

ANEXA 2

Documente internaționale referitoare la independența financiară, ca element al independenței judecătorului și al statutului procurorului. Jurisprudență CJUE

Independența financiară a judecătorului – componentă importantă a independenței judecătorului, ca esență a conceptului de „tribunal independent”, consacrat de art. 6 paragr. 1 CEDO, a fost afirmată și reafirmată în documentele internaționale ale căror prevederi nu pot fi ignorate, având în vedere angajamentele luate de Statul Român.

Independența justiției este o valoare fundamentală a statului de drept, nefiind un privilegiu al magistratului, ci un drept al cetățenilor de a beneficia de garanțiile unui stat în care nimeni nu este mai presus de lege. Independența justiției constituie o condiție prealabilă apărării statului de drept și garantării fundamentale a unui proces echitabil, astfel cum a reafirmat Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni în Avizul nr. 17 (2014)¹.

Numai o putere judecătorească independentă poate pune efectiv în aplicare drepturile tuturor membrilor societății, independența fiind, astfel, o cerință fundamentală care permite judecătorilor să apere democrația și drepturile omului². În Avizul Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni nr. 18 (2015) s-a arătat că, deși se acceptă faptul că, sub rezerva prevederilor constituționale, deciziile de *finanțare a sistemului judiciar și de remunerare a judecătorilor* trebuie să fie, în cele din urmă, de competența legislativului, *de fiecare dată însă trebuie respectate standardele europene*³.

Prin Principiile fundamentale privind independența puterii judecătorești⁴ s-a stabilit că este de datoria tuturor guvernelor și a celorlalte instituții de a respecta independența corpului de judecători, fiind de datoria fiecărui stat membru să asigure resursele adecvate pentru a permite ca aceștia să își îndeplinească atribuțiile în mod corespunzător.

De asemenea, art. 11 din Principiile fundamentale statuează că *„durata mandatului judecătorilor, independența acestora, siguranța lor, remunerația corespunzătoare, condițiile de muncă, pensiile și vârsta de pensionare sunt în mod adecvat garantate prin lege”*.

Prin Avizul nr. 1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni⁵ s-a prevăzut că remunerarea judecătorilor trebuie să fie corespunzătoare cu rolul și responsabilitățile acestora

¹ Avizul nr. 17 (2014) asupra evaluării activității judecătorilor, calității justiției și respectării independenței sistemului judiciar, paragr. 5

² Avizul nr. 18 (2015) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni - „Poziția puterii judecătorești și relația ei cu celelalte puteri ale statului în democrația modernă”, paragr. 10.

³ *idem*, paragr. 51

⁴ act adoptat la al 7-lea Congres al Națiunilor Unite (26 august - 6 septembrie 1985) și aprobat prin rezoluțiile Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite 40/32 din 29 noiembrie 1985 și 40/146 din 13 decembrie 1985

⁵ Avizul nr. 1 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei referitor la standardele privind independența puterii judecătorești și inamovibilitatea judecătorilor, paragr. 73 pct. 8

și trebuie să asigure **în mod adecvat plata** concediilor medicale și a **pensiei**. Ea **trebuie protejată prin prevederi legale specifice împotriva diminuărilor** și trebuie să existe prevederi privind mărirea salariilor în raport cu creșterea prețurilor⁶.

Art. 7 din Magna Carta a Judecătorilor⁷, adoptată de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni în anul 2011, statuează că, după consultarea puterii judiciare, statul trebuie să asigure resursele umane, materiale și financiare necesare pentru buna funcționare a justiției. *Pentru a fi departe de orice influențe nepotrivite, judecătorul trebuie să beneficieze de o remunerație și de un sistem de pensionare adecvate, care să fie stabilite prin lege.*

Astfel cum a evidențiat Președintele Asociației Europene a Judecătorilor (AEM-EAJ), domnul Jose Igreja Matos, în scrisoarea adresată Parlamentului și Guvernului României⁸, votată în unanimitate în ședința Asociației Europene a Judecătorilor, în cadrul Reuniunii Asociației Internaționale a Judecătorilor (IAJ-UIM) cea a avut loc la Astana (Kazakhstan), în perioada 15-19 septembrie 2019, scrisoarea fiind redactată și votată ca urmare a solicitării Asociației Magistraților din România (AMR), *magistrații trebuie să primească o remunerație suficientă pentru a le asigura independența economică și, prin aceasta, demnitatea, imparțialitatea și independența. Remunerația judecătorilor nu trebuie să depindă de rezultatele muncii acestora ori de performanțele lor și nu trebuie să fie redusă pe perioada activității. Așadar, atât salariul, cât și pensia țin de demnitatea magistraților.*

Principiul este înscris în art. 8.1. din Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor⁹. De asemenea, Președintele Asociației Europene a Judecătorilor a citat art. 8.3. din Cartă, potrivit căruia *pensia magistratului trebuie să fie în concordanță cu responsabilitățile categoriei profesionale din care face parte*. S-a relevat și că, în trecut, Asociația Europeană a Judecătorilor a afirmat deja că o cauză generală de îngrijorare este situația judecătorilor după pensionare. Adesea, se susține că judecătorii după pensionare ar trebui tratați în același mod ca toți ceilalți cetățeni dintr-o anumită țară. **Acest argument neglijează aspectul important că o garanție a unui viitor sigur din punct de vedere financiar la pensionare va fi un stimulent puternic pentru independență în perioada de activitate a unui judecător.**

⁶ În același sens, la pct. A.14. din rezoluția „Standardele mininale ale independenței justiției”, document adoptat de International Bar Association în anul 1982, s-a stipulat că *salariile și pensiile din sistemul judiciar trebuie să fie adecvate și ar trebui ajustate în mod regulat pentru a ține cont de creșterile de preț* (www.ibanet.org).

⁷ Magna Carta a Judecătorilor (Principii fundamentale) a fost adoptată la Strasbourg, în 17 noiembrie 2010, de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni, în timpul celei de a 11-a reuniuni plenare. Astfel cum se arată în introducere, documentul a sintetizat și codificat principalele concluzii ale Opiniilor/Avizelor care erau deja adoptate, fiecare din cele 12 Opinii, fiind aduse în atenția Comitetului Miniștrilor din cadrul Consiliului Europei și conținând prevederi complementare cu privire la subiectele evocate în Magna Carta.

⁸ www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2019/09/EAJ-letter-Romania_Sept-2019.pdf

⁹ adoptată de Uniunea Internațională a Judecătorilor (UIM-IAJ) în noiembrie 1999, în Taiwan, și actualizată în luna noiembrie 2017, în Santiago de Chile.

Așa cum s-a înscris în art. 6.4. din Carta Europeană privind Statului Judecătorilor¹⁰, „*În mod special, statutul garantează judecătorului care a împlinit vârsta legală pentru încetarea funcției, după ce a exercitat-o ca profesie o perioadă determinată, plata unei pensii al cărei nivel trebuie să fie cât mai apropiat posibil de acela al ultimei remunerații primite pentru activitatea jurisdicțională*”.

În Anexa 1 la Raportul „Finanțarea sistemului judiciar – 2015-2016”, întocmit de Rețeaua Judiciară a Consiliilor Europene, s-a precizat că **unul dintre riscurile identificate pentru independența obiectivă a judecătorului este reducerea salariilor și a pensiilor**, reținându-se și că **unul dintre principalele pericole actuale, pentru independența sistemului judiciar, identificat în raport, este reprezentat de riscurile create de acțiunile politicianilor și guvernelor populiste întrucât s-a stabilit că în țările în care salariile și pensiile au fost afectate negativ, aceste modificări au creat o reducere a calității actului de justiție**¹¹.

De asemenea, s-a făcut trimitere la pct. 14 din „Măsurile pentru punerea în aplicare eficientă a Principiilor de la Bangalore privind conduita judiciară (măsurile de implementare) (2010)”, în acord cu care *salariile, condițiile de serviciu și pensiile judecătorilor ar trebui să fie adecvate, proporționale cu statutul, demnitatea și responsabilitățile funcției lor și ar trebui să fie revizuite periodic, ținând seama de aceste scopuri*¹².

Potrivit art. 2.21 lit. a), b) din Declarația Universală privind Independența Justiției (Declarația „Montreal”)¹³, în timpul exercitării funcției lor, judecătorii trebuie să primească salarii și, după pensionare, aceștia trebuie să primească pensii, iar *salariile și pensiile judecătorilor trebuie să fie adecvate, proporționale cu statutul, demnitatea și responsabilitatea funcției lor și trebuie ajustate în mod regulat pentru a ține cont pe deplin de creșterea prețurilor*¹⁴.

În același mod, în art. 18 lit. a), b) din Proiectul pentru Declarația Universală privind Independența Justiției (Declarația „Singhvi”) s-a statuat că judecătorii trebuie să primească salarii și, după pensionare, aceștia trebuie să primească pensii, iar *salariile și pensiile judecătorilor trebuie să fie adecvate, proporționale cu statutul, demnitatea și responsabilitatea funcției lor și trebuie revizuite periodic pentru a depăși sau a minimiza efectul inflației*.

¹⁰ document adoptat la Strasbourg, de participanții la Reuniunea multilaterală privind statutul judecătorilor în Europa, organizată de Consiliul Europei între 8 și 10 iulie 1998

¹¹ Funding of the Judiciary, Annex I to the ENCJ Report 2015-2016, p. 11
https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Warsaw/encj_report_funding_annex_i_international_sources.pdf

¹² *idem*, p. 56

¹³ Declarația Universală privind Independența Justiției a fost adoptată de Prima Conferință Mondială privind Independența Justiției, Montreal - Quebec, Canada, 1983

¹⁴ CEELI Institute – Central and Eastern European Law Initiative, *Manual cu privire la independența, imparțialitatea și integritatea justiției: o compilație tematică de standarde internaționale, politici și bune practici*, 2015, p. 190, ceeliinstitute.org/wp-content/uploads/2015/05/FULL_VERSION_FINAL1.pdf

Astfel cum s-a precizat în Preambulul documentului, prin Decizia nr. 1980/124, Consiliul Economic și Social al ONU a autorizat Subcomisia ONU pentru prevenirea discriminării și protecției minorităților să încredințeze domnului LM Singhvi (India) pregătirea unui raport privind independența și imparțialitatea sistemului judiciar. **Comisia ONU a Drepturilor Omului, a invitat guvernele, prin Rezoluția nr. 1989/32, să ia în considerare principiile enunțate în Proiectul Declarației Singhvi, pentru punerea în aplicare a Principiilor de bază ale Națiunilor Unite privind independența sistemului judiciar, document aprobat în 1985**¹⁵.

Recomandarea nr. R (94)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei cu privire la independența, eficacitatea și rolul judecătorilor a subliniat importanța independenței judecătorilor în scopul întăririi preeminenței dreptului în statele democratice și în considerarea art. 6 CEDO, precum și a „Principiilor fundamentale privind independența puterii judecătorești” (adoptate de ONU), stabilind obligația statelor de a veghea ca statutul și remunerația judecătorilor să fie **pe măsura demnității profesiei lor și a responsabilităților pe care și le asumă**¹⁶.

În Recomandarea CM/Rec (2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei s-a subliniat că ar trebui să existe **garanții** pentru menținerea unei remunerații rezonabile în caz de boală, concediu de maternitate sau paternitate, precum și pentru **plata unei pensii** care ar trebui să fie într-o relație rezonabilă cu **nivelul de remunerare din timpul exercitării funcției**. Ar trebui introduse dispoziții legale specifice ca garanție împotriva reducerii remunerației, care să se adreseze în special judecătorilor.

Prin Decizia nr. 873/25 iunie 2010¹⁷, Curtea Constituțională – după ce a făcut trimitere expresă la „Recomandarea nr. R (94)12 cu privire la independența, eficacitatea și rolul judecătorilor, adoptată la 13 octombrie 1994 de Comitetul Miniștrilor al Consiliului Europei”, la „Principiile fundamentale privind independența magistraturii, adoptate de cel de-al VII-lea Congres al Națiunilor Unite pentru prevenirea crimei și tratamentul delincvenților (Milano, 26 august - 6 septembrie 1985) și confirmate de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite prin rezoluțiile nr. 40/32 din 29 noiembrie 1985 și nr. 40/146 din 13 decembrie 1985”, la „Carta europeană privind statutul judecătorilor, adoptată în anul 1998” –, a constatat că **în toate aceste documente principiile și măsurile stabilite cu privire la statutul și drepturile magistraților sunt puse în relație directă cu prevederile art. 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului și cu cele ale art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, referitoare la dreptul fundamental al oricărei persoane de a fi judecată de un tribunal competent, independent și imparțial, stabilit prin lege.**

¹⁵ www.icj.org/wp-content/uploads/2014/03/SR-Independence-of-Judges-and-Lawyers-Draft-universal-declaration-independence-justice-Singhvi-Declaration-instruments-1989-eng.pdf

¹⁶ a se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 873/25 iunie 2010 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor

¹⁷ *supra*, pct. 1.2.3.

*În aceste condiții, Curtea Constituțională a constatat că, deși unele dintre documentele internaționale menționate au valoare de recomandare prin prevederile pe care le conțin și prin finalitățile pe care le urmăresc, **fiecare dintre acestea vizează direct texte cuprinse în pacte și în tratate la care România este parte și, prin urmare, se înscriu în spiritul prevederilor art. 11 și 20 din Constituție.***

În ceea ce privește jurisprudența CJUE, în cauza C-64/16 - Associação Sindical dos Juizes Portugueses, instanța de trimitere (portugheză) a urmărit, în esență, să afle dacă articolul 19 alin. 1 al doilea paragraf TUE trebuie interpretat în sensul că principiul independenței judecătorilor se opune aplicării în cazul membrilor puterii judecătorești dintr-un stat membru a unor măsuri generale de reducere salarială (precum cele în discuție în litigiul principal), legate de constrângeri de eliminare a unui deficit bugetar excesiv, precum și de un program de asistență financiară din partea Uniunii (paragr. 27).

CJUE a reținut următoarele: „Noțiunea de **independență** presupune în special ca organismul respectiv să își exercite **funcțiile jurisdicționale în mod complet autonom**, fără a fi supus vreunei legături ierarhice sau de subordonare și fără să primească dispoziții sau instrucțiuni, indiferent de originea lor, și să fie astfel protejat de intervenții sau de presiuni exterioare susceptibile să aducă atingere independenței de judecată a membrilor săi și să influențeze deciziile acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 septembrie 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punctul 51, precum și Hotărârea din 16 februarie 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, punctul 37 și jurisprudența citată).

Or, la fel ca inamovibilitatea membrilor organismului vizat (a se vedea în special Hotărârea din 19 septembrie 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punctul 51), **perceperea de către aceștia a unei remunerații cu un nivel adecvat în raport cu importanța funcțiilor pe care le exercită constituie o garanție inerentă independenței judecătorilor**”¹⁸.

Spre deosebire, însă, de situația dedusă analizei CJUE, în cauza evocată, dispozițiile proiectului de lege privind pensiile de serviciu sunt mult mai grave pentru că nu există niciun studiu economic, niciun studiu de impact, după cum nu există nici elemente semnificative bugetare care să poată dovedi că abrogarea pensiilor de serviciu ale magistraților ar fi strict determinată de constrângeri ținând de eliminarea deficitului bugetar excesiv – cu atât mai mult cu cât, în cauza CJUE C-64/16 era vorba despre o reducere parțială și temporară a drepturilor salariale, iar până la pronunțarea hotărârii situația se remediase, astfel cum a reținut Curtea.

¹⁸ Hotărârea CJUE din 27 februarie 2018, în cauza C-64/16, având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Supremo Tribunal Administrativo (Curtea Administrativă Supremă, Portugalia), cu referire la articolul 19 alineatul (1) TUE, paragr. 44-45