



*President  
Geert J.M.  
Corstens*

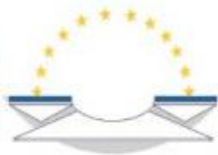
## *Editorial*

The 'Assises de la Justice' was held in Brussels on Thursday 21 and Friday 22 November 2013. Organised by the European Commission and under the inspiring leadership of Commission Vice-President Viviane Reding, this gathering of hundreds of judges, lawyers, other legal professionals and European and national civil servants focused mainly on the role of the EU in our field. The topics covered were cooperation in the areas of civil, criminal and administrative law, as well as the rule of law and judicial independence.

On the latter subject, President of the Supreme Court of Finland Pauliine Koskelo explained that politicians must not be able to use the funding of the judiciary as a way of wrongfully exercising influence – a subject that we discussed at our General Assembly in Sofia in October 2011. She also asked for consideration to be given to a non-instrumental approach to human rights. Gradually the emphasis shifted, from Ms Reding's strong insistence on the EU's important role in the field of justice, to a more modest position, for instance as taken by President of the Federal Court of Justice of Germany Klaus Tolksdorf on Friday. The opposing positions had already been rhetorically framed at the start of the conference by former French justice minister Robert Badinter and British journalist Joshua Rozenberg. Mr Badinter spoke eloquently about the origins and importance of the EU, while Mr Rozenberg set out a more sceptical view. Gradually, support for the idea originating from Brussels to create a rule of law mechanism became thinner on the ground, with comments like *festina lente* (more haste, less speed) and surtout, *pas trop de zèle* (above all, not too much zeal, a quote from the French statesman Talleyrand), being heard from the audience.

Les 21 et 22 novembre derniers se sont tenues à Bruxelles les « Assises de la justice ». Organisée par la Commission européenne, sous la direction inspirée de la vice-présidente Viviane Reding, cette manifestation de grande envergure a réuni des centaines de juges, d'avocats, de professionnels du droit et de fonctionnaires européens et nationaux autour du rôle de l'Union européenne dans notre domaine d'action. La réflexion a porté sur la coopération en matière de droit civil, pénal et administratif, l'état de droit et l'indépendance de la justice.

À propos de ce dernier thème, notre collègue Pauliine Koskelo a expliqué que le financement du pouvoir judiciaire ne saurait être un instrument permettant au politique d'exercer une influence indue, un thème déjà abordé lors de notre assemblée générale à Sofia en octobre 2011. Elle a également attiré l'attention sur une approche non instrumentale des droits de l'homme. Le vigoureux plaidoyer de madame Reding en faveur du rôle majeur à jouer par l'UE dans le domaine de la justice a progressivement fait place aux arguments pour une position plus modeste, telle que défendue par exemple par notre collègue allemand Klaus Tolksdorf vendredi. Du reste, dès le début de la conférence, cette antinomie transparaissait dans les propos respectifs de l'ancien ministre français Robert Badinter et du journaliste britannique Joshua Rozenberg, le premier rappelant avec éloquence l'origine et l'importance de l'UE, tandis que le second se faisait l'interprète d'un certain scepticisme. Le soutien pour l'idée, provenant de Bruxelles, de la création d'un mécanisme de suivi de l'état de droit s'est progressivement effrité, et les expressions « *festina lente* » (hâte-toi lentement) et « *pas trop de zèle* » (citation attribuée à Talleyrand) sont venues émailler les débats.



## What role for Justice in the European Union?

## Quel rôle pour la justice dans l'Union européenne ?

Brussels 21-22 November 2013

Pauliine Koskelo

President of the Supreme Court of Finland  
Panel on the Independence of Justice

Ladies and Gentlemen,

I would like to make five points about judicial independence, raise three problems, and finish with a few remarks about safeguards. The views expressed are personal.

### I. Some points about the independence of justice

1. The constitutional, legal and organizational guarantees and protections for judicial independence are the necessary "shell" for a justice system that, as we know, must operate impartially and objectively. This shell is crucial, but it cannot be an empty shell. Justice actually comes from what is inside the protective shell. This substantive capacity depends on ingredients such as intellectual independence, professional skills and material resources.

The quality of justice depends on the strength of the shell and the strength of the substance inside. If the shell is bad, the inside will go bad. But the inside is not good enough just because the shell is strong. If judges are structurally independent but professionally incompetent or intellectually weak, they will not be able to fulfil their role well. It is essential to ensure the quality of the shell as well as the quality of the elements inside.

2. Judicial independence has become more important because the role of courts has become more important. This in turn is due to the changes that have taken place in our legal environment, not only but not least under EU law. The courts play a crucial role in the enforcement of EU law and the rights that individuals and economic operators derive from it. The courts are the ultimate guardians of rights arising under EU law, including primary law rules governing the fundamental freedoms and fundamental rights.

Bruxelles, 21-22 novembre 2013

Pauliine Koskelo

Présidente de la Cour suprême de Finlande  
Panel sur l'indépendance de la justice

Mesdames, Messieurs,

Je souhaite vous faire part de cinq idées concernant l'indépendance de la justice, poser trois problèmes, et conclure sur quelques remarques à propos des garde-fous possibles. Les points de vue que je vais exprimer n'engagent que moi.

### I. Quelques idées sur l'indépendance de la justice

1. Les garanties et protections d'ordre constitutionnel, légal et organisationnel qui assurent d'indépendance de la justice constituent l' "enveloppe" indispensable pour qu'un système judiciaire puisse fonctionner de manière impartiale et objective, comme il se doit. Cette enveloppe est indispensable, donc, mais elle ne saurait être vide : la justice, en effet, découle de tout ce que contient cette enveloppe de protection, et sa capacité fondamentale à opérer dépend d'éléments tels que l'indépendance intellectuelle, la



compétence professionnelle, les ressources matérielles. Quant à la qualité de la justice, elle dépend de la solidité de cette enveloppe, et de celle de son contenu. Si l'enveloppe est médiocre, son contenu se détériorera. Mais il ne suffit pas qu'elle soit solide pour que le contenu soit bon. Si les juges sont structurellement indépendants, mais professionnellement incompetents, ou intellectuellement médiocres, ils ne pourront s'acquitter correctement de leur rôle. Il est donc impératif qu'une enveloppe de qualité aille de pair avec un contenu de qualité.

2. L'indépendance de la justice a pris de l'importance en proportion du rôle accru des tribunaux, lui-même résultant de l'évolution de notre environnement juridique, notamment – mais pas seulement – dans le cadre du droit européen. Les tribunaux jouent un rôle déterminant dans l'application de cette législation de l'Union européenne et des droits qui en découlent pour les individus et pour les opérateurs économiques. Les tribunaux sont les gardiens suprêmes des droits conférés par la législation européenne, notamment ceux qui ressortent du droit primaire, qui régit les libertés et les droits fondamentaux.



3. Judicial independence and the quality of justice are a European concern. The general requirement of effective judicial protection under EU law (Article 19.1 TEU, Article 47 of the Charter of Fundamental Rights) entails high demands on the independence and quality of justice at the national level. The principle of mutual recognition, especially with its extension to sensitive areas involving individual rights in the field of civil and criminal justice, makes it even more imperative that the national justice systems live up to the necessary standards of independence and quality, not only in theory but in actual reality.

4. Judicial independence is proclaimed by ail, just like rule of law is proclaimed by ail. As Joshua Rozenberg said this morning, the phrases are easy. What counts are the actual structures, practices and cultures that uphold our principles. We must identify and correct the deficiencies that exist. These are not limited to any particular corner of the Union; I will speak of problems that I know from home and not just from rumours elsewhere.

5. Judges are bound by law only and may not act under instructions from anyone inside or outside the judiciary. This is elementary but not sufficient. There must not be any risk of external influence, such as influence from the government. It is worth noting that the Court of Justice has already made it clear as regards the requirement of independence of data protection authorities, as laid down in the relevant EU directive, that the mere risk of political influence from state authorities is enough to hinder the necessary independence (CJEU judgment in Case C-518/07 of 9 March 2010, GC). It must be beyond question that the requirements in respect of judicial independence must be even more stringent and the structural guarantees even stronger than those concerning the independence of an administrative data protection authority.

Thus, I would submit that EU law must be understood as meaning that any risk that courts could be influenced in their judicial activity by any kind of influence from political authorities is inconsistent with the requirement of independence.

3. L'indépendance du judiciaire et la qualité de la justice sont des préoccupations bien européennes. L'aspiration générale à une protection judiciaire efficace au titre du droit européen (article 19.1 du TUE, article 47 de la Charte des Droits fondamentaux) implique une exigence accrue en matière d'indépendance et de qualité de la justice, à l'échelle de chaque pays. Le principe de la reconnaissance mutuelle, notamment lorsqu'elle s'étend à des domaines hautement sensibles touchant aux droits des individus en matière de justice civile et criminelle exige d'autant plus que les systèmes judiciaires nationaux répondent aux critères requis en matière d'indépendance et de qualité – et non pas seulement en théorie, mais bien dans la pratique réelle.

4. L'indépendance de la justice est, au même titre que l'état de droit, proclamée par tout un chacun. Comme l'a dit ce matin Joshua Rozenberg, il est facile de faire de belles phrases ; mais ce qui compte, ce sont les structures elles-mêmes, les pratiques, les cultures qui viennent en appui de nos principes. Il nous appartient d'identifier et de corriger les déficiences existantes, qui ne sont pas propres à tel ou tel lieu particulier au sein de l'Union. Et pour ma part je vais vous parler des problèmes que je rencontre chez moi, dans mon pays, et non des rumeurs qui me parviendraient sur les situations existant ailleurs.

5. Les juges ne sont tenus que par la loi. Ils n'ont pas à agir sur instructions émanant de quiconque, à l'intérieur comme à l'extérieur du système judiciaire. Vérité élémentaire, mais non suffisante. Il ne faut pas qu'il existe le moindre risque d'influence extérieure, émanant du gouvernement, par exemple. Il est intéressant de noter que la Cour de justice a fait clairement valoir, à propos de la nécessaire indépendance des autorités chargées de la protection des données, établie par la directive pertinente de l'UE, que le moindre risque d'influence politique exercée par les autorités d'un état suffit à compromettre cette précieuse indépendance (arrêt de la CJUE dans l'affaire C-518/07 du 9 mars 2010, CG). Il ne doit faire aucun doute que les critères gouvernant l'indépendance de la justice se doivent d'être plus rigoureux encore que ceux concernant l'indépendance de l'autorité administrative chargée de la protection des données.

Ainsi donc, à mon sens, le droit européen implique nécessairement que tout risque d'influence sur les activités judiciaires des tribunaux, exercée par les autorités politiques, est contraire à la nécessaire indépendance de la justice.



## 2. Some points about threats to independence

### 2.1. independence is not properly ensured

The first point I would like to address today relates to deficiencies in the structural independence of the judiciary. One critical issue in this context is the administration of courts, especially — but not limited to — the funding mechanism and the allocation of resources. In several Member States, including my own, the central administration of the courts is not yet at arm's length from the government. The government and other public authorities are party to many cases, and they have a government ministry, or an agency subject to the government, is not in line with the necessary structural guarantees for judicial independence.

When a government body decides specifically where to give and where to cut resources, it comes too close to the courts, too close to the handing of specific types of cases, or even individual cases or clusters of cases. This entails (at least) a risk of political influence through decisions concerning the allocation of funding. A possibility for carrots or sticks straight from the government is not consistent with structural independence.

This problem becomes all the more acute as the public economies are strained and the funding conditions become tighter. The risks are growing as finances are dwindling. If we are to ensure, as we should, that there is no risk of a political influence on the judicial activity of the courts, then we must set up a system where the preparation of the judiciary's budget is organized in such a way as to provide firm, objective and credible guarantees against any specifically targeted political influence being exercised through funding decisions. We also need a system of court administration under which it is assured that the allocation of resources within the judiciary's budget is at arm's length from political authorities.

## 2. Quelques remarques sur ce qui peut menacer cette indépendance

### 2.1. Si l'indépendance n'est pas garantie comme il faut

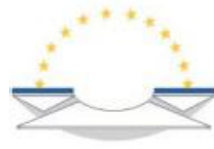
Le premier point que je souhaiterais évoquer aujourd'hui concerne les déficiences dans l'indépendance structurelle du judiciaire. Et à cet égard, un aspect est déterminant, celui de l'administration des tribunaux, et notamment – mais non exclusivement – celui du mécanisme de financement et de l'allocation des ressources. Dans plusieurs pays membres, dont le mien, l'administration centrale des tribunaux n'est pas encore véritablement dégagée du gouvernement. Le gouvernement (et aussi d'autres autorités publiques) est partie prenante à de nombreuses affaires ; et le fait qu'il existe bien souvent un ministère de tutelle, ou quelque institution dépendant du gouvernement, contrevient aux garanties structurelles indispensables à l'indépendance de la justice.

Quand une instance gouvernementale décide très précisément qui il convient de doter – ou de priver – de ressources, elle est déjà dangereusement proche des tribunaux, et du traitement de certaines catégories d'affaires, ou même d'une affaire en particulier, ou d'un groupe d'affaires. Les décisions concernant l'assignation de financements impliquent donc, pour le moins, un risque d'influence politique. À partir du moment où un gouvernement peut envisager d'appliquer directement une politique de la carotte ou du bâton, l'indépendance structurelle de la justice est en péril.

Et le problème se fait sentir encore plus en période de vaches maigres, lorsque les conditions de financement se font plus strictes. Quand les ressources s'amenuisent, les risques augmentent en proportion.

Si nous voulons – et c'est notre devoir à tous – nous prémunir contre tout risque d'influence politique sur l'activité judiciaire des tribunaux, alors il nous faut mettre en place un système permettant que la préparation du budget de la justice se fasse de manière à fournir des garanties solides, objectives et crédibles contre toute possibilité pour une influence politique ciblée de s'exercer par le biais des décisions de financement. Il nous faut également mettre en place un système d'administration pour les tribunaux garantissant que l'allocation des ressources du budget de la justice est clairement dégagée de toute autorité politique.





## 2.2. There is a risk of an instrumental and selective approach to justice

The second concern that I would like to raise today is the risk of a distortion of the approach taken to justice policy. Justice is a fundamental pillar of society, and as that pillar it is instrumental to good living conditions. But the essence of justice is equal and effective protection under law, not a selective protection under prevailing political interests or policy priorities.

In the same vein, rule of law is about equal and effective legal and judicial protection. It is not about justice at the service of particular interests or policy goals, whether economic or other. We must avoid and resist tendencies that are not in line with the idea of equal justice under law. These can take various forms. For instance, effective legal and judicial protection for businesses is essential for a good economic environment. There is no doubt about that, and hence the policy slogan "justice for growth" is clearly relevant. But if focus is put on effective justice for businesses while allowing justice for others to degrade, then we are not upholding rule of law but instead abandoning its basic ideas.

Dangers loom where governments keep or create priority lanes for justice or enclaves where differences are allowed to develop between "first rate justice" and "second rate justice".

Such phenomena represent a conception of "rule of law" as a policy instrument, more specifically as an economic policy instrument, whereas genuine rule of law is about legal and judicial protection as a fundamental right. Fundamental rights are not policy instruments, they are the constitutional underpinnings of the proclaimed basic values of our society. This should not be forgotten.

So, we must be clear and careful about what is actually meant and aimed at when justice policy is made. Are we thinking about justice as an instrument, and rule of law as an instrument, or are we serious about justice as a fundamental right, and committed to rule of law as equal justice under law.

## 2.2. Lorsqu'il y a risque d'une approche instrumentalisée et sélective de la justice

J'en viens à présent à la deuxième préoccupation que je souhaitais évoquer aujourd'hui : je veux parler du risque qu'impliquerait une façon erronée d'envisager le judiciaire. La justice est l'un des piliers fondamentaux de la société, et c'est pourquoi elle est déterminante pour l'établissement de bonnes conditions de vie. Cela étant, la justice, pour l'essentiel, c'est la protection de la loi offerte également et efficacement à tous – il ne saurait s'agir d'une protection sélective établie en fonction d'intérêts politiques dominants, ou de priorités de politique.

Dans ce même esprit, l'état de droit implique une protection juridique et judiciaire efficace et égale pour tous. Il ne s'agit pas de mettre la justice au service de tels ou tels intérêts ou finalités politiques, économiques ou autres. Évitions, combattons toute tendance qui s'écarterait de l'idée d'une justice égalitaire régie par le droit.

Ces dérives peuvent prendre des formes variées. Ainsi, par exemple, qui pourrait nier qu'une protection juridique et judiciaire efficace des entreprises est une condition essentielle pour un environnement économique solide ? La devise : "la justice au service de la croissance" est, bien sûr, parfaitement pertinente. Mais si tout le poids est mis sur l'offre d'une justice efficace aux entreprises, et si par ailleurs on laisse se dégrader celle qui est proposée aux autres, on ne défend plus l'état de droit : il est attaqué dans son principe même.

Dès que les gouvernements instaurent ou entretiennent des passe-droits, ou tolèrent la création d'enclaves où s'établissent des différences entre une "justice de qualité" et une "justice au rabais", le ver est dans le fruit.

Ces phénomènes signent une certaine idée de l' "état de droit" en tant qu'instrument politique, ou même, plus spécifiquement, en tant qu'instrument d'économie politique, alors que le véritable état de droit, c'est la protection juridique et judiciaire conçue comme un droit fondamental. Et les droits fondamentaux ne sont pas des outils politiques, ils sont le fondement même des valeurs dont se réclament nos sociétés. Ne l'oublions pas !

Sachons donc être prudents et tâchons d'y voir clair lorsqu'il est question de politique en matière judiciaire : qu'entend-on exactement par là ? Considérons-nous la justice, ou l'état de droit comme de simples instruments, ou bien sommes-nous profondément convaincus que la justice est un droit fondamental, et que pour instaurer l'état de droit, il faut une justice égale pour tous, et régie par la loi ?



These are two quite different ideologies, and it is important to clarify the ideology and to verify the actual track record.

### **2.3. An imbalanced justice system undermines quality and independence**

The quality and independence of justice can be undermined in many ways. My third point today concerns one topical issue among them, which is inadequate resourcing. This is a chronic problem in parts of the justice system, and it is getting worse with the need — as such very real — for trimming public finances in order to make them sustainable.

Funding cuts may well be both necessary and acceptable even in the justice system, like other areas of public expenditure, but only if the justice system is restructured and reformed so that it can function and provide quality with reduced means. This is the crux of the problem.

I myself come from a country where the government seems neither willing to finance the current justice system, nor willing to reform it, although there is plenty of room for major reforms. Another problem is that the timelines for cuts and reforms are incompatible.

A combination of a failure to fund and failure to reform will undermine the quality of justice, but it is also a threat to judicial independence. Firstly, squeezing the courts (or some of them) financially without introducing reforms designed to enable such courts to cope with fewer resources can be seen as one way of putting pressure on them. Secondly, if the conditions for providing justice with quality are weak, this amounts to a kind of weakening of judicial independence.

Ce sont là deux approches idéologiques bien différentes l'une de l'autre, et il importe de bien les discerner, et de bien vérifier les antécédents.

### **2.3 Tout déséquilibre dans le système judiciaire peut porter atteinte à sa qualité comme à son indépendance**

La qualité et l'indépendance de la justice peuvent se trouver affaiblies de plusieurs façons. La troisième remarque que je souhaitais faire aujourd'hui touche précisément l'une d'elles, l'insuffisance des ressources. Il s'agit d'un mal chronique dans certains secteurs du système judiciaire, et il est aggravé par la nécessité — en elle-même bien réelle — de mettre en ordre les finances publiques, si l'on veut qu'elles soient durables.

Les économies à réaliser peuvent être nécessaires, voire légitimes, jusque dans le système judiciaire, qui en cela ne saurait différer des autres domaines de dépense publique — mais à condition que le système judiciaire, ce faisant, soit restructuré et réformé de telle sorte qu'il puisse fonctionner, et offrir un service de qualité à partir de moyens plus réduits. Et c'est là que le bât blesse.

Je viens moi-même d'un pays où le gouvernement ne semble pas disposé à financer l'actuel système judiciaire, pas plus qu'à le réformer, malgré le besoin criant de certaines grandes réformes. Sans compter un autre problème crucial, celui de l'incompatibilité entre le calendrier des coupes budgétaires et celui des réformes.

Or, à elles deux, cette incapacité à financer, et cette incapacité à réformer nuisent à la qualité de la justice, sans compter qu'elles menacent aussi son indépendance. Étrangler financièrement les tribunaux (ou certains d'entre eux) sans mettre en œuvre les réformes nécessaires pour leur permettre de fonctionner avec des moyens réduits, cela déjà peut être vu comme un moyen de pression. Ensuite, si les conditions nécessaires à l'instauration d'une justice de qualité ne sont pas énergiquement mises en place, on peut parler d'une forme d'affaiblissement de l'indépendance de la justice.

The issues and problems that I have raised above may be interlinked in their context, with a cumulative effect through mutual reinforcement. With an increasing shortage of funds, a tendency to adopt an instrumental approach to justice may gain ground, thereby breeding inclinations toward a selective allocation of resources in line with political priorities.

Unless the structural independence of the justice system is ensured, its ability to resist and withstand such tendencies is not guaranteed. As a result, the conditions for equal, independent and impartial justice may be endangered.

## II. Safeguards

We need a robust, credible and resilient structure for independent, high quality justice throughout the union. Even if the corrective measures must be taken at the national level, a European perspective is nevertheless important. There is a union interest at stake, and the EU level can contribute to a closer review and deeper analysis of the issues and problems of the justice systems. It can also provide necessary external pressure for reforms.

While the justice scoreboard is a welcome initiative, the analysis needs to be taken beyond simple statistical information and perceptions.

We need to achieve European standards on the structural independence of the judiciary, based on the principle that the structures must remove risks of political influence on judicial activity.

The actors of the justice system should be among the interlocutors, because they are in a position to provide insights into the issues and problems of the justice system.

The need for a rule of law mechanism of some kind at EU level will be a separate topic at this event. I would submit that there is a need for developing such a mechanism. One element to be considered could and should be the suspension of mutual recognition in case the justice system in a Member State seriously degrades below the necessary standards. It is a particularly disturbing prospect that mutual recognition should continue to operate in relation to a Member State even if the basic conditions for mutual trust are not in place.

Les questions et les problèmes que je viens d'évoquer peuvent être intimement liés selon leur contexte, et, se renforçant mutuellement, avoir un effet cumulatif. Les financements se faisant de plus en plus rares, il est fort possible que la tendance à une justice instrumentalisée gagne du terrain, ce qui inciterait de plus en plus à l'allocation sélective des ressources en fonction des priorités politiques.

Si l'indépendance structurelle du système judiciaire n'est pas garantie, il aura du mal à résister à ces dérives, et les conditions d'une justice égale pour tous, indépendante, et impartiale risquent fort de disparaître.

## II. Les garde-fous

Nous avons besoin d'une structure solide, crédible et résiliente qui permette de rendre dans l'ensemble de l'Union une justice indépendante et de haute qualité. Certes, des mesures de correction doivent être mises en œuvre au niveau national ; mais il n'en demeure pas moins que la perspective européenne est importante. Il en va de l'intérêt de l'Union, et c'est à ce niveau qu'il importerait de procéder à un examen plus complet, à une analyse plus approfondie des obstacles et des problèmes qui affectent les systèmes judiciaires. Sans compter que l'Union peut être aussi un moyen de pression externe pour déclencher les réformes nécessaires.

Si le Tableau de bord de la Justice est une belle initiative, il n'en demeure pas moins que l'analyse doit aller bien au-delà d'une simple information ou perception statistique.

Il nous faut absolument mettre au point des normes européennes concernant l'indépendance structurelle du système judiciaire, fondées sur un principe : celui d'éloignement de tout risque d'influence politique sur l'activité judiciaire.

Les acteurs du système judiciaire doivent être impliqués dans cette concertation, puisqu'ils sont bien placés pour connaître les difficultés et les problèmes qui l'affectent.

Quant à la nécessité de mettre en place un mécanisme d'état de droit au niveau de l'UE, ce sujet doit ici être traité séparément. Je pense pour ma part qu'un tel mécanisme est nécessaire. On pourrait (et on devrait) par exemple envisager la suspension de la reconnaissance mutuelle lorsque le système judiciaire d'un état membre est gravement dégradé, au point de tomber en deçà des niveaux requis. Que la reconnaissance mutuelle continue d'opérer vis-à-vis d'un État membre lorsque les conditions minimum de la confiance ont disparu, serait une perspective particulièrement inquiétante.