d'innocenza, a meno che tali informazioni debbano essere comunicate nell'interesse della giustizia o in base alla legge.

Il Pubblico ministero deve preservare la presunzione d'innocenza riconosciuta in tutti i sistemi democratici, rimanendo inteso che vi possono essere dei casi — tuttavia eccezionali — in cui risulta necessario abolire la confidenzialità dell'informazione raccolta, ad esempio durante l'indagine: ciò deve essere autorizzato o richiesto dalla legge.

31. Quando il Pubblico ministero è abilitato a prendere provvedimenti che interferiscono sui diritti e nelle libertà fondamentali dell'indiziato tali provvedimenti devono poter essere assoggettati ad un controllo giudiziario.

A seconda degli ordinamenti giuridici, il Pubblico ministero può essere autorizzato a prendere sia direttamente, sia tramite i servizi posti sotto la sua direzione o il suo controllo, misure che attentano alle libertà individuali. Pur non ritenendo utile dettagliare i principi e le garanzie stabilite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo o da altri testi internazionali, il Comitato ha inteso ricordare l'esigenza del controllo giurisdizionale, il giudice essendo, in ultima analisi, il solo garante delle libertà.

[Vai al sommario](#)

32. Il Pubblico ministero deve tenere debitamente conto degli interessi dei testimoni, in particolare decidere o favorire misure per tutelare la loro integrità fisica e la loro vita privata, o accertarsi che tali misure siano state adottate. La lotta contro la criminalità organizzata, rende sempre più necessaria l'adozione di misure per la protezione dei testimoni. Spetta di solito al pubblico ministero incaricato dell'accusa, di enunciare le misure utili, o accertarsi che vi provveda la polizia. A tale riguardo è opportuno far riferimento alla Raccomandazione n. R (97) 13 sull'intimidazione dei testi ed i diritti della difesa.

33. Il Pubblico ministero deve tenere debitamente conto dell'opinione e delle preoccupazioni delle vittime quando i loro interessi personali sono stati danneggiati e accertarsi che le vittime siano informate dei loro diritti e dell'andamento della procedura, o favorire questa informativa.

La collocazione riservata alla vittima nell'ambito del processo penale varia in funzione degli ordinamenti giuridici, a seconda se l'azione legale civile può o meno essere intentata dinanzi alla giurisdizione repressiva. Nell'ambito delle politiche penali svolte in Europa, si dà molta importanza alla situazione delle vittime. Di conseguenza il Comitato ha ritenuto opportuno iscrivere nella Raccomandazione, a prescindere dall'ordinamento di riferimento, i principali doveri del Pubblico ministero nei confronti della vittima.

In ogni caso, vi sono altri ordinamenti più ambiziosi: è opportuno far riferimento ai principali strumenti già adottati dal Consiglio d'Europa in materia, vale a dire:

- Risoluzione (77) 27 sul risarcimento delle vittime di reati;
 - Raccomandazione a⁰ R (85) 11 sulla posizione della vittima nell'ambito del diritto penale della procedura penale;
 - Raccomandazione a⁰ R (87) 21 sull'assistenza alle vittime e la prevenzione della « vittimizzazione »;
 - Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti.
- Raccomandazione n. R (99) 19 sulla mediazione penale.

34. Le parti interessate al caso quando sono riconosciute in quanto tali o sono identificabili, in modo particolare le vittime, devono avere la possibilità di contestare la decisione adottata dal Pubblico ministero di non intentare procedimenti; detta contestazione può avvenire se del caso dopo un controllo gerarchico sia nell'ambito di un controllo giurisdizionale sia autorizzando le parti ad intentare esse stesse i procedimenti.

In tutti gli ordinamenti giuridici, in particolare quelli che riconoscono al Pubblico ministero un potere di opportunità per quanto riguarda l'esercizio

dell'azione pubblica, le decisioni di archiviazione definitiva di reati — che pure erano stati costituiti — decisioni spesso accompagnate da alternative ai procedimenti giudiziari (transazione, mediazione, richiamo alla legge, avvertimento, condizioni...) — pongono problemi quando gli interessati vi si oppongono o (e) presentano interrogazioni riguardo alla loro *ratio*.

A titolo di complemento della raccomandazione n. 13 e relativa al divieto d'istruzioni di archiviazione emananti dal potere esecutivo, il Comitato ha inteso contribuire a rafforzare l'insieme dei controlli e degli equilibri volti a garantire che l'ordinamento penale non sia dirottato dai suoi obiettivi, fatti salvi gli altri diritti attribuiti alle parti in forza della legge nazionale.

Ciò facendo, due categorie di difficoltà si sono manifestate: se la maggior parte dei reati provoca delle vittime dirette, individuali o collettive, ma pur sempre identificabili, altri reati — quali la corruzione o i danni agli interessi finanziari dello Stato o di una collettività territoriale — non hanno questo carattere. Concedere un diritto di riapertura alle sole vittime vorrebbe dire privare del controllo democratico l'azione del Pubblico ministero in settori particolarmente sensibili. Da un altro lato, il fatto di riconoscere indistintamente a qualsiasi persona che si ritiene pregiudicata dal reato il diritto di contestare l'archiviazione sopravvenuta significherebbe paralizzare l'operato del Pubblico ministero ed accrescere i ricorsi dilatori.

Pertanto il Comitato ha inteso riconoscere dei diritti non solo alle vittime, ma anche a quelle che ha denominato « *le parti interessate al caso, quando sono riconosciute tali o identificabili* », ad esempio la persona che sottopone i fatti all'attenzione della giustizia (a certe condizioni) o un'associazione abilitata o eccezionalmente autorizzata a difendere un interesse di natura generale.

La seconda difficoltà attiene ai meccanismi di controllo da instaurare, rimanendo inteso che questi ultimi non devono produrre risultati indesiderabili — come la paralisi del sistema o l'introduzione di un controllo giudiziario generalizzato su decisioni giustamente e legalmente adottate dal Pubblico ministero. D'altra parte, spesso il controllo o il ricorso gerarchico sono apparsi insufficienti e a volte inopportuni, in particolare quando la decisione di un membro dell'ufficio del Pubblico ministero è stata adottata in base alle istruzioni dei suoi superiori.

Ispirandosi alla Raccomandazione n. R (87) 18 sulla semplificazione della giustizia penale, il Comitato raccomanda sia d'instaurare il controllo giurisdizionale — rimanendo inteso che tale concetto può variare da uno Stato all'altro — sia di autorizzare le parti, in tal modo definite, a intentare esse stesse dei procedimenti; in tal caso l'autorizzazione può essere generica o specificamente indirizzata al caso di specie.

In alcuni paesi, anche se sono previsti mezzi simili a quelli sopra descritti, la

[Vai al sommario](#)

loro portata è nondimeno limitata.

35. Gli Stati devono vigilare affinché l'esercizio delle funzioni di membro del Pubblico ministero sia regolamentato da un « codice di condotta ». Le inadempienze a questo codice possono dar luogo a sanzioni appropriate in conformità al punto 5 di cui sopra. Il modo in cui i membri del Pubblico ministero esercitano le loro funzioni deve peraltro essere oggetto di un regolare controllo interno.

I membri dell'ufficio del Pubblico ministero devono, in particolare, dar prova di eccellenza nelle loro decisioni e nella loro condotta professionale.

In un'epoca in cui l'indipendenza e l'autonomia dell'ufficio del Pubblico ministero si rafforzano continuamente ed in considerazione della necessaria responsabilizzazione che va di pari passo, le regole statutarie e procedurali non sembrano sufficientemente precise a regolamentare la deontologia e la condotta dei suoi membri.

In ogni modo per « codice di condotta » i redattori non intendono proporre un codice formale, ma piuttosto un insieme di prescrizioni relativamente flessibili relative al modo di fare, miranti senza ambiguità a stabilire i limiti di ciò che è accettabile e di ciò che non lo è nella condotta professionale dei membri dell'ufficio del Pubblico ministero.

Un controllo effettivo sul rispetto di queste regole di condotta presuppone ispezioni regolari.

36. (a) Per favorire l'equità, la coerenza e l'efficacia dell'azione del Pubblico ministero, gli Stati devono fare in modo di:

— privilegiare un'organizzazione gerarchica senza che tuttavia tale organizzazione comporti la costituzione di strutture burocratiche inefficienti o paralizzanti;

— definire linee direttrici generali relative all'attuazione della politica penale;

— stabilire principi e criteri generali che servano da riferimento alle decisioni nei singoli casi, al fine di evitare qualsiasi arbitrio nel processo decisionale.

(b) Tale organizzazione, come pure queste linee direttrici, principi e criteri sono decisi dal Parlamento o dal Governo, oppure, se il diritto nazionale sancisce l'indipendenza del Pubblico Ministero, dagli stessi rappresentanti del Pubblico ministero.

(c) Il pubblico è informato di questa organizzazione e di tali linee direttrici, principi e criteri che possono altresì essere comunicati dietro richiesta, ad ogni giudicabile.

[Vai al sommario](#)

L'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge e l'efficacia dell'ordinamento penale esigono un'azione univoca ed una ricerca di coerenza, al di là della trattazione dei singoli casi. Tali esigenze sono tanto più sentite quanto più il pubblico ministero è assunto ad autorità indipendente o dispone di una forte autonomia.

A tal fine tre mezzi vanno privilegiati:

— un'intelligente organizzazione gerarchica, che bandisca ogni effetto perverso di tipo burocratico, ciascun membro dell'ufficio del Pubblico ministero dovendosi sentire responsabile delle proprie decisioni ed in grado di prendere le iniziative richieste dall'esercizio dei suoi specifici mandati (v. anche, in questo senso, le raccomandazioni a. 9 e 10);

— linee direttrici generali per quanto riguarda l'attuazione della politica penale che definisce le priorità ed i mezzi per conseguirle. In considerazione dei poteri di opportunità riconosciuti al Pubblico ministero;

— criteri di riferimento volti a guidare l'adozione di decisioni nei singoli casi, affinché ad esempio, lo stesso tipo di causa non sia sistematicamente trattato in una Procura ed invece archiviato in un'altra Procura, oppure sia oggetto di procedure dissimili o sia qualificato in maniera diversa.

Questi criteri devono essere determinati in modo che possano effettivamente produrre gli effetti attesi, senza presentare rigidità tali da ostacolare la valutazione richiesta in ogni caso di specie in funzione di situazioni locali, ed in modo da non poter essere utilizzati da delinquenti per agire impunemente ai margini del sistema.

A titolo prioritario, il Comitato ritiene che queste linee direttrici, principi e criteri devono essere approvati dal Parlamento o dal Governo. Solo nell'ipotesi in cui la legislazione nazionale sancisca l'indipendenza del Pubblico ministero, quest'ultimo dovrebbe essere abilitato a stabilire tali criteri di condotta.

Poiché la *ratio* primaria di tali strumenti è di garantire non tanto membri dell'ufficio del Pubblico ministero, quanto piuttosto i giudicabili stessi, è necessario che il pubblico o qualsiasi interessato ne vengano a conoscenza. Ciò è particolarmente importante quando il Pubblico ministero è indipendente o dispone di un ampio potere discrezionale.

Cooperazione internazionale

In considerazione del numero di strumenti e di raccomandazioni internazionali già disponibili in questo settore e dell'esistenza di una riflessione specifica all'interno del Consiglio d'Europa, il Comitato ha inteso definire mezzi concreti per migliorare la situazione attuale, in considerazione del rilevante ruolo svolto dal Pubblico ministero nella cooperazione giudiziaria internazionale in

materia penale.

37. A prescindere dal ruolo che può essere impartito ad altri organi in materia di cooperazione giudiziaria internazionale, devono essere favoriti i contatti diretti fra i membri dell'ufficio del Pubblico ministero nei vari paesi nel quadro di convenzioni internazionali in vigore o, a difetto, in forza di intese pratiche.

Il Comitato non ignora che attualmente, ed in forza degli accordi internazionali esistenti, alcuni Stati fanno appello ad autorità centrali. Occorre tuttavia privilegiare i contatti diretti, in particolare nell'ambito dei rapporti fra gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

38. Dovrebbero essere prese misure in un certo numero di settori al fine di favorire i contatti diretti fra i Pubblici ministeri nell'ambito della cooperazione giudiziaria internazionale. Tali misure, in particolare, dovrebbero consistere nel:

- a) diffondere la documentazione;
- b) compilare una lista di contatti e di indirizzi indicando i nomi degli interlocutori

competenti nelle varie Procure, nonché la loro specializzazione, il loro settore di

responsabilità, ecc.;

- c) istituire contatti personali e periodici fra i Pubblici ministeri dei vari paesi, in particolare lo svolgimento di riunioni regolari fra i Procuratori generali;
- d) organizzare sedute di formazione professionale e di sensibilizzazione;
- e) creare e potenziare l'incarico di magistrato di collegamento, in sede all'estero;

- i) insegnare le lingue straniere;

- g) sviluppare trasmissioni per via elettronica;

- h) organizzare seminari di lavoro con altri Stati sia sulle questioni di assistenza giudiziaria che sulle questioni penali comuni.

La documentazione dovrebbe ad esempio includere documenti contenenti informazioni sulla legislazione applicabile nei vari paesi.

Le sedute di formazione professionale e di sensibilizzazione consistono nell'organizzare al intervalli regolati, sotto gli auspici del Consiglio d'Europa, seminari di formazione internazionali per i membri degli uffici del Pubblico ministero nei vari paesi ed anche formazioni linguistiche.

L'obiettivo a medio termine dovrebbe essere di creare una rete giudiziaria pan-europea.

39. Al fine di migliorare la razionalizzazione ed ottenere il coordinamento

delle procedure di reciproca assistenza giudiziaria, occorre fare ogni sforzo per:

- (a) promuovere fra i membri dell'ufficio del Pubblico ministero, la consapevolezza di dover attivamente partecipare alla cooperazione internazionale;
- (b) favorire la specializzazione di alcuni membri del Pubblico ministero nel settore della cooperazione internazionale.
- (c) A tal fine, gli Stati devono fare in modo che il Pubblico ministero dello Stato richiedente, quando è incaricato della cooperazione internazionale, possa rivolgere domande di assistenza giudiziaria direttamente all'autorità dello Stato richiesto, competente per l'attuazione e che quest'ultima possa rimandargli direttamente gli elementi di prova raccolti.

Fra le misure che potrebbero essere prese utilmente, citiamo le seguenti:

- il Pubblico ministero è abilitato a ricevere le domande di assistenza giudiziaria reciproca che pervengono nella sua giurisdizione
- il Pubblico ministero è abilitato a coordinare le inchieste, se del caso;
- nel suo ruolo di custode degli interessi propri della cooperazione internazionale, il Pubblico ministero è abilitato a partecipare (direttamente o per mezzo di note e di memorie) a tutte le procedure inerenti alla messa in opera di domande di assistenza giudiziaria reciproca;
- infine, occorrerebbe studiare la possibilità di estendere i dispositivi esistenti ¹², favorendo lo scambio spontaneo d'informazioni fra gli uffici del Pubblico ministero dei vari paesi.

Al fine di rafforzare la cooperazione di polizia e giudiziaria in questo settore, quando l'ordinamento giuridico lo consente, il Pubblico ministero deve avere accesso e, se del caso, essere rappresentato nelle istanze nazionali che gestiscono le informazioni utili per la reciproca assistenza giudiziaria internazionale, nonché nelle organizzazioni internazionali di cooperazione poliziesca.

[Vai al sommario](#)

¹² Convenzione relativa al riciclaggio, al depistaggio, al sequestro ed alla confisca dei prodotti del crimine, Strasburgo, 09.11.90; Progetto di Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la reciproca assistenza giudiziaria in materia penale, ecc.

Parere (2013) n. 8 del Consiglio consultivo dei procuratori europei sui rapporti tra il pubblico ministero e i mezzi di informazione adottato dal CCPE in occasione della sua viii riunione plenaria (Yerevan, 8-9 ottobre 2013)

Consiglio d'Europa

CCPE (2013)4 Definitivo

Yerevan, 9 ottobre 2013

CONSIGLIO CONSULTIVO DEI PROCURATORI EUROPEI

(CCPE)

[Vai al sommario](#)

La presente traduzione in lingua italiana è stata coordinata dal presidente del CCPE,

dott. Antonio Mura, e curata dal funzionario linguistico dott.ssa Maria Giuseppina Cesari

presso la Procura generale della Corte di cassazione

I. INTRODUZIONE

1. Il Consiglio Consultivo dei Procuratori Europei (CCPE) è stato istituito dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel 2005 allo scopo di rendere pareri in merito al funzionamento del pubblico ministero e alla promozione dell'effettiva attuazione negli Stati membri della Raccomandazione Rec(2000)19 del Comitato dei Ministri sul ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale.

2. Nel 2013 il Comitato dei Ministri ha dato mandato al CCPE di adottare un parere da sottoporre alla sua attenzione sui rapporti tra il pubblico ministero ed i mezzi di informazione (media).

3. Il CCPE ha redatto il presente Parere sulla base delle risposte ricevute da 36 Stati membri ad un questionario[1].

4. Sulle base di queste risposte risulta che i diversi aspetti dei rapporti tra i procuratori ed i media sono determinati dalla Costituzione e/o dalle leggi nazionali oppure da strumenti normativi interni (ad esempio ordini o istruzioni dei procuratori generali, norme di comportamento, codici etici ecc.)

5. La diversità dei sistemi giuridici degli Stati membri spiega le differenti modalità di comunicazione dei procuratori con i media, in quanto sono loro assegnati diversi incarichi e ruoli, sempre nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

[Vai al sommario](#)

A. Testi di riferimento

6. Il CCPE sottolinea l'importanza di fare riferimento alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU) e alla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo (la Corte).

7. Il CCPE ha esaminato, in particolare, il giusto equilibrio tra i diritti fondamentali relativi alla libertà di espressione e di informazione garantiti all'Articolo 10 della CEDU ed il diritto-dovere dei media ad informare il pubblico in merito ai procedimenti giudiziari ed i diritti legati alla presunzione di innocenza, ad un giusto processo ed al rispetto della vita privata e familiare, garantito dagli articoli 6 ed 8 della CEDU.

8. Il CCPE ha preso in considerazione le seguenti Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa relative ai procuratori:

-la Raccomandazione Rec(2000)19 sul ruolo dell'attività del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale, ed in particolare il paragrafo 6 sull'effettivo diritto dei procuratori alla libertà di espressione, il paragrafo 7 sulla

loro formazione professionale, il paragrafo 20 sull'obbligo di obiettività e di equità dei procuratori, ed anche sui loro doveri e sulle loro responsabilità nei confronti degli individui (paragrafi dal 24 al 36).

- la Raccomandazione Re(2012)11 sul ruolo del pubblico ministero al di fuori del sistema di giustizia penale, ed in particolare i paragrafi da 4 a 9.

9. Il CCPE ha anche preso in considerazione altri strumenti adottati dal Consiglio d'Europa, in particolare,

- la Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati personali (ETS n. 108);

- la Raccomandazione Rec(2002)2 sull'accesso ai documenti pubblici e la Raccomandazione Rec(2003)13 sulla diffusione delle informazioni attraverso i media in relazione ai procedimenti penali;

[Vai al sommario](#)

- la Raccomandazione Rec(2011)7 relativa ad una nuova nozione di media.

10. Inoltre, il CCPE si è basato sui principi contenuti nel Parere congiunto redatto con il Consiglio Consultivo dei Giudici europei (CCJE) sui rapporti tra giudici e procuratori in una società democratica – “Dichiarazione di Bordeaux” (2009) ed anche sul Parere del CCJE n.7 (2005) dal titolo “Giustizia e società” e sul Parere n.14 (2011) dal titolo “Giustizia e tecnologie dell'informazione(IT)”.

11. Il CCPE ha anche preso in considerazione i documenti importanti delle Nazioni Unite come le Disposizioni minime di riferimento per l'amministrazione della giustizia minorile (Beijing Rules)[2] e le linee-guida sul ruolo del pubblico ministero (1990). Il CCPE ha anche valutato i Principi sulla responsabilità professionale e l'affermazione dei doveri e dei diritti essenziali dei procuratori, adottato dalla Associazione Internazionale dei Procuratori nel 1999.

B. Campo di applicazione

12.Lo scopo di questo Parere è quello di redigere delle raccomandazioni per far sì che i media abbiano un accesso più agevole ad informazioni adeguate e che esse promuovano una corretta comunicazione tra i procuratori e i media in maniera coerente con le rispettive leggi nazionali e gli obblighi internazionali degli Stati membri.

13.Questo Parere, in linea con il mandato del CCPE, è rivolto ai procuratori, e non deve essere inteso come un insieme di raccomandazioni rivolte ai giornalisti. Il CCPE è impegnato a fare in modo che si sviluppi una buona comprensione da parte dei media e del pubblico in generale sul ruolo del procuratore e sul sistema giudiziario. Il CCPE invita i giornalisti, ed anche tutti gli altri professionisti interessati, a prendere conoscenza di questo Parere e a contribuire alla sua diffusione.

14.All'interno dei limiti previsti ai sotto indicati paragrafi 21, 23, 25 e 26, il diritto fondamentale alla libertà di espressione ed informazione è un requisito che è applicabile ai vari compiti e alle varie funzioni dei pubblici ministeri in generale. Questo Parere riguarda tutti i tipi di attività del pubblico ministero e ciascuna norma va riferita, mutatis mutandis, anche ai pubblici ministeri che agiscono al di fuori di questa sfera.

[Vai al sommario](#)

15.Ogni volta che un procuratore si serve di una nuova linea generale d'azione o di nuovi metodi di comunicazione per diffondere le informazioni, i principi espressi in questo Parere saranno applicabili, dal momento che si presuppone che le informazioni diffuse dai procuratori siano di pubblico interesse.

16.Per quanto riguarda il termine “media”, le conclusioni, i principi e le raccomandazioni che sono state formulate soprattutto per il mezzo stampa si applicano anche ai mezzi di comunicazione audiovisivi ed elettronici, ed anche ad internet quando è utilizzato come mezzo di comunicazione.

II. PRINCIPI BASILARI

17.I rapporti tra i procuratori, i media e tutte le parti del procedimento possono essere correlati a tre gruppi basilari di principi:

-principi il cui scopo è quello di garantire un equilibrio appropriato tra la necessità di assicurare una giustizia indipendente, imparziale e trasparente e la necessità di garantire altri diritti fondamentali, come la libertà di espressione[3] e di stampa, che possono essere anche loro sottoposti a delle limitazioni, le quali devono avere una base giuridica, si devono attenere ad uno o più scopi legittimi come la protezione dei diritti altrui, la gestione agevole delle indagini o la protezione della vita privata, e sono assolutamente necessari in una società democratica e devono essere proporzionali a scopi legittimi per dare una risposta ai pressanti bisogni sociali;

-principi che salvaguardano i diritti individuali – specialmente quelli degli imputati e delle vittime (incluso il diritto alla dignità, alla vita privata[4] e alla sicurezza della persona, ed anche la presunzione di innocenza[5]);

-principi che si riferiscono ai diritti procedurali, specialmente quando i procuratori agiscono come una delle parti della causa (per esempio il requisito della parità delle armi e quello del giusto processo).

[Vai al sommario](#)

In caso di conflitto tra questi principi, si dovrebbe assicurare tra essi un equilibrio adeguato.

Libertà di espressione e di stampa

18. Tutti, compresi coloro che partecipano ad un procedimento, possono esercitare il diritto alla libertà di espressione.

19. Anche i procuratori hanno diritto ad esercitare la libertà di espressione[6] e, contemporaneamente devono rispettare il segreto d'ufficio, i doveri di riservatezza, discrezione[7] ed obiettività. Quando i procuratori compaiono sui mass media, sotto qualsiasi veste, dovrebbero fare attenzione ai rischi che possono sorgere per l'imparzialità e l'integrità del pubblico ministero.

20. La libertà di stampa dovrebbe essere garantita durante i procedimenti[8]. Secondo la giurisprudenza della Corte in base all'articolo 10 della CEDU, la stampa ha il dovere di diffondere informazioni o idee relative a materie di interesse pubblico[9], e cioè di ricoprire il ruolo di "cane da guardia pubblico" (public watchdog) (secondo la terminologia della Corte). Nel fare ciò la stampa sarà tanto

più protetta quanto più contribuirà alla discussione su questioni che presentano un legittimo interesse pubblico[10].

21. Durante le loro comunicazioni con i media, i procuratori dovrebbero cercare di assicurare che la libertà di espressione e la libertà di stampa non violino i diritti legittimi e gli interessi degli individui (comprese le persone vulnerabili come i minori, le vittime ed i familiari degli imputati), il requisito della protezione dei dati e l'obbligo alla riservatezza.

Libertà di ricevere e fornire informazioni

22. Anche il diritto del pubblico a ricevere informazioni dovrebbe essere assicurato[11]. Tuttavia, il modo in cui ciò è fatto può dipendere e può essere influenzato dalle specifiche circostanze di un determinato procedimento e può essere sottoposto ad adeguate restrizioni che assicurino il rispetto dei principi fondamentali.

[Vai al sommario](#)

23. I procuratori dovrebbero cercare di assicurare che l'informazione fornita ai media non mini l'integrità delle indagini e dell'azione penale o lo scopo delle indagini. Non dovrebbe né ledere i diritti di terze parti né influenzare coloro che sono coinvolti nelle indagini o nell'azione penale. Non dovrebbe influenzare l'esito dei procedimenti.

Presunzione di innocenza e diritti della difesa

24. I procuratori dovrebbero essere particolarmente sensibili ai diritti della difesa, alla libertà di espressione, alla presunzione di innocenza e al diritto ad essere informati.

25. Nelle loro comunicazioni, i procuratori dovrebbero assicurarsi di non compromettere i diritti della difesa, diffondendo le informazioni prematuramente e non permettendo alla difesa di darvi una risposta[12]. Dovrebbero anche porre cura nel non trasmettere informazioni non rispettose del diritto delle vittime ad essere informate in maniera appropriata. La diffusione delle informazioni non dovrebbe ledere il diritto degli individui ad un giusto processo.

26. Nelle loro comunicazioni, i procuratori dovrebbero assicurare di non compromettere la sicurezza delle persone coinvolte, compresi i testimoni, le vittime, i pubblici ministeri ed i giudici che hanno a che fare con dei casi sensibili.

27. Nel rispetto della presunzione di innocenza, si deve realizzare un equilibrio tra l'interesse pubblico per l'informazione e la protezione dell'onore e dell'integrità delle persone. Il procuratore, laddove ciò rientri nella sua competenza, dovrebbe aver cura di evitare che una persona detenuta sia esposta, per sue azioni, alla curiosità mediatica e che le persone coinvolte in un caso siano adeguatamente protette dalla pressione mediatica[13] e, specialmente, che le vittime siano protette in modo tale da evitare il rischio di forme di vessazione da parte dei media.

Vita privata e dignità.

28. Ad ogni stadio del procedimento, i partecipanti, qualsiasi sia il loro ruolo, hanno diritto alla dignità, al rispetto per la vita privata e familiare e alla sicurezza personale.

[Vai al sommario](#)

29. Durante la fase investigativa, per quanto sia possibile, non si dovrebbe rivelare l'identità degli indagati. Si dovrebbe fare attenzione ai diritti delle vittime prima della divulgazione.

III. COMUNICAZIONI CON I MEZZI DI INFORMAZIONE

30. La trasparenza nell'esercizio delle funzioni dei procuratori è una componente fondamentale dello stato di diritto ed una delle garanzie importanti di un giusto processo. Deve essere fatta giustizia e si deve anche vedere che è stata fatta giustizia. Per fare in modo che ciò avvenga, i media dovrebbero essere in grado di fornire le informazioni sui processi penali e su altri procedimenti.

31. L'applicazione del principio della trasparenza nel lavoro dei procuratori è un modo per assicurare la fiducia del pubblico così come lo è la diffusione delle informazioni sulle loro funzioni e sui loro poteri. L'immagine del pubblico ministero costituisce, pertanto, un elemento importante della fiducia del pubblico nel buon funzionamento del sistema giudiziario. Il diritto di accesso dei media alle

informazioni sulle attività dei procuratori, il più ampio possibile, serve anche a rafforzare la democrazia ed a sviluppare un'aperta interazione con il pubblico.

32. Il pubblico ministero può anche avere una specie di ruolo formativo e, in tale veste, contribuire a spiegare il funzionamento del sistema giudiziario. Può, in termini appropriati, mettere le informazioni a disposizione dei media e del pubblico in generale, così da migliorare la comprensione e la conoscenza del sistema giudiziario.

33. Inoltre, l'apertura relativamente al lavoro dei procuratori dovrebbe contribuire a migliorare gli standard nelle attività del pubblico ministero. Le forze dell'ordine e il pubblico ministero possono, informando i media sui procedimenti in corso, ed in particolare sulle inchieste, ottenere informazioni dal pubblico, aumentando così l'efficacia del sistema di giustizia.

34. I procuratori possono anche fornire informazioni alla popolazione attraverso i media, in conformità alla legge, in modo da prevenire la commissione di ulteriori reati ed altre violazioni.

[Vai al sommario](#)

35. Sulla base di criteri specifici legati alla sua situazione, alla sua legislazione e alle sue tradizioni, il pubblico ministero di ogni Stato membro deve esaminare quale sia il modo più appropriato di comunicare, chi possa fornire le comunicazioni e che cosa possa essere comunicato.

36. In alcuni Stati membri, i procuratori, anche se danno ai media delle informazioni generali sulle linee generali d'azione o sul ruolo ed il funzionamento del pubblico ministero, non commentano pubblicamente su singoli casi, salvo che nello sviluppo delle argomentazioni tecniche durante il processo in tribunale. In altri Stati membri, ogni singolo procuratore potrebbe comunicare in modo attivo con i media in merito ai casi che sta seguendo, o potrebbe fornire soltanto delle limitate informazioni sui fatti relativi ad un caso che è già di pubblico dominio. Ad ogni modo, i rapporti con i media dovrebbero essere basati sul rispetto reciproco, la fiducia, la parità di trattamento e la responsabilità, nel rispetto delle decisioni giudiziarie. Inoltre, nell'esercizio delle loro funzioni, i procuratori dovrebbero agire in uno spirito di imparzialità ed eguaglianza rispetto a tutte le componenti dei mezzi di informazione.

37. Le informazioni fornite ai media dai procuratori dovrebbero essere chiare, affidabili ed inequivocabili.

38. I procuratori possono fornire informazioni ai media in tutte le fasi della loro attività, nel dovuto rispetto delle norme giuridiche sulla protezione dei dati personali, della vita privata, della dignità, della presunzione di innocenza, delle norme etiche che regolano i rapporti con gli altri partecipanti al procedimento, ed anche nel rispetto delle norme giuridiche che precludono o limitano la divulgazione di certe informazioni.

39. Ad ogni modo, dovrebbero essere rispettate le norme giuridiche sulla protezione legale della segretezza, compresa la riservatezza delle indagini.

40. In alcuni Stati membri, qualsiasi comunicazione deve essere convogliata attraverso un portavoce, che non sarà necessariamente un procuratore, oppure attraverso un ufficio stampa specializzato. In altri Stati membri, l'informazione ha bisogno di essere autorizzata o comunicata dal capo della procura o dal vertice del pubblico ministero. Le comunicazioni che provengono dal pubblico ministero nel suo insieme possono evitare il pericolo che le attività siano presentate in modo personalizzato e minimizzare il rischio di critiche personali.

41. I procuratori possono avere un "approccio proattivo" (proactive approach) di fronte alle richieste dei media; all'occorrenza, possono prendere l'iniziativa di informare il pubblico attraverso i media, in merito a questioni generali collegate alla giustizia, o eccezionalmente, laddove delle false informazioni si sono propagate nell'opinione pubblica, per rettificare tali false informazioni[14].

42. Al fine di assolvere le sue funzioni in modo equo, imparziale, obiettivo ed efficace, il pubblico ministero può considerare opportuno rilasciare ai media un comunicato stampa, una sessione informativa, oppure rilasciare altre comunicazioni, ad esempio tenendo conferenze stampa, rilasciando interviste e/o partecipando a seminari e tavole rotonde. Le nuove tecnologie dell'informazione possono essere largamente utilizzate per informare il pubblico, in modo appropriato e puntuale, sulle attività del pubblico ministero ed altre attività che servono a mantenere la legge e l'ordine nello Stato[15]. Su questo punto, sembra consigliabile che il pubblico ministero e le singole procure mantengano propri siti internet.

[Vai al sommario](#)

43. Il pubblico ministero può, all'occorrenza, cooperare in particolare con la polizia o altre autorità competenti nella preparazione dei comunicati stampa, delle riunioni informative o di altre comunicazioni similari. Ciò può contribuire a dimostrare il coordinamento degli sforzi tra le diverse forze e ad evitare e prevenire la diffusione di false informazioni e le conseguenze negative per la società a seguito di reati particolarmente gravi. Tale collaborazione dovrebbe riflettere i principi generali stabiliti ai capoversi 22 e 23 della Raccomandazione Rec(2000)19.

44. I procuratori dovrebbero evitare di esprimere un'opinione o divulgare informazioni contrarie ai principi fondamentali di una buona comunicazione. Dovrebbero sempre fornire informazioni in modo indipendente ed obiettivo, evitando di esprimere opinioni personali o giudizi di valore su persone o eventi.

45. Quando un singolo procuratore è attaccato in modo scorretto dai mezzi di informazione, egli/ella ha diritto alla rettifica dell'informazione o all'attuazione di altri rimedi giuridici sulla base della legge nazionale. Comunque, in questi casi, così come nei casi in cui si diffondono false informazioni su eventi collegati o persone coinvolte nel procedimento che egli/ella sta trattando, sarebbe preferibile che una qualsiasi reazione venisse dal capo della procura o da un suo portavoce e, nei procedimenti importanti, dal Procuratore generale o dalla più alta autorità nell'ambito del pubblico ministero o dalla più alta autorità statale. Tale reazione a livello istituzionale minimizza la necessità per il procuratore in questione di fare uso del suo diritto di risposta, garantito ad ogni persona, ed il rischio della eccessiva "personalizzazione" del conflitto.

[Vai al
sommario](#)

46. È riconosciuto che, in alcuni Stati membri, potrebbero presentarsi delle questioni giuridiche o pratiche da valutare in relazione al fatto di informare le persone che sono toccate dalle decisioni prese dai procuratori in ambito penale. Tuttavia, si raccomanda, laddove ciò sia possibile e/o pratico, che i procuratori cerchino di garantire che le persone toccate dalle loro decisioni siano informate prima che di tali decisioni sia data comunicazione ai media.

IV. RACCOMANDAZIONI

i. Gli Stati membri o il pubblico ministero dovrebbero realizzare una "politica dell'informazione" (policy of communications) per far sì che i media

abbiano accesso ad informazioni adeguate, necessarie ad informare il pubblico in merito al lavoro del pubblico ministero. Le linee-guida relative ai rapporti con i mezzi di comunicazione potrebbero anche essere incluse nei codici etici dei procuratori. Si tratta, per il pubblico ministero di ogni Stato membro, di esaminare quale sia il modo migliore di comunicare con i media e fino a che punto farlo, sulla base della situazione, della legislazione e delle tradizioni.

ii. Le comunicazioni tra i procuratori e i media dovrebbero rispettare i seguenti principi: libertà di espressione e di stampa, diritto alla riservatezza, diritto all'informazione, principio di trasparenza, diritto alla vita privata e alla dignità, nonché riservatezza nelle inchieste, presunzione di innocenza, parità delle armi, diritti della difesa e diritto ad un giusto processo.

iii. I rapporti dei procuratori con tutti i media dovrebbero essere basati sul rispetto reciproco, la fiducia, la responsabilità, la parità di trattamento ed il rispetto per le decisioni giudiziarie.

iv. Nei rapporti con i media, il pubblico ministero dovrebbe prendere in considerazione di adottare sia un "approccio reattivo" (reactive approach), rispondendo così alle richieste dei media, che un "approccio proattivo" (proactive approach), informando di sua iniziativa i media in merito ad un evento di natura giudiziaria.

v. Potrebbe essere presa in considerazione l'opportunità di affidare la gestione dei rapporti tra media e pubblico ministero a dei portavoce o a dei procuratori con competenze nelle pubbliche relazioni.

vi. Si raccomanda, laddove ciò sia possibile e/o pratico, che i procuratori cerchino di garantire che le persone toccate dalle loro decisioni siano informate prima che di tali decisioni sia data comunicazione ai media.

vii. Laddove i procuratori abbiano dei rapporti diretti con i media, sarebbe opportuno fornire loro una formazione nel campo della comunicazione, in modo da garantire un'adeguata informazione. Questa formazione potrebbe essere condivisa o agevolata dall'apporto di professionisti del settore e dei giornalisti.

[Vai al sommario](#)

viii. Le comunicazioni che provengono dal pubblico ministero nel suo insieme possono evitare il pericolo che le attività siano presentate in modo personalizzato e minimizzare il rischio di critiche personali.

ix. Al di là dei mezzi legali a disposizione dei procuratori, qualsiasi reazione ad informazioni inesatte oppure a campagne di stampa scorrette nei confronti dei procuratori dovrebbe venire preferibilmente dal capo della procura o da un portavoce dell'ufficio, e, nei casi più importanti, dal Procuratore generale o dalla più alta autorità nell'ambito del pubblico ministero o dalla più alta autorità statale.

x. Si raccomanda di usare le nuove tecnologie dell'informazione, compresi i siti web del pubblico ministero e delle singole procure, per fornire informazioni tempestive al pubblico sulle attività del pubblico ministero.

xi. I procuratori possono, se opportuno, collaborare con la polizia ed altre autorità competenti, per valutare le informazioni da comunicare ai media e per diffonderle.

[Vai al sommario](#)

[1]Si vedano le risposte degli Stati membri al questionario sul sito web del CCPE (www.coe.int/ccpe) al punto “Lavori preliminari - rapporti tra i procuratori ed i mezzi di informazione”.

[2]Le norme di Pechino sono state adottate dall'Assemblea Generale delle NU nella sua Risoluzione n. 40/33 del 29 novembre 1985.

[3]Per quanto riguarda l'articolo 10 della CEDU, la Corte ha ripetutamente affermato che “la libertà di espressione costituisce uno delle fondamenta essenziali di una società democratica, una delle condizioni basilari per il suo progresso e per l'auto-realizzazione di ogni individuo” (si veda *Lingens c. Austria* n. 9815/82, 8 luglio 1986; *Sener c. Turchia* n. 26680/95, 18 luglio 2000; *Thoma c. Lussemburgo*, n. 38432/97, 29 giugno 2001; *Maronek c. Slovacchia* n. 32686/96, 19 luglio 2001; *Dichand e altri c. Austria*, n. 29271/95, 26 febbraio 2002).

[4]La Corte ha più volte affermato gli obblighi positivi dello Stato, sulla base dell'articolo 8 della CEDU, di proteggere la vita privata delle persone che sono al

centro di procedimenti penali in corso (A. c. Norvegia, n. 28070/06, 9 aprile 2009) (in questa sentenza si veda anche il principio 8 dell'Allegato alla Raccomandazione Rec(2003)13 del Comitato dei Ministri ai Paesi membri sulla diffusione delle informazioni attraverso i media in relazione ai procedimenti penali.).

[5]Secondo la Corte, la presunzione di innocenza “sarà violata se una dichiarazione di un pubblico ufficiale riguardante una persona accusata di un reato riflette un'opinione secondo cui ella è colpevole prima che la sua colpevolezza sia stata provata in base alla legge. È sufficiente, anche in assenza di una constatazione formale, che ci sia una motivazione che suggerisca che il magistrato consideri l'imputato colpevole”, *Daktaras c. Lituania*, n. 42095/98, § 41, 10 ottobre 2000.

[6] La Corte ribadisce che la protezione dell'articolo 10 si estende in generale al luogo di lavoro ed in particolare ai funzionari pubblici (caso di *Guja c. Moldavia* (Camera Alta), n. 14277/04 § 52, 12 febbraio 2008. Nel caso di *Harabin c. Slovacchia* (n. 58688/11, § 149, 20 novembre 2012), la Corte stabilisce che l'appartenenza alla magistratura non priva il ricorrente della protezione prevista all'articolo 10.

[Vai al sommario](#)

[7]La Corte è “consapevole che i dipendenti hanno un dovere di lealtà, riservatezza e discrezione nei confronti del loro datore di lavoro. Questo è particolarmente vero nel caso degli impiegati statali dal momento che la natura stessa dell'impiego statale richiede che un impiegato statale sia legato da un dovere di lealtà e discrezione (*Guja c. Moldavia* (Camera Alta), n. 14277/04, § 70, 12 febbraio 2008). La rivelazione, da parte dei pubblici impiegati, di informazioni ottenute durante il lavoro, anche in relazione a materie di pubblico interesse, dovrebbe pertanto essere esaminata alla luce del loro dovere di lealtà e discrezione (*Kudeshkina c. Russia* n. 29492/05, § 85, 26 febbraio 2009; vedasi altresì *Guy c. Moldavia* (Camera Alta), n. 14277/04, §§72-78, 12 febbraio 2008). Più in particolare, nel caso di *Ozpinar c. Turchia*, 20999/04, 19 ottobre 2010, la Corte reitera che è legittimo per uno Stato imporre sui pubblici dipendenti, a causa del loro status, un dovere di riservatezza, nel rispetto dell'articolo 10, oppure un dovere di discrezione nell'espressione delle loro credenze religiose in pubblico (*Kurtulmuş c. Turchia* (dec.), n. 65500/01, 24 gennaio 2006). Questi principi si applicano, *mutatis mutandis*, all'articolo 8 della CEDU. A questo proposito, la Corte osserva che gli obblighi etici dei giudici potrebbero sconfinare nella loro vita privata quando la loro condotta - anche se fosse privata nella sua natura - infanghi l'immagine del buon nome della magistratura.

[8]Vedasi Sunday Times c. Regno Unito (n.1) (n. 6538/74, § 65, 26 aprile 1979) in cui la Corte ha stabilito che i “principi generali che provengono dalla giurisprudenza dell’articolo 10 “sono ugualmente applicabili al campo dell’amministrazione della giustizia, che serve gli interessi della comunità in generale e richiede la collaborazione di un pubblico illuminato”.

[9]Vedasi, inter alia, Observer e Guardian c. Regno Unito, n. 13585/88, 26 novembre 1991.

[10]Vedasi Baldet Tromso e Stensaas c. Norvegia (Camera Alta) n. 21980/93, 20 maggio 1999.

[11]Vedasi, inter alia, Arrigo e Vella c. Malta (dec.) n. 6569/04, 10 maggio 2005; Yordanova e Toshev c. Bulgaria, n. 5126/05, § 53, 2 ottobre 2012.

[12]Con riferimento alla fuga di notizie confidenziali alla stampa, vedasi, inter alia, Stoll c. Svizzera (Camera Alta), n. 69698/01, §§ 61 e 143, 10 dicembre 2007; Craxi c. Italia (n. 2), n. 25337/94, 17 luglio 2003.

[13]Vedasi, inter alia, Nikolaishvili c. Georgia, n. 37048/04, 13 gennaio 2009; Sciacca c. Italia, n. 5077/99, 11 gennaio 2005; Karakas e Yesilimak c. Turchia, 43925/98, 28 giugno 2005.

[14]Vedasi, per esempio, la Société Bouygues Telecom c. Francia (dec.) n. 2324/08, 13 maggio 2012.

[15]La Corte ha accolto il principio che i comunicati stampa, anche quando sono pubblicati sul sito internet del pubblico ministero, potrebbero servire lo scopo di informare il pubblico del deposito dell’atto di accusa in tribunale (Shuvalov c. Estonia, n. 39820/08 e 14942/09, § 79, 29 maggio 2012).

[Vai al sommario](#)

Guidelines on the Role of Prosecutors Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990

Whereas in the Charter of the United Nations the peoples of the world affirm, *inter alia*, their determination to establish conditions under which justice can be maintained, and proclaim as one of their purposes the achievement of international cooperation in promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms without distinction as to race, sex, language or religion,

Whereas the Universal Declaration of Human Rights enshrines the principles of equality before the law, the presumption of innocence and the right to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal,

Whereas frequently there still exists a gap between the vision underlying those principles and the actual situation,

Whereas the organization and administration of justice in every country should be inspired by those principles, and efforts undertaken to translate them fully into reality,

Whereas prosecutors play a crucial role in the administration of justice, and rules concerning the performance of their important responsibilities should promote their respect for and compliance with the above-mentioned principles, thus contributing to fair and equitable criminal justice and the effective protection of citizens against crime,

Whereas it is essential to ensure that prosecutors possess the professional qualifications required for the accomplishment of their functions, through improved methods of recruitment and legal and professional training, and through the provision of all necessary means for the proper performance of their role in combating criminality, particularly in its new forms and dimensions,

Whereas the General Assembly, by its resolution 34/169 of 17 December 1979, adopted the Code of Conduct for Law Enforcement Officials, on the recommendation of the Fifth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders,

Whereas in resolution 16 of the Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, the Committee on Crime Prevention and Control was called upon to include among its priorities the elaboration of guidelines relating to the independence of judges and the selection, professional training and status of judges and prosecutors,

Whereas the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders adopted the Basic Principles on the

[Vai al sommario](#)

Independence of the Judiciary, subsequently endorsed by the General Assembly in its resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985,

Whereas the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power recommends measures to be taken at the international and national levels to improve access to justice and fair treatment, restitution, compensation and assistance for victims of crime,

Whereas, in resolution 7 of the Seventh Congress the Committee was called upon to consider the need for guidelines relating, inter alia, to the selection, professional training and status of prosecutors, their expected tasks and conduct, means to enhance their contribution to the smooth functioning of the criminal justice system and their cooperation with the police, the scope of their discretionary powers, and their role in criminal proceedings, and to report thereon to future United Nations congresses,

The Guidelines set forth below, which have been formulated to assist Member States in their tasks of securing and promoting the effectiveness, impartiality and fairness of prosecutors in criminal proceedings, should be respected and taken into account by Governments within the framework of their national legislation and practice, and should be brought to the attention of prosecutors, as well as other persons, such as judges, lawyers, members of the executive and the legislature and the public in general. The present Guidelines have been formulated principally with public prosecutors in mind, but they apply equally, as appropriate, to prosecutors appointed on an ad hoc basis.

[Vai al
sommario](#)

Qualifications, selection and training

1. Persons selected as prosecutors shall be individuals of integrity and ability, with appropriate training and qualifications.

2. States shall ensure that:

(a) Selection criteria for prosecutors embody safeguards against appointments based on partiality or prejudice, excluding any discrimination against a person on the grounds of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, social or ethnic origin, property, birth, economic or other status, except that it shall not be considered discriminatory to require a candidate for prosecutorial office to be a national of the country concerned;

(b) Prosecutors have appropriate education and training and should be made aware of the ideals and ethical duties of their office, of the constitutional and statutory protections for the rights of the suspect and the victim, and of human rights and fundamental freedoms recognized by national and international law.

Status and conditions of service

3. Prosecutors, as essential agents of the administration of justice, shall at all times maintain the honour and dignity of their profession.

4. States shall ensure that prosecutors are able to perform their professional functions without intimidation, hindrance, harassment, improper interference or unjustified exposure to civil, penal or other liability.

5. Prosecutors and their families shall be physically protected by the authorities when their personal safety is threatened as a result of the discharge of prosecutorial functions.

6. Reasonable conditions of service of prosecutors, adequate remuneration and, where applicable, tenure, pension and age of retirement shall be set out by law or published rules or regulations.

7. Promotion of prosecutors, wherever such a system exists, shall be based on objective factors, in particular professional qualifications, ability, integrity and experience, and decided upon in accordance with fair and impartial procedures.

Freedom of expression and association

8. Prosecutors like other citizens are entitled to freedom of expression, belief, association and assembly. In particular, they shall have the right to take part in public discussion of matters concerning the law, the administration of justice and the promotion and protection of human rights and to join or form local, national or international organizations and attend their meetings, without suffering professional disadvantage by reason of their lawful action or their membership in a lawful organization. In exercising these rights, prosecutors shall always conduct themselves in accordance with the law and the recognized standards and ethics of their profession.

9. Prosecutors shall be free to form and join professional associations or other organizations to represent their interests, to promote their professional training and to protect their status.

Role in criminal proceedings

10. The office of prosecutors shall be strictly separated from judicial functions.

11. Prosecutors shall perform an active role in criminal proceedings, including institution of prosecution and, where authorized by law or consistent with local practice, in the investigation of crime, supervision over the legality of these investigations, supervision of the execution of court decisions and the exercise of other functions as representatives of the public interest.

12. Prosecutors shall, in accordance with the law, perform their duties fairly, consistently and expeditiously, and respect and protect human dignity and uphold

human rights, thus contributing to ensuring due process and the smooth functioning of the criminal justice system.

13. In the performance of their duties, prosecutors shall:

(a) Carry out their functions impartially and avoid all political, social, religious, racial, cultural, sexual or any other kind of discrimination;

(b) Protect the public interest, act with objectivity, take proper account of the position of the suspect and the victim, and pay attention to all relevant circumstances, irrespective of whether they are to the advantage or disadvantage of the suspect;

(c) Keep matters in their possession confidential, unless the performance of duty or the needs of justice require otherwise;

(d) Consider the views and concerns of victims when their personal interests are affected and ensure that victims are informed of their rights in accordance with the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power.

14. Prosecutors shall not initiate or continue prosecution, or shall make every effort to stay proceedings, when an impartial investigation shows the charge to be unfounded.

15. Prosecutors shall give due attention to the prosecution of crimes committed by public officials, particularly corruption, abuse of power, grave violations of human rights and other crimes recognized by international law and, where authorized by law or consistent with local practice, the investigation of such offences.

16. When prosecutors come into possession of evidence against suspects that they know or believe on reasonable grounds was obtained through recourse to unlawful methods, which constitute a grave violation of the suspect's human rights, especially involving torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, or other abuses of human rights, they shall refuse to use such evidence against anyone other than those who used such methods, or inform the Court accordingly, and shall take all necessary steps to ensure that those responsible for using such methods are brought to justice.

Discretionary functions

17. In countries where prosecutors are vested with discretionary functions, the law or published rules or regulations shall provide guidelines to enhance fairness and consistency of approach in taking decisions in the prosecution process, including institution or waiver of prosecution.

Alternatives to prosecution

[Vai al
sommario](#)

18. In accordance with national law, prosecutors shall give due consideration to waiving prosecution, discontinuing proceedings conditionally or unconditionally, or diverting criminal cases from the formal justice system, with full respect for the rights of suspect(s) and the victim(s). For this purpose, States should fully explore the possibility of adopting diversion schemes not only to alleviate excessive court loads, but also to avoid the stigmatization of pre-trial detention, indictment and conviction, as well as the possible adverse effects of imprisonment.

19. In countries where prosecutors are vested with discretionary functions as to the decision whether or not to prosecute a juvenile, special consideration shall be given to the nature and gravity of the offence, protection of society and the personality and background of the juvenile. In making that decision, prosecutors shall particularly consider available alternatives to prosecution under the relevant juvenile justice laws and procedures. Prosecutors shall use their best efforts to take prosecutory action against juveniles only to the extent strictly necessary.

Relations with other government agencies or institutions

20. In order to ensure the fairness and effectiveness of prosecution, prosecutors shall strive to cooperate with the police, the courts, the legal profession, public defenders and other government agencies or institutions.

Disciplinary proceedings

21. Disciplinary offences of prosecutors shall be based on law or lawful regulations. Complaints against prosecutors which allege that they acted in a manner clearly out of the range of professional standards shall be processed expeditiously and fairly under appropriate procedures. Prosecutors shall have the right to a fair hearing. The decision shall be subject to independent review.

22. Disciplinary proceedings against prosecutors shall guarantee an objective evaluation and decision. They shall be determined in accordance with the law, the code of professional conduct and other established standards and ethics and in the light of the present Guidelines.

Observance of the Guidelines

23. Prosecutors shall respect the present Guidelines. They shall also, to the best of their capability, prevent and actively oppose any violations thereof.

24. Prosecutors who have reason to believe that a violation of the present Guidelines has occurred or is about to occur shall report the matter to their superior authorities and, where necessary, to other appropriate authorities or organs vested with reviewing or remedial power.

Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors adopted by the International Association of Prosecutors on the twenty third day of April 1999.

Foreword

The International Association of Prosecutors was established in June 1995 at the United Nations offices in Vienna and was formally inaugurated in September 1996 at its first General Meeting in Budapest. In the following year in Ottawa, the General Meeting approved the Objects of the Association which are now enshrined in Article 2.3 of the Association's Constitution. One of the most important of these Objects is to:

promote and enhance those standards and principles which are generally recognised internationally as necessary for the proper and independent prosecution of offences."

In support of that particular objective a committee of the Association, chaired by Mrs. Retha Meintjes of South Africa, set to work to produce a set of standards for prosecutors. A first draft was circulated to the entire membership in July 1998 and the final version was approved by the Executive Committee at its Spring meeting in Amsterdam in April 1999.

The International Association of Prosecutors' Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors is a statement which will serve as an international benchmark for the conduct of individual prosecutors and of prosecution services. We intend that this should not simply be a bold statement but rather a working document for use by prosecution services to develop and reinforce their own standards. Much of the Association's efforts in the future will be directed to promoting the Standards and their use by working prosecutors throughout the world.

Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors

Whereas the objects of the International Association of Prosecutors are set out in Article 2.3 of its Constitution and include the promotion of fair, effective, impartial and efficient prosecution of criminal offences, and the promotion of high standards and principles in the administration of criminal justice;

Whereas the United Nations, at its Eighth Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders in Havana, Cuba in 1990, adopted Guidelines on the Role of Prosecutors;

[Vai al sommario](#)

Whereas the community of nations has declared the rights and freedoms of all persons in the United Nations Universal Declaration of Human Rights and subsequent international covenants, conventions and other instruments;

Whereas the public need to have confidence in the integrity of the criminal justice system;

IAP Secretariat, Hartogstraat 13, NL-2514 EP The Hague, + 31 70 363 03 45, sg@iap-association.org

Whereas all prosecutors play a crucial role in the administration of criminal justice;

Whereas the degree of involvement, if any, of prosecutors at the investigative stage varies from one jurisdiction to another;

Whereas the exercise of prosecutorial discretion is a grave and serious responsibility; and

Whereas such exercise should be as open as possible, consistent with personal rights, sensitive to the need not to re-victimise victims and should be conducted in an objective and impartial manner;

Therefore the International Association of Prosecutors adopts the following as a statement of standards of professional conduct for all prosecutors and of their essential duties and rights.

1. Professional Conduct

Prosecutors shall:

- a) at all times maintain the honour and dignity of their profession;
- b) always conduct themselves professionally, in accordance with the law and the rules and ethics of their profession;
- c) at all times exercise the highest standards of integrity and care;
- d) keep themselves well-informed and abreast of relevant legal developments;
- e) strive to be, and to be seen to be, consistent, independent and impartial;
- f) always protect an accused person's right to a fair trial, and in particular ensure that evidence favourable to the accused is disclosed in accordance with the law or the requirements of a fair trial;
- g) always serve and protect the public interest; and
- h) respect, protect and uphold the universal concept of human dignity and human rights.

2. Independence

[Vai al
sommario](#)

2.1. The use of prosecutorial discretion, when permitted in a particular jurisdiction, should be exercised independently and be free from political interference.

2.2. If non-prosecutorial authorities have the right to give general or specific instructions to prosecutors, such instructions should be:

- transparent;
- consistent with lawful authority;
- subject to established guidelines to safeguard the actuality and the perception of prosecutorial independence.

2.3. Any right of non-prosecutorial authorities to direct the institution of proceedings or to stop legally instituted proceedings should be exercised in similar fashion.

3. Impartiality

Prosecutors shall perform their duties without fear, favour or prejudice. In particular they shall:

- a) carry out their functions impartially;
- b) remain unaffected by individual or sectional interests and public or media pressures and shall have regard only to the public interest;
- c) act with objectivity;
- d) have regard to all relevant circumstances, irrespective of whether they are to the advantage or disadvantage of the suspect;
- e) in accordance with local law or the requirements of a fair trial, seek to ensure that all necessary and reasonable enquiries are made and the result disclosed, whether that points towards the guilt or the innocence of the suspect; and
- f) always search for the truth and assist the court to arrive at the truth and to do justice between the community, the victim and the accused according to law and the dictates of fairness.

4. Role in criminal proceedings

4.1. Prosecutors shall perform their duties fairly, consistently and expeditiously.

4.2. Prosecutors shall perform an active role in criminal proceedings as follows:

- a) where authorised by law or practice to participate in the investigation of crime, or to exercise authority over the police or other investigators, they will do so objectively, impartially and professionally;

b) when supervising the investigation of crime, they should ensure that the investigating services respect legal precepts and fundamental human rights;

c) when giving advice, they will take care to remain impartial and objective;

d) in the institution of criminal proceedings, they will proceed only when a case is well-founded upon evidence reasonably believed to be reliable and admissible, and will not continue with a prosecution in the absence of such evidence;

e) throughout the course of the proceedings, the case will be firmly but fairly prosecuted; and not beyond what is indicated by the evidence; and

f) when, under local law and practice, they exercise a supervisory function in relation to the implementation of court decisions or perform other non-prosecutorial functions, they will always act in the public interest.

4.3. Prosecutors shall, furthermore:

a) preserve professional confidentiality;

b) in accordance with local law and the requirements of a fair trial, consider the views, legitimate interests and possible concerns of victims and witnesses, when their personal interests are, or might be, affected, and seek to ensure that victims and witnesses are informed of their rights; and similarly seek to ensure that any aggrieved party is informed of the right of recourse to some higher authority/court, where that is possible;

c) safeguard the rights of the accused in co-operation with the court and other relevant agencies;

d) disclose to the accused relevant prejudicial and beneficial information as soon as reasonably possible, in accordance with the law or the requirements of a fair trial;

e) examine proposed evidence to ascertain if it has been lawfully or constitutionally obtained;

f) refuse to use evidence reasonably believed to have been obtained through recourse to unlawful methods which constitute a grave violation of the suspect's human rights and particularly methods which constitute torture or cruel treatment;

g) seek to ensure that appropriate action is taken against those responsible for using such methods; and

h) in accordance with local law and the requirements of a fair trial, give due consideration to waiving prosecution, discontinuing proceedings conditionally or unconditionally or diverting criminal cases, and particularly those involving young

defendants, from the formal justice system, with full respect for the rights of suspects and victims, where such action is appropriate.

5. Co-operation

In order to ensure the fairness and effectiveness of prosecutions, prosecutors shall:

a) co-operate with the police, the courts, the legal profession, defence counsel, public defenders and

other government agencies, whether nationally or internationally; and

b) render assistance to the prosecution services and colleagues of other jurisdictions, in accordance

with the law and in a spirit of mutual co-operation.

6. Empowerment

In order to ensure that prosecutors are able to carry out their professional responsibilities

independently and in accordance with these standards, prosecutors should be protected against

arbitrary action by governments. In general they should be entitled:

a) to perform their professional functions without intimidation, hindrance, harassment, improper interference or unjustified exposure to civil, penal or other liability;

b) together with their families, to be physically protected by the authorities when their personal safety is threatened as a result of the proper discharge of their prosecutorial functions;

c) to reasonable conditions of service and adequate remuneration, commensurate with the crucial role performed by them and not to have their salaries or other benefits arbitrarily diminished;

d) to reasonable and regulated tenure, pension and age of retirement subject to conditions of employment or election in particular cases;

e) to recruitment and promotion based on objective factors, and in particular professional qualifications, ability, integrity, performance and experience, and decided upon in accordance with fair and impartial procedures;

f) to expeditious and fair hearings, based on law or legal regulations, where disciplinary steps are necessitated by complaints alleging action outside the range of proper professional standards;

g) to objective evaluation and decisions in disciplinary hearings;

h) to form and join professional associations or other organisations to represent their interests, to promote their professional training and to protect their status; and

i) to relief from compliance with an unlawful order or an order which is contrary to professional standards or ethics.

7. Information

Information regarding the Association, its Officers and its projected Meetings, Conferences and other activities can be obtained from the Bureau of the Secretary-General.

Bureau of the Secretary-General of the IAP

Hartogstraat 13

2514 EP The Hague

The Netherlands

Tel: 0031 70 363 0345

Fax: 0031 70 363 0367

Email: sg@iap-association.org

Website: www.iap-association.org

[Vai al
sommario](#)

**The Status and Role of Prosecutors - A United Nations Office on
Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide**

https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf

[Vai al
sommario](#)

Consultative council of european prosecutors (CCPE) Opinion No. 13(2018) of the CCPE: «Independence, accountability and ethics of prosecutors»

I. INTRODUCTION, PURPOSE AND SCOPE OF THE OPINION

1. The Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) was set up by the Committee of Ministers of the Council of Europe in 2005 with the task of formulating particularly opinions on matters concerning the implementation of Recommendation [Rec\(2000\)19](#) of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecution in the criminal justice system.

2. Following the decision of the Committee of Minister adopted in this framework,[\[1\]](#) the CCPE decided to prepare and adopt in 2018 an Opinion for its attention on the independence, accountability and ethics of prosecutors.

3. For this purpose, bearing in mind that many international instruments are already devoted to the independence of prosecutors, the CCPE relies in particular on its Opinion No. 4 (2009) entitled “Judges and prosecutors in a democratic society” (Bordeaux Declaration), adopted jointly with the Consultative Council of European Judges (CCJE), and recalls that the independence of public prosecution is an indispensable corollary to the independence of the judiciary. The CCPE refers also to its Opinion No. 9 (2014) entitled “European norms and principles concerning prosecutors” (Rome Charter), where it is mentioned that the general tendency to enhance the independence and effective autonomy of prosecution services should be encouraged, prosecutors should be autonomous in their decision-making and perform their duties free from external pressure or interference.

4. The CCPE, in this Opinion, addresses possible interferences into prosecutors' independence and pressures, in particular political pressures, exerted on them, as it has been observed in some member States. By gaining insight into the issues linked to independence, accountability and ethics, the CCPE seeks to raise awareness among prosecutors and relevant authorities as regards relevant developments and reforms in these areas.

5. The CCPE also takes into consideration the Council of Europe's Plan of Action on strengthening judicial independence and impartiality in member States,[\[2\]](#) as well as the Report of the Secretary General of the Council of Europe – 2016 on the “State of democracy, human rights and the rule of law - a security imperative for Europe”.[\[3\]](#)

6. The CCPE recalls here, as it did in the course of its previous work, that the functions of prosecutors and the way in which they exercise them, should be

[Vai al sommario](#)

consistent with respect for the right of individuals to a fair trial laid down in Article 6 of the European Convention on Human Rights (hereafter referred to as the ECHR). Prosecutors also exercise their functions within the framework of the rule of law principle, which requires respect for a certain number of fundamental values, such as impartiality, transparency, honesty, prudence, fairness, and contributing to the quality of justice. In order to increase public confidence in the justice system, prosecutors must always be concerned with making sure that these values are respected and that they guide prosecutors' activities.

7. In recent years, the European Court of Human Rights (hereafter referred to as the ECtHR) has developed important case law in support of the prosecutors' independence, regardless of whether they are considered to be a judicial authority or not. The prosecutor who directs and controls the first phase of criminal proceedings is to be considered "the advanced watchdog of human rights" and this essential role is to be played throughout the process.^[4]

8. In their systems of administrative and hierarchical organisation, member States, if they intend to confer or maintain the status of judicial authority for prosecutors within the meaning of the ECHR, should ensure that they have all the guarantees, in particular required for independence, attached to this status, as specified by the ECtHR case law.^[5]

9. The tasks assigned to prosecutors vary from State to State in line with the systems in force. Thus, the legal systems of some member States provide for the principle of "legality" as the basis for prosecutions, some other member States provide for the principle of "discretion" or "opportunity"; others have a mixture of these principles. Some member States entrust prosecutors with a genuine supervision role over police and investigators and others do not; in some systems, prosecutors intervene in the hearing and in other systems their role in the criminal trial remains limited. In many member States, prosecutors enjoy competence in carrying out the public action and prosecution and in controlling the legality of investigations which will be submitted to judges as a basis for their decisions. They also sometimes have competence over the enforcement of sentences and the supervision of prisons.

10. The principles of independence, objectivity and impartiality set out in this Opinion and previous Opinions of the CCPE, concerning criminal cases, apply *mutatis mutandis* to non-criminal competences of prosecutors.

11. Finally, the CCPE wishes to recall - without repeating their content - some relevant international instruments in this field, such as those of the Council of Europe (in particular Opinions of the CCPE and the CCJE and the "European Guidelines on ethics and conduct of public prosecutors - the Budapest Guidelines")^[6] and of other international organisations.^[7]

12. In light of these instruments, and within a European context where the ways in which prosecutors carry out their tasks are permanently evolving, this Opinion does not aim to enact a fixed European code but rather a sort of "hard core" of principles that should be provided for the relevant authorities and guide prosecutors' daily action and their behaviour, both inside and outside their work, and to which they can refer.

13. The independence, accountability and ethics of prosecutors should be concepts included in a statute for prosecutors provided in national law, or even in the constitutions of member States.

14. Taking into account the proximity and complementary nature of the missions of judges and prosecutors, as well as of requirements in terms of their status and conditions of service,^[8] prosecutors should have guarantees similar to those for judges.

II. CONCEPTS

Independence of prosecutors

15. "Independence" means that prosecutors are free from unlawful interference in the exercise of their duties to ensure full respect for and application of the law and the principle of the rule of law and that they are not subjected to any political pressure or unlawful influence of any kind.

16. Independence applies both to the prosecution service as a whole, its particular body and to individual prosecutors in the sense explained below.

17. Prosecutors should exercise their freedom of expression and association in a manner that is compatible with their office and that does not affect or appear to affect judicial and prosecutorial independence or impartiality. While they are free to participate in public debate on matters pertaining to legal subjects, the judiciary or the administration of justice, they should not comment on pending cases and should avoid expressing views which may undermine the standing and integrity of the court. Prosecutors should abstain from political activities incompatible with the principle of impartiality.^[9]

18. Prosecutors should be free to form and join professional associations to represent their interests, to protect their status and to promote their professional training.

Accountability of prosecutors

19. Being "accountable" means in particular:

- not to act arbitrarily;

- to base decisions on the law;
- to justify decisions whether based on the principle of legality or opportunity (discretion);
- to provide, as appropriate, reports to relevant stakeholders.

Ethics of prosecutors

20. “Ethics” means all guidelines setting out standards of conduct and practices, both in and outside their work, expected of all prosecutors working for or on behalf of a public prosecution service.

21. Respect for ethical rules is a fundamental duty that should guide the activities of prosecutors. It is important to be able to refer to compilations containing ethical principles of prosecutors which should govern their conduct.

22. The conduct of prosecutors, like that of judges, cannot be left to their sole discretion, be it within and outside their work. This is particularly important when assessing the activities of prosecutors and in disciplinary proceedings against them.

III. INDEPENDENCE OF PROSECUTORS

23. The mission of prosecutor is demanding and difficult: it requires professionalism, character, courage, balance and determination. The possession of these qualities must be a determining criterion in the recruitment of prosecutors and throughout their career. The process of legal education, selecting candidates and in-training should seek to ensure respect for such criteria. However, these personal requirements are not sufficient to ensure the independence of prosecutors. The status and independence of prosecutors should be clearly established and guaranteed by law.

24. In this regard, it is particularly desirable that, while ensuring respect for gender balance, the process of appointment, transfer, promotion and discipline of prosecutors be clearly set out in written form and be as close as possible to that of judges, particularly in member States which uphold the principle of the unity of the judiciary and which have links between the functions of judges and prosecutors throughout their careers. In such cases, provisions should preferably be established by law and applied under the control of an independent professional authority (for instance, composed of a majority of judges and prosecutors elected by their peers) such as a Council for the judiciary or for prosecutors, competent for the appointment, promotion and discipline of prosecutors. This is particularly relevant if prosecutors are to be recognised as judicial authorities within the meaning of Article 5 of the ECHR or to be given an indisputable role and authority in matters of individual rights and freedoms, in particular in new areas, such as the protection of personal data.

25. As a means to ensure the independence of prosecutors, clear mechanisms with regard to instituting prosecution or disciplinary proceedings against prosecutors should also be established. For instance, there is a special procedure established by law in some member States which enables the initiation of proceedings for administrative and/or criminal offences allegedly committed by prosecutors.

26. These provisions should also aim at preventing and resolving possible or real conflicts of interests and enabling prosecutors to ensure that the law is properly applied, without being exposed to pressure or measures contrary to their mission.

27. More generally, independence of prosecutors implies that they have sufficient means and also the authority, competence and powers necessary for the proper performance of their tasks. They should in particular be consulted on the determination of the resources necessary for their mission.

28. Appropriate training of prosecutors on the administration of their service and management of their resources should be provided, otherwise their independence could be significantly hampered.

29. Means of subsistence, comparable to those of judges, including proper remuneration, ensuring their material independence and their protection, as well as that of the members of their families, should be guaranteed to prosecutors. Such protection should include legal and physical protection of their life, health and property, as well as honour and reputation, against any violence, attack or pressure, and provide for corresponding state insurance.

30. The legal status of prosecutors on which their activities are based is too often unknown to the public and therefore misunderstood. Relevant information should therefore be made publicly available to avoid any misinterpretation of their role. The prosecution service should be involved in this process.

External independence and internal independence

31. Prosecutors must be independent in their status and behaviour:

- they must enjoy external independence, i.e. vis-à-vis undue or unlawful interference by other public or non-public authorities, e.g. political parties;
- they must enjoy internal independence and must be able to freely carry out their functions and decide, even if the modalities of action vary from one legal system to another, according to the relationship to the hierarchy.

32. In some legal traditions, public opinion associates public action by prosecutors with the exercise of political power, notably through Government. The case law of the ECtHR requires mutual independence between these two authorities, since its failure would ruin the legitimacy of the prosecutor's intervention in the preparatory phase and the conduct of the criminal trial, and in his/her fields of competence outside the criminal field.^[10] Indeed, the prosecutor should be the guarantor of respect for the law and the defender of society; he or she must not be an instrument in the interests of any social, political and religious group, any fraction in the government or the protector of its supporters. This requirement is particularly crucial whenever the prosecutor's intervention aims at combatting organised crime or corruption, or has an impact on individual rights and freedoms, in particular deprivation of liberty.

33. There is a general tendency for more independence of prosecutors and prosecution services, which is encouraged by the CCPE, although there are still no common accepted standards in this respect.

34. Respect for *external independence* does not prevent the prosecution service from receiving general instructions on priorities of prosecutorial activities as they result from the law, the development of international co-operation or requirements relating to the organisation of the service.

35. Such instructions should always be given in accordance with the law, in a fully transparent and written manner and the discussions to which they may give rise should never prejudice the personal situation of the prosecutor, including his/her career.

36. Instructions by the executive concerning specific cases are generally undesirable. In this context, instructions not to prosecute must be prohibited and instructions to prosecute must be strictly regulated in accordance with Recommendation [Rec\(2000\)19](#).^[11]

37. Courts should respect the prosecutors' independence. The intervention and the attitude of the prosecutor should leave no doubt as to his/her objectivity and impartiality. Judges and prosecutors should both enjoy independence in respect of the execution of their functions and also be and appear to be independent from each other.

38. Prosecutors should respect the independence of the courts and the judiciary as a whole. They may challenge judges' decisions only through the remedies provided by law. Prosecutors should take all measures within their competence to protect the independence of courts.

39. *Internal independence* does not mean that every prosecutor is free to do anything; he or she may be subject to a hierarchy whose task is to ensure, in a

clear way and without prejudice to independence, the proper functioning of the prosecution service as a whole and coherence, consistency and uniformity of action in the administration of justice and protection of human rights.

40. A hierarchical structure is a common aspect of most prosecution services. Internal independence does not prevent a hierarchical organisation of the service and the issuing of general recommendations or guidelines/directives on the application of the law to ensure consistency of law and jurisprudence or priorities for prosecutorial action. This is especially necessary in member States in which the “opportunity/discretionary principle” applies. All internal instructions within the prosecution service should be provided in writing, be transparent and aim at seeking the truth and to ensure the proper administration of justice.

41. Lines of authority, accountability and responsibility should be transparent in order to promote public confidence.

42. If a prosecutor receives individual instructions from his/her hierarchy which appear illegal or not in accordance with the professional code of ethics, he/she should not be compelled to comply with them and should be given the opportunity to present his/her reasons to his/her hierarchy.

43. Clear mechanisms should be established, which will allow lower level prosecutors to appeal against assignments or instructions of a superior prosecutor if they find that these assignments or instructions are illegal or unjustified.

44. The possibility of an appeal against decisions of prosecutors, be it an appeal to a superior prosecutor or to a court, when filed by victims, is in no way contrary to their independence but helps to increase their accountability, provided that it gives rise to proper consideration and the parties are kept informed of it.

45. The independence of prosecutors also requires material independence which implies, in the same way as for judges, financial and other means necessary for the exercise of their missions:

- prosecutors are often required to be on duty at night and on public holidays; they should be sufficient in numbers to meet these constraints and should receive adequate remuneration to avoid being discouraged from performing their duties in such situations;
- they should be provided with modern equipment and proper services (sophisticated performing computers and software, videoconferencing systems, access to translation services where necessary, etc.) adapted to their daily tasks and enabling them to communicate efficiently with law enforcement officers and courts, lawyers, parties and international partners, in a context of greater

[Vai al
sommario](#)

international co-operation, and geographical rationalisation of courts (judicial map) and modernisation of court systems;

- they should have appropriate staff support as well as access to relevant legal information (legislation, case law, etc.), to professional experts (in the fields of banking, economics, cyber security, biology, etc.) and to forensic examinations (DNA analysis, drug detection systems, etc.).

IV. ACCOUNTABILITY OF PROSECUTORS

46. In order to promote public confidence, prosecutors must be independent but also feel accountable. This accountability should be exercised with respect for individual rights and freedoms, including the presumption of innocence and protection of privacy. Clear published, and regularly updated, guidelines and codes of professional ethics and conduct would assist in promoting transparency, consistency, accountability and fairness.

47. The accountability of prosecutors is not meant to interfere with their independence. Although independent, prosecutors are accountable, in cases and the manner provided for in national laws:

- they should report, as appropriate, to the hierarchy, to parties and in particular to victims, to judicial authorities and other public officials and bodies, to civil society and to the media. They should explain their actions or provide information to the public in a proactive manner, particularly in cases that require public attention and concern; information may take the form of an annual report (general or on a particular aspect of crime within their jurisdiction), consist in explaining the causes of a failure or error in procedure or assessment or simply refer to the actual stage of an investigation or a procedure;
- they are subject, where appropriate, to disciplinary proceedings which must be based on a law, in the event of serious breaches of duty (negligence, breach of the duty of secrecy, anti-corruption rules, etc.), for clear and determined reasons; the proceedings should be transparent, apply established criteria and be held before a body which is independent from the executive; concerned prosecutors should be heard and allowed to defend themselves with the help of their advisers, be protected from any political influence, and have the possibility to exercise the right of appeal before a court; any sanction must also be necessary, adequate and proportionate to the disciplinary offence.

[Vai al sommario](#)

48. Unless they are found to have committed a disciplinary offence or to have clearly failed to do their work properly, prosecutors, similar to judges, may not be held personally responsible for their choices of public action once they have been the result of a personal intellectual and legal analysis.

49. Member States should redress the damage stemming from prosecutors' professional action or omission and prosecutors should not be held personally liable for such damage, except in cases of deliberate offences and/or gross negligence.

50. Prosecutors should not benefit from a general immunity, but from functional immunity for their actions carried out in good faith in pursuance of their duties^[12]. The prosecutor should, however be criminally liable for any offences committed, including in the course of administration of justice, in accordance with national law.

V. ETHICS OF PROSECUTORS

51. The respect for the rule of law requires the highest ethical and professional standards in behaviour of prosecutors, as for judges, both on duty and off, which allows confidence in justice by society. Prosecutors act on behalf of the people and in the public interest. They should therefore always maintain personal integrity and act in accordance with the law, fairly, impartially and objectively, respecting and upholding fundamental rights and freedoms, including the presumption of innocence, the right to a fair trial, and the principles of equality of arms, separation of powers, and binding force of court decisions. They have a duty to be free from political or other influence.

52. The ethical rules of prosecutors should preferably be specified by law and take the form of codes of ethics, prepared and made public by national statutory and/or disciplinary bodies such as Councils for the Judiciary or for prosecutors. When elaborating such national codes of ethics, the appropriate international documents should be taken into account. Hereafter, as a matter of reference, some of the most relevant ethical rules concerning prosecutors' activities can be found.

53. Prosecutors have an obligation of neutrality and should act independently of their personal preferences, social background, relationships, political, philosophical or religious beliefs; they should respect diversity and refrain from bias or prejudice or discrimination. Prosecutors cannot accept any form of harassment, racism or discrimination, or any other forms of inappropriate behaviour in their workplace.

54. They should be, and appear to be, impartial in their decisions, be transparent, avoid conflicts of interest and not favour any party because of any connection with it. Where there is a risk that the prosecutor may not have sufficient distance from that person, he or she should refrain from handling the case. Prosecutors should also avoid any possibility of undue pressure (e.g. by media). Prosecutors should abstain from political activities incompatible with the principle of impartiality and should not act in cases in which their (or their family's) personal interests could hamper their full impartiality and objectivity.

55. They must demonstrate absolute integrity in their behaviour and not accept any kind of benefits or remuneration linked to the content of their choices, nor maintain career ambitions that may improperly guide their decisions (for example to please a particular political or administrative authority).

56. They should be guided only by the will to ensure compliance with the law and should always ensure that they provide a clear, reasoned and transparent legal basis for their decisions.

57. Where they supervise investigations and/or police actions, prosecutors should seek to ensure that investigations are conducted independently and in accordance with the law, and play an active role in the protection of the rights of the defence and ensuring equality of arms. In such cases, they should ensure that any restrictions of individual freedoms and privacy are necessary, adequate and proportionate to the legitimate aim pursued, in particular in terrorism or other public security cases.

58. Prosecutors should seek to ensure that all necessary and reasonable enquiries and investigations are made before taking a decision in relation to a prosecution and proceed only when a case is founded upon evidence assessed to be reliable and admissible. Prosecutions should be firmly but fairly conducted and not beyond what is indicated by the evidence.

59. Prosecutors should not use evidence obtained through a grave violation of human rights, should seek to ensure that such evidence is not accepted by courts and that appropriate sanctions are taken against those responsible.

60. Prosecutors should be driven by attention to others in their legitimate expectation of justice. This attention should be particularly directed towards the most vulnerable: victims, witnesses, the elderly, children and juveniles, persons with disabilities, persons without resources or having difficulty in understanding the situations they face, foreigners cut off from their familiar environment and/or not understanding the language and the procedure.

61. When performing their duties, whether in their service, during the investigation or at the hearing, prosecutors should observe discretion and reserve; in particular, they should refrain from expressing political, philosophical or religious convictions, personal hostility or showing contempt or violent attitude

towards any person on account of the antipathy which his/her conduct might inspire, even if seriously reprehensible.

62. When their mission authorises them to make statements or communications in cases with which they are familiar, prosecutors should ensure that they do not jeopardise the life or physical integrity of those involved in the proceedings (namely victims and witnesses) or the work of investigators by revealing on-going investigations, that they do not violate the principle of the presumption of innocence and do not unduly damage the honour and reputation of others on mere assumptions.

63. Ethics education should be offered in initial and in-service training.

64. Since the ethical issues faced by prosecutors are increasingly varied, complex and evolve over time, member States should provide available mechanisms and resources (specific independent bodies, experts within the Councils of Justice or prosecutorial councils, etc.) to assist prosecutors as regards the questions they raise (for example, whether or not to recuse themselves from a case because of a possible conflict of interests and knowledge or prejudices they may have, or the possibility for them to have supplementary activities such as arbitration, etc.).

65. Member States should ensure that prosecutors are protected from any disadvantages resulting from compliance with the ethical rules attached to their office and, in particular, from intimidation, isolation or career setbacks that may result therefrom.

VI. INTERNATIONAL CO-OPERATION

66. While the systems of social, political, legal and administrative organisation differ from one member State to another, the common adherence to democratic values facilitates the development of similar legal solutions and of opportunities for co-operation between prosecutors from different member States.

67. With the support of their administrations, prosecution services and, where appropriate, prosecutors themselves, should therefore benefit from it and promote opportunities to exchange information on good practices regarding independence, accountability and ethics. To this end, information exchange networks, bilateral and multilateral international seminars, training courses, twinning arrangements and all means of mutual benefit through this co-operation should be developed.

68. This international co-operation should also include issues relating to the protection of independence, accountability and ethics in the future.

[Vai al
sommario](#)

RECOMMENDATIONS

- i. Appropriate provisions should be adopted in member States, in parallel to the independence of judges, to strengthen the independence, accountability and ethics of prosecutors, whether in the criminal law field or as regards their other fields of competence. Political influence should not be acceptable.
- ii. Member States, while ensuring respect for gender balance, should ensure that prosecutors are selected on the basis of their skills and moral and ethical values, and receive adequate initial and in-service training to carry out their functions with independence, impartiality, accountability and full respect for ethical standards. They should facilitate the provision of relevant information and advice to prosecutors on these matters.
- iii. The status, independence, recruitment and career of prosecutors should, similarly to judges, be clearly established by law and governed by transparent and objective criteria. Member States should guarantee a status for prosecutors that ensures their external and internal independence, preferably by provisions at the highest legal level and guaranteeing their application by an independent body such as a Prosecutorial Council, in particular for appointments, careers and discipline.
- iv. Instructions by the executive concerning specific cases are generally undesirable. In this context, instructions not to prosecute must be prohibited and instructions to prosecute must be strictly regulated in accordance with Recommendation [Rec\(2000\)19](#).
- v. Internal independence does not prevent a hierarchical organisation of the prosecution service and the issuing of general recommendations on the application of the law to ensure coherence and consistency of law and jurisprudence or priorities for prosecutorial action.
- vi. If instructions are given to prosecutors, they should be given in writing, in a fully transparent manner and always with the objective of applying the law while respecting rights and freedoms, without restrictions disproportionate to the legitimate objective pursued.

[Vai al
sommario](#)

- vii. Appropriate information on the prosecution service and prosecutorial activities should be made widely available to the general public. Prosecutors should play a key role in disseminating such information. While ensuring respect for their independence, the principle of the presumption of innocence, the needs of the investigation and the protection of personal data, prosecutors should report on their activities and results to their hierarchy and to other public authorities, with whom they work, as well as to the public through appropriate channels and in accordance with the law.
- viii. When their mission authorises them to make public statements on cases within their competences, prosecutors should ensure that they do not jeopardise the life or physical integrity of those involved in the proceedings or the work of investigators by revealing on-going investigations and that they do not violate the principle of the presumption of innocence.
- ix. Member States should protect prosecutors and, as appropriate, members of their families, when carrying out their functions.
- x. The promotion of prosecutors should be based on merit.
- xi. The status, remuneration and treatment of prosecutors as well as the provision of financial, human and other resources for prosecution services should correspond, in a way comparable to those of judges, to the eminent nature of the mission and the particular duties of prosecutors.
- xii. In their systems of administrative and hierarchical organisation, member States, if they intend to confer or maintain the status of judicial authority for prosecutors within the meaning of the ECHR, should ensure that they have all the guarantees, in particular those required for independence, attached to this status.
- xiii. Prosecutors should seek to continuously develop their legal, ethical and social knowledge in order to properly fulfil their mission.
- xiv. Codes of ethics should be adopted and made public. Prosecutors should respect rules of ethical conduct in accordance with the highest standards, regularly updated in relation to the development of society and emerging issues. They should observe discretion and reserve corresponding to their functions, so that their independence, objectivity and impartiality cannot be put into doubt.

- xv. Where they supervise investigations and/or police actions, prosecutors should ensure that restrictions of individual rights and freedoms and privacy are necessary, adequate and proportionate to the legitimate aim pursued. They should pay particular attention to the most vulnerable persons, in particular the victims of crime, and to the rights of the defence.
- xvi. Prosecutors should take all measures within their competence to respect and protect the independence of courts.
- xvii. In the context of international co-operation, in order to enrich their practices and further reflect on their mission, prosecutors should communicate with their foreign partners. Information exchange networks, training institutions, liaison prosecutors, international seminars, training courses, the twinning arrangements can be particularly useful for these purposes. It is also worth noting in this context the importance of international associations of judges and prosecutors, whose task is to defend the independence, ethics and individual and social accountability of judges and prosecutors in a State governed by the rule of law and which, as a result, can play a key role in disseminating the values mentioned in this Opinion.

[Vai al
sommario](#)

Annex

Selection of the case law of the ECtHR concerning the prosecutors' status and activities

The ECtHR stated that the absence of the prosecutor at the hearing could lead to a violation of the principle of a fair trial.^[13]

The ECtHR considered the question of independence of prosecutors with regard to compliance with Article 6 §1 (fair trial) of the ECHR when the prosecution service was one of the parties to the trial challenged by the applicant.

In the case *Zinsat v. Bulgaria* of 15 June 2006 (57785/00), the ECtHR challenged the fact that the prosecutor had substituted himself for a court, deciding to act on his own, without effective remedy.

The ECtHR has also endeavoured to verify the compliance with the requirements of Article 5§3 of the ECHR when the supervision of detention was entrusted to a prosecutor. It considered that when this control was entrusted to a prosecutor,

the latter must in any case be independent, impartial, able to control the validity of the measure and be competent to order the release.

This is the meaning of the judgment *Schiesser v. Switzerland* of 4 December 1979 (7710/76), in which the need for the independence of the prosecutor vis-à-vis the executive and the parties was affirmed.

If the member States wish the prosecution service to be recognised as a judicial authority within the meaning of the ECHR - a quality to which the prosecutors of the countries concerned are very attached - the member States must take into account that in a few judgments, the ECtHR decided that the prosecution service did not meet the criteria for being recognised as a judicial authority within the meaning of Article 5 of the ECHR. [\[14\]](#)

The ECtHR is very demanding with regard to the independence of prosecutors, but this should not lead to interpreting this requirement one of mistrust, or even as a depreciation of the role of prosecutors in the judicial process, quite the contrary. As Mr André Potocki, judge of the ECtHR in respect of France noted at a conference held in Paris on 17 May 2018 before the Network of Prosecutors General of the Supreme Courts of the European Union, the prosecutor who directs and controls the first phase of criminal proceedings is also and at the same time, "the advanced watchdog of human rights".

[Vai al
sommario](#)

[\[1\]](#) 1300th meeting of Deputies Ministers, 21-23 November 2017.

[\[2\]](#) Prepared at the initiative of the Secretary General of the Council of Europe and adopted at the 1253rd meeting of Deputies Ministers, 13 April 2016.

[\[3\]](#) Presented at the 126th Session of the Committee of Ministers, 18 May 2016 (Sofia).

[\[4\]](#) See the selection of the case law of the ECtHR concerning the prosecutors' action in the annex to the present Opinion.

[\[5\]](#) See the selection of the case law of the ECtHR concerning the prosecutors' action in the annex to the present Opinion.

[\[6\]](#) Adopted at the Conference of Prosecutors General of Europe on 31 May 2005. See also documents of the Venice Commission (in particular, the Report on European Standards as Regards the Independence of the Judicial System: Part II – the Prosecution Service adopted in December 2010, CDL-AD(2010)040).

[\[7\]](#) See, for instance, instruments and documents of the European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) (in particular, the Report 2014-2016 entitled “Independence and Accountability of the Prosecution”), of the United Nations

(in particular, Guidelines on the Role of Prosecutors (1990), the Convention against Corruption of 2003), those of the International Association of Prosecutors (in particular, Standards of Professional Responsibility and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors of 1999), as well as the Status and Role of Prosecutors which is a Guide jointly adopted by United Nations Office on Drugs and Crime and the International Association of Prosecutors in 2014.

[8] See Opinion No. 9 (2014) of the CCPE, Explanatory Note to the Rome Charter, paragraph 53.

[9] See Opinion No. 9 (2014) of the CCPE, Explanatory Note to the Rome Charter, paragraphs 81-82.

[10] See the selection of the case law of the ECtHR concerning the prosecutors' action in the annex to the present Opinion.

[11] See paragraph 13(d) of Recommendation [Rec\(2000\)19](#): “Where the public prosecution is part of or subordinate to the government, member States should take effective measures to guarantee that where the government has the power to give instructions to prosecute a specific case, such instructions must carry with them adequate guarantees that transparency and equity are respected in accordance with national law, the government being under a duty, for example:

- to seek prior written advice from either the competent public prosecutor or the body that is carrying out the public prosecution;
- duly to explain its written instructions, especially when they deviate from the public prosecutor’s advices and to transmit them through the hierarchical channels;
- to see to it that, before the trial, the advice and the instructions become part of the file so that the other parties may take cognisance of it and make comments.”

[12] See Opinion No. 9 (2014), Rome Charter, paragraph X.

[13] See ECtHR *Karel v. Russia* of 20 September 2016 (926/08).

[14] See ECtHR *Medvedyev v. France* [GC], 29 March 2010, no. 3394/03; *Moulin v. France*, 23 November 2010, no. 37104/06; *Jasinski v. Poland*, 20 December 2005, no.30865/96; *Vasilescu v. Romania* (from the point of view of the concept of court within the meaning of Article 6§1), 22 May 1998, no. 27053/95 ; *Pantea v. Romania*, 3 June 2003, no. 33343/96; *Assenov and others v. Bulgaria*, 28 October 1998, no. 24760/94, §149.

[Vai al
sommario](#)

CCPE Opinion No. 16 (2021): Implications of the decisions of international courts and treaty bodies as regards the practical independence of prosecutors

<https://rm.coe.int/opinion-no-16-2021-en/1680a4bd26>

[Vai al
sommario](#)

ENCJ working group. Judicial Ethics Report 2009-2010 - Groupe de travail RECJ. Déontologie judiciaire Rapport 2009-2010

<https://www.encj.eu/images/stories/pdf/ethics/judicialethicsdeontologiefinal.pdf>

[Vai al
sommario](#)

CCJE Opinion No. 24 (2021): Evolution of the Councils for the Judiciary and their role in independent and impartial judicial systems

<https://rm.coe.int/opinion-no-24-2021-of-the-ccje/1680a47604>

[Vai al
sommario](#)

Non-binding guidelines on the use of social media by judges.

Unodc

This source intends to provide guidance to both judges and judiciaries (as well as other judicial office holders and court personnel, where applicable), and to delineate a broader framework on how to guide and train judges on the use of different social media platforms consistent with international and regional standards of judicial conduct and ethics and existing codes of conduct.

[English](#)

[Español](#)

[Français](#)

[Vai al
sommario](#)

Delibera sull'uso dei mezzi di comunicazione elettronica e dei social media da parte dei magistrati amministrativi

*Il Consiglio di Presidenza
della Giustizia Amministrativa*

nella seduta del 25 marzo 2021

Delibera sull'uso dei mezzi di comunicazione elettronica e dei *social media* da parte dei magistrati amministrativi

PREMESSA

- Le tecnologie della comunicazione costituiscono una realtà ormai consolidata ed una fonte di risorse e di opportunità per la crescita sociale dei singoli e delle comunità.

- Esse, tuttavia, presentano molteplici aspetti che contengono delicati interrogativi sia per la società nel suo insieme, sia, soprattutto, per l'ordinamento giuridico.

- Non si possono, pertanto, sottovalutare i rischi, che accompagnano le potenzialità applicative. Tra questi, in particolare, va segnalata la creazione di una dimensione quasi "extraspaziale ed extratemporale" dell'uso della Rete, in genere, e, nello specifico, dei *social media*. L'utente vive nella singolare situazione di relazionarsi, nell'immediato, al proprio strumento di connessione, non sempre rendendosi conto che i contenuti immessi finiscono in uno spazio immenso, virtualmente illimitato, e, quel che più rileva, destinato a restare sospeso in una zona atemporale, che si è soliti definire "eternità mediatica". Ogni dato personale, poi, nell'ambito di questo processo, può subire acquisizioni, frammentazioni, scomposizioni idonee ad alterarne l'originaria identità ed il significato intrinseco.

- Non v'è dubbio, tuttavia, che i *social media* siano anche il veicolo della manifestazione del pensiero, ma la specificità del mezzo non deve consentire – casomai il contrario – l'attenuazione dei canoni del corretto esercizio di tale libertà, secondo i consolidati canoni elaborati in sede interpretativa ed applicativa, in specie, all'art. 21 della Costituzione.

[Vai al
sommario](#)

- L'utilizzo dei *social media* da parte dei giudici amministrativi va considerato nel bilanciamento tra le prerogative del singolo magistrato, sia nella propria funzione, sia come cittadino, ed i doveri connessi alla propria appartenenza istituzionale ed al proprio status.

Pertanto, tenuto conto del dibattito sull'argomento,

- letto il report “*Public Confidence and the Image of Justice. Individual and Institutional use of Social Media within the Judiciary*” pubblicato dallo *European Network of Councils for the Judiciary* (ENCJ);

- valutate le “*Non-Binding Guidelines on the Use of Social Media by Judges*” pubblicate dall'ONU, UNODC, Global Judicial Integrity Network;

- considerato il Codice etico ed in vista di un più specifico intervento di regolamentazione della materia;

- avvertita l'esigenza di fornire raccomandazioni in materia, che assumono valenza di indirizzo;

è adottata la seguente

DELIBERA SULL'USO DEI MEZZI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICA E DEI *SOCIAL MEDIA* DA PARTE DEI MAGISTRATI AMMINISTRATIVI

Ambito

1. Oggetto delle presenti linee guida è l'utilizzo da parte dei magistrati amministrativi dei social network, nonché degli ulteriori strumenti di comunicazione elettronica nell'ambito di rapporti professionali, in cui la comunicazione è conoscibile da un numero indeterminato o comunque elevato di persone e ulteriormente divulgabile da parte di chi ne prende conoscenza. Sono, in ogni caso, escluse dall'ambito della presente delibera le forme di comunicazione elettronica individuali, da ascrivere alla sfera della corrispondenza privata.

[Vai al
sommaro](#)

Diritti, rischi e responsabilità

2. I magistrati amministrativi utilizzano i *social media*, quale forma della libertà di manifestazione del pensiero, nel rispetto dei canoni di comportamento da essi esigibili, anche nella vita privata, secondo i codici etici dei magistrati amministrativi e le vigenti norme disciplinari, al fine di salvaguardare il prestigio e l'imparzialità dei singoli magistrati e della giustizia amministrativa nel suo insieme e la fiducia di cui sia i singoli che l'Istituzione devono godere nell'opinione pubblica. I magistrati amministrativi fanno un uso dei *social media* ispirato a parametri di consapevolezza dei rischi e dei vantaggi derivanti dall'utilizzo di tale forma di comunicazione, e di assunzione di responsabilità individuale per comportamenti e dichiarazioni divulgati con tali mezzi.

Identificazione del magistrato nei *social media*

3. I magistrati amministrativi possono utilizzare i *social media*, nella propria vita privata, anche attraverso pseudonimi, a condizione che l'uso di uno pseudonimo non costituisca un espediente per porre in essere comportamenti illeciti.

Contenuti e regole di comportamento nell'uso dei *social media*

4. L'uso dei *social media* deve avvenire in maniera tale da garantire il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali di tutti i consociati, nonché da salvaguardare la dignità, l'integrità, l'imparzialità e l'indipendenza del singolo magistrato, della magistratura amministrativa e delle istituzioni che la rappresentano.

5. I magistrati amministrativi adottano elevati parametri di continenza espressiva, utilizzando un linguaggio adeguato e prudente rispetto a tutte le interazioni in essere sulle piattaforme di *social media*, nonché con riferimento al rischio della perdita di controllo del o dei contenuti immessi ed alla tipologia di contenuto oggetto di pubblicazione e diffusione.

6. I magistrati amministrativi non comunicano con le parti, i loro rappresentanti o il pubblico in generale con riferimento a casi e controversie di propria competenza.

[Vai al sommario](#)

7. I magistrati amministrativi non utilizzano i *social media* come strumento di pubblicità di proprie attività economiche extraistituzionali.

Amicizie e connessioni sui *social media*

8. Le amicizie e connessioni sono create o accettate on line da parte dei magistrati amministrativi nel rispetto dei principi generali di diligenza e precauzione.

Le amicizie sui profili social non costituiscono un elemento di per sé rilevante a manifestare la reale consuetudine di rapporto personale richiesta ai fini delle incompatibilità, la cui disciplina, di carattere tassativo, è prevista unicamente nell'art. 51 c.p.c.

Le amicizie e i contatti sui social network e media, pur non equiparabili a quelli della vita reale, quando concernono persone coinvolte nell'attività professionale del magistrato devono essere contenute ovvero evitate, allorché essi possano incidere sulla sua immagine di imparzialità.

[Vai al sommario](#)

Formazione

9. I magistrati amministrativi hanno il diritto ed il dovere di ricevere una formazione specifica relativa ai vantaggi e ai rischi derivanti dall'utilizzo dei *social media*; al riguardo, vanno previste, a cura del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e dell'Ufficio studi della Giustizia amministrativa, nelle forme più idonee ed efficaci, iniziative di aggiornamento e formazione in materia.

Privacy e sicurezza

10. È auspicabile che i magistrati amministrativi conoscano adeguatamente le impostazioni di sicurezza e privacy delle piattaforme di *social media* che utilizzano, consapevoli dei rischi e delle opportunità di condividere informazioni personali sui *social media*, con specifico riferimento alla pubblicazione di particolari categorie di dati personali quali quelli di geolocalizzazione.

European Court of Human Rights (ECHR) - Independence of the justice system

Article 6 § 1 (right to a fair trial – independent tribunal) of the European Convention on Human Rights (“the Convention”):

“In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. (...)”.

Independence and right to a fair trial

Remli v. France

23 April 1996

This case concerned an Assize Court’s refusal of an application by a French defendant of Algerian origin to have formal note taken of a racist remark allegedly made by one of the jurors outside the courtroom and which had been recorded in a written witness statement. The applicant complained in particular that he had not had a hearing by an impartial tribunal.

[Vai al sommario](#)

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention. It noted in particular that Article 6 § 1 imposed an obligation on every national court to check whether, as constituted, it was “an impartial tribunal” where, as in the applicant’s case, this was disputed on a ground that did not immediately appear to be manifestly devoid of merit. In the instant case, however, the Assize Court had not made any such check, thereby depriving the applicant of the possibility of remedying, if it proved necessary, a situation contrary to the requirements of the Convention. This finding, **regard being had to the confidence which the courts must inspire in those subject to their jurisdiction**, sufficed for the Court to hold that there has been a breach of Article 6 § 1.

Stafford v. the United Kingdom

28 May 2002 (Grand Chamber)

The applicant, formerly sentenced to a life sentence, was released on parole. He was recalled to prison following charges of counterfeiting and the Secretary of State later ordered his continued detention pursuant to the original life sentence.

The Court noted in particular that the notion of separation of powers between the executive and the judiciary had assumed growing importance in its case-law. In that case the power to release the applicant lay with the

Secretary of State and not the Parole Board. In the applicant's case, the Court held, in particular, that there had been a **violation of Article 5 § 1** (right to liberty and security) of the Convention, finding that a decision-making power by the executive to detain on the basis of perceived fears of future non-violent criminal conduct unrelated to the original murder conviction did not accord with the spirit of the Convention, with its emphasis on the rule of law and protection from arbitrariness.

Luka v. Romania

21 July 2009

After being dismissed in 1999 by the company for which he had been working as one of the managers and head of the IT department, the applicant brought an action to have that decision set aside, also seeking damages. The domestic courts found in his favour in both respects, but there ensued several further sets of proceedings relating to the calculation of the damages and the execution of the decision. The applicant alleged that the courts had not been impartial and independent because, in particular, lay judges (“judicial assistants”) had sat on the tribunal hearing his case.

[Vai al
sommario](#)

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the applicant's concerns about the tribunal's lack of independence and impartiality had been objectively justified. It recalled in particular that, in order to establish whether a tribunal can be considered as “independent”, regard must be had, *inter alia*, to the manner of appointment of its members and their term of office, the existence of guarantees against outside pressures and the question whether the body presents an appearance of independence. In the applicant's case, the Court did not deny the advantage of courts composed of a mixture of professional and lay judges in fields where the experience of the latter was necessary to determine specific questions that could arise in such matters. It further noted that this system, which existed in a number of States Parties to the Convention, was not in itself contrary to the Convention. However, the role and duties of the “judicial assistants”, as laid down in Romanian legislation at the relevant time, had made them vulnerable to outside pressure, and the domestic law had not afforded sufficient guarantees as to their independence in the performance of their duties. Among other things, they had not been irremovable or protected against the premature termination of their duties, and they could discharge other functions and activities assigned to them by the organisations on whose behalf they had been elected (employers' associations and trade unions).

Independence criteria

Tribunal established by law

Zand v. Austria

12 October 1978 (report of the European Commission of Human Rights¹)

1. Together with the European Court of Human Rights and the Committee of Ministers of the Council of Europe, the European Commission of Human Rights, which sat in Strasbourg from July 1954 to October 1999, supervised Contracting States' compliance with their obligations under the European Convention on Human Rights. The Commission ceased to exist when the Court became permanent on 1st November 1998.

The applicant had at one time worked as a goldsmith in a workshop and was sued by his employer for the compensation of certain damages. He complained that the labour court which dealt with his case was not an independent and impartial tribunal established by law.

The European Commission of Human Rights held that there had been **no breach of Article 6 § 1** of the Convention in the applicant's case, finding, in particular, that the labour court was an independent tribunal. The Commission recalled in particular that the term "independent", as interpreted in the case-law of the Commission and of the European Court of Human Rights, comprises two elements, namely the courts' independence from the Executive, and their independence from the parties. It also noted that, according to the case-law of the Court, the object of the term "established by law" in Article 6 § 1 of the Convention is to ensure "that the judicial organisation in a democratic society does not depend on the discretion of the Executive, but that it is regulated by law emanating from Parliament.

[Vai al sommario](#)

Kleyn and Others v. the Netherlands

6 May 2003 (Grand Chamber)

The applicants – individual and companies, whose homes or business premises were located on or near the track of a new railway, which was being constructed, running across the Netherlands from the Rotterdam harbour to the German border – had taken part in proceedings objecting to the decision on the determination of the exact routing of the railway. This routing decision had been taken under the procedure provided for in the Transport Infrastructure Planning Act. They submitted that the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State, which had ruled in the dispute, could not be regarded as an independent and impartial tribunal in that the Council of State exercised both advisory

functions, by giving advisory opinions on draft legislation, and judicial functions, by determining appeals under administrative law.

The Court held that there had been **no violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the applicants' fears regarding the Administrative Jurisdiction Division's lack of independence and impartiality could not be regarded as being objectively justified. The Court noted in particular that although the notion of the separation of powers between the political organs of government and the judiciary had assumed growing importance in the Court's case-law, neither Article 6 nor any other provision of the Convention required States to comply with any theoretical constitutional concepts regarding the permissible limits of the powers' interaction. The question was always whether, in a given case, the requirements of the Convention were met and the Court was faced solely with the question whether, in the circumstances of the case, the Administrative Jurisdiction Division had the requisite "appearance" of independence, or the requisite "objective" impartiality.

Gurov v. Republic of Moldova

11 July 2006

Following a dispute with an insurance company about a contract concluded by her, the applicant brought civil proceedings seeking an order compelling the insurance company to pay her a pension. The applicant complained that she had not had a fair hearing before a tribunal established by law, on account of the expiry of the term of office of one of the judges involved in her case.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the applicant's case had not been heard by a tribunal established by law. It noted in particular that the Moldovan Government had acknowledged that, at the relevant time, judges whose term of office had expired were authorised to continue to exercise their functions for an undetermined period, until such time as the President decided the question of their appointment, and that there was no legislation governing this matter. In those circumstances, the Court considered that the participation of a judge whose term of office had expired in the hearing on the applicant's case had not had a legal basis. In addition, that practice was contrary to the principle that the organisation of the courts in a democratic society must not depend on executive discretion.

Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina

18 July 2013 (Grand Chamber)

[Vai al
sommario](#)

Both applicants were convicted by the Court of Bosnia and Herzegovina of war crimes committed against civilians during the 1992-1995 war. The first one complained in particular that he had not been afforded a fair hearing by an independent tribunal. He submitted that the adjudicating tribunal had not been independent within the meaning of that provision, notably because two of its members had been appointed by the Office of the High Representative for Bosnia and Herzegovina for a renewable period of two years.

The Court declared the first applicant's complaint under Article 6 § 1 of the Convention **inadmissible** as being manifestly ill-founded, seeing no reason for calling into question the finding of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina in this case that the State Court had been independent. It found in particular that there were no reasons to doubt that the international judges of the State Court were independent of the political organs of Bosnia and Herzegovina, of the parties to the case and of the institution of the High Representative. The international judges' appointment had precisely been motivated by a desire to reinforce the independence of the State Court's war crime chambers and to restore public confidence in the judicial system. Moreover, the fact that the judges in question had been seconded from amongst professional judges in their respective countries represented an additional guarantee against outside pressure. Admittedly, their term of office was relatively short, but this was understandable given the provisional nature of the international presence at the State Court and the mechanics of international secondments.

[Vai al
sommario](#)

Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland

1 December 2020 (Grand Chamber)

This case concerned the applicant's allegation that the new Icelandic Court of Appeal (*Landsréttur*) which had upheld his conviction for road traffic offences was not a tribunal "established by law", on account of irregularities in the appointment of one of the judges who heard his case.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the applicant had been denied his right to a tribunal established by law on account of the participation in his trial of a judge whose appointment had been undermined by grave irregularities which had impaired the very essence of that right. In particular, given the potential implications of finding a violation and the important interests at stake, the Court took the view that the right to a tribunal established by law should not be construed too broadly such that any irregularity in a judicial appointment procedure would risk compromising that right. It thus formulated a three-step test to determine whether irregularities in a judicial appointment procedure were of such gravity as to entail a violation of the right to a tribunal established by law. It then proceeded to find as follows.

Over the past decades, the legal framework in Iceland governing judicial appointments had seen some important changes aimed at limiting ministerial discretion in the appointments process and thereby strengthening the independence of the judiciary. Controls on ministerial power had been further intensified in connection with the appointment of judges to the newly established Court of Appeal, where Parliament had been tasked with approving every candidate proposed by the Minister of Justice, in order to enhance the legitimacy of this new court. However, as found by the Icelandic Supreme Court, this legal framework had been breached, particularly by the Minister of Justice, when four of the new Court of Appeal judges had been appointed. While the Minister had been authorised by law to depart from the Evaluation Committee’s proposal, subject to certain conditions, she had disregarded a fundamental procedural rule that obliged her to base her decision on sufficient investigation and assessment. This rule was an important safeguard to prevent the Minister from acting out of political or other undue motives that would undermine the independence and legitimacy of the Court of Appeal, and its breach had been tantamount to restoring the discretionary powers previously held by her office in the context of judicial appointments, thereby neutralising the important gains and guarantees of the legislative reforms. Lastly, the Court recalled that here had been further legal guarantees in place to remedy the breach committed by the Minister, such as the parliamentary procedure and the ultimate safeguard of judicial review before domestic courts, but all those safeguards had proved ineffective, and the discretion used by the Minister to depart from the Evaluation Committee’s assessment had remained unfettered.

[Vai al
sommario](#)

Xhoxhaj v. Albania (see also below, under “Relationship with the other Convention Rights”)

9 February 2021

This case concerned a Constitutional Court judge who had been dismissed from office following the outcome of proceedings commenced in relation to her, as part of an exceptional process for the re-evaluation of suitability for office of all judges and prosecutors in the country, otherwise known as the vetting process². The applicant

2. In 2016 the Albanian Parliament amended the Constitution and passed the Transitional Re-evaluation of Judges and Prosecutors Act (otherwise referred to as the “Vetting Act”) to enable reform. All judges and prosecutors would be subject to vetting by the newly established Independent Qualification Commission at first instance and the Appeal Chamber on appeal. Vetting would consist of re-evaluation of three criteria: an evaluation of assets owned by the person to be vetted and his or her immediate family members, an integrity

background check regarding possible links to organised crime and an evaluation of professional competence. complained, inter alia, that the vetting bodies had lacked independence and impartiality, in particular its members' lacking the requisite professionalism and experience, having been appointed without any involvement of the judiciary.

The Court held that there had been **no violation of Article 6 § 1** of the Convention as regards the alleged lack of independence and impartiality of the vetting bodies. In particular, the Court considered that, having regard to the sufficiently clear legal basis (that is to say the Constitution and the Vetting Act) which provided for the setting up of the Independent Qualification Commission and the Appeal Chamber, their exclusive jurisdiction and competence to carry out the transitional re-evaluation of judges, prosecutors, legal advisors and assistants as well as their formation in the applicant's case, the vetting bodies had been set up and composed in a legitimate way and had been thus "tribunal[s] established by law". The Court further noted that, once appointed, the vetting bodies had not been subject to any pressure by the executive during the examination of the applicant's case. That their members had not been drawn from the corps of serving professional judges had been consistent with the spirit and goal of the vetting process, specifically in an attempt to avoid any individual conflicts of interest and to ensure public confidence in the process. The fixed duration of their terms of office was understandable given the extraordinary nature of the vetting process. The Court was also satisfied that the domestic legislation had provided guarantees for their irremovability and for their proper functioning.

[Vai al
sommario](#)

Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland

7 May 2021

This case concerned proceedings brought by the applicant company claiming compensation for damage to its property, and its complaint about the appointment of one judge in particular to the Constitutional Court which had examined its case. The applicant company complained in particular of the domestic courts' refusal to refer legal questions to the Constitutional Court. It also alleged that the bench of five judges of the Constitutional Court which had examined its case had been composed in violation of the Constitution. In particular, one judge had been elected by the *Sejm* (the lower house of the Parliament), despite that post having already been filled by another judge elected by the preceding *Sejm*.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention as regards the right to a fair hearing and a **violation Article 6 § 1** as regards the right to a tribunal established by law. It found in particular that – despite the applicant company's repeated raising of the matter – the domestic

courts had not answered its arguments that the law applied in its case had been incompatible with the Constitution and, consequently, had failed in their duty under the Convention to provide reasoned decisions. The Court furthermore adjudged that the actions of the authorities in appointing one of the judges who had been on the bench in the applicant company's case and the ignoring of the Constitutional Court's judgments in that connection had meant that the panel that had tried the case had not been a tribunal established by law.

Reczkowicz v. Poland

22 July 2021

The applicant, a barrister who had been suspended for three years following several incidents when she was representing a client, submitted that the Disciplinary Chamber of the Polish Supreme Court, which had decided on a case concerning her, had not been a “tribunal established by law” and had lacked impartiality and independence.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the Disciplinary Chamber of the Supreme Court, which had examined the applicant's case, was not a “tribunal established by law”. It noted, in particular, that the procedure for appointing judges to the Disciplinary Chamber had been unduly influenced by the legislative and executive powers. That amounted to a fundamental irregularity that adversely affected the whole process and compromised the legitimacy of the Disciplinary Chamber.

*See also: **Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne**, arrêt du 8 novembre 2021.*

Advance Pharma Sp. z o.o. v. Poland

3 February 20223

3 This judgment will become final in the circumstances set out in Article 44 § 2 (final judgments) of the [European Convention on Human Rights](#).

This case concerned a complaint brought by the applicant company that the Civil Chamber of the Supreme Court, which had decided on a case concerning it, had not been a “tribunal established by law” and had lacked impartiality and independence. It complained in particular that the Civil Chamber of the Supreme Court had been composed of judges appointed by the President of Poland on the recommendation of the National Council of the Judiciary (“the NCJ”), the constitutional organ in Poland which safeguards the independence of courts and judges and which has been the subject of controversy since the entry into force of new legislation providing, among other things, that its judicial members are no longer elected by judges but by the *Sejm* (the lower house of Parliament).

[Vai al
sommario](#)

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that 'The Civil Chamber of the Supreme Court was not an "independent and impartial tribunal established by law" within the meaning of the Convention. It noted, in particular, that the procedure for appointing judges to the Civil Chamber of the Supreme Court had been unduly influenced by the legislative and executive powers. That amounted to a fundamental irregularity that adversely affected the whole process and compromised the legitimacy of the Civil Chamber of the Supreme Court, which had examined the applicant's case. In addition, under **Article 46** (binding force and execution of judgments) of the Convention, the Court found that the violation of the applicant company's rights originated in the amendments to Polish legislation which deprived the Polish judiciary of the right to elect judicial members of the NCJ and enabled the executive and the legislature to interfere directly or indirectly in the judicial appointment procedure, thus systematically compromising the legitimacy of a court composed of the judges appointed in that way. It was an inescapable conclusion that the continued operation of the NCJ as constituted by the 2017 Amending Act and its involvement in the judicial appointments procedure perpetuated the systemic dysfunction established by the Court and might lead to further aggravation of the rule of law crisis in Poland. Therefore, rapid action on the part of the Polish State to remedy this was required. It fell upon the State of Poland to draw the necessary conclusions from this judgment and to take appropriate measures in order to resolve the problems at the root of the violations found by the Court and to prevent similar violations from taking place in the future.

[Vai al sommario](#)

Stable legislation

Zielinski and Pradal and Gonzalez and Others v. France

28 October 1999 (Grand Chamber)

The applicants, who were working for social-security bodies in Alsace-Moselle, complained that the State's intervention in a lawsuit affecting it, by means of retrospective legislation, had contravened the principle of equality of arms and rendered the proceedings unfair.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention in respect of the right to a fair trial. It reaffirmed in particular that while in principle the legislature was not precluded in civil matters from adopting new retrospective provisions to regulate rights arising under existing laws, the principle of the rule of law and the notion of fair trial enshrined in Article 6 of the Convention precluded any interference by the legislature – other than on compelling grounds of the general interest – with the administration of justice designed to influence the judicial determination of a dispute.

Statutory independence

Objective and subjective criteria

Piersack v. Belgium

1 October 1982

The applicant submitted that the president of the Court of Assize by which he had been convicted for a double murder and sentenced to hard labour had been involved in his case during the investigation in his capacity as deputy public prosecutor. He complained that his case had been heard by an independent and impartial tribunal.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the impartiality of the tribunal which had to determine the merits of the charge in the applicant's case was capable of appearing open to doubt. The Court noted in particular that, whilst impartiality normally denoted absence of prejudice or bias, its existence or otherwise could, notably under Article 6 § 1, be tested in various ways. A distinction could be drawn in this context between a subjective approach, that is endeavouring to ascertain the personal conviction of a given judge in a given case, and an objective approach, that is determining whether he offered guarantees sufficient to exclude any legitimate doubt in this respect. The Court further stressed that, in order that the courts may inspire in the public the confidence which is indispensable, account must also be taken of questions of internal organisation. If an individual, after holding in the public prosecutor's department an office whose nature is such that he may have to deal with a given matter in the course of his duties, subsequently sits in the same case as a judge, the public are entitled to fear that he does not offer sufficient guarantees of impartiality. This was what had occurred in the present case.

[Vai al
sommario](#)

Langborger v. Sweden

22 June 1989

The applicant complained in particular that an action he had brought with a view to having a clause deleted from his lease had not been heard by an independent and impartial tribunal. The clause in question stipulated that the rent should be fixed by negotiation between a named landlord's association and a named tenant's association.

Limiting its examination to the Housing and Tenancy Court – which, when it decided the applicant's case, was composed of two professional judges and two lay assessors nominated respectively by the Swedish Federation of Property Owners and the National Tenants' Union, and then appointed by the

Government – which was the last national organ to determine both the questions of fact and the legal issues in dispute, the Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention in the present case. It noted in particular that, in order to establish whether a body can be considered independent, regard must be had, *inter alia*, to the manner of appointment of its members and their term of office, to the existence of guarantees against outside pressures and to the question whether the body presents an appearance of independence. As to the question of impartiality, a distinction must be drawn between a subjective test, whereby it sought to establish the personal conviction of a given judge in a given case, and an objective test, aimed at ascertaining whether the judge offered guarantees sufficient to exclude any legitimate doubt in this respect. As regards the lay assessors, the Court considered it difficult in this case to dissociate the question of impartiality from that of independence. While the latter appeared in principle extremely well qualified to participate in the adjudication of disputes between landlords and tenants and the specific questions which may arise in such disputes, the Court accepted, however, that their independence and impartiality might be open to doubt in a particular case. In the present case there was no reason to doubt their personal impartiality in the absence of any proof. As regards their objective impartiality and the question whether they presented an appearance of independence, however, the Court noted that they had been nominated by, and had close links with, two associations which both had an interest in the continued existence of the negotiation clause. As the applicant sought the deletion from the lease of this clause, he could legitimately fear that the lay assessors had a common interest contrary to his own and therefore that the balance of interests, inherent in the Housing and Tenancy Court’s composition in other cases, was liable to be upset when the court came to decide his own claim. The fact that the Housing and Tenancy Court also included two professional judges, whose independence and impartiality were not in question, made no difference in this respect.

[Vai al
sommario](#)

Luka v. Romania

21 July 2009

See above, under “Independence and right to a fair trial”.

Mustafa Tunç and Fecire Tunç v. Turkey

14 April 2015 (Grand Chamber)

This case concerned the death of a young man during his military service, while assigned to a site belonging to a private oil company for which the national gendarmerie was providing security services. The applicants alleged that the

investigation to determine the circumstances surrounding the death of their relative had not satisfied the requirements of Article 2 (right to life) of the Convention.

In its judgment, the Court considered it useful to provide some clarification concerning the requirement that the investigation be independent for the purposes of Article 2 of the Convention, and particularly as to whether the investigative authorities in the broad sense must meet similar criteria of independence as those which prevail under Article 6 of the Convention. At the outset, the Court considered that while the requirements of a fair hearing may inspire the examination of procedural issues under other provisions, such as Articles 2 or 3 of the Convention, the safeguards provided were not necessarily to be assessed in the same manner. In the applicants' case, the Court held that there had been **no violation of Article 2** of the Convention under its procedural aspect, finding that the investigation conducted in the case had been sufficiently thorough and independent and that the applicants had been involved in it to a degree sufficient to protect their interests and to enable them to exercise their rights. With regard to the independence of the review carried out by the military court, the Court noted in particular that, having regard to the regulations in force at the material time, there were factors which cast doubt on the statutory independence of the military court which was called upon to examine the applicants' appeal against the decision by the prosecutor's office not to bring a prosecution. The Court considered, however, that under Article 2, these considerations were not in themselves sufficient to conclude that the investigation had lacked independence. Article 2 did not require absolute independence, and, moreover, the independence of the investigation had to be assessed on the basis of the facts of the specific case. While accepting that it could not be considered that the entities which played a role in the investigation enjoyed full statutory independence, the Court found that the investigation had been sufficiently independent within the meaning of Article 2 of the Convention.

[Vai al
sommario](#)

Absence of outside influence

[Sramek v. Austria](#)

22 October 1984

The applicant, a United States citizen, complained of a procedure under the Tyrol Real Property Transactions Act whereby authorisation to acquire certain land was refused to her as an alien on the ground that there was a danger of foreign property ownership becoming excessive. She alleged in particular that the Regional Real Property Transactions Authority, which had heard her case, was not an independent and impartial tribunal. The latter was composed of, inter alia,

three civil servants from the governmental services of the Land dealing with agricultural and forestry real property matters, one of whom acted as rapporteur.

The Court noted in particular that, in order to determine whether a tribunal could be considered to be independent as required by Article 6 of the Convention, appearances may also be of importance. It held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention in respect of the applicant, finding in particular that, where, as in the present case, a tribunal's members included a person who was in a subordinate position, in terms of his duties and the organisation of his service, vis-à-vis one of the parties, litigants may entertain a legitimate doubt about that person's independence. Such a situation, the Court stressed, seriously affected the confidence which the courts must inspire in a democratic society.

Non-intervention of the executive or the legislature in a case pending before the courts

Campbell and Fell v. the United Kingdom

28 June 1984

The first applicant, a prisoner at the time of facts, alleged, *inter alia*, that he had not received a fair hearing before the Board of Visitors which had convicted him of disciplinary charges amounting in substance to criminal charges. He contended in particular that Boards were not seen by prisoners to be independent and were, in practice, an arm of the executive.

The Court held that there had been **no violation of Article 6 § 1** of the Convention regarding the first applicant's complaints that the Board of Visitors had not been an independent and impartial tribunal. It did not consider that the fact that members of the Board were appointed by the Home Secretary, who was himself responsible for the administration of prisons in England and Wales, established that they were not independent of the executive. To hold otherwise would have meant that judges appointed by or on the advice of a Minister having responsibilities in the field of the administration of the courts were also not independent. Moreover, although it was true that the Home Office may issue the Board with guidelines as to the performance of its functions, it was not subject to its instructions in its adjudicatory role. Further, concerning the question of the Board's independence having regard to the fact that it has both adjudicatory and supervisory roles, the Court noted in particular that the impression which prisoners may have that the Board was closely associated with the executive and the prison administration was a factor of weight, particularly bearing in mind the importance of the maxim "justice must not only be done: it must also be seen to be done". However, the existence of such sentiments on the part of inmates, which was probably unavoidable in a custodial setting, was not sufficient to establish a lack of "independence". This requirement of Article 6 would not be

[Vai al sommario](#)

satisfied if prisoners were reasonably entitled, on account of the frequent contacts between a Board and the authorities, to think that the former was dependent on the latter; however, the Court did not consider that the mere fact of these contacts, which exist also with the prisoners themselves, could justify such an impression.

Toni Kostadinov v. Bulgaria

27 January 2015

This case concerned the pre-trial detention of the applicant, a former officer of the national police, who had been arrested on suspicion of being part of a criminal gang, and respect for his right to be presumed innocent. The applicant alleged in particular that remarks made by the Minister of the Interior at a press conference, unequivocally identifying him as one of the most influential members of a gang of burglars, had breached his right to be presumed innocent.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 2** (presumption of innocence) of the Convention, finding that the remarks by the Minister of the Interior had breached the applicant's right to be presumed innocent. Having recalled that the presumption of innocence was one of the elements of a fair criminal trial, the Court observed in particular that the violation of the presumption of innocence could emanate not only from a judge but also from other public authorities: the Speaker of Parliament, the prosecutor, the Minister of the Interior or police officers. In the particular circumstances of the case and in view of his position as a senior official of the Government in office, the Court considered that the Minister of the Interior had been under an obligation to take the necessary precautions to avoid any confusion as to the scope of his remarks on the conduct and results of the operation.

On the issue of the non-intervention of the executive or the legislature in a case pending before the courts, see also, among others: **Schiesser v. Switzerland**, judgment of 4 December 1979; **Beaumartin v. France**, judgment of 24 November 1994; **Daktaras v. Lithuania**, judgment of 10 October 2000; **Sovtransavto Holding v. Ukraine**, judgment of 25 July 2002; **Mosteanu and Others v. Romania**, judgment of 26 November 2002; **Filippini v. San Marino**, decision of 26 August 2003; **Y.B. and Others v. Turkey**, judgment of 28 October 2004.

No intervention by parties to the dispute

Holm v. Sweden

25 November 1993

[Vai al
sommario](#)

The applicant, an economist who, at the material time, was employed by the Swedish Federation of Industries, complained that a libel action, brought by him against the author and the publisher of a book, had not been determined by an independent and impartial tribunal on account of the political nature of the case and, in particular, of the participation of five active members of the Swedish Social Democratic Workers Party ("SAP") in the jury at the District Court.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the independence and impartiality of the District Court had been open to doubt and that the applicant's fears in this respect had been objectively justified. The Court noted, in particular, that the fact that the defendants had been given benefit of certain safeguards, typical of a criminal trial involving a jury, not available to the applicant as a private prosecutor, had not as such constituted a legitimate reason to fear a lack of independence and impartiality. However, there were links between the defendants and the jurors who had been challenged by the applicant which could give rise to misgivings as to the jurors' independence and impartiality (one of the defendants, the publishing house, was indirectly owned by SAP, and the other was employed by that company and had been ideological adviser to SAP). Furthermore, the impugned passages of the book were clearly of political nature and undoubtedly raised matters of concern to the SAP. Lastly, since the Court of Appeal's jurisdiction, like that of the District Court, had been limited by the terms of the jury's verdict, the defect in the proceedings before the latter court could not have been cured by an appeal to the former.

[Vai al
sommario](#)

Thaler v. Austria

3 February 2005

The applicant, who was a doctor at the time, brought two sets of doctor's fee proceedings against the Tyrol Regional Health Insurance Board. He claimed, inter alia, that the rate for doctor's fees, which was determined by a general agreement between the Association of Social Insurance Boards and Tyrol Regional Health Insurance Board, was too low. His case was dismissed by the Regional Appeals Commission and his further complaint that the Regional Appeals Commission was not independent was dismissed by the Constitutional Court. The applicant claimed that the Regional Appeals Commission could not be regarded as an independent and impartial tribunal.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention. It noted in particular that the assessors appointed to the Regional Appeals Commission were nominated by and had close links with the two bodies which had drawn up the general agreement at issue. In the first set of proceedings, the mere fact that the two bodies had appointed the assessors to the Regional

Appeals Commission was in itself sufficient to justify the applicant's fears about the Commission's lack of independence and impartiality. In the second set of proceedings, the two assessors appointed by the Association of Social Insurance Boards were also senior officials of the Tyrol Regional Health Insurance Board which must have aggravated the applicant's fears. Nor was the lack of independence or impartiality of the Regional Appeals Board remedied on appeal; its decision was not subject to review by a judicial body, an appeal to the administrative court being excluded by law and the jurisdiction of the constitutional court being confined to questions of constitutional law.

Beg S.p.a. v. Italy

20 May 2021

The case concerned the arbitration of a dispute involving a hydroelectric-power agreement for power generation in Albania involving the applicant company and ENELPOWER, a company which had been spun off from ENEL, the former State power company. It related to, in particular, the impartiality of the arbitration panel, as one of its members (N.I.) had been on the board of ENEL and had worked as that company's lawyer.

[Vai al sommario](#)

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention on account of the lack of impartiality of the arbitration panel in the present case. It noted in particular that N.I. had been acting as ENEL's lawyer when appointed arbitrator, and that that company had owned 100% of ENELPOWER and had had close ties at that time. In the light also of N.I.'s having previously been vice-chairman and on the board of ENEL, the Court considered that the applicant company's fears concerning the impartiality of N.I. had been objectively justified.

Military criminal courts

İbrahim Gürkan v. Turkey

3 July 2012

The applicant was convicted by a military criminal court, during his military service, for wilfully disobeying a superior. He alleged that his case had not been heard by an independent tribunal because the court was made up of a military officer with no legal background and two military judges.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the military criminal court that had convicted the applicant could not be considered to have been independent and impartial. Noting in particular that participation of lay judges as such was not contrary to

Article 6 of the Convention, the Court did not consider that the military officer's lack of legal qualifications had hindered his independence or impartiality. However, he was a serving officer who remained in the service of the army and was subject to military discipline. He had also been appointed to the bench by his hierarchical superiors and did not enjoy the same constitutional safeguards as the other two military judges.

See also: Önen v. Turkey, decision (inadmissible) of 10 February 2004.

No influence from within the justice system

[Agrokompleks v. Ukraine](#)

6 October 2011

This case concerned the insolvency proceedings initiated by a private company against the biggest oil refinery in Ukraine, in an attempt to recover its outstanding debts. The applicant company complained in particular about the unfairness of the insolvency proceedings, alleging that the domestic courts had not been independent or impartial given the intense political pressure surrounding the case, the State authorities having a strong interest in its outcome.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention as regards the lack of independence and impartiality of the domestic courts. It noted in particular that, as confirmed by documentary evidence, various Ukrainian authorities had intervened in the judicial proceedings on a number of occasions. The Court also recalled that it had already condemned in the strongest terms attempts by non-judicial authorities to intervene in court proceedings, considering them to be incompatible with the notion of an “independent and impartial tribunal”. Admittedly, given the fact that the proceedings in the present case had concerned the insolvency of what was, at the time, the country's biggest oil refinery and in which the State was the major shareholder, it was natural that the proceedings had attracted the State authorities' close attention. It was, however, unacceptable that the authorities had not confined themselves to passive monitoring of the court proceedings but that they had blatantly interfered. The Court emphasised that the scope of the State's obligation to ensure a trial by an independent and impartial tribunal was not limited to the judiciary, but also implied obligations on any other State authority to respect and abide by the judgments and decisions of the courts. Judicial independence further demanded that individual judges be free from undue influence, including from within the judiciary. The fact that, in the present case, the president of the Higher Arbitration Court had given direct instructions to his deputies to reconsider the court's ruling by which it had rejected the application of the biggest oil refinery in Ukraine for the revision of the amount of its debt had therefore been contrary to the principle of internal judicial independence.

[Vai al
sommario](#)

See also: **Parlov-Tkalčić v. Croatia**, judgment of 22 December 2009.

Objective guarantees as to the career of judges

Appointments or dismissals by the executive or legislature

Filippini v. San Marino

26 August 2003 (decision on the admissibility)

The applicant, who was prosecuted for defamation, was sentenced to a fine. He claimed that the fact that the San Marino judges were appointed by Parliament meant that his case could not be examined by an independent and impartial tribunal.

The Court declared the applicant's complaint **inadmissible** as being manifestly ill-founded, finding that political sympathies, which may play a part in the process of appointing judges, could not in themselves give rise to legitimate doubts as to their independence and their impartiality. The Court noted in particular that the fact that the judges were elected by Parliament did not affect their independence if it was clear from their status that, once appointed, they were not subject to any pressure and received no instructions from the Parliament and that they acted in complete independence. The San Marino law in question defined the status of the judges in that sense and the sole fact that the judges were appointed by Parliament did not justify the conclusion that Parliament issued instructions to the judges in the context of their judicial powers. In the present case, there was no objective reason to suspect that the judges dealing with the matter had not acted consistently with their legal status. Lastly, the applicant had not alleged that the judges concerned had acted under instructions or showed bias.

[Vai al
sommario](#)

Clarke v. the United Kingdom

25 August 2005 (decision on the admissibility)

This case concerned the alleged lack of independence and impartiality of district and circuit judges in proceedings against the Lord Chancellor's Department. Judgment had been given against the applicant in an action he had brought against a local authority and an insurance company, and costs had been ordered against him. The applicant never met the judgment debt and he was declared bankrupt. He subsequently brought proceedings against the Lord Chancellor's Department in respect of a form which the courts had supplied him in his original action which he claimed had misled him.

The Court declared the applicant's complaint **inadmissible** as being manifestly ill-founded. It noted in particular that the central question was whether

the district and circuit judges which had determined the applicant's action at first and second instance had been independent and impartial, as they had been appointed by the Lord Chancellor. In the present case, the Court accepted that the manner of appointment of both these judges had been compatible with the requirements of the Convention. Moreover, there being no hierarchical or organisational connection between the judges and the Lord Chancellor's Department, there had been no reason for concern or risk of any outside pressures for these judges to decide cases in a particular way. Furthermore, concerning the subjective impartiality test, there had been no claim in the case that either judge had been animated by personal prejudice or bias. Lastly, as to whether there were any elements which could give rise to an objective appearance of lack of independence, although the Lord Chancellor had power to remove circuit and district judges, any such removal was subject to judicial review. Moreover, there had been no cases where the power of removal had affected impartiality, and, in fact, practically no instances of removal of district or circuit judges had existed as such. Thus, an objective observer would have had no cause for concern about the removability of a judge in the circumstances of the present case.

[Vai al
sommario](#)

Sacilor-Lormines v. France

9 November 2006

This case concerned the unfairness of proceedings before the *Conseil d'État* due to the presence of a certain member of that body, who was then appointed General Secretary of the Ministry of the Economy, Finance and Industry, on the bench which rendered a judgment concerning a dispute between the applicant company and this Ministry.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention in respect of the right to an independent and impartial tribunal, on account of the applicant company's objectively well-founded doubts concerning the *Conseil d'État* formation which had delivered the judgment in question. The Court was of the opinion that the impugned appointment had been capable of casting doubt on the impartiality of the *Conseil d'État*, as during the proceedings in question, or even some time before, one of the members of the formation hearing the case had been approached about taking up a senior position in the very ministry which had been opposing the applicant company in a large number of significant disputes.

See also, among others: **Brudnicka and Others v. Poland**, judgment of 3 March 2005; **Zolotas v. Greece**, judgment of 2 June 2005; **Majorana v. Italy**, decision of 26 May 2005; **Flux (no. 2) v. Moldova**, judgment of 3 July 2007.

Pending applications

[Grzęda v. Poland \(no. 43572/18\)](#)

Application communicated to the Polish Government in July 2019 - Relinquishment in favour of the Grand Chamber in February 2021

This case concerns judicial reform in Poland, which resulted in the mandate of the applicant, a Supreme Administrative Court Judge elected to the National Council of the Judiciary (“NCJ”), being terminated before the end of its four-year term. In particular, in the applicant’s view, the Act Amending the Act on the NCJ of 2017 was in reaction to the NCJ’s criticism of the judicial reform undertaken by the legislative and executive branch which, it alleged, aimed to undermine the independence of the judiciary. The applicant also complains that there was no procedure, judicial or otherwise, for him to contest the premature termination of his mandate.

On 9 July 2020 the Court gave notice of the application to the Polish Government and put questions to the parties under Article 6 § 1 (right to a fair trial) and Article 13 (right to an effective remedy) of the Convention.

In February 2021 the Chamber of the Court to which the case was allocated has relinquished jurisdiction in favour of the Grand Chamber.

On 19 May 2021 the Grand Chamber held a hearing in the case.

[Żurek v. Poland \(no. 39650/18\)](#)

Application communicated to the Polish Government on 14 May 2020

This case concerns the premature termination of a judge’s mandate as a member of the National Council of the Judiciary (“NCJ”), the constitutional organ in Poland which safeguards the independence of courts and judges, his dismissal as spokesperson for that organ, and the alleged campaign to silence him. The applicant alleges in particular that he was denied access to a tribunal and that there was no procedure, judicial or otherwise, to contest the premature termination of his mandate.

The Court gave notice of the application to the Polish Government and put questions to the parties under Article 6 § 1 (right to a fair trial), Article 13 (right to an effective remedy) and Article 10 (freedom of expression) of the Convention.

[Sobczyńska and Others v. Poland \(nos. 62765/14, 62769/14, 62772/14 and 11708/18\)](#)

Applications communicated to the Polish Government on 14 May 2020

[Vai al sommario](#)

This case concerns the Polish President's refusal to appoint the applicants to vacant judicial posts in various courts in Poland. The applicants argue that they met the legal conditions in force at the relevant time, and complain about the administrative courts' and the Constitutional Court's refusal to examine their appeals, declining jurisdiction in that sphere.

The Court gave notice of the applications to the Polish Government and put questions to the parties under Article 6 § 1 (right to a fair trial), Article 8 (right to respect for private and family life) and Article 13 (right to an effective remedy) of the Convention.

[Brodowiak and Dżus v. Poland \(nos. 28122/20 and 48599/20\), Biliński v. Poland \(no. 13278/20\), Pionka v. Poland \(no. 26004/20\) and Juszczyszyn v. Poland \(no. 35599/20\)](#)

Applications communicated to the Polish Government on 30 April 2021

These applications concern various aspects of the reform of the judicial system in Poland.

The Court gave notice of the applications to the Polish Government and put questions to the parties under, in particular, Article 6 § 1 (right to a fair trial) of the Convention.

[Vai al sommario](#)

[Tuleya v. Poland \(no. 2\) \(no. 51751/20\)](#)

Application communicated to the Polish Government on 16 July 2021

This application concerns the suspension and lifting of immunity of a well-known Regional Court judge and the ensuing proceedings.

The Court gave notice of the application to the Polish Government and put questions to the parties under Article 6 § 1 (right to a fair trial), Article 8 (right to respect for private life) and Article 10 (freedom of expression) of the Convention.

Freedom of judges in their adjudicatory duties

[Pabla Ky v. Finland](#)

22 June 2004

The applicant company, which was running a restaurant, brought civil proceedings against the owner of the restaurant premises, after having paid a rental increase to cover renovation work which was not completed according to plan. It complained that the court of appeal which sat in his civil proceedings was

not independent or impartial since one of the judges was a Member of the Finnish Parliament.

The Court held that there had been **no violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the applicant's fear as to a lack of independence and impartiality of the Court of Appeal, due to the participation of an expert member who was also a Member of Parliament, could not be regarded as being objectively justified. The Court noted in particular that there was no indication that the judge who was a Member of the Parliament was actually, or subjectively, biased against the applicant when sitting in the Court of Appeal in his case. Nor was the Court persuaded that the mere fact that he was a member of the legislature at the time when he sat on the applicant's appeal was sufficient to raise doubts as to the independence and impartiality of the Court of Appeal. While the applicant relied on the theory of separation of powers, the principle was not decisive in the abstract.

Thiam v. France

18 October 2018

This case concerned criminal proceedings brought against the applicant, in the course of which a former President of the French Republic applied to join the proceedings as a civil party. The applicant alleged in particular that the fact that the President of the Republic had joined in the proceedings as a civil party had infringed the right to an independent and impartial court.

The Court held that there had been **no violation of Article 6 § 1** of the Convention in the applicant's case, finding that the intervention of a former President of the French Republic as a civil party in the criminal proceedings against the applicant had not created an imbalance in the parties' rights and in the conduct of the proceedings. It noted in particular that the participation in the proceedings of a public figure who played an institutional role in the career development of judges was capable of casting a legitimate doubt on the latter's independence and impartiality. However, after examining the manner in which judges were appointed, their statutory condition and the particular circumstances of the case, it saw no reason to conclude that the judges called upon to decide in the applicant's case were not independent.

Security of judicial tenure

Baka v. Hungary

23 June 2016 (Grand Chamber)

[Vai al
sommario](#)

This case concerned the premature termination of the mandate of the applicant, President of the Hungarian Supreme Court, following his criticism of legislative reforms and the fact that he was unable to challenge that decision before a court. His six-year term of office was brought to an end, three and a half years before its normal date of expiry, through the entry into force of the Fundamental Law (the new Constitution), which provided for the creation of the *Kúria*, the highest court in Hungary, to succeed and replace the Supreme Court.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that Hungary had impaired the very essence of the applicant's right of access to a court. It noted in particular that the premature termination of the applicant's term of office had not been reviewed by an ordinary tribunal or by another body exercising judicial powers, nor was it open to review. The Court considered that this lack of judicial review had resulted from legislation whose compatibility with the requirements of the rule of law was doubtful. The Court also emphasised the growing importance which international and Council of Europe instruments, as well as the case-law of international courts and the practice of other international bodies, were attaching to procedural fairness in cases involving the removal or dismissal of judges, including intervention by an authority which was independent of the executive and legislative powers in respect of every decision affecting the termination of a judge's office.

[Vai al
sommario](#)

Broda and Bojara v. Poland

29 June 2021

This case concerned the applicants' complaint that they did not have any remedy allowing them to challenge the decisions of the Minister of Justice to put a premature end to their term of office as vice-presidents of the Kielce Regional Court. The applicants alleged in particular that their removal had been unlawful and arbitrary and that there had been no specific judicial remedy enabling them to challenge the decision.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention in the present case. As the premature termination of the applicants' term of office as court vice-presidents had not been examined either by an ordinary court or by another body exercising judicial duties, the Court found that the respondent State had infringed the very essence of the applicants' right of access to a court. The Court emphasised, in particular, the importance of safeguarding the independence of the judiciary and respect for procedural fairness in cases concerning the careers of judges. It observed that the national legal framework applicable to the applicants' removal did not clarify the conditions in which the heads of a court could be removed from office, by way of exception to the principle that a judge should be guaranteed security of tenure during his or

her term of office. In addition, almost all the powers in such matters were concentrated in the hands of the representative of the executive, and the National Council of the Judiciary, in particular, was excluded from the process. The Court further noted that the applicants had not been heard or informed of the reasons for the ministerial decisions. Lastly, there had been no review of those removal decisions by a body that was independent of the Ministry of Justice.

Bilgen v. Turkey

9 March 2021

This case concerned a senior judge at the Ankara Regional Administrative Court who had been transferred without his consent to another court in a lower judicial district by a decree of the High Council of Judges and Prosecutors that had not been subject to judicial review. The applicant complained of his having been denied the possibility of judicial review of the dismissal of his application for review of the decision to transfer him to another court.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that, in the present case, the applicant's lack of access to a court, for an important career matter, had not pursued a legitimate aim. The Court stressed, in particular, the importance of separation of powers and the independence of the judiciary. It also noted, among other things, the international concern about the improper use of the transfer mechanism against judges in Turkey. Ultimately, what was at stake was trust in the judiciary and personal independence of judges.

[Vai al
sommario](#)

See also, among others: **Sacilor-Lormines v. France**, judgment of 9 November 2006; **Oleksandr Volkov v. Ukraine**, judgment of 9 January 2013; **Denisov v. Ukraine**, judgment (Grand Chamber) of 25 September 2018; **Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal**, judgment (Grand Chamber) of 6 November 2018.

No civil or criminal liability of judges except in cases of malicious intent or serious negligence

Sergey Zubarev v. Russia

5 February 2015

This case concerned the national courts' refusal to accept a defamation claim brought by the applicant, a lawyer, against a judge on grounds of judicial immunity. The judge in question had asked the Bar Association to institute disciplinary proceedings against the applicant for his conduct in civil proceedings, notably alleging that he had caused delays in a set of civil proceedings in which he

was one of the representatives due to absence without good reason. The courts subsequently refused to accept the applicant's claim for consideration because of the judge's judicial immunity from liability in her professional capacity as presiding judge of the civil case.

The Court held that there had been **no violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that, in the exercise of their responsibility to regulate the conduct of the civil proceedings, the national authorities had not exceeded their margin of appreciation in limiting the applicant's access to a court, and that a reasonable relationship of proportionality could be said to have existed between the judicial immunity in the course of the administration of justice and the legitimate aim pursued in the public interest. The Court noted in particular that judicial immunity was a legal practice that existed in some form in many States Parties to the Convention. It had been established for the benefit of the public, in whose interest it was that the judges should be at liberty to exercise their functions with independence and without fear of consequences, while litigants could protect themselves from judicial errors by taking their complaints to an appeal court without resorting to suits for personal liability. Accordingly, the Court accepted that in the present case immunity from liability accorded to the judge in connection with her actions in a professional capacity as a presiding judge in a civil case could be regarded as having a legitimate aim namely pursuing the interests of the administration of justice.

[Vai al
sommario](#)

Doctrine of appearances

Impression of independence

Findlay v. The United Kingdom

25 February 1997

The applicant, who served in the army, complained that the martial court, that had sentenced him to two years' imprisonment, demoted him to the rank of guardsman and dismissed him from the army, had not been an independent and impartial tribunal, because, inter alia, all the officers appointed to it were directly subordinate to the convening officer who also performed the role of prosecuting authority.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that, on account in particular of the central role played by the convening officer in the organisation of the court martial, the applicant's misgivings about the independence and impartiality of the tribunal which had dealt with his case had been objectively justified. It noted in particular that the convening officer had played a central role in the applicant's prosecution and had been closely linked to the prosecuting authorities, in that inter alia he had decided

which charges should be brought, appointed the members of the court-martial board and the prosecuting and defending officers and secured the attendance of witnesses at the hearing. The question therefore arose whether the members of the court-martial were sufficiently independent of him and whether the organisation of the trial offered adequate guarantees of impartiality. In this respect, the Court noted that all the members of the court-martial were military personnel subordinate in rank to the convening officer who, as confirming officer, had also the power to vary the sentence imposed.

Incal v. Turkey

9 June 1998

The applicant, who was convicted for participating in the preparation of a leaflet inciting to hatred and hostility, submitted in particular that he had not had a fair trial before the National Security Court which, he submitted, could not be regarded as an independent and impartial tribunal.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the applicant could legitimately fear that because one of the judges of the National Security Court was a military judge it might allow itself to be unduly influenced by considerations which had nothing to do with the nature of his case, and that he therefore had legitimate cause to doubt the independence and impartiality of the National Security Court. It noted in particular that there could have been some doubt as to the independence and impartiality of the State Security Court, as it was partly made up of army officers, whereas the applicant was a civilian. In particular, the Court attached great importance to the fact that the applicant, a civilian, had had to appear before a court composed, even if only in part, of members of the armed forces. It also noted that, in this respect, even appearances may be of a certain importance. What was at stake was the confidence which the courts in a democratic society must inspire in the public and above all, as far as criminal proceedings are concerned, in the accused. In deciding whether there is a legitimate reason to fear that a particular court lacks independence or impartiality, the standpoint of the accused is important without being decisive. What is decisive is whether his doubts can be held to be objectively justified.

[Vai al
sommario](#)

See also: **Oleksandr Volkov v. Ukraine**, judgment of 9 January 2013.

Concurrent judicial functions in the same case

Ettl and Others v. Austria

23 April 1987

The applicants were farmers whose land had been the subject of consolidation proceedings. According to them, the agricultural authorities before which the relevant proceedings were held, each of which consisted of three judges and five civil servants, did not constitute independent and impartial tribunals.

The Court held that there had been **no violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the Provincial and Supreme Land Reform Boards, to which the applicants had appealed against a number of consolidation decisions affecting their land, were independent and impartial tribunals. The independence and impartiality of the judge members, it noted, were not in issue. As to the civil servants, their presence did not in itself contravene Article 6 § 1 of the Convention: the Constitution and the relevant legislation made provision for their independence and prohibited public authorities from giving them any instructions concerning their judicial duties. Moreover, the applicants did not claim that the civil servants who heard their case had received any such instructions as to the matters in dispute. The boards were independent not only of the executive but also of the parties to the case, namely the owners of the land concerned. Given this situation, the hierarchical links which existed in other contexts between civil servants from the same division within the Provincial or Federal civil service to which, they belonged were of no consequence either. Nor could the membership of the civil servants who sat on account of their experience of agronomy, forestry and agriculture give rise to doubts about the independence and impartiality of the boards. They were experts in their fields, and such experts are needed in cases concerning land consolidation, which is an operation that raises issues of great complexity.

[Vai al
sommario](#)

McGonnell v. the United Kingdom

8 February 2000

In proceedings concerning the use of a farmland packing shed, the applicant complained in particular of the lack of independence and impartiality of the Royal Court of Guernsey on account of the presence of the Bailiff as a judge of the Royal Court, the latter being in addition vested with legislative and executive functions in Guernsey.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention in the present case. It observed in particular that there was no question in the case of actual bias on the part of the Bailiff: the case turned on whether the Bailiff had the required appearance of independence, or the required objective impartiality. In applying this test to the case, the Court noted that the Bailiff had had initial personal, direct involvement in the case in that he presided over the States of Deliberation when the relevant Development Plan was adopted.

He was then the President of the Royal Court which decided the applicant's planning appeal. The Court found that this accumulation of functions gave rise to doubts as to the impartiality of the Bailiff when sitting in the Royal Court.

Morel v. France

6 June 2000

This case concerned the role of the insolvency judge, first in judicial reorganisation proceedings and later in liquidation proceedings concerning companies owned by the applicant. The applicant alleged in particular a lack of impartiality by the insolvency judge in the commercial Court on the ground that insolvency judges not only intervened during the period when a company was under observation during the judicial reorganisation phase but subsequently presided over the court dealing with liquidation proceedings.

The Court held that there had been **no violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the applicant's concerns had not been objectively justified. It noted in particular that the mere fact that a judge had already taken pre-trial decisions could not by itself be regarded as justifying concerns about his impartiality. What mattered was the scope and nature of the measures taken by the judge before the trial. Likewise, the fact that the judge had detailed knowledge of the case file did not entail any prejudice on his part that would prevent his being regarded as impartial when the decision on the merits was taken. Nor did a preliminary analysis of the available information mean that the final analysis had been prejudged. What was important was for that analysis to be carried out when judgment was delivered and to be based on the evidence produced and argument heard at the hearing. In the applicant's case, the Court did not find any objective grounds for believing that the nature and extent of the insolvency judge's duties during the observation period (which were intended to ensure the day to day management of the companies) gave rise to any prejudice on the – separate – issue which the Commercial Court had to decide regarding the viability of the applicant's plan for the companies continued trading at the end of the observation period and of the financial guarantees produced at the hearing.

[Vai al sommario](#)

Wettstein v. Switzerland

21 December 2000

The applicant complained of the lack of impartiality of two judges (lawyers acting as part-time judges) in administrative proceedings to which he was a party. The judges had acted either directly as lawyers, or through their office partner, against the applicant in separate proceedings.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention as regards the requirement of an impartial tribunal. It noted in particular that, while there was no material link between the applicant's case and the separate proceedings in which the two lawyers had acted as legal representatives, there was in fact an overlap in time, since the latter proceedings were still pending before the Federal Court when the former were instituted and indeed only ended two months before the Administrative Court's judgment. The applicant could therefore have reason for concern that the judge in question would continue to see him as the opposing party and this situation could have raised legitimate fears that the judge was not approaching the case with the requisite impartiality. The fact that another colleague had represented the applicant's opponent in further proceedings, while of minor relevance, could be seen as confirming these fears.

See also, among others: [Pabla Ky v. Finland](#), judgment of 22 June 2004; [Mežnarić v. Croatia](#), judgment of 15 July 2005; [Švarc and Kavnik v. Slovenia](#), judgment of 8 February 2007.

Fazli Aslaner v. Turkey

4 March 2014

This case concerned administrative proceedings in which judges at the Turkish Supreme Administrative Court had been involved on more than one occasion, in the context of successive appeals on points of law. The applicant complained that some of the judges who had sat on the bench of the Division of the Supreme Administrative Court which had heard and determined his case had also sat in the General Assembly. He submitted that those judges could not have been impartial because they had already given their opinion on the merits of the case.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the applicant's concerns regarding the impartiality of the General Assembly as it was composed in the instant case could be regarded as objectively justified. It noted in particular that the fact that certain judges had previously formed an opinion did not in itself suffice to conclude that the impartiality of the general assembly of administrative divisions had been affected. Equally, the Court considered in the instant case that the number or (relatively low) proportion of judges concerned by the issue of objective impartiality was not decisive, and that quantitative considerations did not have an impact on examination of the case, given that there had existed no serious ground rendering absolutely necessary the participation of the three judges in question on the bench with voting capacity. In addition, one of the three judges, in her capacity as deputy president of the Supreme Administrative Court, had presided over the assembly

of administrative divisions, and had accordingly led the discussions during the deliberations, which amounted to an additional circumstance undermining the appearance of impartiality.

See also, among others: [Toziczka v. Poland](#), judgment of 24 July 2012; [Kamenos v. Cyprus](#), judgment of 31 October 2017.

Dual functions of certain supreme administrative courts

[Procola v. Luxembourg](#)

28 September 1995

The applicant, a dairy constituted as an agricultural association, complained in particular that the Judicial Committee of the *Conseil d'État* was not independent and impartial, on the ground that some of the members of the Committee who had ruled on its application for judicial review of ministerial orders fixing the milk quantities had previously given their opinion on the lawfulness of the impugned provisions.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the applicant had had legitimate grounds for fearing that the members of the Judicial Committee had felt bound by the opinion previously given, and that that doubt in itself, however slight its justification, was sufficient to vitiate the impartiality of the tribunal in question. The Court noted in particular that four members of the *Conseil d'État* had carried out both advisory and judicial functions in the same case. In the context of an institution such as Luxembourg's *Conseil d'État* the mere fact that certain persons had successively performed these two types of function in respect of the same decisions was capable of casting doubt on the institution's structural impartiality.

[Vai al
sommario](#)

[Kress v. France](#)

7 June 2001 (Grand Chamber)

This case concerned the presence of the Government Commissioner (*commissaire du gouvernement*) at the deliberations of the *Conseil d'État*. The applicant submitted that she had not had a fair trial in the administrative courts. She complained in particular that the fact that the Government Commissioner had been present at the trial bench's deliberations – which were held in private – when he had earlier submitted that her appeal should be dismissed, had cast doubt on the court's impartiality.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention on account of the Government Commissioner's participation in the deliberations of the trial bench, finding that, irrespective of the Government

Commissioner's acknowledged objectivity, and despite the fact that he did not vote, his participation in the deliberations could afford him an additional opportunity to bolster his submissions in favour of one of the parties in the privacy of the deliberations room. In particular, the Court drew attention once again to the public's increased sensitivity to the fair administration of justice and again referred to the importance to be attached to appearances. Admittedly, as the last person to have seen and studied the file, the Government Commissioner was able to answer any questions put by the judges during the deliberations. However, that purely technical assistance given to the trial bench was to be weighed against the higher interest of the litigant, who had to have a guarantee that the Government Commissioner would not be able, through his presence at the deliberations, to influence their outcome. That guarantee was not afforded by the French system at the time.

See also: [Martinie v. France](#), judgment (Grand Chamber) of 12 April 2006.

[Kleyn and Others v. the Netherlands](#)

6 May 2003 (Grand Chamber)

See above, under “Independence criteria” > “Tribunal established by law”.

[Vai al
sommario](#)

[Sacilor-Lormines v. France](#)

9 November 2006

See above, under “Statutory independence” > “Objective guarantees as to the career of judges” > “Appointments or dismissals by the executive or legislature”.

[UFC Que Choisir Côte d'Or v. France](#)

30 June 2009 (decision on the admissibility)

In proceedings concerning a high-speed railway line, the applicant association denounced in particular the lack of independence and impartiality of the *Conseil d'État*. In particular, it complained about the lack of (structural) impartiality of the high court resulting from the fact that the *Conseil d'État* had both advisory and judicial powers, as well as the principle of “dual assignment”. Members of the court would thus have been led to examine administrative acts on which they had previously given an opinion.

The Court declared the applicant association's complaints **inadmissible**, as being manifestly ill-founded, finding that its fears regarding the independence and impartiality of the section that had decided its case could not be regarded as objectively justified. In the Court's view, the issue was whether, in the circumstances of the case, the *Conseil d'État* possessed the required appearance of independence or the required objective impartiality, it being understood that these questions had to be examined together, the concepts of independence and objective impartiality being closely linked. In this connection, the Court referred to its case-law, and more particularly to the *Sacilor-Lormines v. France* judgment (see above), in which it had stressed that the fact that the *Conseil d'État* was organically close to the executive was not sufficient to establish a lack of independence, and held that the arrangements for the appointment and career development of the members of the *Conseil d'État* were compatible with the requirements of Article 6 § 1. The Court also pointed out, firstly, that it was not for it to rule in the abstract on the question whether the advisory powers of the *Conseil d'État* were compatible with its judicial functions and the requirements of independence and impartiality which they implied, and secondly, that the principle of the separation of powers was "not determinative in the abstract". It was up to it to determine in each case whether the opinion issued by the high court had constituted "a kind of prejudice" to the judgment under review, "leading to doubt as to the 'objective' impartiality of the formation of the judgment due to the successive exercise of advisory and judicial functions". In the present case, however, on the latter point and in the light of the parties' observations, the Court held that it was established that no member of the bench hearing the application for annulment of the decree in question had previously participated in the bench which had delivered the opinion on that text.

[Vai al
sommario](#)

Judicial or administrative role of public prosecutors

Vasilescu v. Romania

22 May 1998

This case concerned the continued retention of valuables unlawfully seized by the *miliția*, and the impossibility for the applicant to have access to an independent tribunal competent to order their return. The Romanian Supreme Court of Justice had held that, because her application for restitution had been tantamount to an appeal against a criminal investigation measure, the State Counsel had sole jurisdiction to deal with it.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the State Counsel could not be considered an independent tribunal according to the Convention's criteria and that the applicant had therefore not had access to a court. The Court noted in particular that, even where, as in the instant case, the State Counsel for a county exercised powers of a judicial nature, he acted as a member of the Procurator-General's department, subordinated firstly to the Procurator-General and then to the Minister of Justice. Having reiterated that only an institution that had full jurisdiction and satisfied a number of requirements, such as independence of the executive and also of the parties, merited the description "tribunal" within the meaning of Article 6 § 1, it concluded that neither the State Counsel nor the Procurator-General met those requirements.

[Vai al
sommario](#)

Medvedyev and Others v. France

29 March 2010 (Grand Chamber)

The applicants in this case, who were crew-members of a cargo vessel registered in Cambodia, had been arrested on the high seas after the interception of their ship by the French authorities on suspicion of drug trafficking, before being presented to an investigating judge when their ship reached France. They complained that they had been deprived of their liberty unlawfully and that it had taken too long to bring them before a judge or other officer authorised by law to exercise judicial power.

The Court held that there had been a **violation of Article 5 § 1** (right to liberty and security) and **no violation of Article 5 § 3** (right to be brought promptly before a judge or other officer authorised by the law to exercise judicial power) of the Convention in respect of the applicants. It noted in particular that the "judicial officer" must offer the requisite guarantees of independence from the executive and the parties, which precludes his subsequent intervention in criminal proceedings on behalf of the prosecuting authority, and he or she must

have the power to order release, after hearing the individual and reviewing the lawfulness of, and justification for, the arrest and detention.

Moulin v. France

23 November 2010

The applicant, a lawyer, was arrested and placed in police custody on suspicion of breaching the secrecy of judicial investigations concerning a case of drug trafficking. At the end of her detention in police custody, she was brought before a deputy public prosecutor, who ordered that she be held in prison with a view to her subsequent transfer to the investigating judges. The latter brought charges and she was remanded in custody by a liberties and detention judge. She alleged that she had not been brought promptly before a judge or other officer authorised by law to exercise judicial power.

The Court held that there had been a **violation of Article 5 § 3** (right to be brought promptly before a judge or other officer authorised by the law to exercise judicial power) of the Convention in respect of the applicant. It noted in particular that deputy prosecutors, who were not irremovable, were members of the *ministère public* (prosecuting authorities) under the authority of the Minister of Justice, a member of government, and therefore that of the executive. The hierarchical relationship between the Minister of Justice and the prosecuting authorities was at the time a subject of debate in France and it was not for the Court to take a stance in a debate which was a matter for the domestic authorities. For its own purposes, the Court took the view that, owing to their status, public prosecutors in France did not satisfy the requirement of independence from the executive which was, like impartiality, one of the guarantees inherent in the autonomous notion of “officer”. Moreover, the law entrusted the prosecuting authorities with the conducting of criminal proceedings on behalf of the State. The prosecuting authorities were represented in the form of an indivisible body at each first-instance and appellate criminal court. However, the requisite guarantees of independence from the executive and the parties precluded the officer, in particular, from intervening against the accused in the subsequent criminal proceedings. It was of little consequence that, in the present case, the deputy public prosecutor served in a different judicial district from that of the two investigating judges; in a previous case, the fact that a deputy public prosecutor, after extending deprivation of liberty, had transferred the case-file to a different prosecuting authority, had not been considered by the Court to be a convincing argument in this connection. Accordingly, the deputy public prosecutor, a representative of the *ministère public*, did not offer the guarantees of independence required in order to be described as a judge or other officer authorised by law to exercise judicial power within the meaning of that provision.

[Vai al sommario](#)

Relationship with the other Convention rights

Principle of impartiality

De Cubber v. Belgium

26 October 1984

The applicant alleged in particular that the criminal court that had given judgment on the charges against him had not constituted an impartial tribunal, since one of the judges had previously acted as investigating judge in the same case.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the impartiality of the criminal court was capable of appearing to the applicant to be open to doubt. Although the Court itself had no reason to doubt the impartiality of the member of the judiciary who had conducted the preliminary investigation, it recognised that his presence on the bench provided grounds for some legitimate misgivings on the applicant's part. In the present case, the Court recalled that a restrictive interpretation of Article 6 § 1, notably in regard to observance of the fundamental principle of the impartiality of the courts, would not be consonant with the object and purpose of the provision, bearing in mind the prominent place which the right to a fair trial holds in a democratic society within the meaning of the Convention.

[Vai al
sommario](#)

Ramos Nunes de Carvalho e Sà v. Portugal

6 November 2018 (Grand Chamber)

This case concerned disciplinary proceedings brought against a judge, resulting in the imposition of disciplinary penalties by the High Council of the Judiciary (“CSM”), and the review conducted by the Supreme Court on appeal. The applicant submitted in particular that there were objective reasons to doubt the independence and impartiality of the Judicial Division of the Supreme Court. She argued, inter alia, that the President of the CSM was also the President of the Supreme Court and that in the latter capacity, he or she appointed each year the members of the *ad hoc* division that examined appeals against the CSM's decisions in disciplinary cases. In such circumstances, in the applicant's submission, the *ad hoc* division was not, and could not appear to the public to be, separate from the CSM.

The Court held that there had been **no violation of Article 6 § 1** of the Convention with regard to the complaint alleging a lack of independence and impartiality on the part of the Judicial Division of the Supreme Court. It considered, in particular, that the dual role of the President of the Supreme Court

was not such as to cast doubt on the independence and objective impartiality of that court in ruling on the applicant's appeals against the CSM's decisions. Furthermore, regard being had to all the specific circumstances of the case and to the guarantees aimed at shielding the Judicial Division of the Supreme Court from outside pressures, the Court found that the applicant's fears could not be regarded as objectively justified, and that the system in place for reviewing disciplinary decisions of the CSM, namely an appeal to the Judicial Division, did not breach the requirement of independence and impartiality under Article 6 § 1 of the Convention.

See also, among others: **Le Compte, Van Leuven and De Meyere v. Belgium**, judgment of 23 June 1981; **Langborger v. Sweden**, judgment of 22 June 1989; **Padovani v. Italy**, judgment of 26 February 1993; **Ferrantelli and Santangelo v. Italy**, judgment of 7 August 1996; **Castillo Algar v. Spain**, judgment of 28 October 1998; **Morel v. France**, judgment of 6 June 2000; **Wettstein v. Switzerland**, judgment of 21 December 2000; **Cooper v. the United Kingdom**, judgment (Grand Chamber) of 16 December 2003; **Cianetti v. Italy**, judgment of 22 April 2004; **Mancel and Branquart v. France**, judgment of 24 June 2010; **Mutu and Pechstein v. Switzerland**, judgment of 2 October 2018; **Donev v. Bulgaria**, judgment of 26 October 2021.

[Vai al sommario](#)

Ethics of the judiciary

Oberschlick v. Austria (no. 1)

23 May 1991

The applicant, a journalist, complained about his conviction for defamation of a politician. He alleged in particular that the proceedings at first and second instance, which had led to his conviction and sentence, had constituted a violation of his right to a fair trial, submitting, *inter alia*, that the Court of Appeal, when hearing his case in the second set of proceedings, was not an independent and impartial tribunal, as it was presided over by the same judge as in the first set and the other two appeal judges had also participated on both occasions.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention as regards the impartiality of the Court of Appeal. It noted in particular that a domestic rule laid down that the Court of Appeal shall not comprise, in a case like this, any judge who had previously dealt with it in the first set of proceedings, manifesting the national legislature's concern to remove all reasonable doubts as to the impartiality of that court. Accordingly the failure to abide by this rule meant that the applicant's appeal had been heard by a tribunal whose impartiality was recognised by national law to be open to doubt. In the applicant's case, the Court therefore found that, not only the President but also the other two members of the Court of Appeal should have withdrawn *ex officio*.

[Demicoli v. Malta](#)

27 August 1991

The applicant, editor of a political satirical periodical, who had been found guilty of breach of privilege by the House of Representatives concerning alleged defamation of Members of the House, submitted in particular that in the proceedings before the House he had not received a fair hearing by an independent and impartial tribunal.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the impartiality of the adjudicating body in the proceedings in question would appear to be open to doubt and the applicant's fears in this connection had been justified. It noted in particular that the two Members of the House whose behaviour in Parliament had been criticised in the impugned article and who had raised the breach of privilege in the House had participated throughout in the proceedings against the accused, including the finding of guilt and (except for one of them who had meanwhile died) the sentencing.

See also, among others: [H.B. v. Switzerland \(no. 26899/95\)](#), judgment of 5 April 2001.

Right to respect for one's private life

[M.D.U. v. Italy](#)

28 January 2003 (decision on the admissibility)

In proceedings concerning tax offences, the applicant, who belonged to a political party, alleged in particular that the chamber of the Court of Cassation which had ruled on his appeal had not been an impartial court on account of the political opinions of judges composing the chamber which contrasted with his own.

The Court declared the complaint **inadmissible**, as being manifestly ill-founded, finding that that the situation complained of by the applicant could not in itself justify apprehensions as to the impartiality of the chamber of the Court of Cassation which had ruled on his appeal. It noted in particular that, in the present case, the fear of a lack of impartiality was based on the political opinions of two of the judges composing the chamber. Although it was true that this fact might give rise to doubts on the part of the appellant, it could not, however, be regarded as objectively justified. In particular, the Court considered that the fact that a judge had different political convictions from those of the accused could not, in itself, give rise to a conflict of interest such as to justify the withdrawal of

[Vai al
sommario](#)

the judge in question. In the applicant's case, however, there was no objective reason to doubt that the judges implicated had not regarded the oath they had taken on taking office as taking precedence over any other social or political commitment.

Özpınar v. Turkey

19 October 2010

The applicant in this case was removed from office as a judge by a decision of the Supreme Council of the Judiciary following a disciplinary investigation concerning, among other subjects, her alleged close relationships with several men, her appearance and her repeated lateness for work. She alleged in particular that her dismissal had been based on aspects of her private life.

The Court held that there had been a **violation of Article 8** (right to respect for private life) of the Convention, finding that the interference with the applicant's private life had not been proportionate to the legitimate aim pursued in relation to the duty of judges to exercise restraint in order to preserve their independence and the authority of their decisions. It noted in particular that the ethical duties of judges might encroach upon their private life when their conduct tarnished the image or reputation of the judiciary. In the applicant's case, however, even if certain aspects of the conduct attributed to might have warranted her dismissal, the investigation had not substantiated those accusations and had taken into account numerous actions by her that were unrelated to her professional activity. Moreover, she had been afforded few safeguards in the proceedings against her, whereas any judge who faced dismissal on grounds related to private or family life must have guarantees against arbitrariness, and in particular a guarantee of adversarial proceedings before an independent and impartial supervisory body. Such safeguards were all the more important in the case of the applicant as, with her dismissal, she automatically lost the right to practise law. The applicant had appeared before the Council only at the point when she had challenged the dismissal and she had not received beforehand the reports of the inspector or of the witness testimony.

[Vai al
sommario](#)

Xhoxhaj v. Albania (see also above, under "Independence criteria" > "Tribunal established by law")

9 February 2021

The applicant, a Constitutional Court judge who had been dismissed from office following the outcome of proceedings commenced in relation to her, as part of an exceptional process for the re-evaluation of suitability for office of all judges and prosecutors in the country, complained in particular that there had

been a breach of her right to respect for private life on account of her unlawful and arbitrary dismissal from office and the lifetime ban from re-entering justice system imposed on her.

The Court held that there had been **no violation of Article 8** (right to respect for private life) of the Convention in the applicant's case. It found in particular that the dismissal from office had been proportionate and that the statutory lifetime ban on rejoining the justice system on the grounds of serious ethical violations had been consistent with ensuring the integrity of judicial office and public trust in the justice system, and thus had not breached the applicant's rights under Article 8.

See also, recently: [Samsin v. Ukraine](#), judgment of 14 October 2021.

Pending application

Tuleya v. Poland (no. 21181/19)

Application communicated to the Polish Government on 1 September 2020

This case originates in the new disciplinary regime for judges in Poland. The applicant, a well-known judge, alleges that seven sets of disciplinary proceedings initiated against him in 2018 have brought his reputation into dispute.

[Vai al
sommario](#)

The Court gave notice of the application to the Polish Government and put questions to the parties under Article 8 (right to respect for private life), Article 13 (right to an effective remedy) and Article 10 (freedom of expression) of the Convention.

Freedom of religion

Pitkevich v. Russia

8 February 2001 (decision on the admissibility)

This case concerned the dismissal of a judge, a member of the Living Faith Church, belonging to the Russian Union of Evangelical Christian Churches, for allegedly misusing her position for the purpose of proselytising. The applicant submitted in particular that she had never abused her office by way of improper exercise of her views, and that she had legitimately used her religious and moral principles to assist in the resolution of cases before her.

The Court declared the applicant's complaint **inadmissible** as being manifestly ill-founded, finding that, overall, it clearly appeared that the applicant had breached her statutory duties as a judge and had jeopardised the image of impartiality which a judge must give to the public. Thus, allowing a certain margin of appreciation in this respect, the reasons adduced by the authorities were

sufficient to justify the interference. The Court noted in particular that the applicant had been dismissed for having expressed her religious belief whilst performing her judicial functions, which had constituted an interference with her freedom of expression. However, the measure was prescribed by law and pursued the legitimate aims of protecting the rights of others and maintaining the authority of the judiciary. Moreover, concerning the proportionality of the interference in the present case, nothing, in particular, in the case-file suggested that the authorities had lacked competence or good faith in the establishment of the facts. On the basis of numerous testimonies and complaints by State officials and private persons, it had been established that the applicant had, inter alia, recruited colleagues of the same religious persuasion, prayed openly during hearings and promised certain parties to proceedings a favourable outcome of their cases if they joined her religious community. In addition, those activities had resulted in delayed cases and a number of challenges against her. Such behaviour was found to be incompatible with the requirements of judicial office and had prompted her dismissal. The grounds for her dismissal had related exclusively to her official activities and not the expression of her views in private.

Freedom of expression

Freedom of expression for members of the judiciary

[Albayrak v. Turkey](#)

31 January 2008

This case concerned disciplinary proceedings against the applicant, who was working as a judge, for, among other things, reading PKK (the Kurdistan Workers' Party, an illegal armed organisation) legal publications and watching a PKK-controlled television channel. He denied all accusations, arguing that he believed in the fundamental principles of the State and served it faithfully. The applicant complained in particular that the disciplinary sanction imposed on him had infringed his right to freedom of expression.

The Court held that there had been a **violation of Article 10** (freedom of expression) of the Convention in respect of the applicant. It found, in particular, that there was no reference in the case file to suggest that the applicant's conduct had not been impartial and that the Turkish authorities had attached considerable importance to the fact that the applicant had followed or attempted to follow PKK-associated media. The Court therefore considered that the interference with the applicant's freedom of expression had not been based on sufficient reasons and had not been necessary in a democratic society.

[Eminağaoğlu v. Turkey](#)

[Vai al
sommario](#)

9 March 2021

This case concerned the imposition on a judicial officer of a disciplinary sanction (post relocation), decided by the Council of Judges and Prosecutors, on account of statements and criticisms that he had made to the media about certain high-profile court cases. At the material time the applicant was also the Chairman of *Yarsav*, an association of judges and prosecutors.

The Court held that there had been a **violation of Article 10** (freedom of expression) of the Convention in respect of the applicant. Particularly in view of the fact that the decision-making process followed in the present case had been highly defective and had not afforded the safeguards that were indispensable to the applicant's status as a judicial officer and as the chair of an association of judges and prosecutors, it found that the impugned restrictions on the applicant's right to freedom of expression had not been accompanied by effective and adequate safeguards against abuse. The Court also held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention in the present case, on account of the breach of the principle that a case must be examined by a tribunal established by law. It further held that there had been a **violation of Article 8** (right to respect for private life) of the Convention, as regards the use, in the context of a disciplinary investigation, of recordings of the applicant's telephone conversations that had been obtained in a criminal investigation.

[Vai al
sommario](#)

Miroslava Todorova v. Bulgaria

19 October 2021

This case concerned two sets of disciplinary proceedings against the applicant, who was a judge and the President of the main professional association of judges in Bulgaria (the BUJ) at the relevant time. As part of those proceedings, the Supreme Judicial Council (SJC) ordered a reduction in her salary, and then her dismissal, on the grounds that there had been delays in dealing with her cases. However, this latter sanction was set aside by the Supreme Administrative Court and the applicant was ultimately sanctioned by a two-year demotion in post. The applicant alleged, in particular, that the disciplinary proceedings had been motivated by her statements as President of the BUJ.

The Court held that there had been a **violation of Article 10** (freedom of expression) of the Convention in respect of the applicant, finding that the domestic authorities had failed to accompany their decisions with relevant and sufficient reasons to explain why the disciplinary proceedings and the sanctions imposed on the applicant had been necessary and proportionate to the legitimate aims pursued in the present case, and that these measures had not been “necessary in a democratic society”. It added that this finding did not rule out the possibility of prosecuting judges for breaches of their professional duty following the

exercise of their freedom of expression, provided that such action could not be suspected of constituting retaliation for the exercise of that fundamental right. In order to dispel any suspicion in this connection, the domestic authorities had to be able to establish that the proceedings in question had exclusively pursued one or more of the legitimate aims set out in the second paragraph of Article 10. The Court also held that there had been a violation of Article 18 ((limitation on the use of restrictions on rights) taken together with Article 10 of the Convention, finding that, having regard to all the facts of the case, and regardless of the fact that the applicant's dismissal had ultimately been set aside by the Supreme Administrative Court, the predominant purpose of the disciplinary proceedings against the applicant and of the sanctions imposed on her by the SJC had not been to ensure compliance with the time-limits for concluding cases, but rather to penalise and intimidate the applicant on account of her criticism of the SJC and the executive. The Court held, however, that there had been no violation of Article 6 § 1 of the Convention in the present case, seeing no evidence of a lack of independence or impartiality on the part of the Supreme Administrative Court. The Court also held that there had been a **violation of Article 18** ((limitation on the use of restrictions on rights) **taken together with Article 10** of the Convention, finding that, having regard to all the facts of the case, and regardless of the fact that the applicant's dismissal had ultimately been set aside by the Supreme Administrative Court, the predominant purpose of the disciplinary proceedings against the applicant and of the sanctions imposed on her by the SJC had not been to ensure compliance with the time-limits for concluding cases, but rather to penalise and intimidate the applicant on account of her criticism of the SJC and the executive. The Court held, however, that there had been **no violation of Article 6 § 1** of the Convention in the present case, seeing no evidence of a lack of independence or impartiality on the part of the Supreme Administrative Court.

[Vai al
sommario](#)

Kozan v. Turkey

1 March 20224

4 This judgment will become final in the circumstances set out in Article 44 § 2 of the [Convention](#).

This case concerned a disciplinary sanction (reprimand) imposed on the applicant, a serving judge, for having shared in May 2015, in a private Facebook group, a press article headed “Judicial rehabilitation for closing the 17 December investigation, dismissal for conducting the investigation”, without posting any comment himself. The applicant submitted, in particular, that the reprimand had undermined his freedom to receive and impart information.

The Court held that there had been a **violation of Article 10** (freedom of expression) of the Convention, finding that the disciplinary sanction imposed on the applicant had not met any pressing social need and, consequently, had not constituted a measure that was “necessary in a democratic society”. It noted, in particular, that the press article in question was part of a debate of particular interest for members of the judiciary, since it concerned the impartiality and independence of judges vis-à-vis the executive with respect to events surrounding proceedings for suspected corruption dating from the period 17-25 December 2013 and the government’s opposition to those proceedings. The fact that a judge had shared with his colleagues certain views in the press about the independence of the justice system, and had allowed them to comment in response, had necessarily fallen within his freedom to impart or receive information in a crucial area for his professional life. The Court also observed that the Council of Judges and Prosecutors had not appropriately weighed in the balance the applicant’s freedom of expression on the one hand and his duty of discretion as judge on the other. Lastly, it reiterated that the Council was a non-judicial organ and that the proceedings before its Chamber and Plenary Assembly did not afford the safeguards of judicial review. In the present case, the Court also held that there had been a **violation of Article 13** (right to an effective remedy) of the Convention **taken together with Article 10**, finding that no judicial remedy had been available to the applicant in respect of the measure taken against him by the Council.

[Vai al sommario](#)

See also, among others: [Wille v. Liechtenstein](#), judgment (Grand Chamber) of 28 October 1999; [Toni Kostadinov v. Bulgaria](#), judgment of 27 January 2015; [Baka v. Hungary](#), judgment (Grand Chamber) of 26 June 2016.

Necessary restraint

[Buscemi v. Italy](#)

16 September 1999

This case concerned the repeated refusals of a Youth Court to award custody of a child to his father. The applicant complained in particular of bias on the part of the President of the Youth Court and injury to his reputation and to his family life as a result of the statements made by him to the press.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the public statements made by the President of the Youth Court had been such as to objectively justify the applicant’s fears as to his impartiality. It pointed out, in particular, that the duty of impartiality required the judicial authorities to maintain maximum discretion with regard to the cases with which they deal, even where they were provoked.

[Čivinskaitė v. Lithuania](#)

15 September 2020

This case concerned disciplinary proceedings against the applicant, a senior prosecutor, for failing to carry out her duties properly in a high-profile investigation into the alleged sexual abuse of a child. The proceedings led to her demotion. She submitted in particular that the disciplinary proceedings against her and the administrative court decisions had not been fair because of the political and media interference in her case.

The Court held that there had been no violation of Article 6 § 1 of the Convention in respect of the applicant. It found in particular no grounds to believe that the independence and impartiality of the administrative courts had been compromised by the public statements of State officials and politicians or by media reporting on the case. Nor, furthermore, had there been anything in the case file to make the Court doubt the overall fairness of the proceedings in the Lithuanian courts.

See also: [Salaman v. the United Kingdom](#), decision on the admissibility of 15 June 2000.

[Vai al
sommario](#)

[Lavents v. Latvia](#)

28 November 2002

The applicant, a former businessman, argued that the criminal charges against him had been examined by a court which lacked any guarantee of independence and impartiality. In particular, the national press had published statements by the President of the bench of the Regional Court dealing with the case, expressing her views on the applicant's numerous requests that she withdraw from the case and on the grounds of defence prepared by the applicant's lawyers, which she claimed not to understand.

The Court held that there had been a **violation of Article 6 § 1** of the Convention, finding that the court examining the applicant's case had not been impartial. It noted in particular that, in her statements published in the press, the President of the bench of the Regional Court dealing with the case had criticised the applicant's means of defence. She had also made predictions as to the outcome of the case and dismissed the possibility of a full acquittal. What was more, she had expressed her astonishment at the applicant's persistence in pleading not guilty to all the charges and had suggested that he proved his innocence. In the eyes of the Court, such statements did not constitute a mere negative assessment of the applicant's case but amounted to adopting a definite position on the

outcome of the case, with a clear preference for finding the accused guilty. Apart from the reasons which had led the judge to express her views in that manner, the Court concluded, her statements had not been compatible with the requirements of Article 6 § 1 of the Convention and the applicant had had the strongest reasons to fear that she lacked impartiality.

Criticism / defamation of judges and reputation of the judiciary

De Haes and Gijssels v. Belgium

24 February 1997

This case concerned a judgment against the applicants, two journalists, for defamation of *magistrats*. The applicants alleged in particular that the judgments against them had infringed their right to freedom of expression and that they had not had a fair trial by an independent and impartial tribunal.

The Court held that there had been a **violation of Article 10** (freedom of expression) of the Convention, finding that, regard being had to the seriousness of the circumstances of the case and of the issues at stake, the necessity of the interference with the exercise of the applicants' freedom of expression has not been shown, except as regards the allusion to the past history of the father of one of the judges in question. The Court reiterated in particular that the press played an essential role in a democratic society. Although it must not overstep certain bounds, in particular in respect of the reputation and rights of others, its duty is nevertheless to impart – in a manner consistent with its obligations and responsibilities – information and ideas on all matters of public interest, including those relating to the functioning of the judiciary. It further noted that the courts – the guarantors of justice, whose role is fundamental in a State based on the rule of law – must enjoy public confidence. They must accordingly be protected from destructive attacks that are unfounded, especially in view of the fact that judges are subject to a duty of discretion that precludes them from replying to criticism. In this matter as in others, it is primarily for the national authorities to determine the need for an interference with the exercise of freedom of expression. What they may do in this connection is, however, the Court pointed out, subject to European supervision embracing both the legislation and the decisions applying it, even where they have been given by an independent court. In the present case, although the applicants' comments had without doubt been severely critical, they had nevertheless appeared proportionate to the stir and indignation caused by the matters alleged in their articles. The Court also held that there had been a violation **of Article 6 § 1** of the Convention, finding that there had been a breach of the principle of equality of arms in respect of the applicants.

[Vai al
sommario](#)

Previti v. Italy

8 December 2009 (decision on the admissibility)

In the context of a widely-publicised case concerning the corporate control of a major chemicals group, the applicant, a lawyer and a prominent figure in national politics, was charged with judicial bribery and sentenced to a prison term. He complained about the criminal proceedings against him and alleged in particular that the domestic courts had not been impartial.

The Court declared the application **inadmissible** as being manifestly ill-founded. It noted in particular that the impartiality or otherwise of the judges, at both the investigation and the trial stage, had been a source of controversy throughout the domestic proceedings and the subject of continuing public debate in Italy. The applicant considered that his trial had been tainted by ideological prejudice because of his involvement in politics. He argued that left-wing elements in the Italian national legal service had publicly opposed draft legislation liable to have a favourable impact on his position before the courts. In addition, some of the members of the national legal service involved in the case had been left-wing or even extreme left-wing activists and had repeatedly demonstrated their aversion to him. The Court took the view that, while it would have been preferable for the members of the national legal service concerned to be more circumspect in their public comments, there was no proof of the existence of bias in relation to the applicant. Similarly, there was no proof that their ideological beliefs had prevailed over the oath of impartiality they had sworn on taking up office.

[Vai al
sommario](#)

Morice v. France

23 April 2015 (Grand Chamber)

This case concerned the conviction of the applicant, a lawyer, for complicity with a newspaper in the defamation of investigating judges.

The Court held that there had been a **violation of Article 10** (freedom of expression) of the Convention, finding that the judgment against the applicant for complicity in defamation could be regarded as a disproportionate interference with his right to freedom of expression. It noted in particular that the impugned remarks by the applicant had not constituted gravely damaging and essentially unfounded attacks on the action of the courts, but criticisms levelled at the investigating judges as part of a debate on a matter of public interest concerning the functioning of the justice system, and in the context of a case which had received wide media coverage from the outset. While those remarks could admittedly be regarded as harsh, they nevertheless constituted value judgments with a sufficient factual basis. The Court also held that there had been a **violation**

of **Article 6 § 1** of the Convention in the present case, finding that here were serious doubts as to the impartiality of the Court of Cassation and the applicant's fears in this connection could be regarded as objectively justified.

Permissible restrictions on freedom of assembly and association

Maestri v. Italy

17 February 2004 (Grand Chamber)

The applicant, a judge, complained in particular that the decision by the National Council of the Judiciary, upheld by the Court of Cassation, to impose a disciplinary sanction on him in the form of a reprimand for being a Freemason, from 1981 until March 1993, had infringed his right to freedom of assembly and association.

The Court held that there had been a **violation of Article 11** (freedom of association) of the Convention, finding that the interference with the applicant's right to freedom of association had not been foreseeable and had therefore not been prescribed by law. It noted in particular that, although a directive on the incompatibility of judicial office with membership of the Freemasons had been adopted by the National Council of the Judiciary in 1990, the debate before the Council had sought to formulate, rather than solve, a problem. Furthermore, the wording of the directive had not been sufficiently clear to enable the applicant, despite being a judge, to realise that his membership of a Masonic lodge could lead to sanctions being imposed on him. That being so, the condition of foreseeability had not been satisfied either. The Court's assessment was lastly confirmed by the fact that the National Council of the Judiciary had itself felt the need to come back to the issue in July 1993 and state in clear terms that the exercise of judicial functions was incompatible with membership of the Freemasons.

[Vai al
sommario](#)