

O ESTATUTO SOCIOPROFISSIONAL DO JUIZ

CHRISTOPHE RÉGNARD*

Resumo: o Autor, com base na sua experiência de uma década na União Internacional de Magistrados (UIM) e na Associação Europeia de Juízes (AEJ), traça-nos um quadro transversal da situação de facto, da evolução recente e das perspectivas de futuro do estatuto legal dos magistrados judiciais em França, na Europa e no mundo. Começa por traçar o retrato do seu país (França) nos planos do orçamento da justiça, da relação do poder judicial com os restantes poderes do Estado, do estatuto social dos juízes, da composição do seu Conselho e dos respetivos meios de ação, com forte juízo crítico sobre a dinâmica dos tempos mais recentes. Parte, então, para um retrato objetivo da situação na Europa, começando pelo dramático exemplo turco e chamando a atenção para violações estatutárias da independência e do estatuto pessoal do juiz em outros Estados. Neste contexto, descreve a atuação passada, presente e futura da UIM e da AEJ, lançando luz sobre as suas tarefas mais relevantes nos anos vindouros e a necessidade de estabelecimento de regras mais vinculativas para os Estados.

Palavras-chave: União Internacional de Magistrados; Associação Europeia de Juízes; estatuto dos juízes; União Europeia; Conselho da Europa; Turquia; Conselhos de Justiça.

INTRODUÇÃO

«*Não existe, todavia, liberdade, enquanto o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do poder executivo*», escreveu Montesquieu n' *O Espírito das Leis*.

Não podemos falar de Estado de Direito sem que exista independência do poder judicial. Impõe-se, pois, consolidá-la como garantia de proteção dos direitos dos cidadãos contra os abusos do Estado ou de outros grupos de pressão.

Os princípios fundamentais relativos à independência da magistratura foram definidos em 1985 pela Organização das Nações Unidas. O cargo de Relator especial para a independência dos juízes e dos advogados foi então criado para ajudar a encontrar os meios capazes de assegurar o respeito e a evolução dessas normas no sentido do aumento progressivo da independência, no interesse dos cidadãos.

* Tradução de Nuno de Lemos Jorge, juiz de direito.

Por sua vez, as organizações internacionais a nível regional, designadamente o Conselho da Europa, nas suas diferentes formações, também delimitaram, nos últimos anos, diversos princípios.

«Constatando que, no exercício das respetivas funções jurisdicionais, o papel dos juízes é essencial à proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais» e «desejando promover a independência dos juízes, elemento inerente ao Estado de Direito e indispensável à imparcialidade dos juízes e ao funcionamento do sistema judiciário», o Conselho da Europa, no preâmbulo da Recomendação 2010/12 sobre os juízes: independência, eficiência e responsabilidades, sublinha que «a independência da justiça garante a toda e qualquer pessoa o direito a um processo equitativo, não se tratando, deste modo, de um privilégio dos juízes, mas sim de uma garantia de respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais, que permitem a todos manter confiança no sistema judiciário».

O princípio da necessária independência dos juízes foi amplamente recebido na Europa, ainda que não seja, infelizmente, concretamente observado com igual intensidade em todo o seu espaço. Fala-se frequentemente, quanto à independência, das indispensáveis garantias constitucionais e estatutárias, designadamente a existência de um órgão — um Conselho — que tenha uma composição maioritária de magistrados, dotado de plenos poderes em matéria de recrutamento, nomeação, promoção e disciplina.

Mas essa é apenas uma das duas faces da independência do juiz. Existe outra, igualmente importante, frequentemente ignorada e ainda mais facilmente obliterada do que a primeira pelos políticos e pelos grupos de pressão, que é aquela que diz respeito às regras de distribuição dos processos, aos meios destinados aos tribunais, aos salários e pensões dos magistrados e ao apoio material e moral que lhes deve ser facultado quando são objeto de ofensas verbais ou físicas.

O estatuto socioprofissional do juiz deve, necessariamente, reconduzir-se a ambas as dimensões.

A situação da independência dos juízes é muito variável, na Europa.

Em França, mostra-se, em certos aspetos, problemática, afastando-se significativamente dos princípios internacionalmente reconhecidos (I).

Na Europa, degrada-se num número crescente de Estados, o que não pode deixar de nos inquietar e de nos mobilizar (II).

Tal estado de coisas leva-nos, então, a modificar os métodos de ação e a ponderar os motivos pelos quais as instâncias internacionais tendem a passar do regime atual de recomendações a uma fase mais vinculativa para os Estados (III).

I. UM ESTATUTO SOCIOPROFISSIONAL DO JUIZ INSUFICIENTE, EM FRANÇA

A situação em França é de grande contraste. Muito distanciada das exigências europeias relativamente às questões estatutárias, melhorou consi-

deravelmente ao longo dos últimos 15 anos, no que toca ao estatuto social do juiz, ainda que a ausência de meios humanos e materiais seja causa de atrasos e mau funcionamento sistematicamente invocados pelos políticos, sem que seja concedida uma proteção efetiva aos juizes que assim acabam postos em causa.

I.1. Um estatuto constitucional insuficientemente garantido e em contradição com as exigências europeias.

Existe um consenso na Europa nos termos do qual o estatuto dos juizes deve constar de um texto no mais alto plano jurídico, por esse motivo, preferencialmente, de nível constitucional, para evitar que possa ser facilmente modificado ao sabor das contingências políticas. Deve, ainda, ficar sob um controlo vigilante do Tribunal Constitucional.

Deixando de parte os países anglo-saxónicos e a Suíça, onde a tradição jurídica e as práticas políticas mais respeitadoras dos juizes conduziram a uma organização diferente, recomenda-se a existência de um Conselho da Justiça composto, pelo menos, em metade dos seus membros por juizes eleitos pelos seus pares.

O Conselho de Justiça deve exercer as mais amplas competências em matéria de recrutamento, formação, nomeação, promoção e disciplina dos juizes. Deve ser consultado pelos outros poderes do Estado sobre todas as questões relativas ao estatuto da magistratura e à deontologia dos juizes, sobre todos os assuntos atinentes à quantificação anual do orçamento da justiça, à distribuição dos recursos pelos diversos tribunais e à organização, funcionamento e imagem pública dos órgãos judiciais¹.

Não obstante a clareza destas regras europeias, foi aprovada em França, em 2008, uma reforma constitucional que delas se desvia em inúmeros aspetos.

Em nome de uma pretensa luta contra o corporativismo dos juizes, mas efetivamente para facilitar o domínio sobre a justiça, em particular quando os casos judiciais possam suscitar inquietação, o anterior Presidente da República instituiu o princípio da minoria de juizes e procuradores em cada uma das duas formações do Conselho.

Enquanto que, anteriormente, encontrávamos, em cada formação, uma maioria de magistrados (6 em 10), a nova composição conta com 8 não magistrados (2 designados pelo Presidente da República, 2 pelo Presidente do Senado, 2 pelo Presidente da Assembleia Nacional, 1 advogado designado pelo Conselho Nacional das Ordens dos Advogados e 1 membro do *Conseil d'Etat* designado por este alto órgão jurisdicional). Apenas 7 magistrados são agora membros do CSM francês, na formação competente em relação aos

¹ Artigo 1.3 da carta europeia sobre o estatuto dos juizes; artigo 13 da magna carta dos juizes europeus; artigos 26 a 29 da recomendação 2010/12 do Conselho da Europa.

juizes: o primeiro presidente da *Cour de Cassation*, que preside ao CSM, 1 membro da *Cour de Cassation*, 1 primeiro presidente da *Cour d'Appel* e 1 presidente de tribunal eleitos pelos seus pares e, por fim, 3 magistrados judiciais eleitos pelos seus pares.

Para além da apontada minoria, que merece a maior censura, esta composição coloca um outro problema, o da sobrerrepresentação da hierarquia judiciária. Enquanto que os lugares superiores se reconduzem a perto de 300 magistrados (cerca de uma centena de membros da *Cour de Cassation*, 36 primeiros presidentes e 165 presidentes), sendo representados por quatro membros, já os 6000 juizes são representados por apenas três eleitos.

No que respeita aos membros não magistrados, e ainda que as personalidades até agora indicadas sejam de grande qualidade (quase sempre universitários ou investigadores), não é exigida qualquer garantia de competência ou conhecimento do mundo judiciário. Apenas é possível uma audição pelas comissões parlamentares e um eventual veto por maioria qualificada de dois terços.

Apenas as formações disciplinares são compostas em paridade, para evitar fortes críticas que proviriam da Europa.

Foi promovida em 2012, pelo atual Presidente da República, uma nova reforma pensada para corrigir estas inconsistências. Infelizmente, acabou sepultada pelos esforços conjugados da anterior Ministra da Justiça e da oposição no Senado.

A recente decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (no caso Ramos Nunes de Carvalho e Sá contra Portugal), de 21 de junho de 2016, que tratou, designadamente, da composição do CSM português, é, ainda, demasiado recente para ter consequências práticas em França.

Contudo, uma parte dos fundamentos desta decisão dá-nos alguma esperança. Pode-se, efetivamente, ler que «*para determinar se um tribunal pode dizer-se «independente» para os efeitos do artigo 6, §1, há que ter em conta, designadamente, a forma de designação e a duração do mandato dos seus membros, bem como a existência de proteção contra pressões exteriores, havendo também que apurar se apresenta ou não uma aparência de independência*», mas também que «*a presença, entre os membros de um tribunal, de magistrados que ocupem pelo menos metade dos lugares, entre os quais o de presidente, o qual intervenha com voz preponderante, confere uma certa garantia de imparcialidade*». Por fim, o Tribunal conclui que «*os juizes formam (...) uma minoria dos membros da formação que examinou o caso da queixosa*» e, após ponderar que «*esta situação, quanto ao Conselho Superior da Magistratura Português, é problemática face ao artigo 6, §1 da Convenção*», sublinha «*por outro lado, com apreensão, que, no sistema jurídico português, a lei não impõe qualquer particular exigência quanto à qualificação dos membros não juizes do CSM*».

São muitos argumentos pertinentes, que não deixámos de apresentar durante as sucessivas reformas constitucionais. Sem qualquer resultado, até à data. Resta-nos, infelizmente, aguardar por uma condenação da França!

Para além dos problemas quanto à sua composição, o CSM francês padece de uma grave falta de meios de ação. Na verdade, fica reduzido, em 90% dos casos, a um papel meramente consultivo.

Todos os magistrados do Ministério Público (independentemente da sua posição na hierarquia) são nomeados por proposta do Ministro da Justiça, não apresentando o CSM mais do que um mero parecer, que o Ministro pode ou não seguir (ainda que a objetividade obrigue a reconhecer que, desde 2007, todos os pareceres foram escrupulosamente seguidos). Os magistrados dos lugares mais elevados do Ministério Público, tal como, de resto, o diretor da escola da magistratura, são até designados pelo Conselho de Ministros, o que simboliza o fortíssimo laço que se teceu entre o poder executivo e a autoridade judiciária!

Para os juízes, a situação é sensivelmente diferente. O CSM «judicial» é exclusivamente competente para a escolha dos membros da *Cour de Cassation*, primeiros presidentes de *Cour d'Appel* e presidentes. Para tanto, no quadro de um procedimento transparente e que respeita o contraditório, abre os concursos, pré-seleciona os candidatos aptos, procede à sua audição e propõe a nomeação ao Ministro e ao Presidente da República, que têm, então, competência vinculada. Para todos os outros magistrados judiciais, é o Ministro que propõe ao Conselho as nomeações e promoções. Mas, ao contrário do CSM «do Ministério Público», o parecer do CSM «judicial» impõe-se ao Ministro. Progressivamente, o CSM conseguiu, até, alargar o seu poder. Embora não possa substituir quem foi proposto (para que seja nomeado outro magistrado que lhe pareça mais apto), pode apresentar recomendações e informações, incentivando o Ministro a propor o magistrado no movimento subsequente.

Por último, o CSM francês está impedido, após a reforma constitucional de 2008, de espontaneamente tomar posição sobre os grandes assuntos que interessam à Justiça. Não pode pronunciar-se publicamente, a não ser por solicitação do Ministro da Justiça ou do Presidente da República, o que raramente acontece! Também não é consultado sobre questões orçamentais. Uma última reforma, ainda não definitivamente aprovada, visa, inclusivamente, retirar-lhe competências em matéria de deontologia, em favor de uma comissão *ad hoc*, de composição incerta, instituída à margem do CSM.

I.2. Um estatuto social melhorado

Enquanto que as garantias constitucionais apresentam falhas, o estatuto social do juiz francês, em contrapartida, melhorou consideravelmente desde 2001.

Percecionada durante muito tempo como uma função preponderantemente honorífica, a profissão de juiz evoluiu profundamente, principalmente após a criação, em 1970, de uma escola da magistratura, que permitiu diversificar a origem socioprofissional dos magistrados.

Por sua vez, as perspetivas de carreira tornaram-se melhores. A fase inicial, que corresponde a salários relativamente médios, foi encurtada. Ao fim

de 7 anos de exercício de funções, todos ou quase todos os juízes se podem tornar vice-presidentes de um tribunal ou passar a exercer funções na *Cour d'Appel*, beneficiando de melhores condições e evolução da carreira mais linear.

Os vencimentos foram, do mesmo passo, revalorizados, graças aos esforços da *Union Syndicale des Magistrats*, o principal sindicato de juízes e procuradores em França (71% dos votos nas eleições de 2016).

Foram introduzidos, ainda, inúmeros acréscimos remuneratórios, sendo os mais importantes fixados para o de serviço de turno, noturno e durante o fim-de-semana.

Atualmente, após duas dezenas de anos de carreira, um juiz aufer, em França, cerca de 6300 euros líquidos (excluindo o imposto sobre o rendimento), o que, para a maioria, parece satisfatório.

Ao contrário de vários países europeus, por exemplo Portugal, os salários dos magistrados não tiveram qualquer diminuição durante a recente crise económica. Pelo contrário, beneficiaram de um aumento de 3% entre 2010 e 2012.

Ainda assim, dois problemas subsistem. Os últimos aumentos salariais foram desenhados no contexto de bonificações ditas «moduláveis», que são, verdadeiramente, prémios de desempenho. A percentagem de bonificação é atribuída anual e individualmente pelo primeiro presidente, no âmbito de um pacote global destinado ao seu tribunal. Se der mais a alguns, terá de dar menos a outros! O procedimento de atribuição é pouco transparente, os critérios pouco claros e os recursos quase inexistentes. Vale isto por dizer que o regime se encontra em contradição com as exigências europeias que proíbem este tipo de bonificação (artigo 55 da recomendação 2010/12), por colocar em causa a independência do juiz.

Em 2004, previu-se que a bonificação devia representar, no máximo, 8% do salário bruto anual, mas cifrou-se em 12% em 2011 (percentagem média), variando entre 0% e 18%. A pressão sobre os colegas está, assim, em níveis máximos, ainda que os presidentes, efetivamente, façam variar pouco os prémios.

O outro problema associado à multiplicação das bonificações (prémios de função, prémio modulável) é que elas acabam por representar mais de metade do que os magistrados recebem mensalmente, mas são consideradas apenas parcialmente no cálculo da pensão de reforma, o que conduz a um valor relativamente baixo das pensões dos juízes, frequentemente menos de metade do último salário que receberam!

I.3. Uma proteção estatutária insuficiente

Como vem sendo comprovado pelo relatório da CEPEJ a cada dois anos, a França integra os piores alunos da turma europeia, no que respeita ao valor relativo do orçamento da justiça, por referência ao PIB. Com cerca

de 7 mil milhões de euros por ano (valor que inclui o orçamento sempre crescente da administração penitenciária), o orçamento da Justiça em França é notoriamente insuficiente para permitir que os magistrados e oficiais de justiça possam dar uma resposta adequada face às suas múltiplas atribuições. Há muitas centenas de lugares de juízes, procuradores e oficiais de justiça por preencher, situação que conheceu um agravamento notório entre 2007 e 2012, em virtude de uma política minimalista de recrutamentos.

Tal falta de meios, não obstante todos os esforços dos profissionais para manter o sistema judiciário à tona de água, causou, inevitavelmente, grandes atrasos (sobretudo em matéria de procedimentos sociais) e mau funcionamento, designadamente em matéria penal e de acompanhamento de pessoas condenadas.

Embora sejam os principais responsáveis, inúmeros políticos, ultimamente, exibem o péssimo hábito de atacar diretamente os juízes, acusando-os, por exemplo, de serem responsáveis pela reincidência de um condenado em liberdade condicional (ou seja, antes do termo da pena) e pouco chamados à responsabilidade.

Sem dúvida que este fenómeno não ocorre apenas em França, mas a sua evolução exponencial, com o apoio de uma boa parte dos meios de comunicação social, deixa algumas interrogações. Sob pena de arriscar um incidente de recusa, o magistrado cuja atuação é questionada não pode defender-se. O CSM levou a cabo uma reflexão tendo em vista encontrar soluções que assegurem melhor comunicação destinada à opinião pública, com um sentido pedagógico e de apelo aos princípios essenciais em matéria de justiça num sistema democrático. Essa tarefa foi confiada aos *chefs* dos *Cours d'Appel* e dos *Tribunaux*. Alguns exemplos recentes parecem demonstrar uma evolução que se revela positiva e adequada a minorar as polémicas.

Não obstante, é de lamentar que inúmeros ataques pessoais de políticos contra os juízes permaneçam sem resposta, designadamente penal. Se as incriminações existem no Código Penal (ofensa a magistrado, descrédito lançado sobre uma decisão da justiça), são raros os casos de perseguição criminal e condenação.

II. INQUIETAÇÕES NO PLANO EUROPEU

II.1. Um sentimento generalizado de agravamento da situação na Europa

Participando nas reuniões da União Internacional de Magistrados e da Associação Europeia de Juízes, a partir de 2006, pude acompanhar uma evolução inquietante. Nos últimos 10 anos, recebemos cada vez mais pedidos de associações que, nos respetivos países, se deparam com dificuldades em matéria de respeito pelas regras fundamentais de funcionamento de uma justiça independente e imparcial.

A AEJ teve, de resto, que adaptar as suas práticas e a sua organização para responder melhor àquelas solicitações, criando, por exemplo, um grupo de trabalho *ad hoc* encarregado de analisar os pedidos das associações, assegurar-se de que são bem fundadas e propor ao comité de presidência ou ao conselho central a adoção das ações mais apropriadas.

1. O trágico exemplo turco

Como não começar por evocar o trágico e recente exemplo turco? Há alguns anos, na verdade desde que juízes e procuradores, em finais de 2013, começaram a conduzir investigações que visavam pessoas próximas de quem, então, ocupava o lugar de primeiro-ministro da Turquia, multiplicaram-se as pressões e as violações das regras europeias.

Após a criação de uma associação próxima do poder e a pura e simples manipulação, em 2014, das eleições para o Alto Conselho dos Juízes e Procuradores (ACJP), o poder turco não cessou de implementar medidas anti-juízes:

- graves violações da regra da inamovibilidade: alguns magistrados foram transferidos duas vezes no mesmo ano (maioritariamente para zonas próximas da fronteira síria, ou seja, perigosas) sem que tenham solicitado essa transferência;
- instauração de inúmeros processos disciplinares sem fundamento real;
- perseguições penais e encarceramento de juízes e procuradores sem dedução de uma acusação clara contra si;
- demissão compulsiva do presidente em exercício da YARSAV (associação turca de juízes e procuradores) das funções que exercia no *Conseil d'Etat* e sua prisão subsequente; e
- proibição de deslocação, designadamente de participação no congresso da AEJ, dos representantes da YARSAV.

O golpe de Estado de meados de julho de 2016 permitiu ao poder instalado completar o seu plano de destruição do sistema judiciário turco e, efetivamente, pôr fim a qualquer pretensão de independência. Ao demitir cerca de 3000 magistrados e prender mais de 2000, sem qualquer acusação pessoalmente dirigida e sem permitir a defesa dos visados, ao tomar a decisão de dissolver a associação YARSAV, a única associação de juízes e procuradores realmente independente e como tal membro da AEJ e da UIM, o poder turco ultrapassou todos os limites aceitáveis.

Nos dias de hoje, o Estado de Direito desapareceu, claramente, da Turquia.

A mobilização das últimas semanas esteve ao nível do desafio. As pressões internacionais são inúmeras. As associações de juízes na Europa decidiram unir forças para defender os seus valores comuns e salvar os nossos

colegas. Com os meios de que dispomos, fizemos muito. Mas estamos conscientes de que se inicia um longo combate para, antes de mais, conseguir a libertação dos juízes e proteger a sua vida, e, mais tarde, conseguir a anulação das decisões de demissão das suas funções.

2. As violações estatutárias da independência

A situação turca, por trágica que seja, não deve fazer esquecer outras violações recentes.

Na Hungria, o Conselho Superior da Magistratura, que constituía, até então, um exemplo a seguir, foi profundamente posto em causa. A concentração do poder em matéria de nomeação nas mãos de uma só pessoa, qualquer que seja o eminente lugar que ocupa na organização judiciária, as condições (muito politizadas) da sua nomeação e o fim da exigência de um parecer conforme do Conselho sobre as propostas que lhe são feitas colocam em causa princípios internacionalmente reconhecidos.

Na Sérvia, o processo de renomeação de juízes que foi posto em marcha e permitia, em condições nada transparentes, demitir centenas deles foi, felizmente, revogado pelo Tribunal Constitucional sérvio, após um longo combate da associação nacional, apoiada pelas associações europeias de juízes, incluindo a AEJ.

Na Ucrânia, foram promulgadas sucessivas leis ditas «de lustração». A pretexto de uma pretensa filiação no antigo regime, e sem qualquer referência a eventuais compromissos individuais, os magistrados demitidos das suas funções são já na ordem das centenas. Paralelamente, as virulentas críticas de políticos conduziram a que cidadãos agredissem fisicamente alguns juízes, sem que lhes fosse disponibilizada a necessária proteção, não sendo esses ataques seguidos de quaisquer procedimentos sérios em resposta. As pressões sobre o governo ucraniano oriundas de toda a Europa, os relatórios muito desfavoráveis da comissão de Veneza e do CCJE, bem como as deslocações das delegações da AEJ a Kiev, parecem ter gerado os seus frutos e melhoraram aquela situação, mas não, ainda, o suficiente.

Na Bélgica, foi a propósito de uma grande reforma do mapa judiciário que a questão da inamovibilidade dos magistrados foi posta em cima da mesa. Ao suprimir certas jurisdições e alargar muito substancialmente o âmbito das demais, o poder belga, numa lógica essencialmente orçamental, fez com que inúmeros juízes se transformassem em «deslocados», ou seja, chamados a exercer funções, mais ou menos prolongadas, a dezenas ou mesmo centenas de quilómetros do seu domicílio profissional. As condições deste exercício fora da sede da jurisdição constituem, obviamente, instrumentos de pressão sobre o juiz.

Em Espanha, por fim, foi alterado o modo de designação dos membros do *Consejo General del Poder Judicial*, suscitando dúvidas. Enquanto que as regras internacionais advogam uma eleição dos membros magistrados pelos

seus pares, a última reforma em Espanha previu a designação pelo Parlamento, com base em listas apresentadas pelos juízes. Sucede que estas eram tradicionalmente apresentadas pelas organizações profissionais de magistrados, o que assegurava uma representação no Conselho conforme à efetiva composição do corpo de profissionais. Todavia, decidiu-se ampliar as condições que permitem aos juízes apresentar candidatos. 25 proponentes juízes (e já não 220, como anteriormente) possibilitam, a partir de agora, a apresentação de um candidato, o que inevitavelmente encorajará a designação de magistrados mais politizados e menos representativos do corpo de juízes. Os protestos e críticas apresentados, designadamente pela AEJ, não tiveram, infelizmente, o sucesso desejado.

Outros exemplos de mau funcionamento, na Eslováquia (intervenção dos serviços secretos no processo de nomeação dos juízes), na Polónia (alteração da composição do Tribunal Constitucional) ou no Luxemburgo (desrespeito pelas garantias de inamovibilidade) podiam ser referidos. Eles mostram que a tendência de questionar a autoridade e a independência do poder judicial está muito generalizada na Europa.

3. As violações relativas ao estatuto pessoal do juiz

A segunda dimensão dos ataques contra os magistrados diz respeito ao estatuto pessoal do juiz, designadamente às condições da sua remuneração.

Com a crise económica, em inúmeros países, verificaram-se diminuições substanciais dos salários e pensões de reforma. Os exemplos mais marcantes são os da Lituânia, Grécia e Portugal. Mas evoluções semelhantes, se bem que menos impressionantes, ocorreram em Espanha, na Islândia, em Israel, em Itália, na Eslovénia, na Roménia, na Polónia, na Ucrânia, na Croácia, na Hungria e na Bulgária.

O artigo 6.1 da Carta Europeia Sobre o Estatuto dos Juízes prevê que *«o exercício a título profissional da função judicial dá lugar a uma remuneração do juiz (...) cujo nível é fixado de forma a que este fique ao abrigo de pressões que visem influenciar o sentido das suas decisões e, em geral, a sua atividade jurisdicional, assim afetando a sua independência e a sua imparcialidade»*.

A Recomendação 94/12 do Conselho da Europa estabelece, até, a conveniência de *«garantir que o estatuto e a remuneração dos juízes esteja à medida da dignidade da sua profissão e das responsabilidades que assumem»*.

Compreendem-se bem os efeitos negativos de uma diminuição substancial dos salários dos juízes, que é de molde a abrir a porta a atos de corrupção.

Em diversas resoluções aprovadas entre 2008 e 2012, a AEJ teve a ocasião de relembrar que *«a remuneração dos juízes não pode ser objeto de uma redução proporcionalmente superior à que for aplicada à generalidade dos funcionários públicos, sob pena de violação do princípio da igualdade, consagrado como princípio geral do direito, e até mesmo na situação de crise*

económica os poderes executivo e legislativo dos diferentes Estados devem ter presente o perigo que representa, para a independência dos juizes e a boa administração da Justiça, uma diminuição grave dos salários que possa comprometer objetiva e subjetivamente as suas funções».

Outras questões se colocam, ainda, na Europa, designadamente na Hungria, quanto aos valores das pensões de reforma fixadas aos antigos magistrados.

Aquando de uma reflexão levada a cabo em 2006 sobre este problema, a AEJ declarou o seguinte: *«um motivo geral de inquietação é a situação dos juizes após a cessação de atividade (...). Diz-se, frequentemente, que, após a cessação da sua atividade, o juiz deve ser tratado da mesma forma que todos os outros cidadãos de um dado país. Este argumento desconsidera a decisiva questão de que a garantia de um futuro assegurado, no plano financeiro, durante a reforma é um fortíssimo estímulo à independência durante o período em que o juiz exerce funções».*

Recordando esta vertente e apoiando-se no artigo 6.4 da Carta Europeia Sobre o Estatuto dos Juizes, a qual prevê que *«o estatuto assegura ao juiz ou à juíza que atingiram a idade legal de cessação das suas funções, após as terem exercido, a título profissional, durante um período determinado, o pagamento de uma pensão de reforma cujo nível deve ser o mais próximo possível da última remuneração da atividade jurisdicional»*, a AEJ condenou, com firmeza, em 2007, um projeto de lei húngaro que diminuía substancialmente o valor das pensões de reforma dos magistrados e unicamente as destes.

II.2. Para um conhecimento mais profundo dos problemas

Os exemplos europeus que referimos mostram bem que a nossa proteção e o estatuto que nos é concedido são, ainda, frágeis. A perceção da evolução no plano europeu, no entanto, não se mostra, ainda, suficientemente definida.

A UIM, em virtude da alteração dos seus estatutos em 2012 e da criação de um procedimento dito de *«monitoring das associações»*, criou instrumentos para melhor compreender, ao nível de cada um dos seus grupos regionais, os problemas das instituições judiciais.

Nos termos do artigo 13, alínea 7, do seu regulamento interno, *«em cada período de cinco anos, e pela primeira vez em 2015, cada associação membro deve entregar um relatório sumário sobre a sua situação».*

A comissão *ad hoc* formada em 2014 e presidida por José Igreja Matos, vice-presidente da UIM e atual Presidente da AEJ, completou recentemente os seus trabalhos².

² <http://www.iaj-uim.org/fr/news/2016-monitoring-procedure-report-published-in-our-web-site/>

41 das 44 associações-membros do grupo europeu responderam ao questionário. É preocupante constatar que apenas 5 associações europeias indicaram que a situação da Justiça no seu país melhorou nos últimos 5 anos, enquanto 18 afirmaram que ela piorou e outros tantos que permaneceu estável.

As críticas mais relevantes dizem respeito à insuficiente orçamentação na Justiça (18/41), volume de trabalho excessivo e condições de trabalho degradadas (14/41), violações da independência, ligadas, designadamente, a pressões de políticos (11/41), problemas em matéria de salários e pensões de reforma (13/41), dificuldades quanto à independência interna (8/41), falta de confiança no sistema judicial (7/41) e, por fim, problemas de gestão dos tribunais (5/41), de segurança dos juízes (2/41) e de comunicação com os *media* e a sociedade civil (3/41).

O que mais surpreende neste estudo mundial é a diferente perceção de um continente para o outro. Enquanto a situação se parece agravar na Europa, por efeito da crise e do aumento do populismo, parece, pelo contrário, melhorar em África, por exemplo.

O estudo deve, em todo o caso, guiar o trabalho a ser desenvolvido nos próximos anos, no âmbito da UIM.

III. OS COMBATES QUE IMPORTA TRAVAR

III.1. Uma tarefa importante das associações de juízes europeias

Existem inúmeras regras reconhecidas internacionalmente. Elas destinam-se a determinar, no interesse dos juízes e procuradores, mas também dos utentes da justiça, um conjunto de direitos e deveres destinados a preservar a independência e a imparcialidade.

Neste âmbito, podemos referir:

- textos aprovados no âmbito da ONU desde 1966, com destaque para os princípios fundamentais sobre a independência da magistratura, aprovados em 1985;
- a Recomendação 94/12 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, elaborada em 1994 e atualizada em 2010 (Recomendação 2010/12 sobre os juízes: independência, eficiência e responsabilidades);
- a Carta Europeia Sobre o Estatuto dos Juízes, elaborada pelo Conselho da Europa, em 1998;
- os diferentes pareceres (*opinions*) do Conselho Consultivo dos Juízes Europeus produzidos desde 2001, com destaque para a «Magna carta dos juízes europeus», compilação dos mesmos divulgada em 2010;
- os princípios de Bangalore sobre a condução dos processos (2002) e a Resolução 2006/23 do Conselho Económico e Social das Nações Unidas;

- o relatório da Comissão de Veneza sobre a independência do sistema judicial (*opinion* n.º 494/2008) ;
- as recomendações de Kiev sobre a independência judicial no Leste Europeu, aprovadas em 2010; e
- os pareceres da Rede Europeia dos Conselhos de Justiça.

Outras associações, como a Associação de Juízes da *Commonwealth*, também aprovaram regras destinadas a assegurar a independência do sistema judicial (designadamente, a «Declaração das Cataratas de Victoria» em 1994 e o Estatuto dos Magistrados da *Commonwealth* em 2013)³.

A UIM e a AEJ trabalharam, desde há muito, sobre aquilo que, para estas organizações, são as garantias mínimas indispensáveis para uma justiça independente, imparcial e com qualidade. Assim, entre 1993 e 1995, as diferentes secções regionais da UIM aprovaram documentos que estabelecem um Estatuto do Juiz⁴. Alguns anos mais tarde, em 1999, após um longo trabalho de reflexão, o Conselho Central da UIM, por altura da sua reunião de Taiwan, aprovou uma Carta Universal sobre o Estatuto dos Juízes⁵.

O trabalho sobre os padrões mínimos indispensáveis foi desenvolvido, principalmente, no âmbito da primeira comissão de estudos da UIM, que teve oportunidade de se debruçar sobre diversos assuntos de interesse⁶. Paralelamente, diferentes grupos regionais, bem como o Conselho Central da UIM, aprovaram inúmeras resoluções que se referem a esses padrões (*standards* mínimos), erguendo, a pouco e pouco, um corpo de regras próprias da nossa organização.

No momento em que, em inúmeros países, os direitos dos magistrados são postos em causa, os juízes são atacados e os procuradores criticados, a atualização da Carta Universal Sobre o Estatuto dos Juízes aprovada em 1999 tornou-se uma necessidade. Um grupo de trabalho, ao qual tive a honra de presidir, foi constituído em 2015. A nova Carta deverá vir a ser aprovada em 2017.

Para além dos pontos essenciais que dizem respeito aos direitos e deveres dos magistrados, a Carta deverá incidir, em particular, sobre a com-

³ Para uma leitura exaustiva de fontes, v. <http://www.icj.org/themes/centre-for-the-independence-of-judges-and-lawyers/international-standards/>

⁴ — «Carta [Europeia] Sobre o Estatuto dos Juízes» adotada pela Associação Europeia de Juízes em 1993 <http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/01/Statuto-Giudice-EAJ.pdf>

— «Estatuto do Juiz Ibero-americano» (Estatuto del Juez iberoamericano) adotado em 1995 pelo grupo ibero-americano da UIM. <http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/01/Estatuto-del-juez-iberoamericano.pdf>

— «Estatuto do Juiz em África (Statut du juge en Afrique), adotado em 1995 pelo grupo africano da UIM <http://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2013/06/Statuto-Giudice-AFR.pdf>

⁵ <http://www.iaj-uim.org/fr/statut-universel-du-juge/>

⁶ <http://www.iaj-uim.org/fr/document-author/1-commission-d-etude-statut-des-magistrats/?orderby=title&order=asc%2F>

posição e poderes dos Conselhos de Justiça, a proteção do juiz e os meios de assegurar o respeito pelas suas decisões, a administração dos tribunais e a organização da distribuição dos processos entre os juízes, a liberdade de expressão e o direito de associação.

Os problemas relativos ao recrutamento, promoção e inspeção de juízes serão igualmente tratados uma vez que condicionam, em grande medida, o exercício quotidiano da nossa profissão. Por fim, a reafirmação de exigências éticas, essenciais para melhorar a imagem da sociedade civil sobre os magistrados, bem como a necessidade de construir uma base deontológica, deverão juntar-se às regras que, até agora, considerámos essenciais.

Estas normas são imprescindíveis e uma associação mundial de juízes, como é o caso da UIM, deve ostentar os seus próprios valores. Todavia, há todo um outro trabalho, consideravelmente mais ambicioso, que aguarda por todos os juízes. Perante um mundo político que raramente nos valoriza, devemos ponderar qual o motivo pelo qual estes valores reconhecidos internacionalmente acabam por ser tão fortemente restringidos pelos Estados.

III.2. Rumo a regras mais vinculativas?

Muito trabalho foi feito, ao longo de 20 anos, para impor, na Europa, um conjunto de valores comuns, de princípios intocáveis que devem guiar os Estados em matéria de Justiça.

Tais normas, embora sejam essenciais, não têm força vinculativa.

No plano da União Europeia

A União Europeia fixou, desde há muito, exigências — incluindo em matéria de justiça — aos países que a ela pretendam aderir. Existem, desde 1993, para os Estados candidatos, critérios rigorosos a respeitar, ditos «critérios de Copenhaga», alterados no Conselho Europeu de Madrid (1995) e, mais tarde, no Tratado de Lisboa (2007).

No contexto das negociações tendo em vista a adesão, na matéria dos capítulos 23 (sistema judiciário e direitos fundamentais) e 24 (justiça, liberdade e segurança), exige-se aos países do alargamento que estabeleçam um sistema social assente no Estado de Direito. As negociações abrangem, assim, inúmeros aspetos ligados à justiça. Com efeito, para além da exigência «*de instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de Direito, os Direitos do Homem, o respeito e a proteção das minorias*», prevê-se que os Estados que pretendam aderir à UE devem, designadamente, criar e manter condições para que seja «*assegurada a independência e a imparcialidade do seu sistema judicial*», e garantir «*o acesso à justiça, a existência de procedimentos judiciais equitativos, o financiamento adequado dos tribunais e a formação dos magistrados e dos profissionais forenses*».

Afirma-se, claramente, no capítulo 23, que os Estados candidatos devem comprometer-se firmemente a «*eliminar quaisquer interferências exteriores sobre o sistema judicial e atribuir-lhe recursos financeiros e meios de formação adequados*».

Estas exigências levaram os últimos países que aderiram à UE a adaptar o seu sistema judicial, prevendo, designadamente, Conselhos de Justiça compostos maioritariamente por magistrados e dotados dos mais amplos poderes (veja-se o exemplo croata).

Tais disposições, infelizmente, não têm carácter vinculativo após a adesão do Estado. Na Hungria, na Eslováquia e até mesmo em França, as reformas aprovadas recentemente não se mostram conformes às exigências europeias, pelo que esses países não poderiam, provavelmente, ser admitidos se fossem novamente candidatos à adesão.

Por outro lado, com exceção das questões financeiras e do sistema de pensões (que estão a coberto de textos europeus vinculativos), nada permite ao Tribunal de Justiça da União Europeia ou aos órgãos executivos da UE objetar às evoluções regressivas aprovadas pelos Estados. Esta situação, que também atenta contra os princípios democráticos desses países, representa, ainda, um obstáculo ao reconhecimento mútuo das decisões da Justiça nos diferentes Estados da União Europeia.

Foi neste conspecto que, em 2013, em Saint-Gall (Suíça), a AEJ lançou o apelo a uma justiça de qualidade, eficiente e independente na Europa.

Ali podemos ler que «*embora a organização do sistema judicial deva ser inteiramente entregue aos Estados-Membros, o Painel de Avaliação Judicial Europeu sublinha a necessidade de estabelecer princípios europeus destinados a garantir o funcionamento dos sistemas judiciais nacionais. A independência e o estatuto do poder judicial dos Estados-Membros não podem ficar inteiramente dependentes do legislador nacional — os 14 últimos anos mostraram, efetivamente, que nem sempre tomaram em conta, com toda a profundidade, a sua responsabilidade quanto à promoção da eficiência dos respetivos sistemas judiciais*».

A União Europeia parece determinada a tomar a rédea destas matérias, no âmbito do processo pós-Estocolmo e do programa de reformas 2014/2020. Foram mesmo organizados, em Bruxelas, em novembro de 2013, os «Encontros da Justiça», porém muito dececionantes. Por outro lado, depois da renovação da Comissão Europeia, em 2014, foram raros os projetos em matéria de Justiça que lograram despontar. Com ressalva do desenvolvimento (muito hipotético) da figura do procurador europeu e da implementação do «Justice Scoreboard», muito depreciado por privilegiar os aspetos quantitativos em detrimento dos qualitativos e por ser tributário de uma abordagem de «ranking» (abandonada pela CEPEJ nos últimos anos), não se encontra qualquer reflexão significativa no plano institucional.

As pressões exercidas atualmente pelos órgãos da União Europeia sobre o governo polaco, tendo em vista forçá-lo a retroceder nas reformas recentemente aprovadas quanto à composição e poderes do Tribunal Constitucional,

acabam por representar, apesar de tudo, um primeiro passo que parece avançar na direção certa.

Resta saber se a vontade política e as contingências diplomáticas permitirão à Europa fazer respeitar os seus próprios valores!

No plano do Conselho da Europa

O trabalho desenvolvido pelos diferentes órgãos do Conselho da Europa é extremamente importante. Os estudos da CEPEJ, os pareceres do CCJE e do CCPE, as recomendações da Comissão de Veneza e as averiguações do GRECO contribuem para a reflexão sobre a independência judicial e definem, passo a passo, regras incontornáveis destinadas a assegurar, em todos os países europeus, uma justiça realmente imparcial e independente, dotada de meios bastantes para que possa operar no interesse dos seus destinatários. Há, certamente, que prestar homenagem a estes trabalhos e a todos o que para eles contribuíram.

A única debilidade destas regras é, uma vez mais, o seu valor não vinculativo. Mas este estado de coisas parece estar prestes a ser alterado. Após a atualização, em 2010, da recomendação 94/12 sobre a independência, eficiência e o papel dos juízes, estabeleceu-se um novo ciclo de reflexão, que o Conselho da Europa iniciou por ocasião da conferência de alto nível dos Ministros da Justiça dos Estados-Membros do Conselho da Europa, que teve lugar em Sófia (Bulgária), em abril de 2016, no qual se discutiu um plano de ação sobre o reforço da independência judicial e da imparcialidade⁷.

O Secretário Geral do Conselho da Europa, Thorbjørn Jagland, declarou, nessa sequência: *«É fundamental que a independência e a imparcialidade do poder judicial existam de facto e tenham garantia jurídica. Mostra-se, ainda, essencial preservar, ou até mesmo restaurar, a confiança dos cidadãos na justiça. Estas medidas visam propagar uma cultura de respeito pela independência e pela imparcialidade da justiça, imprescindível numa sociedade democrática assente nos Direitos do Homem e no Estado de Direito»*.

Entre os objetivos fixados, podemos referir:

- a criação de mecanismos que permitam aos Estados-Membros dar pleno cumprimento às suas obrigações decorrentes da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, garantindo o acesso a um tribunal independente e imparcial;
- o aperfeiçoamento ou estabelecimento de garantias jurídicas formais de independência e imparcialidade do poder judicial e a criação de estruturas, políticas e práticas indispensáveis ao respeito destas garantias e ao bom funcionamento do poder judicial;

⁷ Plano de Ação do Conselho da Europa 2016, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806442b9>

- a proteção e o reforço da justiça, na sua relação com os poderes executivo e legislativo;
- o reforço da independência do Ministério Público; e
- a reafirmação da confiança dos cidadãos na justiça, incluindo a consideração, na composição dos tribunais e do sistema judicial, da sociedade no seu todo.

O plano de ação assenta em três eixos, que se desdobram numa série de medidas: proteger e reforçar a justiça nas suas relações com os poderes executivo e legislativo; proteger a independência dos juízes a título individual e zelar pela sua imparcialidade; reforçar a independência do Ministério Público.

O futuro dirá se esta reflexão transversal e indispensável dará os seus frutos numa Europa fragilizada. Só podemos desejá-lo e acompanhar os próximos desenvolvimentos, o que a AEJ não deixará de fazer.

CONCLUSÃO

É evidente que o estatuto do juiz, em França e na Europa, não está integralmente realizado. Foram travados muitos combates. Outros estão por travar.

No contexto político incerto com que nos deparamos, no contexto da crise económica persistente, de atentados terroristas e de crescimento do populismo e do sectarismo, o papel da Justiça só pode alargar-se, ela que, tradicionalmente, regula a sociedade e dirime os conflitos.

Dar à Justiça os meios suficientes para que funcione é, hoje, ainda mais essencial do que ontem. Proporcionar aos cidadãos confiança na Justiça do seu Estado e nos juízes que a ministram é imperioso.

Cada vez mais, em todos os países, a independência dos juízes constitui, para todos nós, um dever moral. Este combate não se poderá ser travado por cada um no seu Estado. Numa sociedade global, é ao nível global que devemos agir.

A UIM e a AEJ fazem-no. O combate será difícil. A situação vai avançando, embora lentamente, muito lentamente! Mas o certo é que mais ninguém, para além de nós mesmos, pode construir e defender o nosso estatuto, a nossa conceção da democracia e a necessária independência dos juízes.

Não esperemos dos políticos que a independência nos seja oferecida de bandeja. Agarremo-la!

(Paris, 27-07-2016)