

# Constituționalizarea normelor care reglementează sistemul judiciar în România

Nicolae COCHINESCU  
*Judecător la Curtea Constituțională a României*

## 1. Constituționalizarea dreptului.

Conceptul de constituționalizare a dreptului decurge din principiul supremației Constituției, în conformitate cu care normele stabilite prin Legea fundamentală au forță juridică superioară și se impun tuturor celorlalte norme juridice, ierarhizate, potrivit schemei imaginate de Hans Kelsen, într-un sistem piramidal.

### 1.1. Constituționalizarea dreptului prin augmentarea normelor Constituției.

Generate și alimentate de realitatea social-politică, aceste norme nu sunt etern limitate nici cantitativ și nici calitativ, ele se pot modifica și îmbogăți cu reguli noi, existente cu statut de norme și principii fundamentale în alte ramuri ale dreptului, cu reguli desprinse din jurisprudența Curții Constituționale, ori, pur și simplu, cu reguli impuse de momentul istoric dat.

Luând în considerare această dinamică a normelor constituționale, **noțiunea de constituționalizare a dreptului este înțeleasă ca un proces de „sporire cantitativă a normelor constituționale.”** În literatura juridică se menționează, în acest sens, principiul neretroactivității legii, prezumția de nevinovăție sau buna-credință în exercitarea drepturilor și libertăților, norme și principii care existau în sistemul juridic românesc în care erau consacrate și nu aveau forță juridică constituțională.<sup>1)</sup>

Constituționalizarea dreptului prin augmentarea normelor constituționale implică activitatea factorilor competenți să inițieze și să realizeze revizuirea Constituției – prevăzuți în art.150 și art.151 din Constituția României – și activitatea jurisdicțională a Curții Constituționale. Un bun exemplu în acest sens îl oferă revizuirea Constituției României prin Legea nr.429/2003, aprobată prin referendumul național din 18 – 19 noiembrie 2003. Iată câteva din normele și principiile privind justiția și activitatea organelor judiciare, introduse în Constituție cu ocazia revizuirii:

- Prin art.1 alin. (4) a fost consacrat principiul separației puterilor în următorii termeni: *„Statul se organizează potrivit principiului separației puterilor și echilibrul puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale.”* Principiul nu fusese formulat expres la adoptarea Constituției, în anul 1991, în schimb dobândise expresie legislativă prin art.1 din Legea nr.92/1992 pentru organizarea judecătorească, care prevedea că *„puterea judecătorească este separată de celelalte puteri ale statului...”*

- Art. 21 privind accesul liber la justiție a fost completat cu un alineat (3) prin care s-a consacrat *dreptul la un proces echitabil și principiul soluționării cauzelor într-un termen rezonabil*, și cu un alt alineat (4), prin care s-a stabilit *caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor administrative.*

---

<sup>1)</sup> Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Volumul I, Editura All Beck, București, 2003, pag. 80.

- În art.123 (devenit prin renumerotare, art.124) s-a introdus un nou alineat prin care s-a dat consacrare constituțională *principiilor unicității, imparțialității și egalității justiției*.

- În art.132 (după renumerotare, art.133) privind rolul și structura Consiliului Superior al Magistraturii s-a statuat că această instituție a autorității judecătorești este „garantul independenței justiției” și s-au prevăzut atribuțiile prin care își îndeplinește această funcție.

## **1.2. Constituționalizarea dreptului prin adaptarea legislației la normele și principiile Constituției.**

Din principiul supremației Constituției rezultă pentru legiuitorul ordinar o dublă obligație, și anume, de a adopta norme cu caracter general conforme cu Constituția și de a abroga actele normative cu putere de lege contrare Constituției.

Se desprinde de aici un al doilea sens al noțiunii de constituționalizare a dreptului și anume acela de **realizare a concordanței între sistemul normativ subordonat Constituției și normele consacrate prin Constituție**.

Constituționalizarea dreptului, înțeleasă în acest al doilea sens, nu se poate însă înfăptui decât în condițiile instituirii unor sisteme de control al constituționalității legilor și de garantare a supremației Constituției. În România, problema a fost rezolvată prin înființarea Curții Constituționale și investirea acesteia cu rolul de „*garant al supremației Constituției*” – art.142 alin. (1) din Constituție - și competența de a exercita controlul asupra constituționalității actelor normative cu putere de lege. Această competență a Curții este prevăzută în art.146 literele a), b) și d) din Legea fundamentală în următorii termeni:

“Curtea Constituțională are următoarele atribuții: a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției; b) se pronunță asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori; d) hotărăște asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile și ordonanțele, ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial; excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată și direct de Avocatul Poporului”.

## **1.3. Situația legislației anterioare.**

În procesul de trecere de la regimul comunist la sistemul democratic consacrat juridic prin Constituția României din 1991, s-a pus și problema supraviețuirii legislației anterioare și a controlului conformității acesteia cu noua Lege fundamentală.

Așa cum se cunoaște, abrogarea unei constituții nu atrage imediat și automat prăbușirea întregului sistem juridic care, parțial, rămâne în vigoare până la adoptarea unei noi constituții și chiar după aceea, în măsura în care concordă cu normele și principiile acesteia.<sup>2)</sup>

În România, ultima constituție adoptată în timpul guvernării comuniste, cea din anul 1965, a fost formal și în întregime abrogată prin art 149 al Constituției din 1991 (devenit prin renumerotare, după revizuirea Constituției, art.153). Parțial, și anume în secțiunile privind principiile de organizare a statului, structura și competența instituțiilor statului, Constituția

---

<sup>2</sup> A se vedea în acest sens, **Philippe Ardant**, *Institutions Politiques et Droit constitutionnel*, 17<sup>e</sup> edition, L.G.D.J., 2005, pag. 92

din 1965 fusese abrogată sau modificată implicit prin actele normative cu conținut organic adoptate de organele puterii instaurate pe cale revoluționară în a treia decadă a lunii decembrie 1989, prin actele organelor puterii constituite ulterior, pe baza negocierii, de către partidele politice democratice reînființate sau nou înființate, precum și prin actele normative adoptate de Parlamentul rezultat în urma alegerilor din luna mai 1990. De asemenea, au devenit ineficiente și alte acte cu caracter normativ adoptate în timpul vechiului regim. Cea mai mare parte din legislația de drept privat adoptată sub regimul Constituției din 1965, al celorlalte constituții din perioada guvernării comuniste sau chiar sub regimul constituțiilor anterioare, a rămas însă în vigoare. Astfel, au continuat să se aplice Codul civil și Codul de procedură civilă, adoptate sub regimul constituției din 1864 și modificate ulterior, sub toate celelalte constituții, Codul familiei adoptat în anul 1954, Codul muncii, adoptat în anul 1972. Au continuat să se aplice, de asemenea, acte normative de drept public, cum sunt Codul penal și Codul de procedură penală, adoptate în anul 1969. Sunt numai câteva exemple.

Referitor la aceste acte normative, Constituția României din anul 1991 a statuat, prin art.150 alin. (1), că „rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituții.” Totodată, prin alineatul (2) al aceluiași articol s-a instituit obligația Consiliului Legislativ de a examina în termen de 12 luni de la data intrării în vigoare a legii sale de organizare, conformitatea legislației cu Constituția și de a „face Parlamentului sau, după caz, Guvernului, propuneri corespunzătoare.” Prin aceste dispoziții ale Constituției din 1991 s-a atribuit și Consiliului Legislativ o competență de control de constituționalitate limitată, pe o durată determinată, având un obiect determinat și o finalitate specifică – aceea de sesizare a autorităților competente să decidă abrogarea actelor normative contrare Constituției. Legea nr.73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ a intrat în vigoare la 5 noiembrie 1993, prin publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Așa cum era de așteptat, dat fiind volumul mare al legislației care urma să fie examinată, nu a fost posibilă examinarea întregii moșteniri legislative și epurarea acesteia în condițiile prevăzute de art.150 alin. (1) din Constituție. În plus, stabilind principiul abrogării legilor și tuturor celorlalte acte normative la care se referă textul constituțional citat, Legea fundamentală nu a prevăzut și proceduri de tranziție prin care să se constate neconstituționalitatea acestora și să se efectueze scoaterea lor din ordinea normativă, în intervalul dintre intrarea în vigoare a Constituției și intrarea în exercițiul atribuțiilor sale a Consiliului Legislativ. Înainte de înființarea Curții Constituționale, problema a rămas să fie rezolvată de instanțele judecătorești, cu efecte *inter partes*, pe baza principiului supremației Constituției și a regulilor privind succesiunea legilor în timp. Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri în sensul adeziunii sale la această rezolvare. Astfel, în considerentele Deciziei nr.32 din 26 mai 1993 – deci, anterior înființării Consiliului Legislativ - Curtea Constituțională a reținut că „*instanța de drept comun are nu numai dreptul, dar și obligația să stabilească dacă textul de lege a cărui aplicare urmează să se facă mai este sau nu în vigoare. Aceasta implică faptul că ea trebuie să se pronunțe asupra împrejurării dacă textul în cauză a fost sau nu abrogat, explicit sau implicit.*”<sup>3</sup> Atunci însă când instanța de judecată nu s-a pronunțat sau a apreciat că textul nu contravine Constituției și a rămas, deci, în vigoare, Curtea Constituțională a decis că este competentă să soluționeze problema în cadrul controlului exercitat ca urmare a sesizării sale pe calea excepției de neconstituționalitate. În acest sens, într-o cauză soluționată prin Decizia nr.1 din 12 ianuarie 1993, Curtea a statuat că „*stabilirea incidenței art.150 alin. (1) din Constituție este de competența*

---

<sup>3</sup> **Curtea Constituțională**, *Decizii de constatare a neconstituționalității*, 1992 – 1998, Editura C.H. Beck 2007, pag. 319.

*instanței constituționale din moment ce instanța de judecată nu s-a pronunțat asupra faptului dacă decretele atacate, anterioare intrării în vigoare a Constituției, contravin sau nu acesteia; altminteri ar însemna ca însăși Curtea Constituțională să admită aplicabilitatea unor texte contrare Constituției.”*<sup>4</sup>

În concluzie, a revenit Curții Constituționale - în exercitarea atribuției de control a posteriori a constituționalității legilor, prevăzută de art.146 lit d) din Constituție - misiunea de asanare a legislației anterioare intrării în vigoare a Constituției din 1991.<sup>5</sup>

În cele ce urmează mi-am propus să prezint unele date și reflecții cu privire la *statutul constituțional al sistemului judiciar* din România și contribuția Curții Constituționale la constituționalizarea *actelor normative care reglementează organizarea și funcționarea autorității judecătorești, precum și a altor acte normative care interesează înfăptuirea justiției.*

## **2. Statutul constituțional al sistemului judiciar din România.**

După căderea regimului comunist la 22 decembrie 1989, în condițiile restructurării globale a instituțiilor statului, a apărut necesitatea reformei sistemului judiciar. Era un adevăr axiomatic că vechile autorități judiciare, concepute pentru a servi unei organizări statale de tip totalitar, întemeiate pe principiul conducerii întregii societăți de către partidul unic de guvernământ, nu corespundeau exigențelor statului democratic de drept, instaurat de Revoluție.

Instanțele judecătorești și procuratura au continuat totuși să funcționeze pe baza vechilor legi organice, adaptate, firește, la noua realitate, până la punerea în aplicare a legilor de organizare judecătorească adoptate în conformitate cu Constituția României din 1991. S-a obținut, astfel, un răgaz de observație și de reflecție asupra modului cum funcționează justiția în regim democratic, insuficient pentru o cercetare sistematică și aprofundată, dar extrem de fertil pentru formularea direcțiilor necesarei reforme judecătorești și pentru conturarea primilor pași ai acestei reforme.

Constituția României din 1991 a deschis calea unei profunde reforme judiciare prin consacrarea principiilor generale ale statului de drept - obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor, separația puterilor în stat și accesul liber la justiție - precum și prin stabilirea normelor de bază ale organizării și funcționării justiției.

Normele de bază ale organizării și funcționării justiției stabilite prin Constituția din 1991 reprezintă criteriile de dezvoltare a sistemului judiciar în România și, totodată, limite ale reformei în acest domeniu. Principalele reguli de organizare și funcționare a sistemului judiciar, stabilite în capitolul VI din Constituție intitulat „*Autoritatea judecătorească*”, sunt următoarele:

a) autoritatea judecătorească se compune din: instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii; această compunere nu va putea fi nici mărită, prin lege, și nici micșorată;

b) este interzisă înființarea de instanțe extraordinare; Justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege;

c) ședințele de judecată sunt publice, iar procedura judiciară se desfășoară în limba română;

d) judecătorii sunt inamovibili, independenți și nu se supun decât legii;

---

<sup>4</sup> Idem, pag. 304.

<sup>5</sup> A se vedea în acest sens, **prof. univ. dr. Ioan Vida**, președintele Curții Constituționale, în Prefața la lucrarea citată, pag XXIX.

e) în activitatea judiciară, Ministerul Public reprezintă *interesele generale ale societății*; procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiilor legalității, imparțialității și controlului ierarhic;

f) funcțiile de procuror și de judecător sunt incompatibile cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.

### **3. Constituționalizarea legislației judiciare.**

Prin Legea de organizare judecătorească nr.92/1992 și prin legile de procedură consecutive Constituției din 1991 s-au produs în sistemul judiciar următoarele schimbări :

a) au fost reînființate curțile de apel, care fuseseră desființate în anul 1952;

b) a fost desființată instituția Procuraturii care, potrivit Constituției din 1965, îndeplinea o funcție separată în stat, aceea de asigurare a respectării legalității și s-a înființat Ministerul Public, instituție componentă a autorității judecătorești;

c) s-a înființat Consiliul Superior al Magistraturii, organ cu atribuții decisive în numirea judecătorilor și a procurorilor, în avansarea, transferarea și răspunderea disciplinară a magistraților;

d) s-a instituit inamovibilitatea judecătorilor și stabilitatea procurorilor;

e) s-a reintrodus în procesul penal și în procesul civil apelul, ca un al doilea grad de jurisdicție;

f) a fost desființat recursul extraordinar, atât în procesul civil cât și în procesul penal.

După revizuirea Constituției României, produsă în luna decembrie 2003, Legea pentru organizarea judecătorească nr.92/1992 a fost abrogată în anul 2004, fiind înlocuită cu Legea nr.303 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legea nr.304 pentru organizarea judiciară, ambele din 28 iunie 2004, și Legea nr.317 din 1 iulie 2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii. Un an mai târziu, cele trei legi au fost modificate prin Legea nr.247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției.

**Se poate vorbi în România de o reformă judiciară continuă, caracterizată prin aprofundarea progresivă a normelor de organizare a instituțiilor puterii judecătorești și a regulilor de procedură judiciară în raport cu normele și principiile Constituției și, nu mai puțin, cu normele stabilite prin pactele și tratatele internaționale la care România este parte.** Acest proces se desfășoară pe două direcții, una legislativă – cum am arătat mai sus – iar cealaltă, jurisprudențială, prin deciziile pronunțate de Curtea Constituțională în cadrul controlului de constituționalitate exercitat de aceasta.

### **4. Rolul Curții Constituționale în constituționalizarea legislației judiciare.**

Contribuția Curții Constituționale la constituționalizarea legislației judiciare s-a materializat în deciziile pronunțate în cadrul controlului inițiativelor de revizuire a Constituției, în deciziile pronunțate în cadrul controlului constituționalității legilor înainte de promulgare, precum și în cele pronunțate în cadrul controlului posterior, asupra unor prevederi cuprinse în legile privind organizarea instanțelor judecătorești, Consiliul Superior al Magistraturii, Ministerul Public, statutul judecătorilor și procurorilor, în legile de procedură civilă și penală precum și în alte legi și acte juridice normative cu putere de lege, care interesează înfăptuirea justiției.

Numărul mare de decizii pronunțate de Curtea Constituțională în materie, în cei 15 ani de activitate, mă obligă la o selecție cu caracter ilustrativ și, se înțelege, subiectiv, organizată pe un număr restrâns de probleme care, în opinia mea, pot defini jurisprudența Curții ca un aport la constituționalizarea sistemului juridic judiciar din România.

#### 4.1. Probleme privind principiul accesului liber la justiție și dreptul la apărare.

Principiul accesului liber la justiție este consacrat de Constituția României în art.21, în următorii termeni: „(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime. (2) Nici o lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept. (3) Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil. (4) Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite.”

În deciziile prin care constată neconstituționalitatea unor acte normative prin încălcarea acestui principiu, Curtea Constituțională se referă adeseori și la principiul dreptului la apărare prevăzut de art.24 din Constituție.

Aceste principii au fost evocate în toate categoriile de decizii ale Curții și anume, în decizia privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției, în deciziile privind controlul constituționalității legilor înainte de promulgare, în cele pronunțate cu privire la excepțiile de neconstituționalitate și în cele având ca obiect controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului.

**4.1.1** Prin Decizia nr.148 din 16 aprilie 2003 privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției, Curtea a atras atenția asupra neconstituționalității propunerii de introducere în art.21 din Constituție a unui alineat din care rezulta că legiuitorul are libertatea de a institui jurisdicții administrative obligatorii, arătând că „*accesul liber la justiție nu poate fi condiționat de o jurisdicție administrativă obligatorie sau chiar facultativă.*”<sup>6</sup>

Observația a fost avută în vedere de Parlament la adoptarea Constituției, iar în textul art.21 alin. (4) prin care s-a instituit caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor speciale administrative nu s-a mai prevăzut posibilitatea înființării unor jurisdicții administrative obligatorii.

Prin aceeași decizie, Curtea a criticat propunerea de introducere în art.132 din Constituție a unui alineat în care se prevedea că „*Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii nu pot fi atacate la instanțele judecătorești.*” Curtea a atras atenția că „*această dispoziție se află într-un raport antinomic cu prevederile art.21 alin. (1) din Constituție*” și că „*într-un stat de drept neasigurarea accesului liber la instanțele judecătorești este inacceptabilă*”, cu referire la art.6 al Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.<sup>7</sup>

Această critică a fost însușită parțial de legiuitorul constituant, iar textul introdus în alin. (7) al. art 132 (devenit, prin renumerotare, art.133) prevede că „*Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii sunt definitive și irevocabile, cu excepția celor prevăzute la art.133 alin. (2)*” - devenit, prin renumerotare, art.134 alin. (2). Hotărârile exceptate sunt cele pronunțate de Consiliu în calitate de instanță disciplinară a judecătorilor și procurorilor, acestea putând fi atacate la Înalta Curtea de Casație și Justiție.

Printr-o decizie ulterioară – pronunțată în soluționarea unei excepții de neconstituționalitate formulată de un președinte de curte de apel, revocat din funcție prin hotărâre a Consiliului Superior al Magistraturii – Curtea Constituțională a statuat că art.132 alin. (7) din Constituție nu are în vedere hotărârile prin care Plenul Consiliului Superior al Magistraturii ia măsuri privind cariera magistraților (cum sunt eliberarea din funcție a judecătorilor și a procurorilor stagiați, transferul magistraților, suspendarea din funcție a magistraților) sau le refuză exercitarea unui drept dobândit, asemenea hotărâri fiind prin natura lor acte juridice cu caracter administrativ, supuse controlului judecătoresc. Curtea a arătat, în acest sens, că textul din Constituție citat a fost introdus

<sup>6</sup> **Curtea Constituțională**, *Decizii de constatare a neconstituționalității*, 1999 – 2003, Editura C.H. Beck 2007, Volumul II, pag. 119.

<sup>7</sup> Idem, pag. 121.

prin legea de revizuire și că, „Ținând seama de prevederile art.152 alin. (2) din legea fundamentală, în conformitate cu care nici o revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, nu se poate admite că legiuitorul constituant a dorit să suprimă, pe calea revizuirii Constituției, dreptul magistraților de a ataca în justiție actele de decizie emise de Consiliul Superior al Magistraturii, prin care li se încalcă drepturile dobândite în exercitarea funcției lor”<sup>8</sup>.

**4.1.2.** Prin Decizia nr.1/1994 privind liberul acces la justiție al persoanelor în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime, Plenul Curții Constituționale a examinat constituționalitatea procedurilor speciale administrativ – jurisdicționale și a statuat următoarele:

„1. Instituirea unei proceduri administrativ – jurisdicționale nu este contrară principiului prevăzut de art.21 din Constituție, privind liberul acces la justiție, cât timp decizia organului administrativ de jurisdicție poate fi atacată în fața unei instanțe judecătorești.

2. Accesul la structurile judecătorești și la mijloacele procedurale, inclusiv la căile de atac, se face cu respectarea regulilor de competență și procedură stabilite de lege.

3. Liberul acces la justiție se realizează numai în respectul egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, astfel încât orice excludere care ar evoca semnificația încălcării egalității de tratament juridic este neconstituțională.”<sup>9</sup>

În concordanță cu această jurisprudență, prin decizii succesive, nr.59/1994, nr.90/1995, nr.66/1995 și nr 3/1998, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea art.175 lit. a), b), c) și d) din Codul muncii adoptat în anul 1972<sup>10</sup>, prin care era exclus accesul salariaților la justiție în cazul unor categorii de litigii de muncă, date în competența organului ierarhic superior sau a organului de conducere colectivă. Aceste litigii priveau: contestațiile împotriva sancțiunilor disciplinare care, potrivit legii, nu au fost date în competența judecătoriei sau altor organe (lit. a); contestațiile împotriva desfacerii contractului de muncă, precum și litigiile privind reintegrarea în muncă a persoanelor cu funcții de conducere numite de organele ierarhic superioare, precum și a directorilor generali și a celor cu funcții asimilate acestora din organele centrale (lit. b); contestațiile împotriva redistribuirii de personal, făcută cu prilejul reducerii personalului din administrație sau din producție (lit.c); contestațiile în legătură cu acordarea de trepte și gradații de salarizare, împotriva diminuării salariului tarifar pentru neîndeplinirea integrală a sarcinilor de serviciu, precum și cu privire la acordarea premiilor și gratificațiilor (lit. d).<sup>11</sup>

În considerentele deciziilor menționate s-a reținut că autoritățile administrative prevăzute de art.175 din Codul muncii nu au calitatea de organe jurisdicționale – situație în care accesul la justiție ar fi asigurat prin atacarea hotărârilor lor - deoarece chiar ele au luat măsurile contestate. Ar însemna ca aceeași autoritate să fie și judecător și parte interesată, ceea ce este contrar prevederilor art.6 pct. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care instituie dreptul persoanei de a fi judecată în mod echitabil de o instanță independentă și imparțială.

**4.1.3.** Prin deciziile nr.189/2006 și 647/2006, Curtea Constituțională a statuat că există încălcarea accesului liber al justiție și atunci când normele procedurale care reglementează exercitarea unor căi de atac sunt imprecise.<sup>12</sup> În cauzele în care au fost pronunțate deciziile menționate, Curtea a examinat constituționalitatea art.20 alin. (1) și, respectiv, a art.4 alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr.554/2004, prin care,

<sup>8</sup> **Curtea Constituțională**, *Decizii de constatare a neconstituționalității*, 2004 – 2006, Editura C.H. Beck 2007, Volumul III, pag. 441.

<sup>9</sup> **Curtea Constituțională**, *Decizii de constatare a neconstituționalității*, 1992 – 1998, Editura C.H. Beck 2007, Volumul I, pag. 720.

<sup>10</sup> Legea nr. 10 din 10 noiembrie 1972, publicată în Buletinul Oficial, Partea I, nr. 140 din 1 decembrie 1972.

<sup>11</sup> **Curtea Constituțională**, *Decizii de constatare a neconstituționalității*, 1992 – 1998, Editura C.H. Beck 2007, Volumul I, pag. 418 – 422, 488 – 493, 503 – 506 și 642 - 646.

<sup>12</sup> **Curtea Constituțională**, *Decizii de constatare a neconstituționalității*, 2004 – 2006, Editura C.H. Beck 2007, Volumul III, pag. 475 - 479 și 519 - 523

instituiindu-se calea de atac a recursului împotriva unor hotărâri pronunțate de instanțele de contencios administrativ, se prevedea că termenul de declarare a recursului curge „de la pronunțare ori de la comunicare”. Curtea Constituțională a decis că dispozițiile legale menționate sunt neconstituționale datorită impreciziei lor și având în vedere faptul că „principiul accesului liber la justiție implică, între altele, adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile și termenul în care justițiabilii își pot exercita drepturile lor procesuale, inclusiv cele referitoare la căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată.”

Totodată, Curtea a reținut că prin asemenea norme imprecise se încalcă și dreptul la apărare consacrat prin art.24 din Constituție.

**4.1.4.** Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.58/2003 privind modificarea și completarea Codului de procedură civilă, au fost introduse în cuprinsul art.308 alin. 4 din acest Cod, următoarele dispoziții: „În cazul în care completul este în unanimitate de acord că recursul nu îndeplinește cerințele de formă sau că motivele de recurs invocate și dezvoltarea lor nu se încadrează în cele prevăzute de art.304, **anulează sau, după caz, respinge recursul printr-o decizie motivată, pronunțată fără citarea părților, care nu este supusă nici unei căi de atac.**” Rațiunea reglementării era aceea de a se descuraja folosirea abuzivă a căii de atac a recursului și descongestionarea activității de recurs care aparținea în acea perioadă Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Prin Decizia nr.194 din 24 aprilie 2004 Curtea Constituțională a constatat că dispoziția legală citată este neconstituțională întrucât „anularea sau, după caz, respingerea recursului pentru neîndeplinirea condițiilor de formă sau pentru motivarea greșită ori insuficientă a recursului, **fără citarea părților și, deci, fără să lase recurentului posibilitatea de a prezenta judecătorilor în mod nemijlocit ori prin intermediul unui avocat explicațiile necesare cu privire la aceste condiții de admisibilitate**, constituie o evidentă încălcare a principiului liberului acces la justiție și a dreptului la apărare, prevăzute în art.21 și, respectiv, art.24 alin. (1) și (2) din Constituția României.”<sup>13</sup>

## **4.2. Probleme privind identitatea și funcționarea instanțelor judecătorești.**

**4.2.1.** Pe baza interpretării sistematice a Constituției, Curtea Constituțională a delimitat încă din anul 1994 activitatea jurisdicțională a instanțelor judecătorești de cea a organelor de jurisdicție administrativă.

În acest sens este de citat, pentru valoarea sa de principiu, Decizia nr.64/1994 a Curții Constituționale prin care s-a constatat neconstituționalitatea art.1 alin. 1 din Legea nr.94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, în partea care definea Curtea de Conturi ca fiind „organul suprem de jurisdicție în domeniul financiar.” Curtea Constituțională a statuat că natura juridică a jurisdicției financiare exercitată de Curtea de Conturi nu poate caracteriza această instituție ca un **organ suprem** deoarece aceasta ar implica situarea ei în rândul instanțelor judecătorești și mai presus de Înalta Curte de Casație și Justiție, cu consecința înlăturării posibilității ca hotărârile pe care le pronunță să fie atacate în justiție. Or, acest fapt ar contraveni nu numai prevederilor art.21 din Constituție privind accesul liber la justiție ci și prevederilor art.125 din Legea fundamentală (devenit, prin renumerotare, art.126), potrivit cărora justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești, stabilite de lege. Pe de altă parte, activitatea jurisdicțională a Curții de Conturi nu este prevăzută în Capitolul din Constituție intitulat *Autoritatea judecătorească* ci în titlul IV *Economia și finanțele publice*, iar judecătorii financiar au un statut constituțional și legal diferit de judecătorii din sistemul judiciar. Rezultă, s-a arătat în decizia Curții Constituționale, că

---

<sup>13</sup> **Curtea Constituțională**, *Decizii de constatare a neconstituționalității*, 2004 – 2006, Editura C.H. Beck 2007, Volumul III, pag. 417.



„jurisdicția instanțelor Curții de Conturi este de natură administrativă și nu judiciară” și se află „sub controlul jurisdicțional al instanței de contencios administrativ”, iar „noțiunea de **organ suprem**, cu referire la activitatea Curții de Conturi, este neconstituțională.”<sup>14</sup>

În același sens, prin Decizia nr.788 din 28 septembrie 2007<sup>15</sup>, Curtea Constituțională a statuat că nici Consiliul Superior al Magistraturii nu este instanță judiciară atunci când, potrivit art.134 alin. (2) din Constituție, „îndeplinește rolul de instanță de judecată, prin secțiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și procurorilor.” Și în acest caz, Curtea Constituțională a reținut că art.126 din Constituție nu enumără și Consiliul Superior al Magistraturii în rândul instanțelor judecătorești și că statutul membrilor Consiliului, în această calitate, diferă de cel al judecătorilor, în calitatea lor de membri ai instanțelor judiciare.

**4.2.2.** Într-un alt caz, soluționat prin Decizia nr.322/2001, s-a pus problema constituționalității participării la activitatea de judecată, a unor persoane care nu au calitatea de judecător.

Astfel, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.179/1999 au fost introduse în Legea pentru organizarea judecătorească nr.92/1992 dispozițiile art.17 alin. 1<sup>1</sup> – 1<sup>3</sup> prin care s-a înființat instituția asistenților judiciari, numiți de ministrul justiției la propunerea Consiliului Economic și Social, cu rolul de membri în completele de judecată în cauzele privind conflictele și litigiile de muncă, în calitate de reprezentanți ai sindicatelor și patronatului.

Prin decizia menționată, Curtea Constituțională a constatat că aceste prevederi ale legii contravin dispozițiilor art.1 alin. (3), art.51, art.123, art.124 și art.125 din Constituția României. „Pe baza textelor menționate, se arată în considerentele deciziei, Curtea reține că justiția este în exclusivitate o funcție a statului, care, potrivit art.125 alin. (1) din Constituție, ( devenit, prin renumerotare, art.126 alin. 1) se realizează prin Curtea Supremă de Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege, fiind exclusă desfășurarea activității judiciare de către alte structuri sau de către persoane ori instituții private. Curtea reține, de asemenea, că activitatea de judecată se desfășurează, în numele legii, exclusiv de către membrii acestor instanțe, adică de judecători, întrucât doar cu privire la aceștia se proclamă prin art.123 alin. (2) din Constituție că sunt independenți și se supun numai legii. În consecință, este exclusă posibilitatea de a se atribui puterea de judecată, împuternicirea de a **spune dreptul**, și altor persoane decât judecătorilor.”<sup>16</sup>

**4.2.3.** În două cazuri, Curtea Constituțională a fost sesizată cu controlul constituționalității unor norme legale prin care se prevedea posibilitatea cenzurării unor hotărâri judecătorești de către organe ale administrației publice.

Astfel, prin Decizia nr.127/2003, Curtea a constatat neconstituționalitatea dispozițiilor art.1 alin. (2) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.13/2001 privind soluționarea contestațiilor împotriva măsurilor dispuse prin actele de control sau de impunere întocmite de Ministerul Finanțelor Publice, dispoziții prin care organele ministerului menționat erau abilitate să soluționeze, între altele, și contestațiile împotriva modului de stabilire, prin hotărârile instanțelor judecătorești, a taxei judiciare de timbru.<sup>17</sup> Tot astfel, prin Decizia nr.233/2003, Curtea a constatat neconstituționalitatea dispozițiilor art.18 alin. (2) din Legea nr.146/1997 privind taxele judiciare de timbru, care prevedeau că

<sup>14</sup> **Curtea Constituțională**, *Decizii de constatare a neconstituționalității*, 1992 – 1998, Editura C.H. Beck 2007, Volumul I, pag. 428 – 436.

<sup>15</sup> **Monitorul Oficial al României**, Partea I, 2 noiembrie 2007, pag. 7 – 9.

<sup>16</sup> **Curtea Constituțională**, *Decizii de constatare a neconstituționalității*, 1999 – 2003, Editura C.H. Beck 2007, Volumul II, pag. 437.

<sup>17</sup> **Curtea Constituțională**, *Decizii de constatare a neconstituționalității*, 1999 – 2003, Editura C.H. Beck 2007, Volumul II, pag. 543 – 548.

„împotriva modului de stabilire a taxei judiciare de timbru se poate face contestație potrivit dispozițiilor aplicabile în materie fiscală”, adică la organele Ministerului Finanțelor.<sup>18</sup>

În motivarea acestor decizii, Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile legale menționate sunt contrare prevederilor art.125 alin. (1) din Constituție (devenit, prin renumerotare, art.126 alin. 1) și principiului separației puterilor în stat.

#### **4.3. Probleme privind Ministerul Public și statutul procurorilor.**

Ministerul Public are, în România, statut constituțional, fiind reglementat de Legea fundamentală în capitolul intitulat *Autoritatea judecătorească*, alături de instanțele judecătorești și Consiliul Superior al Magistraturii.

Potrivit art.131 alin. (1) din Constituție, „În activitatea judiciară Ministerul Public reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor.” În baza art.134 din Constituție, un număr de 5 procurori și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sunt membri în Consiliul Superior al Magistraturii.

În pofida acestei caracterizări constituționale a Ministerului Public, natura juridică a instituției a fost și rămâne controversată. Opinia că Ministerul Public face parte din puterea judecătorească este cu totul izolată<sup>19</sup>, punctul de vedere în sensul apartenenței procurorilor la puterea executivă fiind cvasiunanim.<sup>20</sup> Reflex al doctrinei tradiționale, acest punct de vedere își are deopotrivă suport normativ în textul nu lipsit de ambiguitate al art.132 alin. (1) din Constituție, în conformitate cu care „Procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, **sub autoritatea ministrului justiției.**”

Fermitatea doctrinară în caracterizarea Ministerului Public ca organ al puterii executive și ambiguitatea normativă menționată s-a reflectat uneori și în legislație, prin dispoziții legale de natură să instituie un statut al magistraților procurori inferior statutului magistraților judecători sau să restrângă atribuțiile firești ale procurorilor. Curtea Constituțională a fost chemată în mai multe rânduri să așeze reglementarea referitoare la statutul Ministerului Public și activitatea procurorilor, în ordinea constituțională. Voi cita, pentru valoarea de principiu a considerentelor pe care se sprijină, numai două decizii

**4.3.1.** Prin Decizia nr.345/2006<sup>21</sup>, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea prevederilor art.64 alin.(3) din Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară, în conformitate cu care „Soluțiile adoptate de procuror pot fi infirmate motivat de către procurorul ierarhic superior, când sunt apreciate ca fiind nelegale. Măsura infirmării este supusă controlului instanței competente să judece cauza în fond, la cererea procurorului care a adoptat soluția.” Iată considerentele deciziei:

„Potrivit art 132 alin. (1) din Constituția României, **procurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic.**

Dintre aceste trei principii care întemeiază activitatea procurorilor, **principiul imparțialității, aplicabil și judecătorilor prin natura activității de jurisdicție exercitate de aceștia, decurge din apartenența procurorilor la autoritatea judecătorească și din rolul Ministerului Public, stabilit prin art.131 alin. (1) din Constituție, de a reprezenta, în activitatea judiciară, interesele generale ale societății și**

<sup>18</sup> Idem, pag. 577 – 582.

<sup>19</sup> A se vedea **Nicolae Cochinescu**, *Totul despre Ministerul Public*, Editura Lumina Lex, 2000, pag. 63 - 81

<sup>20</sup> A se vedea, **Ioan Vida**, în *“Constituția României, comentată și adnotată”*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1992, pag. 288; **Ioan Muraru**, în *Constituția României Revizuită*, Editura All Beck, 2004, pag. 277;

<sup>21</sup> **Curtea Constituțională**, *Decizii de constatare a neconstituționalității*, 2004 – 2006, Editura C.H. Beck 2007, Volumul III, pag. 494 – 498.

nu exclusiv interesele anumitor persoane sau categorii de persoane – statul, autoritățile publice, alte persoane, persoanele fizice.

**Principiul legalității este, în sensul atribuit de Legea fundamentală, specific activității procurorilor care, în virtutea acestui principiu au obligația ca în exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege să urmeze în mod obligatoriu dispozițiile legii, fără posibilitatea de a acționa întemeindu-se pe criterii de oportunitate, fie în adoptarea unor măsuri, fie în alegerea procedurilor.** Astfel, acționând pe baza principiului legalității, procurorul nu poate refuza începerea urmăririi penale sau punerea în mișcare a acțiunii penale în alte cazuri decât cele prevăzute de lege și nici nu are dreptul să solicite instanței de judecată achitarea unui inculpat vinovat de comiterea unei infracțiuni, pe motiv că interese politice, economice, sociale sau de altă natură fac inoportună condamnarea acestuia.

**Ca o garanție a respectării de către procurori a acestor principii în activitatea lor, Constituția a consacrat și principiul unității de acțiune a membrilor Ministerului Public, sub forma controlului ierarhic.**

Prin aplicarea principiului controlului ierarhic, se asigură îndeplinirea de către toți procurorii din sistemul Ministerului Public a funcției lor de reprezentare a intereselor întregii societăți, altfel spus, de organ al legii, fără discriminare și fără părtinire. În virtutea acestui principiu, Ministerul Public este conceput ca un sistem piramidal, în care măsurile de aplicare a legii adoptate de procurorul ierarhic superior sunt obligatorii pentru procurorii în subordine.

Curtea Constituțională constată că prevederea cuprinsă în art.64 alin.(3) din Legea nr.304/2004 privind organizarea judiciară prin care se instituie controlul judecătoresc asupra măsurii de infirmare a soluției adoptate de procuror, la cererea procurorului care a adoptat soluția infirmată, contravine în mod evident principiului controlului ierarhic consacrat prin art.132 alin. (1) din Constituție. Contravenind textului constituțional menționat, dispoziția analizată nu se justifică prin nici o altă normă din legea fundamentală sau din actele normative internaționale privind apărarea drepturilor omului, la care România este parte.

**Prin instituirea controlului judiciar prevăzut de textul de lege citat se desființează, în fapt, controlul ierarhic prevăzut de Constituție și se transferă atribuția de control în sarcina instanțelor judecătorești, în afara competenței firești a acestora** – prevăzută în art.6 alin. (1) din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și în legile interne – de a soluționa cererile persoanelor fizice în cazurile de încălcare a drepturilor subiective și a intereselor legitime ale acestora.

În acest sens, Curtea Constituțională constată că, atacând în justiție măsura de infirmare de către procurorul ierarhic superior a soluției adoptate într-o cauză, procurorul autor al soluției infirmate nu își apără un drept subiectiv propriu, pentru că el nu este parte în cauza pe care o soluționează ci autoritate competentă să instrumenteze și să soluționeze cauza.”

**4.3.2.** Cea de a doua decizie pe care mi-am propus să o citez este Decizia Curții Constituționale nr.866/2006<sup>22</sup>, care se referă raportul dintre statutul juridic al procurorilor și cel al statutul judecătorilor

Curtea Constituțională a fost sesizată cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.52 alin.(1) din Legea nr.303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, în conformitate cu care „Promovarea în funcția de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție se face de către Consiliul Superior al Magistraturii, dintre persoanele care au îndeplinit funcția de judecător în ultimii 2 ani la tribunale sau curți de apel, au obținut

---

<sup>22</sup> **Curtea Constituțională, Decizii de constatare a neconstituționalității, 2004 – 2006, Editura C.H. Beck 2007, Volumul III, pag 524 – 529.**

calificativul "foarte bine" la ultima evaluare, nu au fost sancționați disciplinar, s-au remarcat în activitatea profesională și au o vechime în funcția de judecător sau procuror de cel puțin 12 ani."

Prin decizia menționată, Curtea Constituțională a constatat că aceste dispoziții legale contravin Constituției, pentru următoarele considerente:

„Ministerul Public a fost instituit, prin art.131 și art.132 din Constituția României, ca o **magistratură** componentă a autorității judecătorești, având rolul de a reprezenta în activitatea judiciară interesele generale ale societății și de a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor.

**Procurorii au, ca și judecătorii, statut constituțional de magistrați**, prevăzut expres în art.133 și art.134 din Legea fundamentală. Astfel, potrivit art.133 alin.(2) lit.(a) din Constituție, Consiliul Superior al Magistraturii este compus din două secții, una din 9 judecători, iar cea de a doua din 5 procurori, aleși și unii și ceilalți în adunările generale ale magistraților.

În același sens, Curtea Constituțională reține că procurorii sunt numiți în funcție, ca și judecătorii, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii și că același organ al autorității judecătorești îndeplinește rolul de instanță de judecată în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și procurorilor.

În sfârșit, Curtea constată că statutul juridic constituțional al procurorilor este identic cu cel al judecătorilor în ceea ce privește incompatibilitățile stabilite în aceeași termeni în art.125 alin.(3) și, respectiv, art.132 alin.(2), conform cărora funcția de procuror, ca și aceea de judecător, este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.

Aplicând principiile constituționale evocate, legiuitorul a stabilit, prin Legea nr.303 din 28 iunie 2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, norme identice sau similare privind incompatibilitățile și interdicțiile aplicabile funcțiilor de procuror și de judecător, admiterea în magistratură și formarea profesională a judecătorilor și procurorilor, numirea judecătorilor și procurorilor, accesul procurorilor la funcția de judecător și al judecătorilor la funcția de procuror, drepturile și îndatoririle judecătorilor și procurorilor, răspunderea juridică a acestora.

**În ceea ce privește dispozițiile art.52 alin.(1) din Legea nr.303 din 28 iunie 2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor**, care formează obiectul excepției de neconstituționalitate, Curtea Constituțională constată că aceste dispoziții nu țin seama de statutul de magistrat al procurorilor și încalcă principiul egalității în drepturi prevăzut de art.16 alin.(1) din Constituție, prin tratamentul discriminator ce le este impus acestora la promovarea în funcția de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție.

Astfel, stabilind pentru promovarea în funcția de judecător la Înalta Curte de Casație și Justiție condiția de vechime de 12 ani în funcția de judecător sau procuror, textul de lege analizat adaugă condiția exercitării în ultimii 2 ani a funcției de judecător la tribunale sau la curțile de apel. **Această din urmă condiție are ca efect admisibilitatea promovării numai a magistraților judecători și excluderea posibilității promovării magistraților procurori.**

[...] Exigența îndeplinirii funcției de judecător în ultimii doi ani și, implicit, la data cererii de promovare, constituie o rupere nejustificată a echilibrului în sânul celor două categorii de magistrați sau, cum deja s-a arătat, o discriminare contrară Constituției."

**5.** În încheiere, o evaluare cantitativă a contribuției Curții Constituționale la constituționalizarea legislației.

Până la data de 31 decembrie 2009, Curtea a pronunțat 314 decizii prin care a constatat neconstituționalitatea totală sau parțială a unor legi și a altor acte normative cu putere de lege, din care 62 decizii în cadrul controlului efectuat înainte de promulgarea

legilor și 252 decizii, în cadrul controlului a posteriori prin soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate. Deciziile referitoare la organizarea și funcționarea sistemului judiciar reprezintă numai o parte din acestea.

Se cuvine, de asemenea, precizarea că activitatea de constituționalizare realizată de Curtea Constituțională a fost efectivă, căci toate dispozițiile legale declarate neconstituționale au fost scoase din legislație sau, după caz, aplicate în continuare cu înțelesul conform cu Constituția, stabilit de Curte.