

Plenul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova

H O T Ă R Î R E

privind sesizarea Curții Constituționale
referitor la controlul constituționalității unor prevederi ale
Anexei nr. 2 la Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici
nr. 48 din 22.03.2012 (Monitorul Oficial nr. 63/213 din 31.03.2012)

Obiectul sesizării

În temeiul art. 6 alin. (1) și (2) din Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr. 48 din 22.03.2012 (Monitorul Oficial nr. 63/213 din 31.03.2012), pentru stabilirea salariilor de funcție ale funcționarilor publici în raport cu sarcinile și atribuțiile funcției ocupate, se instituie 23 de grade de salarizare, specificate în anexa nr.1 a acestei legi. Gradul de salarizare reprezintă elementul sistemului de salarizare în baza căruia se determină salariul de funcție pentru funcționarii publici în dependență de diferențierea lor, conform ierarhiei funcțiilor în domeniile respective de activitate.

Conform art. 6 alin. (3) din aceeași Lege, gradele de salarizare pentru funcțiile publice din autoritățile publice sunt indicate în anexele nr.2 și nr.3.

Din anexele menționate, rezultă că legislatorul a prevăzut pentru funcțiile din Secretariatul Parlamentului, Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Cancelaria de Stat (Secretar general al Parlamentului; Secretar general adjunct al Parlamentului; Secretar general al Aparatului Președintelui Republicii Moldova; Secretar general adjunct al Aparatului Președintelui Republicii Moldova; Șef direcție; Șef secție; Șef secției în cadrul direcției; Șef serviciu; Consultant principal; Consultant superior; Consultant; Specialist principal; Specialist superior; Specialist) grade de salarizare mai mari decât cele prevăzute pentru funcții similare din cadrul Secretariatul Curții Supreme de Justiție și Secretariatul Consiliului Superior al Magistraturii.

La fel, legislatorul a prevăzut grade de salarizare mai mari pentru funcționarii din Aparatele centrale ale ministerelor, comparativ cu funcționarii din secretariatele Curților de Apel, precum și grade de salarizare mai mari pentru funcțiile publice din aparatul președintelui de raion și din subdiviziunile subordonate consiliului raional, comparativ cu salariile stabilite funcționarilor din judecătoria.

Spre exemplu, pentru funcția de Secretar General al Aparatului Președintelui Republicii Moldova a fost stabilit gradul de salarizare 22, iar pentru funcția de Șef al Secretariatului Consiliului Superior al Magistraturii gradul de salarizare 21. În aceleași autorități, gradele de salarizare stabilite pentru funcțiile de șef secție, șef serviciu, consultat superior diferă cu 3-6 unități.

Mai mult, prevederile legale privind salarizarea funcționarilor din Aparatele centrale ale ministerelor denotă o discrepanță de la 12 la 5 grade de salarizare comparativ cu funcționarii din secretariatele Curților de Apel.

Plenul Curții Supreme de Justiție consideră că prevederile Anexei nr. 2 la Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr. 48 din 22.03.2012 (Monitorul Oficial nr. 63/213 din 31.03.2012), în partea ce se referă la salarizarea funcționarilor din cadrul Secretariatului Curții Supreme de Justiție, Secretariatului Consiliului Superior al Magistraturii, secretariatele Curților de Apel și funcționarii din judecătoria, contravin prevederilor constituționale statuate în art.6 și art.116 alin. (1) din Constituție, fiind pasibile de a fi declarate neconstituționale, din următoarele motive.

Cadrul juridic relevant

Constituția Republicii Moldova

Articolul 6

Separația și colaborarea puterilor

În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

Articolul 116

Statutul judecătorilor

(1) Judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii.

Legea privind organizarea judecătorească

Articolul 1. Puterea judecătorească

(1) Puterea judecătorească este independentă, separată de puterea legislativă și puterea executivă, are atribuții proprii, exercitate prin instanțele judecătorești, în conformitate cu principiile și dispozițiile prevăzute de Constituție și de alte legi.

Articolul 23¹. Autoadministrarea judecătorească

(1) Independența instanțelor judecătorești reprezintă independența organizațională și funcțională a acestora, care este realizată prin autoadministrare judecătorească.

Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici

Articolul 1. Obiectul și scopul legii

(1) Prezenta lege reglementează modul și condițiile de salarizare a funcționarilor publici, precum și mărimea salariilor acestora.

(2) Sistemul de salarizare a funcționarilor publici instituie cadrul general pentru aplicarea de standarde și proceduri unitare de stabilire a salariilor și asigură:

- a) crearea unei ierarhii a salariilor pe categorii de funcționari publici;
- b) stabilirea unui raport echitabil între partea fixă și partea variabilă a salariului în funcție de importanța, răspunderea, complexitatea și riscurile activității desfășurate, precum și de performanțele profesionale ale funcționarului public;
- c) stabilirea unor norme transparente și ușor de aplicat.

(3) Scopul prezentei legi este asigurarea condițiilor necesare pentru exercitarea eficientă de către funcționarii publici a atribuțiilor, precum și contribuirea la asigurarea autorităților publice cu personal competent și motivat.

Articolul 2. Principiile sistemului de salarizare

Sistemul de salarizare a funcționarilor publici are la bază următoarele principii:

a) supremația legii, principiu conform căruia drepturile de natură salarială se stabilesc și se acordă în condițiile legislației în vigoare;

b) competitivitate, principiu potrivit căruia este necesară echilibrarea nivelului veniturilor salariale din sectorul public cu cel din sectorul privat pentru funcții sau activități similare ori comparabile sub aspectul complexității și al responsabilităților;

c) proporționalitate, principiu conform căruia sistemul de salarizare asigură stabilirea și acordarea salariului raportat la nivelul competențelor cerute pentru ocuparea postului, la complexitatea activității desfășurate și la gradul de responsabilitate, la condițiile de muncă, pe baza criteriilor generale de clasificare a funcțiilor publice;

d) motivare, principiu potrivit căruia sistemul de salarizare permite evoluția în carieră a funcționarilor publici în condițiile legii, recunoașterea și recompensarea performanțelor profesionale individuale;

e) echitate și coerență, principiu conform căruia sistemul de salarizare creează oportunități egale prin reglementarea principiilor și normelor unitare privind stabilirea salariului funcționarului public;

f) flexibilitate și adaptabilitate, principiu potrivit căruia sistemul de salarizare asigură un cadru general și flexibil care permite ajustarea periodică a remunerației funcționarilor publici în funcție de evoluția economică, de modificările legislative și instituționale, precum și gestiunea descentralizată a implementării;

g) responsabilitate, principiu conform căruia executorii de buget răspund de respectarea drepturilor funcționarilor publici reglementate de prezenta lege, iar funcționarii publici răspund de exercitarea atribuțiilor și îndeplinirea obligațiilor, în condițiile legii;

h) transparență, principiu potrivit căruia mecanismul de stabilire a salariilor și a altor drepturi de natură salarială ale funcționarilor publici face parte din categoria informațiilor de interes public.

Argumentele sesizării

Potrivit art. 6 din Constituție, în Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sânt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

Principiul separației puterilor rămâne declarativ și lipsit de eficiență în realizarea scopului său, în situația în care nu se înțelege că din el derivă, inerent, principiul egalității puterilor în stat, care înseamnă că, nici una din puteri nu trebuie să domine pe alta și nici una nu se subordonează alteia. Or, faptul că legile elaborate de Parlament sunt obligatorii pentru celelalte puteri nu înseamnă că acesta este superior celorlalte puteri constituite în stat. La fel, faptul că hotărârile pronunțate de Guvern, ce sunt obligatorii pentru instanțele de judecată, nu înseamnă că puterea executivă este

superioară puterii judiciare. De altfel, anularea hotărârilor Guvernului de către instanțele de judecată nu denotă superioritatea puterii judiciare față de cea executivă.

În același timp, separarea și egalitatea puterilor în stat vor fi doar lozinci în situația în care puterile în stat nu au resursele financiare și umane suficiente și necesare administrării proprii și executării atribuțiilor constituționale.

Plenul observă că atunci când se pune problema chestiunilor administrative și financiare, independența nu poate fi întotdeauna totală, având în vedere că cele trei ramuri ale puterii, chiar dacă în principiu sunt independente una față de alta, sunt, de asemenea, în mod natural dependente într-un fel de celelalte, de exemplu în chestiunea alocării resurselor.

Într-un sistem bazat pe principiul separării puterilor în stat, este esențial ca în acele situații în care, de exemplu, Parlamentul controlează bugetul justiției, această putere să nu fie folosită pentru a submina funcționarea eficientă a celei din urmă. În acest sens și pentru păstrarea echilibrului între puteri în chestiuni de finanțare, art. 22 alin. (1) din Legea privind organizarea judecătorească stabilește că mijloacele financiare necesare bunei funcționări a instanțelor judecătorești sânt aprobate de Parlament, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, și sânt incluse la bugetul de stat. Aceste mijloace nu pot fi micșorate fără acordul Consiliului Superior al Magistraturii și se alocă în mod regulat.

În același timp, legislația națională nu prevede mecanisme pentru asigurarea echilibrului între puterile în stat, a separării și egalității acestora, în cazul stabilirii salariilor magistraților și funcționarilor care asigură activitatea instanțelor de judecată.

Astfel, dacă în chestiuni ce țin de salarizarea persoanelor cu demnitate publică, Legea cu privire la sistemul de salarizare în sistemul bugetar menține un echilibru logic în salarizarea judecătorilor, miniștrilor, deputaților etc., atunci Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici este completamente lipsită de echilibrul cerut de art. 6 din Constituție. Or, discrepanța de până la 12 grade de salarizare în remunerarea funcționarilor din Secretariatul Parlamentului și Aparatele Centrale ale Ministerelor, comparativ cu funcționarii din secretariatele Curții Constituționale, Consiliului Superior al Magistraturii, Curților de Apel și judecătorii, denotă nu doar lipsa echilibrului și egalității în activitatea puterilor în stat, dar și o vădită discriminare a personalului care asigura funcționalitatea puterii judiciare.

Reglementările Anexei nr. 2 vin în contradicție și cu principiile proclamate în art. 2 lit. c) din aceeași Lege - proporționalitate, principiu conform căruia sistemul de salarizare asigură stabilirea și acordarea salariului raportat la nivelul competențelor cerute pentru ocuparea postului, la complexitatea activității desfășurate și la gradul de responsabilitate, la condițiile de muncă, pe baza criteriilor generale de clasificare a funcțiilor publice. Or, prin diferențierea salariului între funcționarii puterii executive și legislative, pe de o parte, și a celor din sectorul justiției, pe de altă parte, s-a ridicat la nivel de lege ideea inadmisibilă și chiar absurdă precum că activitatea sistemului judecătoresc trebuie asigurată de funcționari publici mai puțini competenți, decât cei ce activează în Secretariatul Parlamentului, Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Cancelaria de Stat, ministere sau autoritățile publice locale.

Potrivit Concepției privind finanțarea sistemului judecătoresc, aprobată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 39 din 18.03.2010, independența justiției reprezintă premisa de sporire a eficacității sistemului judecătoresc.

Fundamentarea financiară a activității sistemului judecătoresc constituie unul dintre factorii definitorii pentru asigurarea reformării și independenței efective a justiției. În acest context, este necesară perfecționarea continuă a mecanismului de finanțare a sistemului judecătoresc.

Adoptînd concepția privind finanțarea sistemului judecătoresc, legislativul și-a propus ameliorarea mecanismului de finanțare a sistemului judecătoresc din Republica Moldova cu scopul de a asigura independența și eficacitatea justiției în contextul realizării angajamentelor asumate de către statul nostru față de Consiliul Europei și Uniunea Europeană, privind asimilarea standardelor internaționale în acest domeniu.

În Concepție, se mai menționează că nerespectarea prevederilor acesteia va avea un impact negativ asupra efectelor reformelor implementate în sistemul judecătoresc în vederea ameliorării funcționalității acestuia și, implicit, a asigurării independenței, imparțialității, eficacității, solemnității și credibilității justiției, soldîndu-se cu capacități manageriale insuficiente, salarizare insuficientă, fluctuație sporită a cadrelor, personal insuficient calificat, etc.

Parlamentul, adoptînd Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr. 48 din 22.03.2012 și prevăzînd salarii vădit inferioare pentru funcționarii sistemului judecătoresc, comparativ cu cei din alte ramuri ale puterii de stat, nu a ținut cont de propriile angajamente asumate în temeiul Concepției privind finanțarea sistemului judecătoresc, aprobată prin Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova nr. 39 din 18.03.2010.

Prevederile Anexelor nr.2 contravin chiar scopului Legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, proclamat în art. 1 lit. a) – crearea unei ierarhii a salariilor pe categorii de funcționari publici. Astfel, din Anexa nr. 2, coroborată cu art. 1 lit. a), rezultă că salarizarea funcționarilor din sistemul judecătoresc, într-un quantum mai mic, decît cei ce asigură activitatea puterii legislative și executive, este dictată de faptul că primii sunt inferiori ultimilor. Din aceleași rațiuni legislative de moment, implicit, se admite și faptul că puterile în stat funcționează nu potrivit principiului separării, egalității și conlucrării constituționale, dar potrivit unei ierarhii.

Conform Recomandării CM/Rec(2010) 12 a Comitetului Miniștrilor, eficiența judecătorilor și a sistemelor judiciare este o condiție necesară pentru protecția drepturilor fiecărei persoane, în conformitate cu exigențele articolului 6 din Convenție, pentru certitudine juridică și pentru încrederea publicului în Statul de drept. Fiecare stat trebuie să aloce instanțelor de judecată resurse, instalații și echipamente adecvate, care să permită funcționarea acestora în conformitate cu standardele stabilite în articolul 6 al Convenției și care să permită judecătorilor să își desfășoare activitatea în mod eficient. Instanțele ar trebui să aibă un număr suficient de judecători și personal auxiliar, instruit în modul corespunzător. Pentru a preveni și reduce supraîncărcarea instanțelor, trebuie luate măsuri în concordanță cu independența judecătorească, prin care să fie atribuite sarcini non-judiciare altor persoane calificate.

În declarația de la Vilnius privind Provocările și Oportunitățile pentru Justiție în Climatul Economic Actual al Rețelei Europene a Consiliilor Judiciare, se

menționează că orice măsură economică, fie și tranzitorie, care ar putea afecta puterea judecătorească, trebuie să conserve rolul esențial al justiției într-o societate democratică. Chiar și în situații economice severe, puterea judecătorească trebuie să continue garantarea dreptului fundamental de acces al oricărui cetățean la justiție, protecția efectivă a drepturilor fundamentale și realizarea unei justiții de calitate în cadrul unor termene rezonabile. O putere judecătorească independentă și eficientă este de o mare valoare economică, deoarece oferă un climat favorabil investițiilor, necesar redresării economiei.

Rețeaua Europeană a Consiliilor judiciare a mai indicat că investițiile în administrarea justiției și în tehnologiile moderne, precum și consolidarea resurselor umane în cadrul instanțelor judecătorești ar trebui să fie încurajate, pentru ca sistemul judiciar să fie, astfel, mai rezistent în fața viitoarelor provocări.

În Avizul nr. 2 (2001) al Consiliului Consultativ al Judecătorilor Europeni (CCJE), s-a reținut că finanțarea instanțelor se află în strânsă legătură cu independența judecătorilor, prin aceea că determină condițiile în care instanțele își îndeplinesc atribuțiile. Mai mult, există o legătură evidentă între, pe de o parte, finanțarea și administrarea instanțelor și, pe de altă parte, principiile Convenției europene privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului, accesul la justiție și dreptul la un proces echitabil, care nu sunt garantate corespunzător dacă o cauză nu poate fi soluționată într-un termen rezonabil de către o instanță care dispune de fondurile și resursele adecvate pentru a putea opera eficient.

Plenul consideră că sistemul judiciar, în cazul în care nu este întotdeauna privit ca o ramură separată a puterii în stat, nu-și poate îndeplini atribuțiile eficient și nu poate fi considerat independent. Pentru a avea independență autentică, sistemul judiciar și instanțele, în calitate de ramură esențială a puterii de stat, trebuie să aibă prioritate la alocarea de resurse sau, cel puțin, să nu fie tratate discriminatoriu.

Petru înlăturarea amenințărilor potențiale la adresa independenței sistemelor judiciare, (politică salarială, realocarea unor posturi etc.), art. 14 din Statutul Universal și principiul 7 din Carta Judecătorilor în Europa prevăd necesitatea participării judecătorilor la luarea deciziilor legate de mijloacele materiale. Nu doar asociațiile de magistrați, ci și Consiliul Europei recomandă aceasta.

În acest context, Plenul menționează că proiectul Legii privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici a fost dezbătut la o ședință interministerială, prezidată de viceprim-ministrul, dl Mihai Moldovanu, cu participarea ministrului muncii și protecției sociale, dna Valentina Buliga și a reprezentanților majorității autorităților publice centrale. La ședință, reprezentantul Curții Supreme de Justiție și reprezentantul Ministerului Justiției, dl viceministru, Vladimir Grosu, au menționat despre inadmisibilitatea stabilirii salariilor în quantum disproporționat pentru funcționarii din diferite ramuri ale puterii de stat. Totuși, autorii proiectului legii nu au ținut cont de opiniile formulate și necesitatea unei abordări proporționale, bazate pe principiul separării puterilor în stat, la stabilirea salariilor pentru funcționarii din sistemul judecătoresc.

Din motivele menționate, în temeiul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova, art. 24 alin. (1), art. 25 lit. d) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 4 alin. (1) lit. a), art. 38 alin. (1) lit. d) din Codul jurisdicției constituționale, Plenul Curții Supreme de Justiție

H O T Ă R Ă Ș T E:

A sesiza Curtea Constituțională referitor la controlul constituționalității prevederilor Anexei nr. 2 la Legea privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr. 48 din 22.03.2012 (Monitorul Oficial nr. 63/213 din 31.03.2012).

Președintele
Curții Supreme de Justiție

Mihai Poalelungi

Chișinău
29.04.2013
Nr. 13