

Justiția în Portugalia: angajarea ideologică și cuceririle democratice

Antonio Cluny
Procuror General Adjunct,
Parchetul Tribunalului Suprem al Portugaliei,
Membru în Biroul MEDEL

L'actuelle organisation judiciaire portugaise est le reflet de concessions contradictoires résultant de son engagement idéologique du côté des forces politiques qui, tout de suite après la Révolution démocratique de 25 avril 1974, ont démocratisé l'appareil judiciaire portugais.

D'une part, si une des ambitions des forces politiques démocratiques qui s'opposaient au régime fasciste portugais était la conquête d'une justice indépendante du pouvoir politique, - c'était une priorité dans tous les projets de l'opposition -, la réflexion sur la concrétisation formelle d'un tel objectif était insuffisante. Curieusement, ce furent les secteurs réformateurs de l'ancien régime, dont le parti Social Démocrate est le principal l'héritier politique, qui se penchèrent le plus sur cette matière, précisément parce qu'elle leur était indispensable pour la réforme de l'Etat et pour donner l'image de renouvellement qu'ils prétendaient alors donner.

Mais d'autre part, la magistrature se préoccupait peu de son rôle dans la structure de l'Etat, malgré les conditions politiques du moment, et elle se contentait de ne pas être l'objet de pressions directes, du moins dans les cas soumis à sa juridiction, particulièrement en matière civile, commerciale et criminelle de droit commun.

Organizarea judiciară portugheză actuală reflectă concesiile contradictorii generate de angajarea sa ideologică de partea forțelor politice care, imediat după Revoluția democratică din 25 aprilie 1974, au democratizat aparatul judiciar.

Pe de o parte, chiar dacă una dintre ambițiile forțelor politice democratice, opuse regimului fascist portughez, era obținerea unei justiții independente de puterea politică - aceasta fiind o prioritate prezentă în toate proiectele opoziției - totuși nu s-a reflectat suficient în ceea ce privește concretizarea unui astfel de obiectiv. În mod curios, cei care s-au aplecat cel mai mult asupra acestei chestiuni au fost reprezentanții sectoarelor reformatoare ale fostului regim, al căror principal moștenitor politic este partidul Social Democrat, tocmai pentru că era vorba despre o problemă indispensabilă pentru reformarea statului și oferirea unei imagini de reînnoire, așa cum pretindeau ei la vremea respectivă.

Pe de altă parte, însă, în pofida condițiilor politice de la vremea respectivă, magistratura era

puțin preocupată de rolul său în structura de stat, mulțumindu-se să nu facă obiectul unor presiuni directe, cel puțin în dosarele pe care le avea de judecat, în special în materie civilă, comercială și penală de drept comun.

Într-adevăr, magistrații nu aveau, în general, raporturi cu forțele fostului regim, decât cu prilejul proceselor politice din tribunalele extraordinare, numite „*Plenários*”, precum și pentru autorizarea începerii urmăririi penale împotriva anumitor oficialități sau a unor demnitari. În celelalte cazuri, acțiunile poliției politice, ale cenzurii și ale tuturor celorlalte organe comandate și manipulate de regim, îi permiteau guvernului să împiedice instanțele, cu excepția celor de natură politică sau extraordinară, să judece cauze politice sau sociale, ferindu-i astfel pe magistrații de problemele de conștiință în acest domeniu.

În plus, instanțele competente în dreptul muncii și în dreptul administrativ nici măcar nu făceau parte din organizarea instanțelor judiciare. Instanțele din dreptul muncii erau o simplă emanație a organizării corporatiste de

Datorită eforturilor depuse de Sindicatul Magistraților din Ministerul Public (S.M.M.P.), s-au putut obține: separarea efectivă dintre magistratura din instanțe și cea din Ministerul Public - cele două cariere devenind independente și paralele; prezența magistraților aleși de colegii lor în cadrul Consiliului Superior al Ministerului Public; accesul femeilor în magistratură; autonomia în raport cu Executivul și o modalitate de remunerare autonomă față de cea a funcționarilor.

stat, iar cele administrative, care aveau un rol limitat, erau formate din magistrați aleși direct de Guvern, majoritatea dintre ei neaparținând magistraturii judiciare.

Singurii care dispuneau de condiții cu adevărat corespunzătoare pentru a reflecta la aparatul judiciar erau avocații, o clasă profesională alcătuită dintr-un număr mare de elemente îndepărtate de regim sau cel puțin neutre, care au susținut chiar câteva reforme, fără să pună însă sub semnul întrebării întreg sistemul. De aceea nu ar trebui să ne

surprindă faptul că însuși programul Mișcării Forțelor Armate (M.F.A) propunea pe această temă câteva principii generale preluate de la Congresul opoziției Democrate de la Aveiro (1973) și din programul liberal al aripii reformatoare a vechiului regim. Prin urmare, acesta este fundalul pe care a avut loc, la 25 aprilie 1974, revoluția democratică a M.F.A., prin care s-a marcat o adevărată ruptură culturală și instituțională în societatea portugheză.

Tot în ceea ce privește perioada de dinainte de 25 aprilie, mai trebuie spus că recrutarea forțată a celor mai tineri dintre magistrați, pentru a servi ca ofițeri în războaiele coloniale din Africa, a contribuit la conștientizarea adevăratei naturi a aceluia regim. La universitate, participarea unora dintre aceștia la mișcarea studențească împotriva fascismului și a războiului colonial a format în rândul magistraturii, în ultimii ani ai fostului regim, o nouă și veritabilă conștiință politică.

Adaptarea structurii parchetului la noua realitate democratică

Înainte de 25 aprilie 1974, chiar și legal, era imposibilă constituirea de asociații sindicale de

magistrați - de judecători sau de reprezentanți ai Ministerului Public. Acest drept a început să existe o dată cu intrarea în vigoare a decretului-lege din 18 iunie 1974, care, la articolul 7, prevedea că *toți magistrații și funcționarii din justiție se pot întruni sau asocia, în mod liber, pentru apărarea propriilor interese*. Cu toate acestea, încă din mai 1974, au avut loc câteva întruniri ale delegaților și sub-delegaților Procurorului Șef - acesta este echivalentul, în portugheză, pentru „procurori” - iar primul congres al procurorilor s-a ținut în octombrie, fapt determinant pentru crearea, în 1975, a Sindicatului Procurorilor (S.D.P.R).

Adaptarea structurilor Parchetului la noua realitate democratică, necesitatea luării în considerare a reformelor din cadrul instanțelor în materie de apărare a drepturilor fundamentale ale cetățenilor, precum și nevoia de concretizare a aspirațiilor profesionale legitime ale magistraților au făcut indispensabilă înființarea unui organism de reprezentare a Ministerului Public. În cele din urmă, în februarie 1979, S.D.P.R. s-a transformat în Sindicatul Magistraților din Ministerul Public, al cărui statut a fost publicat în nr. 30 al Buletinului Muncii și Ocupării forței de muncă, apărut în același an.

Încă de la înființare, în cadrul Sindicatului Magistraților din Ministerul Public se regăsesc toate nivelurile ierarhice din această instituție, adică auditori de justiție, procurori, procurori șefi și procurori generali adjuncți. În paralel, judecătorii au creat Asociația Sindicală a Magistraților de Scaun Portughezi, a cărei conducere, din motive de ordin sociologic și politic, a fost mult timp formată din judecători cel puțin conservatori.

Situația se explică prin faptul că aproape nici unul dintre magistrații de scaun nu a fost pus sub semnul întrebării în cursul perioadei revoluționare. În schimb, ministerul public era marcat de faptul că membri săi cei mai tineri fuseseră încorporați în armată: cariera de procuror nu era, ca în prezent, o carieră autonomă, ci era doar o anticameră a magistraturii de scaun. Pe de altă parte, în timp ce cadrele ministerului public erau reprezentate de tineri ieșiți de pe băncile universității, influențați de mișcarea asociativă studențească și formați în spiritul luptei împotriva regimului, precum și de elemente care participaseră ca ofițeri militari la acțiunile M.F.A., cadrele magistraturii de scaun, mai în vârstă, datorită unei cariere foarte lungi, erau încă persoane de

formație și cultură conformistă, recrutate în timpul regimului și după regulile acestuia.

Asemenea diferențe au fost determinante, nu numai în epoca post-revoluționară, ci și mult timp după, astfel putându-se explica divergențele de orientare și de activitate sindicală dintre organizația ministerului public, pe de o parte, și cea a magistraturii de scaun, pe de altă parte. Pentru o vreme, diferențele respective se vor reflecta, într-o oarecare măsură, și în ceea ce privește recrutarea membrilor celor două corpuri de magistratură. Chiar dacă persistă, însă, anumite diferențe de orientare, cele două structuri s-au apropiat încetul cu încetul.

Într-adevăr, noii magistrați au determinat mișcarea asociativă din care făceau parte să-și schimbe poziția, iar Asociația Sindicală a Judecătorilor a adoptat, la sfârșitul anilor '80, o orientare marcată de preocupări de ordin social și de intervenții democratice, apropiindu-se astfel de SMMP.

Această nouă orientare i-a permis Asociației Sindicale a Judecătorilor să adere la MEDEL, unde joacă, în continuare, un rol important: fostul său președinte, Orlando Afonso, a fost, de pildă, președintele MEDEL.

O magistratură autonomă, dar contestată

După 25 aprilie, s-au realizat importante modificări democratice, în beneficiul sistemului judiciar portughez. În general, puterea judiciară, concepută ca o veritabilă putere, a obținut o consacrare explicită în textul Constituției, care cuprinde un titlu referitor la instanțe, considerate drept parte a puterii de stat, iar în cadrul respectivului titlu sunt integrate două capitole privind statutul Judecătorilor și al Parchetului. Constituția prevede în special:

- Autonomia și independența magistraților față de puterea politică guvernamentală;

- Separarea carierelor celor două corpuri de magistratură, cu recunoașterea autonomiei Ministerului Public față de magistratura de scaun. Trebuie notat că, în Portugalia, înainte de 25 aprilie, Ministerul Public era o anticameră și un fel de stagiu pentru intrarea în magistratura de scaun;

- Accesul femeilor în magistratură;

- Pregătirea specializată a magistraților.

Prima dintre aceste măsuri vizează democratizarea funcționării structurilor judiciare, prin eliminarea influenței guvernului asupra gestionării magistraturii (în special în materie de

formare a cadrelor, de promovare, de avansare) și prin organizarea controlului democratic, exercitat de organe politice alese în mod democratic: Președintele Republicii și Adunarea Republicii.

A doua măsură a fost determinată de nevoia de reglementare a acțiunii Ministerului Public, în vederea eliberării acestuia din urmă de sub funcția cvasi-tutelară exercitată (în special din cauza lipsei de formare) de magistratura de scaun.

Cel de-al treilea punct concretizează principiul constituțional al egalității dintre sexe, rezultând și din constatarea sociologică a faptului că există un număr tot mai mare de femei jurist.

Cea de-a patra măsură pune bazele materiale ale unei recrutări mai democratice a magistraților, vizând, în același timp, sporirea nivelului lor cultural și tehnic, încă de la începutul carierei; mai mult, această măsură a adus cele două corpuri de magistratură la un nivel comparabil.

Totuși, această nouă organizare judiciară a fost puternic contestată, fie de partizanii tradiționalismului, fie de cei care, pretinzându-se a fi liberali, doreau o preeminență a Guvernului asupra organelor politice alese și asupra puterii judiciare. De fapt, atât sistemul de gestionare a instanțelor, cât și autonomia Ministerului Public față de Executiv, încă mai fac obiectul unor atacuri virulente, în care conservatorii și liberalii contestă legitimitatea democratică a magistraturii.

Însă, în mod curios, diferitele forțe politice și-au inversat succesiv poziția adoptată. La vremea elaborării Constituției politice din 1976, partidul socialist a fost cel care, atașat prejudecăților iacobine și centralizatoare, s-a opus cel mai tare autonomiei magistraturii. Pe atunci, în urma unei reflecții liberale asupra structurii de stat, gânditorii Partidului Social-democrat apărau autonomia Ministerului Public, ca pe o formă de garantare a independenței judecătorilor și a instanțelor.

În cursul anilor 1980-90, în vreme ce stânga spectrului politic, mai puțin câteva extreme rămase de inspirație iacobină, acceptă, aproape în unanimitate, principiul autonomiei, dreapta este cea care, din interiorul aceluiași Partid Social-democrat și al forurilor sale de susținere neo-liberale, lansează cele mai puternice atacuri împotriva autonomiei magistraturii și, în special, a Ministerului Public.

Dar, în 2005, când s-au întors la putere, socialiștii au revenit la vechile poziții iacobine, încercând să controleze Parchetul și să politizeze acțiunea penală. În orice caz, strategia nu mai constă în atacarea frontală a autonomiei Parchetului, ci în golirea acesteia de substanță practică.

Prin urmare, în acest moment, doar Partidul Comunist, câțiva socialiști și actuala conducere a social-democraților, inspirată de doctrina fondatorului său, continuă să susțină autonomia Parchetului.

Aceste neobișnuite întoarceri succesive la 180 de grade nu sunt lipsite de legătură cu faptul că Ministerul Public a început, la finele anilor optzeci, cu o oarecare regularitate și contrar vechilor cutume, să pună sub acuzare și să trimită în judecată personalități importante de la putere și din marile companii.

Aceste inițiative și independența autentică a Parchetului explică, astăzi, crearea noilor instrumente de politică penală și a noilor reguli ale procesului penal care, în numele acordării de garanții, limitează, de fapt, puterile de urmărire penală în materie de macro-criminalitate, mai ales atunci când aceasta este legată de corupție și de infracțiuni economice. Mai mult, asistăm la reforme ale administrației publice, prin care se permite perpetuarea unei puteri bazate pe corupție, favoritism și clientelism politic și care urmăresc, în numele contracarării deficitului financiar al statului – care este, într-adevăr, o problemă națională –, să favorizeze marile interese economice.

Sindicatul Magistraților din Ministerul Public

Datorită eforturilor depuse de Sindicatul Magistraților din Ministerul Public (S.M.M.P.), s-au putut obține: separarea efectivă dintre magistratura din instanțe și cea din Ministerul Public - cele două cariere devenind independente și paralele; prezența magistraților aleși de colegii lor în cadrul Consiliului Superior al Ministerului Public; accesul femeilor în magistratură; autonomia în raport cu Executivul și o modalitate de remunerare autonomă față de cea a funcționarilor.³⁸

Prima luptă importantă a Sindicatului, o bătălie grea și îndelungată, s-a concentrat pe eliminarea examenelor de admitere în funcțiile de Judecători și Procurori. Aceste examene, bazate pe cunoștințe exclusiv academice, erau obligatorii potrivit vechiului statut judiciar. Astfel, prima mare victorie a Sindicatului Magistraților din Ministerul Public a permis, în pofida unor dificultăți considerabile, crearea unui sistem mai rațional de formare profesională a magistraților, prin instituirea de stagii și înființarea Centrului de Studii Judiciare.

Intervenția S.M.M.P. din timpul lucrărilor Adunării Constituante și în cursul elaborării noilor texte legislative referitoare la organizarea judiciară, adoptate în baza principiilor constituționale privind instanțele, a făcut posibilă obținerea de către magistrații Ministerului Public a unui statut de neimaginat sub regimurile anterioare.

După intrarea în vigoare a legilor 92-1987 și 85, din același an, Sindicatul a trebuit să facă față unei campanii duse împotriva noii organizări judiciare. Campania urmărea, printre altele, readucerea Ministerului Public la statutul său mărunț de dinainte de 25 aprilie 1974, acela de anticameră pentru intrarea în magistratura de scaun. Lupta dusă de Sindicatul din Ministerul Public pentru adoptarea noii legi organice a Ministerului Public, legea 47 din 1986 -încă în vigoare -, a presupus și organizarea, pe data de 8 mai 1985, a unei greve, prima din istoria magistraturii portugheze, la care au participat 95% din membrii parchetului; se protesta împotriva întârzierii în adoptarea de către parlament a unei legi privind statutul Ministerului Public, chiar dacă aceasta era pozitivă, în ansamblul ei. SMMP critica, de asemenea, o serie de prevederi ce reprezentau o încălcare a principiului paralelismului statutar dintre magistratura de scaun și Ministerul Public. SMMP dorea să împiedice, în același timp, înregistrarea unui regres în problema statutului profesional. Datorită deosebitului prestigiu de care se bucura, Sindicatul a reușit să exercite o importantă influență în privința reformei.

La sfârșitul anului 1987, intervenția frontală și critică a Sindicatului a dus la convocarea unei noi greve naționale, la care au participat aproape

³⁸ Această reformă, considerată corectă la început, dată fiind necesitatea profesionalizării Parchetului, este în prezent pusă în discuție: nu există posibilitatea de a trece dintr-un corp de magistratură, în celălalt, ceea ce

ar fi întărit și mai mult independența membrilor Parchetului și ar fi permis îndreptarea situațiilor de alegere greșită a vocației.

toți magistrații ministerului public. Greva urmărea sensibilizarea opiniei publice și a puterii politice în privința riscurilor rezultate de publicarea în grabă a noului Cod de Procedură Penală, în condițiile în care nu se alocau mijloacele umane și materiale necesare. Tocmai această revendicare (condiții de muncă mai bune, remedierea problemelor legate atât de numărul insuficient al Magistraților și Funcționarilor, cât și de lipsa structurilor materiale), ce ține de voința de recunoaștere a autonomiei Magistraturii de scaun și a Ministerului Public, precum și de nevoia imperioasă de a avea un statut profesional demn, a stat la baza convocării unei noi greve naționale pe 12, 13 și 14 decembrie 1988, la care au participat, de data aceasta, judecători și funcționari. Am obținut recunoașterea, în Constituție, a autonomiei Ministerului Public și o grilă de salarizare comparabilă cu cea a responsabililor politici (însă autonomă și fără să fie indexată în raport cu aceasta din urmă). De asemenea, i-am pus în valoare pe magistrații din cadrul Ministerului Public, oferindu-le posibilitatea unei intervenții mai active și recunoscute social, am început procesul de informatizare a instanțelor și am pus bazele noilor cursuri de formare a funcționarilor.

Apoi, SMMP a continuat să participe activ la viața politică și judiciară a țării. Este, în mod obișnuit, invitat la Parlament pentru a discuta pe marginea proiectelor de lege privind activitatea

judiciară. Participă activ la discuțiile legate de legile în materie de drepturi fundamentale și sociale.

S-a angajat – împreună cu judecătorii și avocații - și în alte lupte și greve, apărând autonomia Ministerului Public, independența puterii judiciare și întărirea capacităților sale de a combate criminalitatea cea mai gravă și mai periculoasă din punct de vedere democratic.

Aplicarea legii în mod egal pentru toți cetățenii și respectarea legilor Republicii de către toți cetățenii constituie în continuare un obiectiv fundamental al SMMP.

O serie de proiecte importante de reformă în Justiție, în special cele inspirate de Banca Mondială și FMI, pun indirect sub semnul întrebării idealul aplicării legii republicane în mod egal pentru toți: dreptul privat tinde să primeze în fața dreptului public, atunci când nu sunt raporturile de forță cele care au întâietate în fața dreptului; frontierele reprezintă un obstacol în calea aplicării eficiente a legii la scara economiei globalizate.

Găsirea unei noi dinamici a Parchetului, conceperea unei formări profesionale adaptate la noua situație, lupta pentru aplicarea legii în mod egal pentru toți - condiție a legitimității democratice a acestei instituții - iată care sunt, în prezent, mizele de reflecție și de acțiune pentru SMMP.