

Reforma sistemului de gestionare a instanțelor judecătorești din România, în contextul integrării europene

■ NICOLAE ELVIS CIOABĂ

[University of Bucharest]

Abstract

The Superior Council of Magistracy represent a cornerstone of the Romanian court management system. This responsibility is partly shared with the Ministry of Justice. The reform of the court management system in Romania has been and still is disputable, the main actors being on one hand the magistrates and on the other the Ministry of Justice. While observing this „dispute“ we may discover a third actor, namely the European Union, who has entered scene in the context of Romania's European integration. This research is looking to plausibly explain which was the part played by the EU and how did it influence the above mentioned reform, with special emphasis on the Superior Council of Magistracy.

Keywords

reform of the judicial system; Superior Council of Magistracy; justice independence; European Union; management system; EU integration; composition of CSM

În societățile contemporane, justiția¹ este o funcție fundamentală a statului, iar funcționarea și gestionarea acesteia reprezintă atribute ale Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) în vederea garantării independenței justiției. Gestionarea instanțelor judecătorești din România implică doar sfera organizatorică a activității, nu și pe cea care ține de îndeplinirea actului de justiție. Prin urmare, dimensiunea analizei noastre va reflecta doar reforma sistemului de gestionare dintr-o perspectivă funcțională. Cel mai important organ al sistemului de gestionare a instanțelor de judecată românești este, în prezent, CSM. Atribuții ale gestionării instanțelor de judecată îi revin și Ministerului Justiției.²

¹ Noțiunea de „justiție” este susceptibilă de două accepțiuni: în primul rând justiția este o funcție, funcția de a judeca prin aplicarea legii. Aceasta funcție aparține exclusiv statului. În al doilea rând prin justiție se înțelege ansamblul organelor competente să pună în mișcare funcția de a judeca. Din această perspectivă, justiția este un serviciu public al statului. L. Cadieț, *Découvrir la justice*, (Paris: Dalloz, 1997), 13-42

² De exemplul, Ministerul Justiției și-a păstrat un rol important în ceea ce privește realizarea unei strategii naționale pentru justiție, asigurarea mijloacelor logistice pentru funcționarea instanțelor și parchetelor, gestionarea begetului justiției, etc. Ministerul Justiției are calitatea de ordonator principal de credite. În materia administrării bugetelor instanțelor judecătorești a se vedea prevederile cuprinse în articolele 131 - 136 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară.

Problematika sistemului de gestionare a instanțelor judecătorești a reprezentat, și încă reprezintă, o reală „dispută”³ dintre cei care își revendică dreptul de autogestionare a instanțelor judecătorești (în spetă judecătorii) și Ministerul Justiției care nu dorește să facă prea multe concesii cu privire la atribuțiile sale tradiționale. În contextul disputei dintre cei doi actori (CSM și Ministerul Justiției), un al treilea își face apariția în procesul aderării europene a României, respectiv Uniunea Europeană. Astfel, perspectivele de reformă a justiției românești s-au născut dintr-o triplă viziune: o viziune europeană (exprimată de Comisia Europeană prin Rapoartele de țară și prin Rapoartele privind progresele realizate de România în cadrul *Mecanismului de Cooperare și Verificare*⁴), una internă sistemului (a judecătorilor români) și o a treia susținută de Ministerul Justiției. Care au fost principalele modificări aduse sistemului de gestionare a instanțelor judecătorești în perioada aderării României la Uniunea Europeană? În ce măsură integrarea României în Uniunea Europeană a influențat procesul de reformă a sistemului de gestionare a instanțelor judecătorești? Studiu de caz efectuat în prezenta lucrare vizează reforma CSM în contextul integrării europene.⁵ Analiza noastră se va focaliza doar pe evoluția Consiliului de la reparația sa, în anul 1991, și până în prezent. Printr-o analiză diacronică a principalelor modificări aduse, putem afirma că au existat trei valuri de reformă ale sistemului de gestionare a instanțelor judecătorești în România. Primul val, cel incipient, coincide cu adoptarea Constituției în anul 1991 și a legilor de organizare judecătorească. Cel de-al doilea val este marcat de revizuirea Constituției în anul 2003 și de adoptarea Pachetului de legii judiciare⁶ din anul 2004. Și, nu în cele din urmă, cel de-al treilea val, care începe să prindă contur, este reprezentat de cele două proiecte recente⁷ de revizuire a Constituției. Uniunea Europeană a exercitat și încă exercită o influență fără precedent asupra proceselor de reformă a sistemului de gestionare a instanțelor judecătorești.⁸

Alegerea acestei teme are la bază atât motive empirice cât și teoretice, dar și rolul pe care justiția îl are în cadrul unei societăți democratice. Importanța acestui domeniu este certificată și de Uniunea Europeană care a decis să continue

3 Cu titlul de exemplu, un motiv al disputei dintre CSM și Ministerul Justiției este considerat a fi gestionarea bugetului instanțelor judecătorești. Potrivit art. 136 din Legea nr. 304/2004, începând cu data de 1 ianuarie 2008, atribuțiile Ministerului Justiției referitoare la gestionarea bugetului instanțelor judecătorești trebuiau să fie preluate de Înalta Curte de Casație și Justiție. Această măsură a fost amânată, în nenumărate rânduri, prin ordonanțe de urgență, de Guvernul României, astfel încât ea nu se aplică nici astăzi. Guvernul a apreciat că Instanța Supremă nu dispune încă de capacitatea tehnică, materială și de resurse umane necesare pentru a asigura această funcție. În acest context al amânării transferului de atribuții privind gestionarea bugetului instanțelor judecătorești de către Curtea Supremă, CSM a sesizat Curtea Constituțională în baza art. 146 lit. e) din Constituție, motivând că prin subfinanțarea sistemului judiciar se aduce atingere independenței justiției. Curtea Constituțională prin DCC nr. 901/2009 a decis că *independența financiară a justiției nu este determinată de existența unui anume titular însărcinat cu gestionarea bugetelor, ci de existența în sine a unei alocații bugetare suficiente pentru a asigura buna funcționare a instanțelor*. Pentru mai multe detalii, a se vedea, Traian-Cornel Briciu, *Instituții judiciare*, (București: C.H. Beck, 2012), 37-39.

4 MCV a fost instituit prin Decizia Comisiei Europene 2006/929/CE din 13 decembrie 2006 (JOUE L 354 din 14 decembrie 2006, p. 56)

5 Sistemul de gestionare a instanțelor judecătorești din România implică CSM, președinții instanțelor judecătorești și Ministerul Justiției.

6 Este vorba despre: Legea nr. 304/2004 privind organizarea judecătorească, Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legea nr. 317/2004 privind CSM. La acestea adăugăm și Legea 247/2005 privind reforma în domeniul justiției.

7 Este vorba despre proiectul de revizuire a Constituției elaborat de Comisia prezidențială în 2011 și despre actualul proiect de revizuire, aflat în dezbatere publică.

8 Mecanismele și instrumentele de influență ale UE sunt considerate a fi: programele de twinning, rapoartele de țară, MCV, finanțarea prin fonduri europene, etc.

monitorizarea procesului de reformă a sistemului judecătoresc din România. Noi vom cerceta conținutul reformelor aduse sistemului nostru în discuție, identificând dacă acesta a evoluat sau nu, în cele trei etape ale reformei.

Din punct de vedere metodologic, într-o primă fază am analizat legislația și literatura de specialitate în vederea identificării principalelor noutăți aduse de cele trei valuri ale reformei sistemului de gestionare a instanțelor judecătorești. Cea de a doua fază de lucru a acestei lucrări a constat în identificarea principalelor mențiuni făcute de Comisia Europeană în Rapoartele de țară și în Rapoartele de după aderare (MCV) cu privire la reforma sistemului în discuție.

Pe baza întrebărilor cercetării și a ipotezelor formulate, mai sus, cele două variabile de lucru sunt: variabila independentă reprezentată de instrumentele de preaderare ale Uniunii Europene în privința promovării unei reforme a sistemului de gestionare care să asigure independența justiției în România. Variabila dependentă este considerată a fi procesul de reformă a sistemului de gestionare a instanțelor judecătorești din România, în speta reforma CSM. Pe baza celor afirmate, obiectivul principal al acestei lucrări este acela de a analiza modalitatea în care procesul de aderare a României la Uniunea Europeană a influențat reforma sistemului de gestionare a instanțelor judecătorești.

I. Reconstrucția sistemului de gestionare a instanțelor judecătorești la începutul anilor '90

Schimbarea regimului politic la sfârșitul anului 1989 în România a antrenat o serie de reforme (sociale, economice, instituționale, etc.) la nivelul societății românești, printre care, cea mai importantă, considerăm noi, reforma sistemului de justiție. Reforma justiției a implicat, pentru început, adoptarea unei Constituții democratice în anul 1991, a Legii nr. 92/1992 privind organizarea sistemului judecătoresc și a Legii nr. 59/1993 pentru modificarea Codului de Procedură Civilă.⁹

După cum se poate vedea, din enumerarea de mai sus, primul pas, și cel mai important, al reformelor l-a constituit adoptarea Constituției¹⁰ în anul 1991, act fundamental care a pus bazele unei organizării instituționale, democratice, bazate pe valorile și principiile statului de drept. Acest val de reformă a readus în ansamblul instituțional al României, CSM.¹¹ De asemenea, prin Legea nr. 59/1993 pentru modificarea Codului de procedură civilă a fost reintrodusă calea de atac a apelului¹², tradițională sistemului procedural român, existentă în perioada precedentă regimului comunist, fiind astfel reînființate, după o absență de aproximativ patru decenii, Curțile de Apel.¹³

Tezele pentru Constituția din 1991 au susținut două idei cu privire la CSM. Prima dintre acestea se referea la un CSM compus din magistrați deputați și senatori iar cea de a doua idee susținea ca lucrările Consiliului să fie prezidate de Ministrul Justiției.¹⁴ Doar ce de a doua idee a fost consacrată în Constituția din 1991. Așadar,

9 Viorel-Mihai Ciobanu, „Câteva reflecții cu privire la reforma justiției în România.” *Dreptul*, 2 (2006): 17.

10 Constituția României a fost adoptată în sesiunea Adunării Constituante din 21 noiembrie 1991, a fost publicată în M.Of. al României, Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare în urma aprobării ei prin Referendumul național din 8 decembrie 1991.

11 Prin Decretul nr. 132/1949 privind organizarea judecătorească, Consiliul Superior al Magistraturii a fost suprimat.

12 Briciu, *Instituții*, 23

13 Prin Legea de organizare judecătorească nr. 5/1952 au fost desființate Curțile de Apel și implicit calea de atac a apelului.

14 Viorel-Mihai Ciobanu, comentariu la art. 133 din Constituția României, în Ioan Muraru, Elena-Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, (București: C.H. Beck, 2008), 1261.

art. 133 alin. (1) stabilea: CSM propune Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor, cu excepția celor stagiari, în condițiile legii. În acest caz, lucrările sunt prezidate, fără drept de vot, de Ministrul Justiției. Alineatul (2) al aceluiași articol prevedea: CSM îndeplinește rolul de consiliu de disciplină al judecătorilor. În acest caz, lucrările sunt prezidate de președintele Curții Supreme de Justiție. De asemenea, potrivit art. 124, alin. (1) din Constituție, promovarea, transferarea și sancționarea judecătorilor erau dispuse numai de CSM, în condițiile legii. Acestea erau principalele atribuții constituționale ale Consiliului. Cât privește componența CSM, acesta era alcătuit, potrivit art. 132 din Constituție, din magistrați aleși, pentru un mandat de 4 ani, de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună. Legea nr. 92/1992 privind organizarea judecătorească reglementa în detaliu atribuțiile și structura Consiliului pornind de la aceste prevederi constituționale.¹⁵

După această primă etapă a reconstrucției sistemului de valori democratice, a definirii raporturilor instituționale și a consacării drepturilor și libertăților cetățenești, cel de al doilea obiectiv al societății românești era aderarea la Uniunea Europeană. Proces care a antrenat un nou val de reforme instituționale la nivelul societății românești. Astfel, la 1 februarie 1993 țara noastră a semnat *Acordul european instituind o asociere între România, pe de o parte și Comunitățile Europene și statele membre ale acestora pe de altă parte*. Acest acord a fost ratificat prin Legea nr. 20/1993 și a intrat în vigoare doi ani mai târziu, în 1995, România dobândind statutul de stat asociat Uniunii Europene. La 22 iunie 1995, România a depus cererea de aderare la Uniunea Europeană. Doi ani mai târziu, în 1997, Consiliul European de la Luxembourg a hotărât acordarea statutului de stat candidat României. Anul 2000 a început cu deschiderea negocierilor de aderare ale României la Uniunea Europeană. Negocierile de aderare au fost încheiate oficial la sfârșitul anului 2004. În martie 2005 România a semnat Tratatul de aderare la Uniunea Europeană, tratat ratificat două luni mai târziu prin Legea nr. 157/2005, iar la 1 ianuarie 2007 România și Bulgaria au intrat în Uniunea Europeană.¹⁶

II. Reforma Consiliului Superior al Magistraturii în contextul aderării României la Uniunea Europeană

După acceptarea cererii de aderare la Uniunea Europeană, statul român a intrat într-un proces de monitorizare cu privire la îndeplinirea criteriilor de aderare¹⁷ în Uniunea Europeană. Negocierile de aderare ale României în Uniunea Europeană au antrenat reforme instituționale importante la nivelul societății românești în vederea alinierii la standardele europene și a favorizării convergenței în cadrul Uniunii. Procesul de aderare a României la Uniunea Europeană a condus la reforme semnificative în domeniul justiției românești ca de exemplu revizuirea Constituției

¹⁵ În anul 2002, CSM număra: 3 judecători de la Curtea Supremă de Justiție, 2 procurori de la Parchetul de pe lângă Curtea Supremă de Justiție, 6 judecători de la Curțile de Apel, 3 procurori de la Parchetele de pe lângă Curțile de Apel, 2 judecători de la tribunale și 1 procuror de la Parchetele de pe lângă tribunale.

¹⁶ Augustin Fuerea, *Manualul Uniunii Europene*, Ediția a V-a revăzută și adăugită, (București: Universul Juridic, 2011), 30-31.

¹⁷ Aceste criterii sunt cunoscute drept „criteriile de la Copenhaga”. Ele sunt în număr de trei: *criteriul politic* care presupune existența unui cadru instituțional democratic și stabil, respectarea drepturilor omului și independența justiției. Cel de-al doilea criteriu este *criteriul economic* care constă în existența unei economii funcționale care să facă față presiunilor concurențiale ale pieței interne a UE. Și, cel de-al treilea criteriu se referă la *capacitatea administrativă* de aplicare a acquis-ului comunitar. Acestea pot fi găsite la:

http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/ongoing_enlargement/l14536_ro.htm, accesat 07. 03.2014

în 2003 și adoptarea în anul 2004 a unei noi legislații judiciare¹⁸. Acest proces, necesar, de reformă a justiției românești a fost determinat de Uniunea Europeană în perioada de preaderare a României. De reamintit aici, hotărârea Consiliului European de la Copenhaga din 2002 care a amânat intrarea României și Bugariei în Uniunea Europeană pentru data de 01 ianuarie 2007. Impactul acestei decizii a condus imediat la aprobarea prin Hotărârea Guvernului nr. 1052/2003 a *Strategiei de reformă a sistemului judiciar pe anii 2003-2007*. Un alt exemplu al influenței Uniunii Europene în procesul de reformă a justiției românești este condiționarea accederii României la 01 ianuarie 2007 de adoptarea de către Ministerul Justiției a unei strategii clare de reformă a sistemului judiciar până la sfârșitul anului 2005. Astfel, prin Hotărârea Guvernului nr. 232/2005 s-a aprobat *Strategia de reformă a sistemului judiciar pe perioada 2005-2007 și Planul de acțiune pentru implementarea acestei reforme*.¹⁹

Revenind la reforma constituțională a CSM²⁰ făcută prin revizuirea Constituției²¹ în anul 2003, acestui organism i s-au adus importante amendamente. Sediul materiei este reprezentat de normele constituționale referitoare la CSM, și anume: art. 125, alin (2) – cu privire la Statutul judecătorilor, art. 133 – Rolul și structura CSM, și art. 134 – face referire la atribuțiile constituționale ale CSM-ului.

Înainte de a da curs analizei prevederilor constituționale, se impun, pentru început, câteva lămuriri cu privire la natura juridică a Consiliului. Care este natura juridică a CSM? Constituția României poziționează în cuprinsul ei, CSM în capitolul intitulat „Autorității judecătorești”. Tot aceeași Constituție prevede în art. 126, alin (1) că justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege. Articolul 133, alin (1) menționează CSM ca fiind garantul independenței justiției. De aici rezultă următoarele: CSM este un organism de natură constituțională²², (al cărui principal rol este de a asigura independența justiției față de imixtiunile sau presiunile ce ar putea fi facute din sfera celorlalte două puteri în stat), care nu poate fi calificat ca un organ ce aparține puterii judecătorești, deoarece nu înfăptuiește justiția.²³ Potrivit atribuțiilor sale,

18 Este vorba despre: Legea nr. 304/2004 privind organizarea judecătorească, Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legea nr. 317/2004 privind CSM. La acestea adăugăm și Legea nr. 247/2005 privind reforma justiției.

19 Pentru o analiză a celor două strategii și a gradului de reflectare a obiectivelor acestora în legile judiciare din 2004 și în Legea nr. 247/2005 privind reforma justiției, a se vedea, Ciobanu, „Câteva reflecții, „ 17-38. În marea lor parte aceste două strategii cuprind mențiunile și recomandările făcute de Comisia Europeană, în Rapoartele de Tară, cu privire la reforma sistemului de justiție din România.

Cele două strategii pot fi găsite pe pagina oficială a Ministerului Justiției: <http://www.just.ro/MinisterulJusti%C8%9Biei/Sistemuljudiciarrom%C3%A2n/Strategiina%C8%9Bionalealesistemuljudiciar/tabid/96/Default.aspx>, accesat 08.03.2014

20 Pentru o analiză de drept comparat a consiliilor judiciare din Uniunea Europeană, a se vedea, Ioan Leș, „Examen de drept comparat asupra sistemelor moderne de autogovernare a magistraturii și cu privire la noile reglementări adoptate de Parlamentul României” *Dreptul*, 11 (2004): 5-32

21 Constituția a fost revizuită în anul 2003 prin Legea nr. 429/2003, lege ce a fost aprobată prin Referendumul național din 18-19 octombrie 2003 și a intrat în vigoare la data de 29 octombrie 2003, data publicării în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003 a Hotărârii CCR nr. 3 din 22 octombrie 2003 pentru confirmarea Referendumului național din 18-19 octombrie privind Legea de revizuire a Constituției României.

22 Ioan Leș, *Instituții judiciare contemporane*, (București: C.H.Beck, 2007), 109

23 Mai clară, în acest sens, este DCC nr. 339/1997 din M.Of. nr.170 din 25 iulie 1997 care a spus: „Consiliul Superior al Magistraturii nu face parte din puterea judecătorească, deoarece nu înfăptuiește justiția, ci reprezintă un organism care se interpune între puterea judecătorească și puterea executivă pentru a asigura independența justiției. Aceasta explică de ce a fost reglementat în capitolul referitor la Autoritatea judecătorească.” Pentru mai multe detalii a se vedea, Briciu, *Instituții*, 84; Leș, *Instituții*, 110

dar și a procedurii de alegere a membrilor CSM (cu un accent pe art. 18 din Legea nr. 317/2004), acest organism a fost calificat în doctrina juridică ca fiind o autoritate administrativă autonomă supusă controlului de tutelă din partea Senatului.²⁴ Prin prisma atribuțiilor constituționale dar și a celor dezvoltate de legea organică nr. 317/2004 apreciem următoarele: Consiliul Superior al Magistraturii este un organ independent având o dublă natură juridică: administrativă și jurisdicțională.

Cu privire la organizarea și funcționarea CSM, spre deosebire de prevederile Constituției din 1991, legiuitorul constituant derivat a simțit nevoia să stabilească în detaliu structura Consiliului. Dacă în forma sa inițială, cea din 1991, Constituția stabilea o structură corporatistă a Consiliului format numai din magistrați de carieră, condus de Ministrul Justiției, Legea de revizuire a Constituției a promovat o nouă viziune cu privire la alcătuirea acestuia. Prevederile articolului 133, alin.(2) din Constituție nu mai oferă posibilitatea fixării numărului de membri ai Consiliului printr-o lege organică, ci chiar articolul 133 stabilește un număr de 19 membri pentru Consiliu.²⁵ Astfel, CSM este alcătuit din 19 membri, după cum urmează: 9 judecători și 5 procurori, aleși în adunările generale ale magistraților și validați de Senat; 2 reprezentanți ai societății civile, specialiști în domeniul dreptului, care se bucură de înaltă reputație profesională și morală, aleși de Senat și care participă numai la lucrările în plen ale Consiliului; ministrul Justiției, președintele Înaltei Curții de Casație și Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, care sunt membri de drept ai Consiliului. CSM are două secții, una pentru judecători, compusă din cei 9 judecători aleși și alta pentru procurori, formată din cei 5 procurori aleși.

Prin revizuirea Constituției, CSM are o componentă mixtă, nu mai este format exclusiv din magistrați de carieră, așa cum prevedea Constituția din 1991. Incluziunea în componența CSM a doi reprezentanți ai societății civile a fost apreciată în doctrina juridică ca o soluție progresistă în raport cu reglementarea anterioară, dar nesemnificativă datorită numărului lor redus și a faptului că aceștia participă numai la lucrările în plen ale Consiliului.²⁶ Și noi considerăm că este o soluție decorativă datorită rolului scăzut pe care acești doi reprezentanți ai societății civile îl au în cadrul Consiliului raportat la numărul magistraților de carieră. Mai mult decât atât în anul 2005 a fost modificată Legea nr. 317/2004 privind CSM astfel încât foarte multe atribuții importante ale Plenului au trecut în competența celor două secții ale Consiliului²⁷, în cadrul cărora cei doi membri ai societății civile nu au dreptul să participe.

Modificarea constituțională din 2003 a prevăzut și posibilitatea ca Președintele României să participe la lucrările Consiliului. El prezidează lucrările CSM la care participă. De asemenea, prin revizuirea Constituției, mandatul membrilor CSM a sporit de la 4 ani cât era înainte, la 6 ani, o modificare apreciată în literatura de specialitate pentru că ar pune la adăpost această instituție de ciclul alegerile electorale.²⁸

24 Elena-Simina Tănăsescu, „Reforma Consiliului Superior al Magistraturii între analogia dreptului și nimicuri etice”, *Pandectele Române*, 2 (2011): 25

25 Fără a intra în detalii, în doctrina juridică se consideră că această soluție, îmbrățișată de legiuitorul constituant derivat, oferă un maximum de garanții pentru stabilitatea Consiliului. Pe de altă parte, aceasta poate constitui o piedică în evoluția instituțională a Consiliului raportată la necesitățile viitoare ale societății. A se vedea, Leș, *Instituții*; Briciu, *Instituții*,

26 Ciobanu, *Constituția*, 1263; Briciu, *Instituții*, 89; Leș, *Instituții*, 99. Autorii susțin că datorită atribuțiilor importante pe care le au cele două secții ale Consiliului este imperios necesar ca reprezentanții societății civile să facă parte din acestea pentru a oferi mai multă imparțialitate procedurilor disciplinare.

27 Ca de exemplu: numirea în funcții de conducere a judecătorilor și procurorilor; propunerea către Președintele României de numire în funcție și revocare a președintelui, vicepreședintelui și președinților de secții ai Înaltei Curți, transferul și suspendarea din funcție a judecătorilor și procurorilor, etc.

28 Elena-Simina Tănăsescu, „Revizuirea Constituției”, *Curierul Judiciar*, 10 (2003): 87

Președintele CSM este ales pentru un mandat de 1 an, ce nu poate fi reînnoit, din rândul magistraților prevăzuți la alin. (2), litera a), art. 133 din Constituție. Această dispoziție generoasă poate instala la conducere Consiliului chiar și un procuror care ar coordona un organism al cărui principal rol este de a garanta independența justiției. În doctrina juridică s-a considerat că mandatul președintelui CSM este prea scurt, fapt ce nu ar permite atingerea tuturor obiectivelor asumate de acesta.²⁹ Pe de altă parte se poate considera că durata de 1 an a mandatului președintelui înlătură pericolul luptei interne dintre magistrații aleși cu privire la conducerea Consiliului, astfel încât într-un mandat de 6 ani pot exista 6 președinți și 6 vicepreședinți din cei 14 magistrați de carieră³⁰.

Atribuțiile constituționale³¹ ale CSM sunt: (i) propune Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și a procurorilor, cu excepția celor stagiați, în condițiile legii, (ii) îndeplinește rolul de instanță de judecată, prin secțiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare a judecătorilor și procurorilor și (iii) garantează independența justiției.

Câteva precizări se impun cu privire la rolul de instanță de judecată a CSM. În primul rând, atunci când CSM îndeplinește rolul de instanță de judecată, prin secțiile sale, în domeniul răspunderii disciplinare, ministrul Justiției, președintele Înaltei Curții de Casație și Justiție și procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nu au drept de vot. În al doilea rând, am văzut mai sus ca acest organism nu face parte din puterea judecătorească deoarece nu îndeplinește justiția. Articolul 126 alin (1) din Constituție prevede, clar, că justiția se realizează prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești. În baza acestei prevederi, doctrina juridică califică ca fiind inoportună sintagma „instanță de judecată”³² în cuprinsul articolului 134, alin (3) din Constituție. Aceasta a apreciat că, prin secțiile sale, CSM acționează, mai degrabă, ca o autoritate administrativ-jurisdicțională. În explicarea acestei calificări stă prevederea constituțională potrivit căreia hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii în materie disciplinară pot fi atacate direct la Înalta Curte de Casație și Justiție.

Probleme de interpretare a ridicat, la început, și articolul 133, alin. (7) din Constituția României care prevede că hotărârile CSM sunt definitive și irevocabile, adică nu pot fi atacate în justiție, cu excepția celor prevăzute la art. 134, alin. (3), cele în materie disciplinară. Astfel în doctrină³³ s-a ridicat problema dacă nu cumva această prevedere ar aduce atingere accesului liber la justiție, garantat de art. 21 din Constituție. Legea nr. 317/2004 privind CSM, a reglementat prin art. 29, alin. (7) că hotărârile Plenului CSM privind cariera și drepturile judecătorilor și procurorilor pot fi atacate cu recurs la Înalta Curte de Casație și Justiție. Prin această soluție legiuitorul român a permis accesul la justiție pentru hotărârile date de Plenul CSM în probleme care țin de cariera și drepturile magistraților. La prima vedere, putem spune că această soluție este contrară dispozițiilor constituționale. Dar, în această cauză, CCR s-a pronunțat menționând că art. 133, alin (7) din Constituție se referă numai la hotărârile cu caracter juridicțional, iar cele care privesc cariera și drepturile magistraților sunt acte juridice administrative, supuse controlului judecătorec³⁴ În

29 Ciobanu, *Constituția*, 1265

30 Leș, *Instituții*, 91-115

31 Art. 134, alin. (1) și alin. (2), dar și art. 133, alin (1) din Constituția României.

32 De exemplu, profesorul Corneliu-Liviu Popescu consideră mai potrivită sintagma „consiliu de disciplină” din Constituția nerevizuită, în „Funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii în ipostaza de instanță de judecată și dreptul la un proces echitabil”, *Dreptul*, 3 (2005): 5-41. Mai nuanțat Ciobanu face o distincție între „instanță de judecată” și „instanță judecătorească”, aceasta din urmă intrând în sfera puterii judecătorești., Ciobanu, *Constituția*, 1268

33 Popescu, „Funcționarea”, 5-41; Ciobanu, *Constituția*, 1269

34 Decizia Curții Constituționale nr. 433 din 21 octombrie 2004. Pentru o analiză a acesteia a se vedea, Popescu, „Funcționarea”, 11-16

plus, ținând seama și de prevederile art. 152, alin. (2) din Constituție, 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 derivat a înțeles să suprima, pe calea revizuirii Constituției dreptul magistraților de a ataca în justiție actele de decizie emise de Consiliul Superior al Magistraturii.³⁵

Structurarea CSM în două secții cât și răspunderea disciplinară a judecătorilor și procurorilor pe secții au rezolvat o parte din imperfecțiunile Constituției din 1991 atunci când răspunderea disciplinară a judecătorilor era angajată în fața Consiliului Superior al Magistraturii compus atât din judecători cât și din procurori.³⁶

În concluzie, chiar dacă revizuirea constituțională a adus amendamente importante CSM, acestea au dezvoltat rolul și atribuțiile Consiliului, dar nu a schimbat cu nimic structura corporatistă³⁷ a acestuia. Incluziunea doar a doi reprezentanți ai societății civile și încadrarea acțiunilor acestora numai la problemele care se pot ridica în Plenul Consiliului nu au condus la o transparență a Consiliului și nici la o formă de control realizat de societate asupra activității judecătorilor. Partea bună a lucrurilor, așa cum a subliniat și doctrina juridică, este că prin reformarea CSM în anul 2003 și adoptarea Legii nr. 317/2004 s-a făcut trecerea de la o extremă la alta în funcționarea sistemului judiciar din România: de la dependență totală, la o independență totală.³⁸ Reducerea influenței sistemului politic s-a făcut prin transferul de competențe decizionale de la Ministerul Justiției (în materia gestionării resurselor umane și materiale proprii sistemului judiciar), la CSM. Rolul principal al Consiliului este asigurarea independenței sistemului judecătoresc față de influența politicului, prin atribuții de selectare, promovare și disciplinare a magistraților pe tot parcursul carierei lor profesionale.³⁹

III. Consiliul Superior al Magistraturii în Rapoartele anuale ale Comisiei Europene

Pe fondul acestor schimbări legislative survenite în anii 2003-2004, Comisia Europeană, pentru prima dată, a evaluat pozitiv justiția din România în Raportul de țară pe 2005, a apreciat introducerea pachetului de legi judiciare dar a subliniat că nu există semnale potrivite în implementarea efectivă a dispozițiilor conținute de acesta.⁴⁰ De asemenea, tot în același raport se reține că „acum CSM este singurul organism responsabil pentru cariera magistraților și organizarea curților judecătorești și a parchetelor „ fiind „încheiat transferul formal de putere de la Ministerul Justiției către CSM.” S-a mai menționat că „pregătirea continuă și acumularea de experiență practică sunt necesare pentru ca CSM să poată să își

35 În situația de mai sus descrisă, Ciobanu consideră potrivită soluția legiuitorului deoarece aceasta este rezultatul aplicării art. 20, alin (2) din Constituție care consacră regula priorității pactelor și tratatelor privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care statul nostru este parte. Ciobanu, *Constituția*, 1266

36 Popescu, „Funcționarea”, 20

37 Pentru o abordare critică a ceea ce este CSM astăzi, a se vedea, Elena-Simina Tănăsescu; Ramona Popescu, „Romanian High Judicial Council – between analogy of law and ethical trifles” *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 36 (2012): 165-176. Acesta poate fi găsit online la: <http://rtsa.ro/en/files/TRAS-36E-2012-12TANASESCU,%20POPESCU.pdf>, accesat 10.03.2014.

38 Elena-Simina Tănăsescu; Bogdan Dima, *Reforma constituțională: analize și proiecții*, (București: Universul Juridic, 2012), 142

39 Tănăsescu; Dima, *Reforma*, 140

40 Regular Report from the Commission on Romania's progress towards accession, European Commission, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/sec1354_cmr_master_ro_college_en.pdf, accesat 10.03.2014

îndeplinească atribuțiile într-un mod eficient.” iar cu privire la activitatea membrilor CSM s-a recomandat ca acest Consiliu să aibă o activitate permanentă pentru a evita posibile conflicte de interese.⁴¹

Atât în rapoartele precedente, cât și în cel prezentat mai sus, cuvintele cheie, aproape nelipsite din majoritatea rapoartelor date publicității de Comisia Europeană (aici le includem și pe cele din cadrul MCV) sunt independența sistemului judiciar, profesionalismul sectorului, dar și modernizarea instanțelor judecătorești.

Reformele legislative din anii 2003-2004 nu au fost suficient de convigătoare pentru Comisia Europeană, astfel încât aceasta a hotărât să mențină monitorizarea procesului de reformă a justiției din România și după data aderării României la Uniunea Europeană.⁴²

În primul Raport, de după aderarea României la Uniunea Europeană, privind monitorizarea progreselor din domeniul reformei justiției în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare, Comisia Europeană aprecia „că sunt necesare eforturi suplimentare din partea CSM pentru completarea schemei de personal și pentru reformele organizatorice ale sistemului judiciar. Reformele în aceste domenii au fost puse în aplicare, dar parțial.”⁴³

În cele două rapoarte ale Comisiei Europene din anul 2008 privind progresele înregistrate de România în cadrul MCV, Comisia a subliniat, din nou, „necesitatea elaborării și puneri în aplicare de către CSM a unei scheme de personal raționale și realiste. Consolidarea capacității CSM de a-și îndeplini principalele atribuții, precum și responsabilizarea acestuia, în special cu privire la abordarea potențialelor conflicte de interese și a comportamentelor contrare eticii ale unor membri ai Consiliului.” Pe de altă parte, Comisia a atras atenția că în ciuda finanțării primite, „CSM nu și-a exercitat încă în totalitate mandatul în mod consecvent” și „este lent în ceea ce privește punerea în aplicare a deciziilor disciplinare”.⁴⁴

Și în 2009 Comisia Europeană face trimiteri la managementul resurselor umane și la transparența și raspunderea CSM, inclusiv prin asumarea de către Consiliu a responsabilităților ce îi revin. Se recomandă ca „CSM să aibă o atitudine proactivă în privința recrutărilor, a promovărilor, a măsurilor disciplinare, etc. prin publicarea hotărârilor motivate ale Consiliului într-un format clar și accesibil”.

În rapoartele pe 2010 date publicității de Comisia Europeană se arată că „există o anumită reticentă a factorilor de decizie din sistemul judiciar de a coopera și de a își asuma responsabilitatea în beneficiul reformei”.

De asemenea, în rapoartele din 2011, 2012, 2013, și cel din 2014, Comisia Europeană reiterează recomandările menționate mai sus, cele care privesc relativa transparență a activității Consiliului precum și aspecte care țin de etica și responsabilitatea membrilor CSM.

41 Pentru o analiză a acestor rapoarte a se vedea, Ion Popa, *Consiliul Superior al Magistraturii din România – de la succes instituțional la eșec funcțional*, (București: Universul Juridic, 2011), 199-211

42 Prin Decizia 2006/928/CE a Comisiei Europene din 12 decembrie 2006, Uniunea Europeană a decis instaurarea unui Mecanism de Cooperare și Verificare (MCV) pentru a sprijini statul român în vederea remedierii anumitor deficiențe în domeniul reformei sistemului judiciar, dar și pentru a monitoriza progresele realizate în acest domeniu prin intermediul unor rapoarte periodice.

43 Rapoartele privind progresele înregistrate de România în cadrul Mecanismului de Cooperare și Verificare, pot fi găsite la adresa: http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm, accesat 10.03.2014,

44 Popa, *Consiliul Superior*, 199-211; Radu Carp, „The Struggle for the Rule of Law in Romania as an EU Member State: The Role of the Cooperation and Verification Mechanism”, *Utrecht Law Review*, 1 (2014). Această lucrare poate fi găsită la: <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/view/URN%3ANBN%3ANL%3AUI%3A10-1-115809>, accesat 10.03.2014

IV. Din nou despre revizuirea Constituției! O nouă reformă a Consiliului?

Din perspectiva unei noi reforme a CSM, în literatura juridică s-au formulat multe soluții care au variat de la o reformă în profunzime a CSM până la dizolvarea acestei autorități publice și preluarea atribuțiilor acestuia de către Înalta Curte de Casație și Justiție.⁴⁵

În ultimii ani două proiecte de revizuire a Constituției României au dominat spațiul public: primul la inițiativa Președintelui României⁴⁶ la propunerea Guvernului, proiect apărut în anul 2011 și cel de al doilea la inițiativa deputaților și senatorilor, proiect a cărui soartă se preconizează că va fi supus votului popular anul acesta.⁴⁷

Proiectul de lege inițiat de Președintele României prevede, printre altele, o serie de modificări importante ale art. 133 din Constituție cu privire la CSM. Acestea sunt: (i) Din totalul de 19 membri ai CSM, 5 sunt judecători, 5 sunt procurori aleși de adunările generale ale acestora și validați de Parlament, 6 sunt reprezentanți ai societății civile (3 numiți de Parlament și 3 de Președintele României); (ii) Președintele CSM poate fi ales din rândul tuturor membrilor CSM, magistrați sau reprezentanți ai societății civile (iii) Hotărârile Consiliului nu pot fi luate prin vot secret și se motivează. Cu siguranță aceste modificări ar fi schimbat percepția publică despre CSM, însă Curtea Constituțională le-a declarat ca fiind neconstituționale pe motiv că au ca efect încălcarea independenței justiției, în contradicție cu dispozițiile art.152 alin (1) din Constituție.⁴⁸

Cel de-al doilea proiect de revizuire a Constituției prevede următoarele modificări constituționale referitoare la CSM: (a) Durata mandatului membrilor CSM va reveni la 4 ani; (b) Se adaugă un nou alineat la art.132, care va prevedea că: Magistrații aleși membri ai CSM sunt revocați din funcție de adunările generale de la nivelul instanțelor sau parchetelor pe care le reprezintă, potrivit legii proprii de organizare și funcționare. (c) O altă măsură propusă este creșterea numărul reprezentanților societății civile de la 2 la 4 membri, viitorul CSM va număra 21 de membri. (d) Se modifică art.133, alin (3), astfel: Președintele CSM este ales pentru un mandat de un an, ce nu poate fi reînnoit, dintre judecătorii prevăzuți la alineatul (2) litera a). De asemenea, (e) Secțiile CSM propun Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor respectiv a procurorilor, cu excepția celor stagiați, în condițiile legii. Secția de judecători a CSM gestionează în mod exclusiv cariera profesională a judecătorilor, iar Secția de procurori a CSM gestionează în mod exclusiv cariera profesională a procurorilor. Hotărârile secțiilor se atacă direct la Înalta Curte de Casație și Justiție.

45 A se vedea, Tănăsescu; Popescu, „Romanian High”, 165-176; Corneliu-Liviu Popescu, „Reforma justiției în România”, *Noua Revistă de Drepturile Omului*, 1 (2005): 157-161

46 Acesta poate fi găsit pe pagina oficială a instituției Președintelui României: www.presidency.ro, accesat 11.03.2014

47 Acesta poate fi găsit pe pagina oficială a Senatului: http://www.senat.ro/UploadFisiere/bb175b74-8e6b-4603-8589-d27a014azdco/prop.de_revizuire_a_Constitutiei_-_final_-_25_iunie_2013.pdf, accesat 11.03.2014

48 DCC nr.799 din 17 iunie 2011, M. Of. al României, nr.440 din 23 iunie 2011. Curtea Constituțională a apreciat că *numirea a celor 6 reprezentanți ai societății civile de către Parlament și Președinte constituie o interferență a celor două puteri în activitatea autorității judecătorești, punând sub semnul întrebării rolul CSM de garant al independenței justiției*. Pentru mai multe detalii a se vedea, Tănăsescu; Dima, *Reforma*, 145

Concluzii

În „lupta” sa pentru a obține dreptul exclusiv de a gestiona instanțele judecătorești, CSM a găsit un aliat puternic în Uniunea Europeană, în perioada procesul de aderare a României. Poziția vehementă și certă pe care a avut-o Comisia Europeană în majoritatea Rapoartele de țară, susținând independența justiției în România, a favorizat ascendența CSM. Revizuirea Constituției și adoptarea legislației judiciare din 2004 au adus pentru prima dată CSM în funcția de autoritate cu rol de a garanta independența justiției, respectiv în poziția de organism apt să gestioneze sistemul judiciar. Uniunea Europeană a exercitat o influență fără precedent asupra procesului de reformă a instanțelor judecătorești în România, a sprijinit CSM pentru a deveni un organism apt să guverneze magistratura.

După ce majoritatea atribuțiilor importante au fost transferate de la Ministerul Justiției la CSM ca urmare a reformelor legislative din 2003-2004, CSM și-a dovedit lipsa de eficiență în ceea ce privește gestionarea instanțelor judecătorești. Așa cum am văzut, în prezentarea de mai sus, se pare că raporturile dintre CSM și Uniunea Europeană s-au schimbat, Uniunea Europeană criticând modul de acțiune al Consiliului în probleme care țin de gestionarea sistemului judiciar. Pe bună dreptate, putem considera că așteptările Uniunii Europene de la CSM au fost prea mari în raport cu modul în care această autoritate a înțeles să își îndeplinească atribuțiile.

O independență totală a sistemului judiciar în raport cu celelalte sfere de putere (legislativă și executivă) ar genera o situație perversă, cunoscută sub numele de *juristocrație*⁴⁹ sau guvernarea judecătorilor. Motiv pentru care unele state democratice și-au regândit logica de funcționare a consiliilor judiciare, astfel încât să se evite o astfel de situație. Un exemplu bun de urmat este reforma adusă, în anul 2008, Consiliului Superior al Magistraturii din Franța.⁵⁰ Poate că de o asemenea reformă are nevoie și Consiliul Superior al Magistraturii din România pentru a i se înlătura caracterul corporatist. Un pas important s-a făcut, așa cum am văzut, în anul 2011, dar această inițiativă a fost respinsă. Cel de-al doilea proiect de revizuire a Constituției pare că ar aduce modificări minore CSM, proiect care are șanse să fie supus aprobării prin votul cetățenilor. Rămâne de văzut care va fi viitorul rol al Consiliului Superior al Magistraturii din România.

49 J.Gicquel, *L'inscription des Conseils superieurs de la magistrature dans la Constitution, Les Conseils superieurs de la magistrature en Europe*, (Paris: La Documentation française, 1999), 36

50 Consiliul francez este format din 2 secții: Secția pentru judecători este prezidată de președintele Curții de Casație și este formată din 5 judecători, un procuror, un consilier de stat desemnat de Consiliul de Stat, un avocat și 6 personalități calificate care nu aparțin nici Parlamentului, nici sistemului judiciar, nici administrației publice. Președintele francez, Președintele Adunării Naționale și Președintele Senatului desemnează fiecare câte 2 personalități. Secția pentru procurori este prezidată de către procurorul general de pe lângă Curtea de Casație și este compusă din 5 procurori, un judecător, un consilier de stat, un avocat și 6 personalități desemnate în condițiile de mai sus. Ioan Leș, „O guvernare exemplară a magistraturii” *Curierul Judiciar*, 2 (2010): 63-65

BIBLIOGRAFIE

- BRICIU, Cornel, Traian, *Instituții judiciare*, București, C.H. Beck, 2012.
- CONSTANTINESCU, Mihai, MURARU, Ioan, IORGOVAN, A, *Revizuirea Constituției – explicații și comentarii*, București, Editura Rosetti, 2003.
- DALLARA, Cristina, *UE și promovarea rule of law în România, Serbia și Ucraina: reforma justiției și politici anticorupție în cele 3 țări*, Iași, Institutul European, 2009.
- DANILEȚ, Cristi, *Justitia in opinii și analize 2004-2010*, București, Universul Juridic, 2010.
- DUȚĂ, Oana, *Tratatul de aderare la UE: exigențe în procesul integrării României*, București Editura Universitară, 2010.
- FUAREA, Augustin, *Manualul Uniunii Europene*, Ediția a V-a, București, Universul Juridic, 2011.
- LEȘ, Ioan, *Instituții judiciare contemporane*, București, C.H.Beck, 2007.
- MURARU, Ioan, TĂNĂSESCU, Elena Simina (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole*, București, C.H. Beck, 2008.
- POPA, Ion, *Consiliul Superior al Magistraturii din România – de la succes instituțional la eșec funcțional*, București, Universul Juridic, 2011.
- POPA, Ion, *Tratat privind profesia de magistrat în România*, București, Universul Juridic, 2007.
- STANOMIR, Ioan, *Constituționalism și postcomunism. Un comentariu al Constituției României*, București, Editura Universitatea din București, 2005.
- TĂNĂSESCU, E.S.; DIMA, B. *Reforma constituțională: analize și proiecții*, București, Universul Juridic, 2012.
- ZLĂTESCU, Irina Moroianu, *Instituții europene și drepturile omului*, București, Editura Institutul Român pentru Drepturile Omului, 2008.

Articole de specialitate:

- CARP, Radu, „Adunarea Constituantă, o soluție pentru reforma sistemului constituțional românesc?”, *Revista de Drept Public*, 1 (2008): 105-113
- CIOBANU, Viorel, „Câteva reflecții cu privire la reforma justiției în România” *Dreptul*, 2 (2006): 17-38
- DELEANU, Ion, „Revizuirea Constituției” *Dreptul*, 12 (2003): 5-36
- LEȘ, Ion „Considerații privind statutul judecătorilor și perspectiva unei noi organizări a CSM în lumina legii nr. 161/2003” *Curierul Judiciar*, 6 (2003): 101-118
- LEȘ, Ion, „Examen de drept comparat asupra sistemelor moderne de autogovernare a magistraturii și cu privire la noile reglementări adoptate de Parlamentul României” *Dreptul*, 11 (2004): 5-31
- LEȘ, Ion, „O guvernare exemplară a magistraturii” *Curierul Judiciar*, 2 (2010): 63-65
- POPESCU, Corneliu-Liviu, „Reforma justiției în România”, *Noua Revistă de Drepturile Omului*, 1 (2005): 157-161
- POPESCU, C.L., „Functionarea Consiliului Superior al Magistraturii în ipostaza de instanță de judecată și dreptul la un proces echitabil”, *Dreptul*, 3 (2005): 5-41
- SIMA, Constantin, „Examen critic al dispozițiilor privind reforma în justiție prevăzute în Legea nr. 247/2005”, *ProLege*, 4 (2005): 14-29.
- TĂNĂSESCU, Simina, „Revizuirea Constituției”, *Curierul Judiciar*, 10 (2003): 74-90
- TĂNĂSESCU, Simina, „Despre funcțiile Constituției și necesitatea revizuirii”, *Revista de Drept Public*, 1 (2013): 41-53
- TĂNĂSESCU, Simina; POPESCU, Ramona, „Romanian High Judicial Council – between analogy of law and ethical trifles” *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 36 (2012): 165-176.

Legislație/Jurisprudență și Rapoarte:

Constituția României, Monitorul Oficial al României, nr. 233 din 21 noiembrie 1991

Constituția României 2003, Monitorul Oficial al României, nr. 767 din 31 octombrie 2003

Legea nr. 304/2004 privind organizarea judecătorească

Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor

Legea nr. 317/2004 privind CSM

Decizia Curții Constituționale a României nr. 799/2011, publicată în M.Of. al României, Partea I, nr. 440 din 23 iunie 2011

Decizia Curții Constituționale nr. 901/2009, publicată în M.Of. al României, Partea I, nr. 503 din 21 iulie 2009

Decizia Curții Constituționale nr. 433/2004, publicată în M.Of. al României, Partea I, nr. 1267 din 29 decembrie 2004

Decizia Curții Constituționale nr. 339/1997, publicată în M.Of. al României, Partea I, nr.170 din 25 iulie 1997

Rapoartele de țară emise de Comisia Europeană, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006

Rapoartele privind progresele înregistrate de România în cadrul MCV, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014