

OPINIE

asupra sesizării nr.18a/2021 privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.270 din 23 noiembrie 2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar și din Legea nr.271 din 23 noiembrie 2018 pentru modificarea unor acte normative

În considerarea demersului transmis de Curtea Constituțională, membrii Consiliului Superior al Procurorilor au discutat subiectul de referință, care constituie obiect al sesizării nr.18a/2021 și astfel, expunem *infra* punctul de vedere formulat.

Ne aliniem poziției Procurorului General interimar exprimată în sesizarea nr.18a/2021 și susținem necesitatea exercitării controlului constituționalității prevederilor legale menționate în calitate de obiect al sesizării, care diminuează considerabil condițiile de salarizare ale procurorilor.

Raționamentul pe care ne bazăm este că mandatul judecătorilor și cel al procurorilor este prevăzut nemijlocit în Constituție, fiind, astfel, garanția independenței autorității judecătorești.

Concomitent, împărtășim viziunea prin care mecanismele europene au subliniat că tocmai **caracterul apropiat și complementar al misiunilor judecătorilor și procurorilor creează cerințe și garanții similare**, în ceea ce privește cerințele și garanțiile referitor la statutul și condițiile de muncă, inclusiv recrutarea, formarea, evoluția în carieră, salariul, măsurile disciplinare și transferul.¹

Respectiv, orice abordare, reglementare sau modificare a statutului acestor categorii profesionale trebuie să țină cont de standardele fundamentale privind independența și imparțialitatea activității lor, astfel după cum a fost definită inclusiv de standardele legale internaționale.

Procurorii trebuie să fie suficient de independenți în exercitarea atribuțiilor lor funcționale. În condițiile statului de drept, procurorii trebuie să ia decizii în mod corect, obiectiv, imparțial și să asigure transparența în activitate, or, independența procurorilor nu este o prerogativă sau un privilegiu acordat în interesul procurorilor, ci o garanție pentru o justiție echitabilă, imparțială și eficientă care protejează atât interesele publice, cât și cele private ale persoanelor în cauză.²

Subliniem că, în exercițiul funcției, aceasta categorie de persoane este investită cu un statut juridic special, de importanță majoră pentru societate, care este determinat de caracterul și complexitatea activității prestate, de responsabilitățile și exigențele de calificare pe care această activitate le implică. Societatea și statul, înaintând față de judecători și procurori exigențe sporite în activitatea lor profesională, sunt obligate să instituie pentru ei un nivel sporit de asigurare materială și socială.

Potrivit standardelor și cerințelor dreptului internațional cu privire la rolul procuraturii în cadrul sistemului de justiție penală, condițiile de muncă, salarizarea, pensia și vârsta de pensionare se stabilesc procurorilor ținându-se cont de rolul și locul justiției în statul de drept, de responsabilitatea, complexitatea și riscurile funcției, de incompatibilitățile și interdicțiile prevăzute de lege pentru această categorie de persoane. Actele internaționale impun statelor-

¹ Avizul nr.9(2014) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni privind normele și principiile europene referitoare la procurori „Carta de la Roma”, pct.53 din nota explicativă; Avizul nr.13(2018) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni „Independența, responsabilitatea și etica procurorilor” pct.14.

² Avizul nr.9(2014) al CCPE „Carta de la Roma”, pct.35 din nota explicativă

membre obligația de a stabili printr-o lege specială pentru judecători și procurori o remunerație și o pensie corespunzătoare, care să asigure acestora o independență economică reală.

Astfel, în Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei se menționează că „Statele ar trebui să ia măsuri pentru a se asigura că procurorii au condiții de muncă rezonabile, de exemplu remunerația, mandatul și pensia să fie în concordanță cu importanța sarcinilor efectuate, iar vârsta de pensionare să fie una adecvată.”³

Standardele de responsabilitate profesională și declarația de obligații și drepturi fundamentale ale procurorilor, adoptate de Asociația Internațională a Procurorilor⁴, reiterează importanța independenței politice a procurorului.⁵ Poziția și activitățile desfășurate de procurori nu trebuie să fie subiect al influenței sau interferenței din partea vreunei surse aflate în afara procuraturii (nici Parlamentul, nici o altă instituție guvernamentală nu trebuie să încerce să influențeze deciziile luate de procuratură în cazuri individuale, nici măcar să determine cum trebuie condusă o anchetă într-un caz particular⁶, sau să forțeze procurorii să schimbe decizia), recrutarea, evoluția carierei și siguranța funcției, incluzând și transferul, dar și remunerarea trebuie să fie salvardate prin garanții prevăzute de lege.⁷

Remunerația adecvată a procurorilor implică, de asemenea, recunoașterea importanței misiunii, rolului acestora și poate reduce, totodată, riscul de corupție.⁸

Potrivit Avizul nr.13 (2018) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni, se vor asigura procurorilor mijloace de trai comparabile cu cele ale judecătorilor, inclusiv remunerarea corespunzătoare, asigurarea independenței materiale și a protecției acestora, precum și cea a membrilor familiilor lor.⁹

Astfel, conchidem că remunerația procurorilor, în care intră orice mijloc de asigurare materială sau socială, constituie una din componentele de bază ale independenței lor, reprezentând o contrapondere față de restricțiile, interdicțiile și responsabilitățile impuse acestora în virtutea funcțiilor. Prin menținerea acestui echilibru poate fi crescut gradul de încredere al societății în competența, independența și imparțialitatea procurorilor.

Într-o democrație autentică, atât guvernării, cât și poporul trebuie să recunoască că judecătorii și procurorii, cărora li s-a încredințat puterea de a decide cu privire la drepturile și libertățile omului, trebuie să posede, pe lângă un înalt profesionalism, și o reputație ireproșabilă, o independență materială și un sentiment de siguranță cu privire la viitorul lor. Statul are obligația de a stabili remunerația judecătorilor și procurorilor astfel încât aceasta să compenseze

³ Recomandarea Rec(2000)19 a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei privind rolul organelor de urmărire penală în sistemul de justiție penală, 06 octombrie 2000, § 5, punctul d

⁴ Standardele de responsabilitate profesională și declarația de obligații și drepturi fundamentale ale procurorilor, adoptate de Asociația Internațională a Procurorilor, 23 aprilie 1999

⁵ Idem, pct. 2.1

⁶ Recomandarea 1604 (2003) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei privind Rolul procuraturii într-o societate democratică guvernată în baza principiului supremației legii, adoptat de Comisia permanentă, care acționează din numele Adunării Parlamentare, la 27 mai 2003, pct. 7, V, b)

⁷ Declarația Bordeaux „Judecători și Procurori într-o Societate Democratică”, adoptată de către Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni și Consiliul Consultativ al Procurorilor Europeni, 20.09.2009, pct. 8

⁸ Comisia de la Veneția, Raport privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar: Partea a II-a – Organele de urmărire penală CDL-AD(2010)040, 03 ianuarie 2011, § 69. Vezi și Consiliul ONU pentru Drepturile Omului, Raportul Raportorului Special cu privire la independența judecătorilor și avocaților, Gabriela Knaut, A/HRC/20/19, 7 iunie 2012, §71.

⁹ Avizul nr.13(2018) al Consiliului Consultativ al Procurorilor Europeni „Independența, responsabilitatea și etica procurorilor” pct.29.

efortul și responsabilitățile lor și să fie pe măsura statutului și funcțiilor pe care aceștia le exercită.

Totodată, incompatibilitățile și interdicțiile stabilite pentru judecători și procurori prin Legea fundamentală și dezvoltate prin legile speciale, precum și responsabilitățile și riscurile aferente profesiilor menționate, impun stabilirea unui quantum al remunerației judecătorilor și procurorilor corespunzător statutului lor.

Dezvoltarea relațiilor sociale, precum și evoluția reglementărilor internaționale, care normează statutul procurorilor, au determinat evidențierea similitudinilor între profesiile menționate, care s-a materializat, *inter alia*, prin adoptarea Legii nr.152/2016, prin care Legea nr.328/2013 privind salarizarea judecătorilor a fost redenumită în Legea privind salarizarea judecătorilor și procurorilor, iar procurorii au obținut garanții sociale identice cu garanțiile sociale ale judecătorilor, sub aspectul retribuirii muncii.

În lumina actelor internaționale expuse *supra*, luând în considerare jurisprudența Curții Constituționale pe dimensiunea garanțiilor sociale ale procurorilor¹⁰, consemnăm că statutul constituțional al procurorilor, prevăzut la art.124 din Constituție, impune acordarea garanțiilor sociale (inclusiv dreptul la o remunerare corespunzătoare, asigurarea independenței materiale și a protecției acestora, precum și cea a membrilor lor) ca o componentă a independenței procurorilor, garanție a statului de drept statuat la art.1 alin.(3) din Legea fundamentală.

In concreto, prin Legea nr.328/2013 privind salarizarea judecătorilor și procurorilor (cu modificările ulterioare, până la abrogare) a fost stabilit un mecanism clar și previzibil de determinare a quantumului remunerației judecătorilor și procurorilor. Astfel, salariul acestora depindea de un coeficient determinat de ierarhia funcției deținute, înmulțit la salariul mediu pe economie realizat în anul precedent, care constituia un parametru macroeconomic obiectiv și varia doar în dependență de situația economică la nivel de stat. În acest mod, a fost fortificată independența instituțională a exponenților puterii judecătorești, iar executivul și legislativul au pierdut o pârghie de influență pe aceștia în mod necorespunzător. De menționat că modalitatea indicată *supra* de calculare a salariilor a fost generată în rezultatul unor reforme profunde în sistemul judecătoresc și în Procuratură, cu participarea tuturor părților interesate și societății civile, cu susținerea multilaterală din partea partenerilor de dezvoltare.

Din jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova rezultă că stabilirea politicii în domeniul salarizării, inclusiv a judecătorilor și procurorilor, ține de competența legislativului și executivului. În același timp, la adoptarea oricăror soluții în domeniul salarizării judecătorilor și procurorilor urmează a se respecta principiile constituționale incidente, fără a exceda limitele marjei de discreție acordată.

Chiar dacă, în valoare absolută, salariul procurorilor ar părea să asigure independența acestora, trezește anumite dubii sistemul legal de calcul și de ajustare a acestora în funcție de condițiile economice ale țării în fiecare an. Prin adoptarea Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, calcularea salariilor procurorilor nu mai depinde de factori economici obiectivi, ci de mărimea unei valori de referință stabilite de Parlament în

¹⁰ Hotărârea Curții Constituționale nr.4/2000 privind controlul constituționalității unor prevederi din legile care reglementează asigurarea cu pensii a judecătorilor, procurorilor, anchetatorilor Procuraturii și funcționarilor publici; Hotărârea Curții Constituționale nr.27/2011 privind controlul constituționalității unor legi de modificare a condițiilor de asigurare cu pensii și alte plăți sociale pentru unele categorii de salariați (Sesizările 34a/2010, 36a/2010, 19a/2011, 23a/2011); Hotărârea Curții Constituționale nr.15/2017 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 101 alin.(1) din Legea nr.328 din 23 decembrie 2013 privind salarizarea judecătorilor și procurorilor (sesizarea nr.41a/2017)

fiecare an. Astfel, salariile procurorilor depind de voința puterii legislative, ceea ce ar putea compromite independența instituțională a Procuraturii.

Totodată, un alt element care ar putea influența negativ salariile procurorilor, dar și ale judecătorilor, este mecanismul Legii nr.270/2018, care prevede creșterea progresivă a valorii de referință pentru salariile tuturor funcționarilor publici, în timp ce valoarea de referință pentru salariile judecătorilor și procurorilor (numită derogatorie) rămâne neschimbată. Acest lucru, în timp, va anula diferența care, în prezent, asigură un anumit confort financiar și, astfel, motivația procurorilor.

Prin urmare, apreciem că, prin eliminarea mecanismului de cuantificare obiectivă a salariilor judecătorilor și procurorilor și reatribuirea acestei prerogative în competența executivului și legislativului, au fost diminuate semnificativ garanțiile sociale existente și a fost readusă asigurarea materială a actorilor care îndeplinesc actul de justiție în câmpul discreționar al politicului.

Mai mult, este important să menționăm că, potrivit jurisprudenței constante a Curții europene a drepturilor omului, principiile care se aplică în general în cauzele prevăzute la articolul 1 din Protocolul nr.1 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale sunt la fel de relevante atunci când este vorba de salarii și beneficii sociale (a se vedea, *mutatis mutandis*, Stummer împotriva Austriei [MC], nr.37452/02, § 82). Prima și cea mai importantă cerință a articolului 1 din Protocolul nr.1 este ca orice ingerință a unei autorități publice în exercitarea pașnică a bunurilor să fie legală și să urmărească un scop legitim „în interes public”. Orice ingerință trebuie să fie, de asemenea, rezonabil proporțională cu scopul urmărit a fi realizat. Cu alte cuvinte, trebuie realizat un „echilibru just” între exigențele interesului general al comunității și cerințele de protecție a drepturilor fundamentale ale individului. Echilibrul necesar nu va fi găsit dacă persoana sau persoanele în cauză au fost nevoite să suporte o povară individuală și excesivă.¹¹

În aceeași ordine de idei, observăm că judecătorii și procurorii au obținut, în temeiul Legii nr.328/2013 dreptul la un salariu, care poate fi atribuit la dreptul de proprietate, stabilit în dependență de salariul mediu pe economie, realizat în anul precedent și care, prin adoptarea Legii nr.270/2018, a fost diminuat semnificativ și nejustificat, prin ce s-a adus atingere dreptului la proprietate statuat în art.46 combinat cu art.54 din Constituție, potrivit cărora nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului.

Relevantă în acest sens este constatarea Curții Constituționale, în conformitate cu care „79. [...] un drept social poate fi obiectul protecției constituționale garantate de art.46 și, respectiv, art.1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană numai în cazul când dreptul social respectiv este dobândit și are o valoare economică. [...]”¹²

În jurisprudența sa Curtea europeană a reținut că, „În cazul în care valoarea unei prestații este redusă sau întreruptă, aceasta poate constitui o ingerință în dreptul de proprietate care trebuie să fie justificată.”¹³

¹¹ Decizia Savickas și alții împotriva Lituaniei 15.10.2013, § 91 ; a se vedea Ghidul privind art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Protecția proprietății, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ROM.pdf, pct.296

¹² Hotărârea Curții Constituționale nr.27/2011

¹³ Cauza Stefanetii și alții împotriva Italiei, 08.09.2014, § 50

Astfel, în opinia noastră, având în vedere considerentele expuse, apreciem că la reglementarea drepturilor salariale ale procurorilor prin Legea nr.270/2018 nu s-a realizat un „echilibru just” între cerințele interesului general al populației și cerințele de protecție a drepturilor fundamentale ale procurorilor, știut fiind că nu se realizează echilibrul necesar dacă persoana în cauză are de suportat o sarcină individuală și excesivă,¹⁴ deoarece, prin diminuarea cuantumului salarial, aceștia au de suportat o sarcină individuală și excesivă, fiindu-le aduse atingeri fondului drepturilor la salariu.

În această ordine de idei, considerăm justificată efectuarea controlului constituționalității în privința unor prevederi ale Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, în partea ce ține de abrogarea Legii nr.328/2013 privind salarizarea judecătorilor și procurorilor și stabilirea unei noi modalități de calcul a salariilor judecătorilor și procurorilor: art.30 alin. 4) și Tabelul 1 din Anexa 4 al actului normativ menționat.

Cu respect,

Membrii Consiliului Superior al Procurorilor, procurori detașați:

Constantin Șușu _____

Eduard Varzar _____

Andrei Roșca _____

¹⁴ A se vedea, printre multe altele, *Lakićević și alții împotriva Serbiei și Muntenegrului*, nr. 27.458/06, 37.205/06, 37.207/06 și 33.604/07, § 62, 13 decembrie 2011