

Prof. univ. dr. Marieta Safta

Facultatea de Drept,
Universitatea „Titu Maiorescu” din București

Drept constituțional și instituții politice

**Vol. I. Teoria generală a dreptului
constituțional. Drepturi și libertăți**

Ediția a 9-a, revizuită

Editura
Hamangiu
2025

CAPITOLUL AL III-LEA.

CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII LEGILOR

Secțiunea 1. Noțiunea de control de constituționalitate. Fundamentare științifică

Am analizat în capitolul precedent problematica specifică a adopției, revizuirii și abrogării, precum și a aplicării directe a constituției, consecințe de ordin juridic ale supremației legii fundamentale. O altă consecință a acestei supremații este conformitatea întregului drept cu constituția, iar cea mai importantă garanție juridică a realizării acestei conformități este controlul constituționalității legilor.

Putem defini controlul constituționalității legilor ca **activitatea organizată de verificare a conformității legii cu Constituția**. Ca instituție a dreptului constituțional, controlul de constituționalitate cuprinde regulile privitoare la autoritățile competente a face această verificare, procedura de urmat și măsurile ce pot fi luate după realizarea acestei proceduri.

Acest tip de control al normelor juridice este o consecință a faptului că sistemul juridic nu se prezintă ca un ansamblu nediferențiat de norme, plasate toate la același nivel, ci ca o ierarhie alcătuită pe criteriul valorii juridice a izvoarelor dreptului, articulată la vârf cu supremația Constituției^[1]. Structura piramidală a sistemului juridic este dată, așadar, de relația dintre lege și actele normative subordonate legii care, ca o consecință logică a acestei structuri, trebuie să respecte poziția supraordonată a constituției, a cărei supremație, sub aspect instituțional, este asigurată prin rolul instanțelor de jurisdicție constituțională.

Fundamentarea științifică a controlului de constituționalitate ține, de asemenea, de principiul separației puterilor în stat, precum și de principiul legalității, care impune ca toate activitățile într-un stat să fie în conformitate cu legea.

De principiu, **controlul constituționalității legilor privește numai legea ca act juridic al Parlamentului sau actele normative cu forță juridică egală cu a legii**.

^[1] Pentru dezvoltări, a se vedea M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Théorie de la Constitution*, vol. I, Dalloz, Paris, 2012, p. 756-763.

Secțiunea a 2-a. Apariția controlului constituționalității legilor

Ideea controlului de constituționalitate a legilor a apărut pe fondul dezvoltării mișcării constituționaliste, din necesitatea asigurării garanțiilor care să facă respectată forța superioară, obligatorie a Constituției în raport cu puterile publice și cu actele emise de acestea. Mult timp s-a considerat că este iluzoriu să se conceapă că aceia care exercită puterea pot fi și ei obligați să se supună regulilor constituționale^[1]. Treptat însă, pe măsură ce statul a devenit tot mai puternic, ideea controlului asupra respectării de către puterile publice a normelor constituționale care le reglementează activitatea și guvernează relațiile lor cu cetățenii a câștigat teren și s-a impus în cele din urmă.

La început, funcția de control al respectării constituției și-au asumat-o instanțele judecătorești, fiind reținut în acest sens, ca principal moment de referință pentru apariția controlului de constituționalitate, sfârșitul secolului al XVIII-lea^[2], mai precis anul 1803, când a fost pronunțată hotărârea Curții Supreme a SUA în cauza *Marbury v. Madison*^[3], care a marcat apariția modelului american de justiție constituțională. În condițiile în care nici Constituțiile statelor americane și nici Constituția federală adoptată la 1787 nu prevedeau dreptul instanțelor judecătorești de a judeca constituționalitatea legilor, o lege federală a fost astfel înlăturată de o instanță judecătorească pe motiv că încalcă Constituția SUA.

^[1] „Marea superstiție a trecutului era dreptul divin al regilor. Marea superstiție politică a prezentului e dreptul divin al parlamentului (...). Dreptul divin al parlamentelor înseamnă dreptul divin al majorităților” (H. SPENCER, *Individul împotriva statului*, Ed. Cultura Națională, București, 1924, p. 107 și 112).

^[2] În doctrina de specialitate se arată și că originile controlului de constituționalitate sunt în Europa, și anume în Anglia, precursorul supremației puterii judecătorești asupra legii fiind Sir Edward Coke (1552-1634). În calitate de *chief-justice* al unei Curți superioare engleze, într-o hotărâre pronunțată în 1610 (cauza *Boham*), acesta a reținut că o regulă a *common law* fusese încălcată printr-o lege, cu consecința aplicării *common law*. Tezele lui Coke și-au găsit numai pentru o scurtă vreme aplicația în Anglia, dar ecoul și valorificarea lor s-au făcut în coloniile Coroanei din America de Nord: „surprinzător este faptul că, deși Anglia este patria controlului judecătoresc asupra legilor cel puțin sub raport teoretic și, la început, și pe plan practic, totuși înfăptuirea lui, cu toate consecințele acceptate astăzi, s-a realizat ulterior doar în coloniile sale din America de Nord” (FL.B. VASILESCU, *Fine de mileniu...*, op. cit., 1997, p. 46; de același autor, a se vedea și *Originile și evoluția controlului de constituționalitate*, în Studii de drept românesc nr. 3-4/1996, p. 163-176).

^[3] U.S. Supreme Court, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

Raționamentul pe care s-a fundamentat decizia instanței americane a fost următorul: sau Constituția este o lege superioară și suverană imposibil de schimbat prin mijloace obișnuite și, în consecință, un act legislativ contrar nu este o lege, sau ea este o lege ca oricare alta, la discreția legiuitorului, și atunci este absurd să i se atribuie forța de a limita o putere nelimitată prin natura ei.

Hotărârea *Marbury v. Madison*^[1] (1803)

În fapt, în anul 1800, Thomas Jefferson a fost ales Președinte al Statelor Unite în locul lui John Adams. Președintele care părăsea funcția a început o campanie de numire a unor judecători chiar în ultimele zile ale mandatului. Printre aceștia se număra și William Marbury, a cărui numire nu a mai fost însă comunicată beneficiarului.

Administrația, prin intermediul Secretarului de Stat James Madison, a refuzat să urmeze procedura și să îl numească pe Marbury.

Marbury a solicitat Curții Supreme să oblige noua Administrație să continue procedura de numire și să îl instaleze în poziția de judecător.

Potrivit prevederilor art. III secțiunea a II-a alin. II din Constituția federală din 1787, Curtea Supremă nu avea în competență, în primă instanță, soluționarea unor asemenea cauze, întrucât putea judeca doar două categorii de procese: pe cele care afectau reprezentanții diplomatici și consulari ai statelor, precum și pe cele în care partea era un stat. Marbury a pretins însă că instanța este competentă, deoarece prin Legea de organizare judecătorească din 1789 (*Judiciary Act*) competența sa ca instanță de fond fusese extinsă la toate celelalte categorii de procese. În condițiile acestei legi, Curtea Supremă era competentă să pronunțe ordonanțe obligatorii împotriva persoanelor care dețineau funcții de autoritate în Statele Unite ale Americii, situație în care se afla și Madison.

Curtea a declarat însă că *Judiciary Act* din 1789 este contrară Constituției Statelor Unite, Congresul neputând extinde obiectul jurisdicției originare a Curții Supreme dincolo de ce este specificat în art. III din Constituție. Astfel, Curtea a afirmat propria competență de a realiza controlul constituționalității legilor. S-a remarcat că „puterea acordată tribunalelor americane de a se pronunța asupra neconstituționalității legilor formează încă una dintre cele mai puternice bariere care au fost vreodată ridicate contra tiraniei ansamblurilor politice”.

Argumentele juridice în favoarea controlului de constituționalitate invocate de Curtea Supremă erau, în esență: afirmarea caracterului necesar al interpretării normelor juridice de către judecător; afirmarea caracterului normativ, de lege, al Constituției, contra unei interpretări a acesteia

^[1] <http://www.lawnix.com/cases/marbury-madison.html>.

ca act politic; afirmarea unei ierarhii normative în vârful căreia este situată această Lege fundamentală; afirmarea unei obligații, nu a unui drept, pentru judecător de a soluționa conflictele de norme și de a da prioritate Constituției, neaplicând legile contrare acesteia, considerându-le nule și neavenite:

„Acea care aplică regula unor cazuri particulare trebuie în mod obligatoriu să o expună și să o interpreteze (...), astfel că, dacă o lege se opune Constituției (...), tribunalul trebuie să determine care dintre regulile în conflict reglementează cazul: aceasta este esența datoriei judiciare. Din acel moment, dacă tribunalul decide să respecte Constituția și dacă aceasta este superioară legii, Constituția va fi cea care va reglementa cazul pentru care instanțele sunt sesizate. Judecătorul nu este astfel competent decât să aplice Constituția și, dacă legea este contrară ei, să nu aplice legea. Decizia lui nu creează nicio consecință asupra existenței juridice a legii. Ea rămâne în vigoare. Dar aceasta reprezintă o aparență înșelătoare. De fapt, regula precedentului judiciar obligatoriu face ca legea să nu mai poată fi aplicată de nicio instanță judiciară dacă ea este declarată neconstituțională de către instanța supremă, iar administrația de factură judiciară, aflată sub controlul instanțelor ordinare, să fie în aceeași postură. Legea este practic abrogată, căci nimeni nu o mai poate aplica”.

În secolul al XIX-lea și la începutul secolului XX au existat momente interesante în evoluția controlului de constituționalitate (ne vom referi în detaliu la experiența României), însă o adevărată evoluție se înregistrează în secolul XX, cu precădere după Al Doilea Război Mondial.

Astfel, în Europa se organizează pentru prima dată curți sau tribunale specializate, adică distincte de sistemul instanțelor judecătorești și, în general, de sistemul clasic al puterilor, înzestrate cu competența de asigurare a controlului constituționalității legilor (Austria și Cehoslovacia, în 1920, respectiv 1919), fiind instituționalizat modelul european conceput de profesorul Hans Kelsen.

După Al Doilea Război Mondial, controlul de constituționalitate s-a extins, mai ales cel exercitat de curți și tribunale constituționale (modelul european).

Justiția constituțională a pătruns ca idee, pentru prima dată într-o țară socialistă, în Iugoslavia, cu prilejul adoptării Constituției din 7 aprilie 1963, urmată de România, care a reglementat în Constituția din 1965 un organism intitulat „comisie constituțională”, cu sarcina de a controla constituționalitatea proiectelor de lege. Forme incipiente de control de constituționalitate în aceeași perioadă au existat și în Polo-

nia și în Cehoslovacia^[1]. După 1989, an care marchează prăbușirea regimurilor totalitare din Europa Centrală și de Est, au fost organizate curți constituționale în țările respective.

Ultimele decenii se caracterizează printr-un fenomen de convergență, la nivel global, către ideea de supremație constituțională, instituțional garantată prin controlul de constituționalitate exercitat de instanțe sau organisme special constituite în acest scop^[2]. Nu este vorba doar despre un fenomen de ordin cantitativ, ci și calitativ, întrucât extinderea geografică a fost însoțită de o „îmbogățire” a controlului de constituționalitate în ceea ce privește misiunea și funcția sa, precum și de dobândirea unor noi domenii de competență a curților constituționale, subsumate conceptului mai larg de justiție constituțională, care înglobează controlul de constituționalitate, dar nu se reduce la acesta^[3]. Studiile de drept comparat relevă faptul că instanțele de control constituțional au o largă paletă de roluri care transgresează controlul de constituționalitate în sens tradițional (al legilor), sens în care poate fi dată ca exemplu constatarea neconstituționalității partidelor politice, a rezultatelor alegerilor, a numirilor politice, adică tot atâtea atribuții mai noi în sarcina acestor curți, de multe ori controversate. De asemenea, problematica tranșată este din ce în ce mai complexă, instanțele constituționale intervenind în domenii considerate în trecut ca fiind de competență exclusivă a autorităților alese, precum problematica bugetară, fiscală, relațiile externe^[4].

Această tendință globală către extinderea instituționalizării controlului de constituționalitate a fost explicată^[5] în diverse moduri: fie ca rezultat al conștientizării crescânde a importanței apărării principiilor statului de drept și a drepturilor și libertăților fundamentale, fie ca rezultat al guvernării pe mai multe niveluri, respectiv al preocupărilor pentru identificarea unui instrument de coordonare a statelor într-un sistem federal, fie ca răspuns la problematica pe care o implică alternanțele la guvernare ori ca răspuns la dezvoltarea constituțională a altor state și la transformările care au loc în acest sens în plan internațional. Indiferent de teoria agreată, este evident că instituționalizarea controlului de constituționalitate și crearea de instanțe specializate

[1] A se vedea M. CAPPELLETTI, W. COHEN, *op. cit.*, p. 14-15.

[2] T. GINSBURG, M. VERSTEEG, *Why Do Countries Adopt Constitutional Review?*, www.utexas.edu.

[3] În acest sens, a se vedea I. DELEANU, *op. cit.*, 2006, p. 828-832.

[4] Pe larg, Y. ROZNAI, *Introduction: Constitutional Courts in a 100-Years Perspective and a Proposal for a Hybrid Model of Judicial Review*, în *Vienna Journal on International Constitutional Law*, vol. 14, nr. 4/2020, p. 355 și urm.

[5] T. GINSBURG, M. VERSTEEG, *op. cit.*, p. 2-3.

care să realizeze acest control reprezintă unele dintre cele mai importante fenomene ale secolului XX și ale începutului de secol XXI^[1]. Dacă în 1946 doar 25% dintre statele lumii stabileau în constituții mecanisme explicite de control de constituționalitate, în anul 1951 deja 38% reglementau o astfel de autoritate, 82% în 2006, iar în 2011 83% dintre ele reglementau un mecanism explicit de control de constituționalitate. Desigur că această creștere a puterii instanțelor constituționale în raport cu autoritățile politice a fost și este însoțită de amplificarea criticilor la adresa lor^[2].

În continuare există însă state în care dispozițiile constituționale nu stabilesc un control de constituționalitate. Astfel, de exemplu, potrivit art. 120 din Constituția Regatului Țărilor de Jos, „*Constituționalitatea legilor și a tratatelor nu poate fi revizuită de instanțele judecătorești*”. În acest stat nu există curte constituțională sau o instituție echivalentă.

Secțiunea a 3-a. Modele de control de constituționalitate

§1. Aspecte generale

Se observă că nu toate țările au adoptat același sistem de control de constituționalitate. Având în vedere caracterul complex și particularitățile justiției constituționale în Europa și în lume, este dificilă identificarea strictă a unor modele sau tipare^[3].

Cu toate acestea, urmând evoluția istorică mai sus prezentată și în considerarea unor trăsături specifice comune, se pot identifica, în sens larg, ca „modele” de control de constituționalitate^[4] cu cea mai mare extindere în prezent:

- modelul american (controlul de constituționalitate este descentralizat, fiind exercitat în cadrul competențelor ce revin instanțelor judecătorești);

^[1] *Ibidem*.

^[2] T. GINSBURG, M. VERSTEEG, *op. cit.*, p. 2-3.

^[3] Pentru o prezentare a modelelor de control de constituționalitate, a se vedea și A. MAVČIČ, *Comparative Constitutional Analysis*, Concourts.net, www.venice.coe.int; D. MAUS, *Application of the Case Law of Foreign Courts and Dialogue Between Constitutional Courts*, în *Constitutional Law Review* nr. 2/2010, p. 3.

^[4] Pe larg, Y. ROZNAI, *op. cit.*, 2020, p. 360 și urm.

§5. Accesul liber la justiție

5.1. Reglementare

Potrivit **art. 21 din Constituție**, „(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime. (2) Nicio 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”.

Declarația Universală a Drepturilor Omului prevede în art. 8 că „Orice persoană are dreptul la satisfacția efectivă din partea instanțelor juridice naționale competente împotriva actelor care violează drepturile fundamentale ce-i sunt recunoscute prin constituție sau lege”, iar în art. 10 că „Orice persoană are dreptul, în deplină egalitate, de a fi audiată în mod echitabil și public de către un tribunal independent și imparțial care va hotărî fie asupra drepturilor și obligațiilor sale, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptată împotriva sa”.

Art. 6 din **Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale** prevede: „1. Orice persoană are dreptul la judecarea în mod echitabil, în mod public și într-un termen rezonabil a cauzei sale, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședințe poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță atunci când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției. 2. Orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată până ce vinovăția sa va fi legal stabilită. 3. Orice acuzat are, în special, dreptul: a) să fie informat, în termenul cel mai scurt, într-o limbă pe care o înțelege și în mod amănunțit, asupra naturii și cauzei acuzației aduse împotriva sa; b) să dispună de timpul și de înlesnirile necesare pregătirii apărării sale; c) să se apere el însuși sau să fie asistat de un apărător ales de el și, dacă nu dispune de mijloacele necesare pentru a plăti un apărător, să poată fi asistat în mod gratuit

de un avocat din oficiu, atunci când interesele justiției o cer; d) să întrebe sau să solicite audierea martorilor acuzării și să obțină citarea și audierea martorilor apărării în aceleași condiții ca și martorii acuzării; e) să fie asistat în mod gratuit de un interpret, dacă nu înțelege sau nu vorbește limba folosită la audiere”.

Art. 47 din **Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene** prevede: „Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac eficientă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol. Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. Orice persoană are posibilitatea de a fi consiliată, apărută și reprezentată. Asistența juridică gratuită se acordă celor care nu dispun de resurse suficiente, în măsura în care aceasta este necesară pentru a-i asigura accesul efectiv la justiție”.

De altfel, actuala redactare a art. 21 din Constituție reprezintă o valorificare a reglementărilor internaționale care consacră accesul liber la justiție. Cu prilejul revizuirii din anul 2003, textul constituțional a încorporat noi garanții, în acord cu aceste reglementări. Este vorba, în special, despre art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, care reglementează dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil.

Sub aspectul garanțiilor pe care le prevăd, dispozițiile art. 21 din Constituție se corelează îndeosebi cu prevederile constituționale reglementate de art. 1 alin. (4) referitoare la separația puterilor în stat, art. 24 privind dreptul la apărare, art. 52 referitor la dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, art. 124-130 privind instanțele judecătorești, precum și cu art. 142-147 referitoare la Curtea Constituțională.

5.2. Conținut

Accesul la justiție presupune posibilitatea oricărei persoane – cetățean, străin sau apatrid – de a se adresa direct unei instanțe de judecată pentru apărarea oricărui drept sau a oricărei libertăți și a oricărui interes legitim

În ceea ce ne privește, considerăm că accesul liber la justiție este, deopotrivă, un principiu constituțional și un drept al persoanei^[1]. De altfel, în cadrul preocupării generale pentru protecția drepturilor omului, s-a accentuat ideea că aceste drepturi trebuie cuprinse în instituții, nu în retorică^[2], respectiv trebuie să fie consacrate și garantate juridicește, inclusiv prin posibilitatea conferită titularului ca, în cazul nesocotirii sau încălcării drepturilor și libertăților sale, să ceară concursul instanțelor judecătorești. Posibilitatea persoanei de a se adresa justiției este, prin urmare, o condiție a efectivității drepturilor și libertăților sale și privește toate aceste drepturi și libertăți.

Analizând art. 21 din Constituție în ansamblul normelor constituționale menționate, se constată^[3] că, prin generalitatea formulării sale, acesta permite accesul la justiție al oricărei persoane – cetățean, străin sau apatrid –, pentru apărarea oricărui drept sau a oricărei libertăți și a oricărui interes legitim, în mod concret și efectiv, în sensul ca justițiabilul să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act constituind o atingere adusă drepturilor sale^[4] și fără ca vreo lege să poată îngredi acest drept. Termenul „justiție” trebuie interpretat mai larg, în sensul că se referă atât la instanțele judecătorești, cât și la justiția constituțională, chiar dacă aceasta nu constituie o instanță de judecată în sensul dispozițiilor art. 126 din Constituție. În interpretarea Curții Europene a Drepturilor Omului, „o instanță este caracterizată în sens material de rolul său jurisdicțional: de a soluționa, pe baza normelor de drept, cu jurisdicție deplină și în urma unei proceduri organizate, orice problemă care ține de competența sa” (cauzele *Sramek împotriva Austriei*, Hotărârea din 22 octombrie 1984, parag. 36, și *Cipru împotriva Turciei*, Hotărârea din 10 mai 2001, parag. 233).

Examinând, deopotrivă, jurisprudența Curții Constituționale a României și a Curții Europene a Drepturilor Omului, desprindem o serie de idei referitoare la înțelesul și caracterizarea principiului și dreptului de acces liber la justiție, după cum urmează:

1. Accesul liber la justiție nu este un drept absolut. „Dreptul de acces la justiție nu este un drept absolut, orice restricție fiind admisă

[1] A. COJOCARU, M. SAFTA, *Accesul liber la justiție – principiu constituțional și drept fundamental al persoanei, apărat prin jurisprudența Curții Constituționale a României*, www.ccr.ro.

[2] I. DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale. Tratat*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 2001, p. 187.

[3] I. MURARU, V.M. CIOBANU, în I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU (coord.), *op. cit.*, 2008, p. 177.

[4] F. SUDRE, *op. cit.*, p. 267.

atât timp cât nu se aduce atingere dreptului de acces la un tribunal în substanța sa, statul dispunând în acest sens de o marjă de apreciere^[1]. Dreptul de acces la justiție necesită, prin însăși natura sa, o reglementare din partea statelor, care poate să varieze în timp și în spațiu, în funcție de nevoile și resursele de care dispune comunitatea. Gradul de acces permis de legislația națională trebuie să fie însă suficient pentru a asigura accesul individual la instanță, în lumina principiului supremației dreptului într-o societate democratică (cauza *Ashingdane împotriva Regatului Unit*, Hotărârea din 28 mai 1985). Potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, astfel de limitări nu pot restrânge accesul liber pentru un individ într-o asemenea măsură sau până la un punct încât să fie afectată însăși esența dreptului de acces. În plus, limitările nu sunt în acord cu art. 6 parag. 1 din Convenție decât dacă urmăresc un „scop legitim” și dacă există un „raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat” (cauzele *Ashingdane împotriva Regatului Unit*, precitată, parag. 57, *Fayed împotriva Regatului Unit*, Hotărârea din 21 septembrie 1994, parag. 65, și *Markovic și alții împotriva Italiei*, Hotărârea din 14 decembrie 2006, parag. 99). Dreptul de acces la o instanță poate fi astfel supus, în anumite circumstanțe, unor restricții legitime, cum ar fi termenele legale pentru prescripție (cauza *Stubbings și alții împotriva Regatului Unit*, Hotărârea din 22 octombrie 1996, parag. 51-52), ordinele care stabilesc plata unei cauțiuni pentru garantarea cheltuielilor de judecată (cauza *Tolstoy Miloslavsky împotriva Regatului Unit*, Hotărârea din 13 iulie 1995, parag. 62-67), cerința privind reprezentarea (cauza *R.P. și alții împotriva Regatului Unit*, Hotărârea din 9 octombrie 2012, parag. 63-67). În cazul în care accesul la instanță este restricționat prin lege sau în fapt, Curtea examinează dacă restricția atinge fondul dreptului și, în special, dacă urmărește un scop legitim și dacă există un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat (C.E.D.O., cauza *Ashingdane împotriva Regatului Unit*, precitată, parag. 57). În cazul în care restricția este compatibilă cu principiile stabilite, nu rezultă nicio încălcare a art. 6 parag. 1^[2].

Cât privește stabilirea de către statul român a regulilor de acces la justiție, sunt de menționat dispozițiile care reglementează:

– **căi de atac:** accesul liber la justiție nu înseamnă că acesta trebuie asigurat la toate structurile judecătorești și la toate căile de atac,

[1] C.C.R., Decizia nr. 894/2006 (M. Of. nr. 54 din 24 ianuarie 2007).

[2] Consiliul Europei/Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Ghid privind art. 6 din Convenție – Dreptul la un proces echitabil (aspectul civil)*, 2013, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ROM.pdf.

deoarece competența și căile de atac sunt stabilite exclusiv de le-giuitor, care poate institui reguli deosebite, în considerarea unor situa-ții deosebite (Deciziile nr. 99/2000^[1] și nr. 66/2001^[2]);

– **termene procedurale**, de exemplu, pentru depunerea motivelor de apel sau formularea unei căi de atac; astfel de termene sunt deter-minate de necesitatea aplicării și respectării dreptului și garanțiilor procesuale ale părților, fără nicio discriminare; în aceste condiții, păr-ților interesate nu li se încalcă accesul liber la justiție, câtă vreme pot sesiza instanțele judecătorești în termen legal (Decizia nr. 114/2000^[3]);

– **condiții de formă**, ținând de natura și de exigențele administrării justiției; trebuie ca aceste condiționări să aducă atingere substanței dreptului sau să îl lipsească de efectivitate;

– **taxele și prestațiile judecătorești nu trebuie și nu pot fi în toate cazurile gratuite**. Așa cum s-a statuat în numeroase decizii ale Curții Constituționale (Deciziile nr. 7/1993^[4], nr. 8/1993^[5], nr. 18/1997^[6], nr. 198/1999^[7], nr. 211/1999^[8], nr. 65/2000^[9] etc.), art. 21 din Consti-tuție nu instituie nicio interdicție cu privire la taxele în justiție, fiind legal și normal ca justițiabilii care trag un folos nemijlocit din activitatea desfășurată de autoritățile judecătorești să contribuie la acoperirea cheltuielilor acestora, taxa de timbru fiind o modalitate de acoperire, în parte, a cheltuielilor pe care le implică serviciul public al justiției.

2. Accesul liber la justiție este un drept concret și efectiv. Sub acest aspect, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că „efectivitatea dreptului de acces impune ca un individ să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act ce constituie o ingerință în drepturile sale” (cauzele *Bellet împotriva Franței*, Hotărârea din 4 decembrie 1995, parag. 36, și *Nunes Dias împotriva Portu-galiei*, Decizia din 10 aprilie 2003, în privința normelor privind citarea de a compărea în instanță). În circumstanțele specifice ale unei cauze, acest caracter concret și efectiv poate fi limitat, de exemplu:

[1] M. Of. nr. 389 din 21 august 2000.

[2] M. Of. nr. 169 din 4 aprilie 2001.

[3] M. Of. nr. 344 din 25 iulie 2000.

[4] M. Of. nr. 179 din 27 iulie 1993.

[5] M. Of. nr. 179 din 27 iulie 1993.

[6] M. Of. nr. 148 din 10 iulie 1997.

[7] M. Of. nr. 4 din 7 ianuarie 2000.

[8] M. Of. nr. 99 din 6 martie 2000.

[9] M. Of. nr. 452 din 13 septembrie 2000.

a) de costul prohibitiv al procedurilor în raport cu capacitatea financiară a justițiabilului:

- suma excesivă a garanției pentru o plângere cu constituire de parte civilă (cauzele *Aït Mouhoub împotriva Franței*, Hotărârea din 28 octombrie 1998, parag. 57-58, *García Manibardo împotriva Spaniei*, Hotărârea din 15 februarie 2000, parag. 38-45);

- cheltuielile de judecată prea mari [cauzele *Kreuz împotriva Poloniei* (nr. 1), Hotărârea din 19 iunie 2001, parag. 60-67, *Podbielski și PPU Polpure împotriva Poloniei*, Hotărârea din 26 iulie 2005, parag. 65-66, și *Weissman și alții împotriva României*, Hotărârea din 24 mai 2006, parag. 42; a contrario, cauza *Reuther împotriva Germaniei*, Decizia din 5 iunie 2003];

b) de probleme legate de termene:

- termen aplicabil în materie de recurs care duce la declararea inadmisibilității acestuia (cauza *Melnyk împotriva Ucrainei*, Hotărârea din 28 martie 2006, parag. 26);

- atunci când „*faptul de a invoca prescrierea în fața părților interesate într-un stadiu avansat al procedurilor – pe care reclamantii le-au continuat cu bună-credință și într-un ritm suficient susținut – i-a privat în mod definitiv de orice posibilitate de a-și exercita drepturile*” (cauza *Yagtzilar și alții împotriva Greciei*, Hotărârea din 6 decembrie 2001, parag. 27);

c) de existența unor bariere procedurale care împiedică sau limitează posibilitățile de a sesiza o instanță:

- o interpretare deosebit de riguroasă dată de instanțele interne unei norme de procedură (formalism excesiv) îi poate priva pe reclamantii de dreptul de acces la un tribunal (cauzele *Pérez de Rada Cavanilles împotriva Spaniei*, Hotărârea din 28 octombrie 1998, parag. 49, *Miragall Escolano și alții împotriva Spaniei*, Hotărârea din 25 ianuarie 2000, parag. 38, *Sotiris și Nikos Koutras ATTEE împotriva Greciei*, Hotărârea din 16 noiembrie 2000, parag. 20, *Băleș și alții împotriva Republicii Cehe*, Hotărârea din 12 noiembrie 2002, parag. 50, și *RTBF împotriva Belgiei*, Hotărârea din 29 martie 2011, parag. 71, 72, 74);

- cerințele legate de executarea unei decizii anterioare ar putea limita dreptul de acces la instanță, de exemplu, atunci când precaritatea situației financiare a reclamantului exclude chiar de la început executarea condamnărilor pronunțate anterior de instanță (cauza *Annoni di Gussola și alții împotriva Franței*, Hotărârea din 14 noiembrie 2000, parag. 56; a se compara cu cauza *Arvanitakis împotriva Franței*, Decizia din 5 decembrie 2000);

– normele de procedură împiedică anumiți subiecți de drept să aibă calitate procesuală [cauzele *Sfintele Mănăstiri împotriva Greciei*, Hotărârea din 9 decembrie 1994, parag. 83, *Philis împotriva Greciei*, Hotărârea din 27 august 1991, parag. 65, și *Lupaș și alții împotriva României* (nr. 1), Hotărârea din 14 decembrie 2006, parag. 64-67; pentru persoane majore aflate în incapacitate, cauza *Stanev împotriva Bulgariei*, Hotărârea din 17 ianuarie 2012, parag. 241-245].

În schimb, tot în ceea ce privește formalismul, condițiile de admisibilitate ale unui recurs ar putea fi mai stricte decât pentru un apel (cauzele *Levages Prestations Services împotriva Franței*, Hotărârea din 23 octombrie 1996, parag. 44-48, și *Brualla Gomez de la Torre împotriva Spaniei*, Hotărârea din 19 decembrie 1997, parag. 34-39).

În plus, dreptul la o instanță include nu numai dreptul de a iniția o acțiune, ci și dreptul la soluționarea juridică a litigiului (cauzele *Kutic împotriva Croației*, Hotărârea din 1 martie 2002, parag. 25 și 32, în ceea ce privește suspendarea procedurilor, *Acimović împotriva Croației*, Hotărârea din 9 octombrie 2003, parag. 41, și *Beneficio Cappella Paolini împotriva San Marino*, Hotărârea din 13 iulie 2004, parag. 29, cu privire la o denegare de justiție).

Dreptul la instanță acoperă, de asemenea, executarea hotărârilor^[1].

3. Dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil. La revizuirea Constituției în anul 2003, reglementarea accesului liber la justiție a fost îmbogățită prin introducerea dreptului la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil.

Dreptul la un proces echitabil presupune, în esență, stabilirea pe tot parcursul procesului a unui ansamblu de reguli de procedură destinate realizării unui echilibru între părțile în proces și aplicarea unei organizări de natură să garanteze independența și imparțialitatea judecătorului. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat locul important pe care îl ocupă dreptul la un proces echitabil într-o societate democratică (cauzele *Airey împotriva Irlandei*, Hotărârea din 9 octombrie 1979, parag. 24; *Stanev împotriva Bulgariei*, precitată, parag. 231), reținând că această garanție „se numără printre principiile unei societăți democratice în sensul Convenției” (cauza *Pretto și alții împotriva Italiei*, Hotărârea din 8 decembrie 1983, parag. 21). O interpretare restrictivă a garanțiilor oferite de art. 6 parag. 1 nu este, așadar, justificată (cauza *Moreira de Azevedo împotriva Portugaliei*,

[1] Consiliul Europei/Curtea Europeană a Drepturilor Omului, *Ghid privind art. 6 din Convenție – Dreptul la un proces echitabil (aspectul civil)*, op. cit.

Hotărârea din 23 octombrie 1990, par. 66). Scopul său principal este de a proteja interesele părților și pe cele ale unei bune administrări a justiției (cauza *Nideröst-Huber împotriva Elveției*, Hotărârea din 18 februarie 1997, par. 30). Astfel, justițiabilul trebuie să își poată pleda cauza cu eficiența dorită (cauza *H. împotriva Belgiei*, Hotărârea din 30 noiembrie 1987, par. 53). Din această perspectivă, rolul autorităților naționale este de a asigura că sunt îndeplinite condițiile unui proces echitabil în sensul Convenției (cauza *Dombo Beheer B.V. împotriva Țărilor de Jos*, Hotărârea din 27 octombrie 1993, par. 33 *in fine*)^[1].

Curtea Constituțională a României a examinat modul în care este asigurată această garanție pe care o implică accesul liber la justiție, înainte de consacrarea sa expresă în cuprinsul art. 21 din Constituție, cu prilejul revizuirii acesteia în anul 2003. Astfel, în ceea ce privește conținutul conceptului de „*termen rezonabil*”, Curtea a statuat că vizează celeritatea procesului, nu necesitatea stabilirii pentru toate căile de atac – inclusiv cele extraordinare – a unor termene pentru exercitarea lor^[2]. Curtea s-a referit și la jurisprudența Comisiei și a Curții Europene a Drepturilor Omului rezultată din aplicarea art. 6 par. 1 din Convenție, constantă în a aprecia că „*invocata cerință a termenului rezonabil nu se analizează în abstract, ci se raportează de la caz la caz, în concret, ținându-se seama de o serie de elemente specifice fiecărei pricini – durata procedurii, natura pretențiilor, complexitatea procedurii*”^[3]. Aceste garanții ce caracterizează accesul liber la justiție și dreptul la un proces echitabil privesc ambele faze ale procesului civil: judecata și executarea silită^[4], precum și accesul la justiția constituțională.

4. Jurisdicțiile administrative speciale. Compatibilitatea accesului liber la justiție cu reglementarea unor proceduri administrative sau administrativ-jurisdicționale. Jurisdicțiile speciale administrative privesc acele activități de soluționare a litigiilor care se desfășoară în fața unui organ administrativ jurisdicțional și se finalizează cu emiterea unui act administrativ-jurisdicțional. Ele sunt expres prevăzute de lege în anumite domenii și pentru anumite categorii de litigii și, potrivit textului constituțional, sunt facultative, în sensul că este la latitudinea justițiabilului apelarea la o asemenea jurisdicție. Curtea Constituțională a făcut distincție între „*jurisdicții speciale*

^[1] *Ibidem*.

^[2] C.C.R., Decizia nr. 73/1996 (M. Of. nr. 255 din 22 octombrie 1996) sau Decizia nr. 96/1996 (M. Of. nr. 251 din 17 octombrie 1996).

^[3] C.C.R., Decizia nr. 13/1997 (M. Of. nr. 37 din 6 martie 1997).

^[4] C.C.R., Decizia nr. 458/2009 (M. Of. nr. 256 din 17 aprilie 2009).

administrative" (sintagma consacrată de textul constituțional) și procedura administrativă prealabilă, arătând că „dispoziția constituțională a desființat condiția prealabilă numai pentru procedura administrativ-jurisdicțională. Nicio dispoziție constituțională nu interzice ca, prin lege, să se instituie o procedură administrativă prealabilă, fără caracter jurisdicțional, cum este, de exemplu, procedura recursului grațios sau ierarhic” (de exemplu, Decizia nr. 220/2004^[1], urmată de menținerea liniei jurisprudențiale).

** Decizia de principiu a Curții Constituționale în materia accesului liber la justiție*

DECIZIA NR. 1 DIN 8 FEBRUARIE 1994

privind liberul acces la justiție al persoanelor în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime

**EMITENT: CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
PUBLICATĂ ÎN: MONITORUL OFICIAL
nr. 69 din 16 martie 1994**

– extras –

„În interpretarea acestui principiu constituțional (accesul liber la justiție – n.a.), Plenul Curții Constituționale este chemat pentru a decide:

1. dacă instituirea unei proceduri administrativ-jurisdicționale constituie o încălcare a liberului acces la justiție sau poate avea ca efect limitarea acestui acces;

2. dacă liberul acces la justiție este compatibil cu instituirea unor proceduri speciale, pentru situații deosebite, sau, dimpotrivă, implică existența numai a unei unice proceduri, indiferent de asemenea situații, inclusiv în ce privește exercitarea căilor de atac;

3. în ce condiții existența unor particularități procedurale, îndeosebi în ce privește exercitarea căilor de atac, este conformă principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, prevăzut de art. 16 alin. (1) din Constituție.

În legătură cu prima problemă, referitoare la legitimitatea constituțională a procedurilor administrativ-jurisdicționale, Plenul Curții Constituționale consideră că este de competența exclusivă a legiuitorului de a institui asemenea proceduri destinate, în general, să asigure soluționarea mai rapidă a unor categorii de litigii, descongestionarea instanțelor judecătorești de cauzele ce pot fi rezolvate pe această cale, evitarea cheltuielilor de judecată. Astfel, procedura administrativ-jurisdicțională constituie o măsură de protecție care, deci, nu poate avea ca scop, în niciun mod, limitarea accesului la justiție. Dar, în conformitate cu prevederile art. 125

^[1] M. Of. nr. 539 din 16 iunie 2004.

din Constituție, justiția se înfăptuiește de Curtea Supremă de Justiție și de celelalte instanțe judecătorești prevăzute de lege. Așa fiind, existența unor organe administrative de jurisdicție nu poate să ducă la înlăturarea intervenției instanțelor judecătorești, în condițiile stabilite de lege. Această consecință rezultă și din exigențele principiului separației puterilor în stat care, în ce privește relația dintre administrația publică și autoritatea judecătorească, exclude posibilitatea ca un organ al administrației publice, chiar cu caracter jurisdicțional, să se substituie autorității judecătorești. Ca urmare, hotărârea organului de jurisdicție administrativă este supusă controlului judecătoresc al instanței de contencios administrativ sau al altei instanțe competente, potrivit legii, iar părților nu li se poate limita exercitarea acestui drept consfințit de prevederile Constituției.

Liberul acces la justiție presupune accesul la mijloacele procedurale prin care justiția se înfăptuiește. De aceea, în legătură cu cea de-a doua problemă, referitoare la compatibilitatea unor proceduri speciale sau a particularităților procedurale pentru exercitarea drepturilor procesuale ale părților cu principiul liberului acces la justiție, Curtea Constituțională consideră că este de competența exclusivă a legiuitorului de a institui regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești. Este, de altfel, o soluție care rezultă în mod categoric din dispozițiile art. 125 alin. (3) din Constituție, potrivit cărora «Competența și procedura de judecată sunt stabilite de lege» și ale art. 128 în conformitate cu care «Împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii». Judecătorul «spune dreptul» pentru soluționarea unui litigiu, dar numai în formele și în condițiile procedurale instituite de lege. Pe cale de consecință, legiuitorul poate institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură, ca și modalitățile de exercitare a drepturilor procedurale, principiul liberului acces la justiție presupunând posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a utiliza aceste proceduri, în formele și în modalitățile instituite de lege. De aceea, regula art. 21 alin. (2) din Constituție, potrivit căreia nicio lege nu poate îngreuna accesul la justiție, are ca semnificație faptul că legiuitorul nu poate exclude de la exercițiul drepturilor procesuale pe care le-a instituit nicio categorie sau grup social.

În legătură cu cea de-a treia problemă, privind asigurarea egalității cetățenilor în exercitarea drepturilor lor procesuale, inclusiv a căilor de atac, Curtea Constituțională consideră că în instituirea regulilor de acces al justițiabililor la aceste drepturi, legiuitorul este ținut de respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, prevăzut de art. 16 alin. (1) din Constituție. De aceea nu este contrar acestui principiu instituirea unor reguli speciale, inclusiv în ce privește căile de atac, cât timp ele asigură egalitatea juridică a cetățenilor în utilizarea lor. Principiul egalității în fața legii presupune instituirea unui tratament egal pentru situații care, în funcție de scopul urmărit, nu sunt diferite. De aceea

el nu exclude ci, dimpotrivă, presupune soluții diferite pentru situații diferite. În consecință, un tratament diferit nu poate fi doar expresia aprecierii exclusive a legiuitorului, ci trebuie să se justifice rațional, în respectul principiului egalității cetățenilor în fața legii și a autorităților publice. (...) Aceasta nu înseamnă însă că, în toate cauzele, accesul liber la justiție presupune să fie asigurat accesul la toate structurile judecătorești – judecătorii, tribunale, curți de apel, Curtea Supremă de Justiție – și la toate căile de atac prevăzute de lege, deoarece competența și procedura de judecată sunt stabilite de legiutor, iar acesta, asigurând posibilitatea de a ajunge în fața instanțelor judecătorești în condiții de egalitate, poate stabili reguli deosebite (...).

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 procedura de judecată 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 avea semnificația încălcării egalității de tratament juridic este neconstituțională”.

§6. Caracterul de excepție al restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

6.1. Reglementare

Textul de referință în materie este **art. 53 din Constituție**, potrivit căruia *„(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. (2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății”*.

În același sens sunt prevederile art. 29 parag. 2 din **Declarația Universală a Drepturilor Omului** („În exercitarea drepturilor și libertăților sale, fiecare om este supus numai îngrădirilor stabilite prin lege,

*exclusiv în scopul de a asigura cuvenita recunoaștere și respectare ale drepturilor și libertăților altora și ca să fie satisfăcute justele cerințe ale moralei, ordinii publice și bunăstării generale într-o societate democratică”), respectiv ale art. 18 din **Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale** („Restricțiile care, în termenii prezentei convenții, sunt aduse respectivelor drepturi și libertăți nu pot fi aplicate decât în scopul pentru care ele au fost prevăzute”).*

Art. 52 alin. (1) din **Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene** prevede: *„Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta carte trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți”.*

6.2. Conținut

Astfel cum arătam și cu prilejul analizei principiului constituțional/dreptului fundamental reprezentat de accesul liber la justiție, drepturile și libertățile fundamentale nu sunt absolute, acestea fiind susceptibile de limitări ale exercițiului lor, în anumite condiții. Pentru ca limitările să nu aibă caracter abuziv, s-a impus reglementarea la nivel de principiu, prin acte cu caracter constituțional sau convenții internaționale dedicate drepturilor și libertăților fundamentale.

Art. 53 din Constituție permite restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți cetățenești, dar numai ca excepție și condiționat. Potrivit acestui text, restrângerea se poate îndeplini în următoarele condiții:

a) numai prin lege (noțiunea de lege are în vedere legea în sens material, adică norma juridică de nivelul legii, ceea ce are drept consecință faptul că o astfel de restrângere se poate îndeplini și prin ordonanță a Guvernului);

b) numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea siguranței naționale, a ordinii publice, a sănătății sau moralei publice, a drepturilor și libertăților cetățenilor, desfășurarea instrucției penale, prevenirea unei calamități naturale ori ale unui sinistru deosebit de grav (se observă caracterul limitativ al enumerării, nefiind admisibilă adăugarea la textul constituțional);

c) să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății (este vorba despre restrângerea exercițiului dreptului, iar nu a dreptului în sine);