

Adrian Neacșu, Cristi Danileț, Horațiu Dumbravă

WHITE
PAPER

AUTOGUVERNAREA PUTERII JUDECĂTOREȘTI,
AUTOADMINISTRAREA ȘI DESCENTRALIZAREA
INSTANȚELOR JUDECĂTOREȘTI



De ce este nevoie *acum* de o Rezoluție a Puterii Judecătorești?



25 aprilie 2009 |

material pregătit pentru documentarea adunărilor generale ale judecătorilor convocate prin hotărârea CSM din ședința extraordinară din 23.04.2009 pentru a se pronunța asupra stării financiare și situației administrative a instanțelor judecătorești.

Background

În zilele de 10 și 13 aprilie 2009 s-a derulat una dintre cele mai mari acțiuni comune de protest ale instanțelor judecătorești din România. Judecătorii din peste 80 de instanțe, reuniți în Adunări Generale Extraordinare convocate spontan, au dezbătut și au aprobat textul unui protest prin care și-au manifestat nemulțumirea categorică față de modul în care Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești (MJLC) își exercită atribuțiile de ordonator principal de credite.

Judecătorii au acuzat gravele dezechilibre în sistemul de salarizare din instanțe, existența unor situații absurde, în care regula devine inegalitatea salarială pentru aceeași activitate prestată, în care "colegi de instanță sau chiar de complet primesc salarii diferite și în care judecătorii de la instanțe inferioare primesc salarii mai mari decât cei de la instanțele superioare". În lipsa oricărei reacții din partea MJCL, instanțele s-au adresat Consiliului Superior al Magistraturii (CSM), în calitate sa de garant al independenței justiției, solicitând analizarea de urgență a situației financiare dezastruoase a sistemului judiciar precum și convocarea tuturor adunărilor generale ale instanțelor din țară, în vederea exprimării unui punct de vedere față de starea financiară și situația administrativă a instanțelor judecătorești.

La solicitarea insistentă a instanțelor, Președintele Consiliului Superior al Magistraturii a convocat Plenul Consiliului Superior al Magistraturii în **ședință extraordinară** pentru data de 23 aprilie 2009, orele 10.00.

Pe data de 20 aprilie 2009, autorii materialului de față au conceput și au pus în circulație o prima versiune a *Rezoluției privind starea financiară și situația administrativă a instanțelor*, într-o încercare de sintetizare a preocupărilor și viziunilor rezultate din dezbaterile purtate în cadrul adunărilor generale și în interiorul corpului profesional. Rezoluției i-au fost aduse o serie de modificări ca urmare a sugestiilor sosite din partea judecătorilor, după care a fost supusă dezbaterilor asociațiilor profesionale ale judecătorilor și procurorilor, în special Uniunii Naționale a Judecătorilor din România, Asociației Magistraților din România și Asociației Magistraților din Iași.

În data de 22 aprilie 2009, forma agreată de asociațiile profesionale a fost supusă discuției în cadrul întâlnirii dintre acestea și Consiliul Superior al Magistraturii, în vederea pregătirii lucrărilor ședinței extraordinare.

Consiliul Superior al Magistraturii, în ședința extraordinară din 23 aprilie 2009, și-a însușit principiile *Rezoluției privind starea financiară și situația administrativă a instanțelor judecătorești și parchetelor de pe lângă acestea*, ca rezultat al analizării efectelor subfinanțării sistemului judiciar după rectificarea bugetară.

Aceste principii sunt:

- asigurarea independenței efective a sistemului judiciar prin administrarea bugetului instanțelor judecătorești de către Înalta Curte de Casație și Justiție;
- înlăturarea discrepanțelor și discriminărilor privind salarizarea magistraților și a personalului auxiliar de specialitate și conex;
- readucerea la bugetele instanțelor judecătorești și parchetelor a sumelor provenite din taxele judiciare de timbru și timbru judiciar;
- respectarea principiului universal al independenței judecătorilor și procurorilor prin garantarea unui statut stabil și predictibil din punct de vedere material, cu respectarea standardelor internaționale în materie;
- stabilirea unui prag minim de cel puțin 1% din produsul intern brut pentru bugetul instanțelor judecătorești și parchetelor.

Totodată, Consiliul Superior al Magistraturii a hotărât **convocarea adunărilor generale ale instanțelor în perioada 24-29 aprilie 2009**, pentru a se pronunța cu privire la textul Rezoluției.

În cadrul ședinței, Plenul a luat act că asociațiile profesionale ale procurorilor au comunicat că sunt solidare cu demersul inițiat de judecători, pe care îl susțin în totalitate, astfel încât a extins conținutul Rezoluției și cu privire la parchete, convocând de asemenea adunările generale ale acestora.

Rezoluția este structurată pe trei capitole - *finanțarea puterii judecătorești, statutul magistratului și autoadministrarea și descentralizarea administrativă*.

Scopul lucrării de față

Prezentul material își propune strângerea laolaltă a informațiilor și problematicilor necesare pentru a facilita dezbaterile adunărilor generale convocate în vederea aprobării principiilor expuse în *Rezoluția privind starea financiară și situația administrativă a instanțelor judecătorești și parchetelor de pe lângă acestea*, înaintată instanțelor de către CSM. Lucrarea nu-și propune să epuizeze temele în discuție și nici să ofere explicații sau interpretări definitive în legătură cu criza financiară a sistemului judiciar pe care o analizează. De altfel, toate soluțiile și principiile la care se face referire au reieșit din dezbaterile corpului profesional din ultimele săptămâni.

În aceasta lucrare nu ne referim la situația parchetelor și a Ministerului Public, considerând ca filosofia inițială a demersului instanțelor și a *Rezoluției* înseși s-a circumscris exclusiv manifestării de voință a **puterii judecătorești**, ca sumă a *instanțelor judecătorești*, precum și a corpului profesional al *judecătorilor*. Adeziunea corpului profesional al procurorilor la principiile Rezoluției validează însă, odată în plus, legitimitatea întregului demers al instanțelor și crează premisele pentru o acțiune solidară în interiorul magistraturii române.

Preambul AUTOGUVERNAREA PUTERII JUDECĂTOREȘTI

[1] O rezoluție cu privire la starea sistemului judiciar românesc trebuie să fie adoptată la *cel mai larg nivel posibil*, fiecărui judecător oferindu-i-se prilejul de a-și exprima în mod direct opinia.

[2] **Scopul rezoluției** este de a afirma public un aspect important și ignorat până acum al independenței justiției, și anume cel de natură administrativ-financiară. Independența justiției este un principiu recunoscut în instrumentele universale și regionale în materia drepturilor omului. El cunoaște două aspecte: *independența instituțională sau structurală a justiției* (consacrată implicit dispozițiile art. 1 alin. 4 din Constituția României) și *independența personală a judecătorilor* (consacrată în mod expres de art. 124 alin.3 din Constituția României).

[3] În varianta Rezoluției propusă de CSM se face referire și la independența procurorilor. Acest principiu, neconsacrat încă constituțional¹, a fost introdus pentru prima dată în legislația noastră prin reforma legislației judiciare din anul 2005. Este unul din pașii importanți către independența reală a justiției care, gândită la nivelul întregului sistem juridic, presupune independența judecătorilor, independența procurorilor și independența poliției judiciare, fără de care nu se poate vorbi de îndeplinirea cu imparțialitate a funcțiilor judiciare.

[4] Enunțarea principiului independenței judecătorilor în preambulul rezoluției s-a făcut cu scopul de a reaminti public că inițiativa de a redacta și susține această rezoluție a aparținut corpului judecătorilor, fără niciun fel de sugestie ori presiune externă (din partea politicului, a mass-mediei, a societății civile sau a oricăror grupuri de interes) sau internă (din partea conducerilor administrative a instanțelor, a CSM etc). De asemenea, enunțarea principiului independenței judecătorilor are ca scop sublinierea că fiecare judecător are posibilitatea și dreptul de a vota asupra prezentei rezoluții, inclusiv în ce privește stabilirea conținutului final al ei.

[5] Potrivit legii, puterea judecătorească este reprezentată de președintele instanței supreme, prevedere introdusă în lege prin reforma din 2005. Acesta este autoritatea administrativă cea mai înaltă în cadrul sistemului de instanțe organizat piramidal. Enunțarea acestei reguli în cadrul preambulului rezoluției are scopul de a anunța ***imperativul implicării președintelui ICCJ în realizarea măsurilor ce se doresc a fi luate pentru a consacra independența reală a justiției***, sub toate aspectele sale.

¹ Art. 132 alin.1 din Constituția României: „Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției”.

[6] Toate instrumentele universale² și regionale³ garantează dreptul la un proces echitabil în fața unei instanțe independente și imparțiale. În plus, Convenția Europeană privind Drepturile Omului prevede și necesitatea soluționării procesului într-o perioadă rezonabilă de timp. Pentru ca sistemul judiciar să funcționeze la aceste standarde, este nevoie de o organizare adecvată. Astfel, din punct de vedere instituțional, e nevoie la nivel macro de protecție împotriva imixtiunilor legislativului și executivului, iar la nivel practic de *consacrarea independenței în chestiuni administrative, independenței în chestiuni financiare, independenței în luarea deciziilor și autorității judecătorilor*⁴.

[7] Aceste cerințe organizatorice sunt esențiale pentru funcționarea justiției la cele mai înalte cerințe de performanță. Prin urmare, textul rezoluției consacră legătura directă dintre finanțarea și administrarea instanțelor pe de o parte (ca *input*) și rezultatul final al activității judiciare, adică un act de justiție eficient și profesionist pe de altă parte (ca *output*)⁵.

[8] Rezoluția declară, pentru prima dată în România, **principiul autogovernării instanțelor judecătorești.**

[9] Nu este vorba de autogovernarea justiției, un termen prea vag și care are o conotație politic-declarativă, acest lucru fiind pus mai degrabă în legătură cu crearea CSM ca organism independent în anul 2004. De data aceasta ***este vorba de independența justiției sub aspectul capacității instanțelor judecătorești, ca instituții administrativ-judiciare, de a decide autonom în chestiunile administrative și financiare.*** În prezent, din aceste puncte de vedere, instanțele sunt dependente ierarhic una de alta, iar în capătul acestei piramide este Ministerul Justiției, organ eminent politic.

[10] Eșecul administrării bugetului instanțelor de către Ministerul Justiției de-a lungul anilor și subfinanțarea cronică a sistemului pe parcursul anilor 2008 și 2009, sunt factorii care au declanșat o **regândire a organizării optime a puterii judecătorești**, prin asumarea autogestionării de către instanțe a ceea ce le privește în mod direct.

² Art. 10 din Declarația universală a drepturilor omului (ONU, 1948); art. 14 alin. 1 din Pactul internațional privind drepturile civile și politice (ONU, 1966); Art. 40 pct.2 lit.b(V) din Convenția cu privire la drepturile copilului (ONU, 1989); Principiile de bază privind independența justiției (ONU, 1985); art. 67 din Statutul Curții Penale Internaționale (ONU, 1988).

³ Art. 6 par. 1 din Convenția europeană privind drepturile omului (Consiliul Europei, 1950), alin.2 al art.47 din Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene.

⁴ Pentru dezvoltări, a se vedea H.Dumbravă, D.Cigan, C.Danileț, „Factorii de presiune și conflictele de interes în justiție. Ghid pentru judecători”, Editat de Societatea pentru Justiție și Konrad Adenauer Stiftung, 2007, p.22, disponibil la www.sojust.ro.

⁵ De altfel, în cauza *Scordiono c. Italia* (2006), Curtea Europeană a Drepturilor Omului sublinează necesitatea soluționării cauzelor într-un termen rezonabil, oferind ca soluție de bune practici studiile CEPEJ (Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției). Ulterior, în cauza *Schutte c. Franța* (2007), judecătorul Maliverni, în opinia sa concordantă, menționează ca măsuri: creșterea numărului de judecători și grefieri sau chiar a numărului de instanțe, măsuri în sfera organizării judiciare cum ar fi judecătorul unic în primă instanță, recurgerea la metode alternative de soluționare a litigiilor. Or, toate acestea presupun investiții financiare de substanță din partea statului.

Concluzii:

1. **Instanțele judecătorești nu dețin independența administrativ-financiară.**
2. **Președintele ICCJ este singurul reprezentant legal al puterii judecătorești. Acesta trebuie să se implice în acțiunea de reșezare organizațională a puterii judecătorești.**
3. **Între finanțarea corespunzătoare și administrarea instanțelor, pe de o parte, și existența unui proces echitabil, pe de alta parte, există o legătură directă și de condiționalitate.**
4. **Adoptarea Rezoluției reprezintă asumarea de către instanțele judecătorești a principiului autoguvernării, ca soluție optimă de preservare a independenței puterii judecătorești.**

Capitolul 1 FINANȚAREA PUTERII JUDECĂTOREȘTI

[11] Este evident că România se confruntă cu o gravă criză financiară. Motivul pentru care puterea judecătorească, adică instanțele, se confruntă cu probabil cea mai gravă criză financiară din ultimii 20 ani nu pot fi însă reduse doar la situația economică generală. În 2008, declarat la nivel politic drept an de creștere economică, au existat aceleași tipuri de probleme financiare, datoriile cumulate pe parcursul exercițiului bugetar ducând la perturbarea repetată a activității unor instanțe.

[12] Bugetul alocat Ministerului Justiției în 2008 (1,66 miliarde lei) a fost mai mic decât cel alocat în 2007 (1,685 miliarde lei).

[13] Bugetul pe anul 2009 alocat Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești la Titlul “*Bunuri și servicii*”, respectiv cheltuielile de funcționare propriu-zisă a instanțelor, reprezintă 82,62% din valoarea deschiderilor de credite bugetare efectuate în anul 2008 la acest titlu de cheltuieli⁶, fără să se aibă în vedere evoluția costurilor⁷. Altfel spus, bugetul aprobat pentru instanțe în 2009 este insuficient să susțină funcționarea neîntreruptă a acestora în cursul anului.

Concluzii

5. **Instanțele judecătorești sunt subfinanțate, iar funcționarea lor în cursul anului 2009 este sub semnul îndoielii.**

⁶ Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești, Procedură alocare buget 2009, Titlul II “Bunuri și servicii”.

⁷ De exemplu, la 1 decembrie 2008 a intrat în vigoare un nou Protocol încheiat între Ministrul Justiției și UNBR, fără consultarea instanțelor, care prevede creșterea cu până la 300% a onorariilor avocaților pentru furnizarea serviciilor de asistență juridică, în condițiile în care proiectul de buget era deja încheiat, astfel încât sumele necesare respectării acestuia nu au putut fi prevăzute.

Gestionarea bugetului justiției

[14] Deși independentă ca putere constituită în stat, puterea judecătorească depinde, contrar Constituției României, de un ordonator principal de credite membru al puterii executive. Faptul este cu atât mai grav cu cât o altă autoritate publică judecătorească, respectiv Ministerul Public, beneficiază de independență financiară, deși acesta este pus administrativ sub autoritatea ministrului justiției. Aceasta creează în mod evident un dezechilibru funcțional în dinamica funcționării independente a puterii judecătorești, precum și o presiune nejustificată a puterii executive în raport cu puterea judecătorească.

[15] Trebuie precizat că dintre cele trei puteri constituite în stat, respectiv puterea legislativă, puterea executivă și cea judecătorească, *aceasta din urmă este singura putere ce nu beneficiază de dreptul de a forma, administra, angaja și utiliza independent fondurile bugetare.*

[16] Spre deosebire de puterea judecătorească, puterea legislativă își determină independent nevoile bugetare, ca și administrarea acestora⁸. Or, este contrar logicii constituționale ca o putere constituită în stat să nu beneficieze plenar de independența asumată de Adunarea Constituantă, ci să depindă din acest punct de vedere de puterea executivă, cu atât mai mult cu cât alte autorități judecătorești (CSM, Ministerul Public) beneficiază de o astfel de independență, deși nu fac parte din puterea judecătorească, singura căreia i se recunoaște în logica statului de drept vocația la independență deplină.

[17] De aici o serie de consecințe negative: un număr ridicat al personalului din aparatul Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești, care este plătit din bugetul ce ar trebui să fie alocat puterii judecătorești; o partajare bugetară ce nu ține cont, de cele mai multe ori, de prioritățile puterii judecătorești, un control direct exercitat de Ministrul Justiției și Libertăților Cetățenești, în calitate de ordonator de credite, asupra modului de stabilire și calculare a drepturilor salariale ale judecătorilor ș.a.m.d.

Concluzii

6. **Instanțele sunt dependente din punct de vedere financiar de puterea executivă.**
7. **Locul natural al bugetului justiției este la puterea judecătorească.**
8. **Din interiorul autorității judecătorești, doar instanțele depind de un organism esențialmente politic.**

⁸ Spre exemplu, a se vedea Hotărârea Senatului nr. 2/04.02.2009 publicată în Monitorul oficial al României nr. 68/04.02.2009 și Hotărârea Camerei Deputaților nr. 3/04.02.2009, publicată în Monitorul oficial al României nr. 70/05.02.2009

Prag minim din PIB

[18] Lipsa de independență a puterii judecătorești își are originea și în lipsa de alocare a fondurilor bugetare la un nivel adecvat exercitării funcțiilor sale publice. Subfinanțarea instanțelor judecătorești este cronică și durează de ani de zile, însă în 2009 s-a ajuns la limita de jos a suportabilității, făcând inevitabile blocajele în derularea activității instanțelor în cursul acestui an.

[19] Însuși ministrul justiției a recunoscut în mod public aceasta: „Bugetul propus de MFP este de 1.970.471 mii lei, reprezentând 0,34% din PIB. Acest buget este *insuficient* pentru rezolvarea problemelor curente ale justiției și pasivele din sistem. “ (C. Predoiu, *declarație de presă*, 4.02.2009)

[20] „Ministerul Justiției a atenționat totodată că bugetul instituției este subdimensionat față de necesitățile reale și că revizuirea în minus cu 61,2 milioane lei a cheltuielilor va duce la *blocarea activității instanțelor*. Conform documentului, în urma rectificării, sporul de 50% pentru risc și *suprasolicitare neuropsihică* pentru magistrați va putea fi acordat doar pe două luni, și nu pentru trei luni cum a fost stabilit inițial, iar banii vor fi insuficienți pentru lucrările în curs de execuție la sediile instanțelor de judecată și pentru achitarea leasingului financiar al aparatului propriu, sub sancțiunea plății unor penalități. (Mediafax, 11.04.2009)

[21] Bugetul Ministerului Justiției pe anul 2009, înainte de rectificarea negativă din 11 aprilie 2009, este de 1.970.471 mii RON, sumă în care sunt cuprinse și aparatul propriu dar și celelalte cheltuieli ale MJLC care nu au legătură cu instanțele. Ceilalți ordonatori de credite principali din justiție sunt **Consiliul Superior al Magistraturii**, cu 92.606 mii RON, **Ministerul Public (inclusiv DNA)** cu 603.550 mii RON și **ICCJ**, cu 86.280 mii RON. Cumulând bugetele instanțelor judecătorești cuprins în bugetul MJLC, cu bugetul ICCJ și cel al Ministerului Public, nu se ajunge la un procent de 0,40% din PIB.

[22] Iată, spre comparație, datele despre bugetul altor instituții: **Serviciul Roman de Informații** singur are un buget de 1.327.358 mii RON (0,2% din PIB), adică probabil cât toate instanțele din România laolaltă. Celelalte două servicii speciale, Serviciul de Informații Externe și Serviciul de Telecomunicații Speciale au în total 635.400 mii RON, adică mai mult decât întreg Ministerul Public. În mod asemanător, Serviciul de Protecție și Pază are un buget de 148.241 mii RON, adică mult mai mult decât ICCJ sau CSM.

[23] Alte procente din PIB: **Ministerul Finanțelor Publice - 0,5%**; **Ministerul Educației, Cercetării și Inovării** are alocat în acest an direct de la bugetul de stat 11,9 miliarde lei, echivalent cu 2,1% din PIB, la care se adaugă fonduri din alte bugete speciale; **Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale** are un buget de cheltuieli de 16,3 miliarde lei, reprezentând 2,8% din PIB; **Ministerului Transporturilor** i-au fost repartizate de la bugetul de stat 10,65 miliarde lei (1,8% din PIB); **Ministerul Administrației și Internelor** a primit 9,98 miliarde lei (1,7% din PIB); **Ministerul Apărării** are 7,65 miliarde lei, adică 1,3% din PIB.

[24] **Singura modalitate eficientă de protecție a puterii judecătorești față de subfinanțarea cronică programatică** a instanțelor judecătorești derulată de ani de zile, dar acutizată în ultimii doi ani, o reprezintă, pe lângă administrarea bugetului de către puterea judecătorească, prevederea unui procent fix minim din PIB, similar altor domenii economico profesionale, cum ar fi sănătatea, educația sau armata.

[25] Această măsură legislativă, coroborată cu cealaltă măsură legată de independență în formarea, administrarea, angajarea și utilizarea fondurilor bugetare, poate duce la înlăturarea pericolului blocării activității instanțelor, precum și la satisfacerea necesităților sistemului de justiție, ca serviciu public. Mai mult, prin prevederea unui procent fix din PIB ca și prin administrarea proprie de către puterea judecătorească a bugetului ar crește responsabilitatea acesteia, pentru că independența nu poate fi privită în mod absolut, doar ca drepturi, ci ea implică și obligații și responsabilitate.

Concluzii

9. **Bugetele cumulate ale sistemului de instanțe și parchete (instanțe, ICCJ și MP) nu depășesc 0,40% din PIB.**
10. **Prevederea unui prag minim din PIB este o măsură de garantare a independenței instanțelor judecătorești și asumare a responsabilității corelative.**

Surse de autofinanțare

[26] Puterea judecătorească este capabilă să se autofinanțeze în mare parte prin **alocarea integrală a taxelor de timbru la bugetul justiției**. Rostul acestor taxe, așa cum este recunoscut în toate țările democratice, este cel de a asigura o rezervă financiară importantă pentru justiție. În același sens, s-a exprimat Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *în cauza Beian împotriva României, hotărârea din 07.02.2008*, în care nu se contestă colectarea către **bugetul justiției** a unor taxe în vederea bunei funcționări a justiției.

[27] Este evident că din această raționament rezultă că taxele colectate în legătură cu purtarea unui proces sau altor activități judiciare trebuie să fie destinate direct funcționării justiției ca serviciu public.

[28] Contrar acestui principiu, prin Legea nr. 76/2009, de aprobare a Ordonanței de Urgență nr. 75/2008, art. V al ordonanței a fost substanțial modificat, iar taxele judiciare de timbru sunt preluate de autoritățile publice locale, deși acestea din urmă nu desfășoară activități jurisdicționale. În mod evident în acest mod în care a acționat puterea legislativă s-a încălcat Constituția⁹, întrucât existența unor astfel de taxe a fost deturnată de la scopul lor, și anume

⁹ Art 139 - Impozite, taxe și alte contribuții: (1) Impozitele, taxele și orice alte venituri ale bugetului de stat și ale bugetului asigurărilor sociale de stat se stabilesc numai prin lege. (2) Impozitele și taxele locale se stabilesc de consiliile locale sau județene, în limitele și în condițiile legii. (3) Sumele reprezentând contribuțiile la constituirea unor fonduri se folosesc, în condițiile legii, numai potrivit destinației acestora.

acela de a asigura buna funcționalitate a justiției. Astfel, este de observat că în proporție de 100% sumele colectate sub acest titlu formează parte din bugetul autorităților locale publice.

[29] În diferitele faze de elaborare și redactare a Rezoluției de față au fost indicate mai multe posibile soluții:

- Parlamentul sau puterea executivă să intervină de urgență și să adopte un act normativ prin care să recunoască statutul real al taxelor judiciare de timbru, respectiv de finanțare a bugetului justiției și, astfel, sumele astfel colectate să fie vărsate bugetului justiției;
- CSM, prin Președintele acestuia, să analizeze situația creată și, în temeiul art. 146 lit. e) din Constituția României, să sesizeze Curtea Constituțională având în vedere că independența justiției, inclusiv din perspectiva financiară, este grav atinsă ca urmare a unui conflict concret între justiție și puterea publică locală în ce privește colectarea și utilizarea taxelor judiciare de timbru;
- Alte alternative, cum ar fi acțiuni în justiție declanșate de organizații profesionale ale judecătorilor, precum și sesizarea Curții Constituționale cu privire la neconstituționalitatea formării, administrării și utilizării fondurilor rezultate din taxele judiciare de timbru de către alte autorități publice decât puterea judecătorească.

Concluzii

11. **Justiția produce venituri importante la bugetul de stat și se poate în parte autofinanța.**
12. **Finanțarea instanțelor dă măsura în care statul investește în apărarea și garantarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor săi.**

Capitolul 2: REMUNERAREA ȘI STATUTUL JUDECĂTORILOR

[30] Doar afirmarea la nivel legislativ a independenței judecătorilor nu este suficientă. Independența nu este o noțiune teoretică, ci reprezintă *suma garanțiilor concrete* pe care statul le oferă judecătorului în exercitarea funcției sale publice. În preambul s-a arătat că e nevoie ca orice persoană și în special autoritățile statului să recunoască efectiv această independență.

[31] Evoluția dezbaterilor publice, inclusiv politice, din ultima vreme a arătat că *elemente importante ale statutului judecătorilor sunt puse în discuție și relativizate*. Unele declarații oficiale fac referire la modificarea condițiilor de pensionare, a modului de calcul a cuantumului pensiei ori la plafonarea drepturilor salariale. Stabilitatea, previzibilitatea și

transparența reglementărilor legale referitoare la statutul judecătorului sunt valori ale independenței acestora recunoscute universal.

[32] Numărul cererilor de pensionare ale judecătorilor a depășit cu mult în primele 4 luni cifra preconizată pentru întreg anul 2009, tendință determinată în mod direct de incertitudinile referitoare la statutul lor.

[33] Prin bugetul MJCL sunt finanțate un număr total de 13.558 posturi, din care doar aproximativ 4.400 judecători, cu un fond de salarii aferent de 406.701 mii lei. Numărul este similar angajaților unui mare combinat privat¹⁰. Pentru comparație, bugetul Ministerului Apărării Naționale finanțează un număr de 83.104 de posturi, iar cel al Ministerului Administrației și Internelor un număr de 154.133 posturi.

[34] Chiar și în condițiile finanțării unui număr redus de personal, politica financiară a ordonatorului principal de credite de stabilire și calculare a drepturilor salariale a condus la grave discrepanțe și discriminări între categorii de personal cu aceeași activitate.

[35] „Bugetul include însă sumele necesare pentru trecerea imediată la eliminarea inechităților dintre magistrații de la CSM, ICCJ, MJ și MP” (C. Predoiu, *declarație de presă* 4.02.2009)

[36] Pentru că magistraților și restului personalului din sistem nu li s-au respectat drepturile salariale, aceștia au fost nevoiți ca în ultimii ani să promoveze acțiuni în justiție. Titlurile executorii obținute nu s-au executat în mare parte. Este și motivul pentru care semnatarul rezoluției solicită ca debitorii să execute de bună voie aceste hotărâri, pentru a nu fi declanșată executarea silită și a evita astfel prejudiciile grave ce pot fi aduse funcționarii sistemului judiciar. În plus, întârzierea executării este motiv de formularea a unor acțiuni la Curtea de la Strasbourg, căreia deja i s-au adresat unii judecători din țară.

Concluzii

13. **Punerea în dezbateră politică a stabilității statutului judecătorilor determină incertitudini și părăsirea intempestivă a sistemului.**
14. **Discrepanțele și discriminările salariale sunt determinate de incoerența și inconsecvența ordonatorului principal de credite, iar soluțiile depind de voința acestuia.**
15. **Punerea în executare a hotărârilor judecătorești definitive, ca soluție de respectare a legalității, ar pune în pericol funcționarea sistemului judiciar, astfel încât soluțiile trebuie să se bazeze pe voința politică.**

Salarizarea unică în sistemul bugetar

[37] În România se elaborează în prezent un proiect de act normativ privind o salarizare unică, care să cuprindă toți salariații remunerați din bugetul de stat. Această opțiune este prezentată în mod public ca o obligație asumată de statul român. Ca atare, indiferent de evoluțiile

¹⁰ La combinatul siderurgic Arcelor Mittal Galați sunt un număr de cca. 12.500 angajați.

viitoare, nu se poate face abstracție de existența acestor preocupari la nivelul Guvernului României.

[38] În condițiile în care această lege va privi și magistrații, este firesc ca reprezentanții acestora să participe la dezbateri. Până acum, nici CSM, nici asociațiile profesionale ale magistraților nu au fost invitați și acceptați la discuții. Or, pentru a tempera excesele și amenințările puterii legislative și executive la adresa independenței puterii judecătorești, pct. 1.8 din *Carta Europeană privind Statutul Judecătorilor* prevede **necesitatea consultării judecătorilor, prin reprezentanții lor și prin organizațiile lor profesionale, în ce privește deciziile care se iau de către puterea executivă și legislativă cu privire la proiectele de modificare a statutului lor și la definirea condițiilor de remunerare și de asigurare a protecției sociale.**

[39] Dacă acest act normativ va trebui să privească și magistrații, atunci este obligatoriu ca reglementarea unică să cuprindă și membrii celorlalte două puteri. Altfel, distincția care s-ar face între judecători pe de o parte și parlamentari și miniștri pe de altă parte ar însemna nesocotirea principiului echilibrului puterilor (art. 1 alin 4 Constituție), precum și imperativului recunoașterii statutului judecătorului, așa cum s-a menționat mai sus.

Concluzii

16. **O condiție imperativă a adoptării a legii unice de salarizare a bugetarilor, dacă aceasta se va realiza și îi va viza prin decizie politică și pe judecători, trebuie să fie includerea în aceasta și a celorlalte două puteri ale statutului, executivă – Președintele României, Guvern, respectiv legislativă – senatori și deputați, precum și participarea reprezentanților puterii judecătorești la lucrările ce se vor desfășura în acest sens.**

Pact privind independența justiției

[40] Acest punct al rezoluției este o cerință obligatorie pentru punerea sa efectivă în practică. De aceea, se propune ca reprezentanții celor trei puteri să încheie o declarație publică prin care să statueze principiile unei justiții independente, ca formă de angajament social pentru depunerea eforturilor în limitele atribuțiilor constituționale de consolidare a justiției.

[41] În varianta propusă de CSM, locul puterii judecătorești ca parte în această declarație a fost luat de autoritatea judecătorească care desemnează, conform Constituției (cap.6, Titlul III), trei entități: instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii. De asemenea, se solicită implicarea Președintelui României, care are atribuții de mediere între puterile statului¹¹.

¹¹ Art. 80 alin. 2 din Constituția României: “Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate”.

Capitolul 3

AUTOADMINISTRAREA ȘI DESCENTRALIZAREA ADMINISTRATIVĂ

[42] În forma Rezoluției trimise de CSM către instanțe, principiile **autoadministrării instanțelor și descentralizării administrative** sunt doar enunțate, fără a fi explicate și fără a se afirma consecințele care decurg direct din aplicarea acestora. De asemenea, în cadrul ședinței extraordinare din 23 aprilie 2009 Plenul nu le-a enumerat pe acestea printre principiile însușite din *Rezoluția privind starea financiară și situația administrativă a instanțelor judecătorești și parchetelor de pe lângă acestea*, ca rezultat al analizării efectelor subfinanțării sistemului judiciar după rectificarea bugetară.

[43] În cadrul legislativ actual, atât instanțele judecătorești cât și corpul judecătorilor sunt lipsite de forme directe și legitime de reprezentare a intereselor și voinței lor. Problema s-a pus acut în ultima perioada inclusiv în ce privește luarea unor decizii privind drepturile de natură salarială ale judecătorilor - eșalonarea tranșelor restante, de exemplu, când hotărârea s-a luat de Ministerul Justiției, Consiliul Superior al Magistraturii și Înalta Curte de Casație și Justiție, deși această hotărâre producea efecte directe asupra drepturilor judecătorilor creditori.

[44] Până la modificarea cadrului legal sau organizarea de către instanțe a unor forme mai suuple de reprezentare, **adunările generale ale judecătorilor reprezintă modalitatea directă și singura în care instanțele și judecătorii înșiși se pot exprima**, atât în ce privește problemele de administrare generală a instanțelor, cât și în ce privește raportarea la diferite teme publice vizând drepturile și interesele lor legitime.

[45] Conceperea, elaborarea și adoptarea Rezoluției supusă aprobării adunărilor generale reprezintă asumarea de către acestea a dreptului de a se exprima și decide în mod direct asupra problemelor care îi privesc. Autoritățile publice ar trebui să ia act de această voință comună și să îmbunătățească cadrul juridic necesar exprimării pe viitor a adunărilor generale, atât la nivelul fiecărei instanțe, cât și la nivel central, de exemplu prin organizarea unor forme de reprezentare a adunărilor generale.

[46] În momentul de față, **atribuții specifice administrării instanțelor judecătorești** se regăsesc atât în competența CSM (elaborarea regulament de ordine interioară, cariera personalului auxiliar), cât și a MJCL (schemele întregului personal, managerii economici, informaticienii) ori a instanțelor superioare (ordonanțarea creditelor, cariera personalului auxiliar și conex).

[47] Or, CSM a fost consacrat constituțional ca un organism menit să gestioneze cariera magistraților – judecătorii și procurorii. Prin lege, CSM-ul a dobândit competență și asupra personalului auxiliar din instanțe și parchete, ceea ce face ca o proporție covârșitoare din activitatea să nu fie dedicată judecătorilor și procurorilor, ci luării unor decizii de administrare curentă și la nivelul cel mai de jos a instanțelor (transformarea unor posturi de grefieri cu

studii superioare, suplimentarea statului de funcții a instanțelor cu posturi de șofer, transformarea posturilor vacante de paznic ș.a.)

[48] **Degrevarea CSM de astfel de atribuții marginale scopului său** este necesară atât din perspectiva descentralizării administrării instanțelor judecătorești, prin localizarea dreptului de a decide asupra problemelor administrative la nivelul instanțelor însele, cât și din perspectiva creării cadrului ca activitatea CSM de garantare efectivă a independenței justiției și de gestionare a carierei judecătorilor și procurorilor să se eficientizeze.

[49] În practică, autoadministrarea descentralizată a instanțelor judecătorești se poate realiza fără modificarea legilor cadru ale justiției, prin transferarea voluntară de către CSM a atribuțiilor specifice prevazute în regulamentele și hotărârile proprii către instanțele judecătorești.

Concluzii

17. Pentru prima oară într-un document public aparținând instanțelor judecătorești și corpului judecătorilor sunt enunțate principiile autoadministrării instanțelor și descentralizării administrative.
18. Adunările generale ale judecătorilor constituie organismele de reprezentare directă și autoadministrare a instanțelor, iar totalitatea acestora reprezintă corpul profesional al judecătorilor și puterea judecătorească.
19. Autoritățile publice, luând act de voința adunărilor generale, trebuie să îmbunătățească cadrul juridic necesar desfășurării în bune condiții a activității adunărilor generale, atât la nivelul instanțelor cât și la nivelul sistemului judiciar, inclusiv prin transferarea acelor atribuții specifice administrării instanțelor ce acum se regăsesc în exercitarea altor autorități sau instituții publice.
20. Instanțele însele, prin conducerile lor, au întreaga responsabilitate și trebuie să dețină întreaga autoritate de a lua orice decizie administrativă care afectează în mod direct performanța funcționării instanțelor.
21. Parlamentul, Guvernul României și Consiliul Superior al Magistraturii trebuie să se angajeze la modificarea corespunzătoare a legilor și regulamentelor interne cu privire la atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii și funcționarea administrativă a instanțelor, astfel încât, pe de o parte, să se asigure funcționarea eficientă a Consiliului Superior al Magistraturii în ce privește atribuțiile sale constituționale referitoare la cariera magistraților și apărarea independenței justiției, iar pe de altă parte să asigure în practică autoadministrarea descentralizată a instanțelor judecătorești, prin transferarea atribuțiilor specifice către instanțele judecătorești.
22. Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii referitoare la personalul auxiliar de specialitate și conex trebuie eliminate, iar acesta să se constituie, potrivit propriilor solicitări, într-un Ordin autonom, aflat sub coordonarea Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești.

Recapitularea concluziilor enunțate:

- 1 Instanțele judecătorești nu dețin independența administrativ-financiară.
- 2 Președintele ICCJ este singurul reprezentant legal al puterii judecătorești. Acesta trebuie să se implice în acțiunea de reșezare organizațională a puterii judecătorești.
- 3 Între finanțarea corespunzătoare și administrarea instanțelor, pe de o parte, și existența unui proces echitabil, pe de alta parte, există o legătură directă și de condiționalitate.
- 4 Adoptarea Rezoluției reprezintă asumarea de către instanțele judecătorești a principiului autoguvernării, ca soluție optimă de prezervare a independenței puterii judecătorești.
- 5 Instanțele judecătorești sunt subfinanțate, iar funcționarea lor în cursul anului 2009 este sub semnul îndoielii.
- 6 Instanțele sunt dependente din punct de vedere financiar de puterea executivă.
- 7 Locul natural al bugetului justiției este la puterea judecătorească.
- 8 Din interiorul autorității judecătorești doar instanțele depind de un organism esențialmente politic.
- 9 Bugetele cumulate ale sistemului de instanțe și parchete (instanțe, ICCJ și MP) nu depășesc 0,40% din PIB.
- 10 Prevederea unui prag minim din PIB este o măsură de garantare a independenței instanțelor judecătorești și asumare a responsabilității corelative.
- 11 Justiția produce venituri importante la bugetul de stat și se poate în parte autofinanța.
- 12 Finanțarea instanțelor dă măsura în care statul investește în apărarea și garantarea drepturilor fundamentale ale cetățenilor săi.
- 13 Punerea în dezbaterea politică a stabilității statutului judecătorilor determină incertitudini și părăsirea intempestivă a sistemului.
- 14 Discrepanțele și discriminările salariale sunt determinate de incoerența și inconsecvența ordonatorului principal de credite, iar soluțiile depind de voința acestuia.
- 15 Punerea în executare a hotărârilor judecătorești definitive, ca soluție de respectare a legalității, ar pune în pericol funcționarea sistemului judiciar, astfel încât soluțiile trebuie să se bazeze pe voința politică.
- 16 O condiție imperativă a adoptării a legii unice de salarizare a bugetarilor, dacă aceasta se va realiza și îi va viza prin decizie politică și pe judecători, trebuie să fie includerea în aceasta și a celorlalte două puteri ale statutului, executivă – Președintele României, Guvern, respectiv legislativă – senatori și deputați, precum și participarea reprezentanților puterii judecătorești la lucrările ce se vor desfășura în acest sens.
- 17 Pentru prima oară într-un document public aparținând instanțelor judecătorești și corpului judecătorilor sunt enunțate principiile autoadministrării instanțelor și descentralizării administrative
- 18 Adunările generale ale judecătorilor constituie organismele de reprezentare directă și autoadministrare a instanțelor, iar totalitatea acestora reprezintă corpul profesional al judecătorilor și puterea judecătorească.
- 19 Autoritățile publice, luând act de voința adunărilor generale, trebuie să îmbunătățească

cadrul juridic necesar desfășurării în bune condiții a activității adunărilor generale, atât la nivelul instanțelor cât și la nivelul sistemului judiciar, inclusiv prin transferarea acelor atribuții specifice administrării instanțelor ce acum se regăsesc în exercitarea altor autorități sau instituții publice.

20 Instanțele însele, prin conducerile lor, au întreaga responsabilitate și trebuie să dețină întreaga autoritate de a lua orice decizie administrativă care afectează în mod direct performanța funcționării instanțelor.

21 Parlamentul, Guvernul României și Consiliul Superior al Magistraturii trebuie să se angajeze la modificarea corespunzătoare a legilor și regulamentelor interne cu privire la atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii și funcționarea administrativă a instanțelor, astfel încât, pe de o parte, să se asigure funcționarea eficientă a Consiliului Superior al Magistraturii în ce privește atribuțiile sale constituționale referitoare la cariera magistraților și apărarea independenței justiției, iar pe de altă parte să asigure în practică autoadministrarea descentralizată a instanțelor judecătorești, prin transferarea atribuțiilor specifice către instanțele judecătorești.

22 Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii referitoare la personalul auxiliar de specialitate și conex trebuie eliminate, iar acesta să se constituie, potrivit propriilor solicitări, într-un Ordin autonom, aflat sub coordonarea Ministerului Justiției și Libertăților Cetățenești.

White paper: AUTOGUVERNAREA PUTERII JUDECĂTOREȘTI, AUTOADMINISTRAREA ȘI DESCENTRALIZAREA INSTANȚELOR JUDECĂTOREȘTI

Punctele de vedere exprimate în acest material aparțin autorilor și nu reflectă neapărat opinia instanțelor sau asociațiilor din care fac parte.

Asociațiile profesionale ale judecătorilor, precum și orice judecător interesat care intră în posesia prezentei lucrări sunt invitați să contribuie la distribuirea ei în interiorul corpului profesional, în special în vederea pregătirii dezbaterilor adunărilor generale ale judecătorilor convocate în perioada 24-29 aprilie 2009.

Opiniile, punctele de vedere și observațiile pot fi comunicate la adresa rezolutie@gmail.com

25 aprilie 2009