

Volum coordonat de
BOGDAN DIMA și VLAD PERJU

DUPĂ 30 DE ANI
JUSTIȚIA
CONSTITUȚIONALĂ
ÎN ROMÂNIA

 HUMANITAS
BUCUREȘTI

Cuprins

Cuvânt înainte — 7

COMPETENȚE

Inconsecvență metodologică și lipsă de predictibilitate în deciziile Curții Constituționale a României (Marius Balan) — 15

Controlul de constituționalitate în contexte de criză:
Lecții din trecut (Cosmin Cercel) — 44

Cartografii constituționale: Jurisprudența CCR privind drepturile și libertățile fundamentale (Vlad Perju) — 65

Limitarea și ordonarea puterii prin controlul previzibilității legii (Constantin Pintilie) — 94

Curtea Constituțională – arbitru, sau jucător în configurarea raporturilor instituționale dintre Guvern și Parlament?
(Ramona Popescu) — 129

Transparența decizională a jurisdicției constituționale române (Elena-Simina Tănăsescu) — 151

DIALOGURI CONSTITUȚIONALE

Un interlocutor prins în conversație (Raluca Bercea) — 175

Curtea Constituțională și teoria dreptului internațional ca sport periculos (Lucian Bojin) — 196

Raportul de putere dintre Curtea Constituțională și Înalta Curte de Casație și Justiție: Antinomii constituționale și mecanisme de reglare (Antoniou Simon, Dacian C. Dragoș) — 226

Curtea Constituțională a României în căutarea identității
(constituționale) pierdute (Manuel Guțan) — 251

Pe aici nu se trece! – Identitate și prioritate la București – Varșovia –
Karlsruhe – Roma – Madrid – Luxemburg (Bogdan Iancu) — 272

REFORME

Completarea competențelor Curții Constituționale și declinul
legitimității (Valentin Constantin) — 299

Ce Curte Constituțională i s-ar potrivi României?
(Ștefan Deaconu) — 318

Către un drept constituțional procesual (Bogdan Dima,
Luca Ciubotaru) — 350

Independența Curții Constituționale și modul de numire
a judecătorilor (Bianca Selejan-Guțan) — 387

Scurte biografii ale autorilor — 407

Cuvânt înainte

Ideea de a scrie această carte s-a născut în contextul împlinirii a 30 de ani de activitate a Curții Constituționale din România, o autoritate publică... paradoxală pentru publicul larg. Pe de o parte, este o instituție des menționată în dezbaterile politice postdecembriste, de cele mai multe ori vehement critic, prin raportare la unele decizii ale sale cu ramificații instituționale și politice. Uneori s-a ajuns atât de departe, încât au fost formulate chiar propuneri de desființare a Curții Constituționale. Pe de altă parte, este o instituție a statului al cărei rol și a cărei activitate sunt foarte puțin cunoscute nu doar publicului larg, ci și celor chemați să participe direct sau indirect la guvernarea cetății. Existența unei curți constituționale sau a unei instanțe care să soluționeze conflictul dintre legile adoptate de puterile politice și constituția statului este indispensabilă oricărei democrații constituționale consolidate. Modul în care își realizează Curtea Constituțională rolul principal, care este garantarea supremației Legii fundamentale, influențează procesul de democratizare a societății. Așadar, iată paradoxul „de esență“ al acestei autorități: știm că este o instituție indispensabilă democrației constituționale, dar nu prea știm exact ce face și cum ar trebui să își îndeplinească atribuțiile.

În această lucrare ne raportăm la termenul de justiție constituțională într-un sens restrâns, de finalitate a activității Curții Constituționale. Dacă rolul principal al Curții este să garanteze supremația Constituției și își realizează acest rol prin

atribuțiile sale constituționale și legale, atunci justiția constituțională este rezultatul acestei competențe și, așadar, al înțregii sale activități. Contribuțiile din această lucrare tratează în proporție covârșitoare în special teme privind atribuțiile jurisdicționale ale Curții – soluționarea obiecțiilor, a excepțiilor de neconstituționalitate și a conflictelor juridice de natură constituțională, deci esența controlului de constituționalitate.

Suntem convinși că teme precum justiția constituțională, consolidarea democrației, democratizarea, constituționalismul liberal nu sunt deloc ușor de înțeles sau suficient de atractive pentru publicul larg. De altfel, de cele mai multe ori discursul public cu privire la justiția constituțională este partizan, în general critic, în funcție de interesele politice și economice de la un moment dat. Astfel, discursul public cu privire la justiția constituțională, rolul și atribuțiile Curții Constituționale este impregnat de politică. Efectul negativ al unui astfel de discurs public este că, în timp, subminează autoritatea și legitimitatea Curții Constituționale și conturează imaginea unei instanțe de contencios constituțional partizane, lipsită de independență și inconsecventă în decizii, ceea ce afectează însăși democrația constituțională.

Există în spațiul public, dar cu o vizibilitate mult mai redusă, dialoguri și dezbateri substanțiale despre teme constituționale, însă ele sunt rezervate unor grupuri restrânse de experți, care utilizează un limbaj aparte, specializat și dau senzația că trăiesc undeva departe de tumultul lumii de zi cu zi, într-un turn de fildeș al abstracțiunilor juridice. Ne dorim mult ca această lucrare să aibă ca finalitate popularizarea unor teme de natură constituțională de mare importanță și nu foarte cunoscute unui public nespecialist, dar interesat de bunul mers al cetății.

De altfel, încă de la primele discuții și dezbateri între coordonatorii și autorii acestui volum procesul de redactare a fost sintetizat într-o expresie care a devenit recurentă: „Vom scrie o carte a specialiștilor pentru publicul nespecialist, dar interesat“. Astfel, volumul care a rezultat este o încercare a reprezentanților

mediului academic de a prezenta într-un stil mai puțin academic și mai relaxat, îmbinând teoria și practica, o serie de teme de natură constituțională relevante pentru a înțelege atât activitatea Curții Constituționale a României, cât și, mai ales, modul în care se realizează justiția constituțională în această țară.

Știm că uneori se poate face o confuzie între impactul instituțional și politic al anumitor decizii ale Curții Constituționale și tematica complexă a justiției constituționale într-un stat de drept. Faptul că anumite decizii ale Curții Constituționale sunt discutate și criticate în spațiul public pentru că au un impact politic, social sau economic nu înseamnă în mod necesar că cei care dezbate înțeleg exact care este rolul unei curți constituționale și ce înseamnă o democrație constituțională consolidată, care se întemeiază pe valorile constituționalismului liberal.

Vedem, așadar, în spațiul public nu un discurs axat pe valorile constituționalismului liberal, ci un discurs partizan, politic, prin raportare la ceea ce se consideră a fi valorile constituționalismului. În realitate, aceste valori sunt sau ar trebui să fie eliberate de ideologiile sau doctrinele politice. Aceste valori se bazează pe un construct al rațiunii iluministe și reprezintă un manual de organizare și utilizare a puterii statale, la origine o putere politică, astfel încât aceasta să nu se concentreze în mâinile unuia, ale mai multora sau ale unei majorități și, invariabil, să devină abuzivă față de membrii comunității politice, încălcând drepturile și libertățile lor fundamentale.

Fără o Lege fundamentală (scrisă sau nescrisă), fără drepturi și libertăți fundamentale recunoscute și garantate cetățeanului, fără principiile constituționalismului liberal pentru organizarea și funcționarea puterii statale și fără un instrument de control al conformității legilor cu textul constituțional nu poate exista democrație constituțională, adică putere limitată prin drept și guvernare bazată pe domnia legii. Acestea sunt mizele justiției constituționale. Nimic mai puțin.

Or, dacă acestea sunt mizele justiției constituționale, înseamnă că instituția prin care se realizează justiția constituțională în România (Curtea Constituțională) are un rol crucial pentru buna guvernare democratică. În virtutea importanței acestui rol, am dedicat cartea de față analizei critice a activității Curții Constituționale pornind de la realitatea că a împlinit 30 de ani de funcționare neîntreruptă, devenind în timp, în special ca urmare a revizuirii Constituției în 2003, una dintre cele mai active și influente curți constituționale din Europa.

Cantitativ, stăm bine prin raportare la numărul de cazuri pe care le soluționează Curtea Constituțională (atât în controlul anterior de constituționalitate, cât și în controlul posterior de constituționalitate, prin excepții ridicate de instanțele judecătorești sau de arbitraj). Dar această lucrare nu evaluează activitatea Curții Constituționale dintr-o perspectivă cantitativă, ci dintr-o perspectivă calitativă. Esențial pentru justiția constituțională este să fie o justiție constituțională de bună calitate, eficientă, care să își legitimeze existența prin nivelul superior al argumentelor juridice formulate pentru a identifica soluțiile judicioase la conflictul dintre voința politică consemnată în norme secundare ori derivate (*second order rules*, ca să adaptăm o idee a lui Frederick Schauer) și voința politică originară, constituțională, consemnată în legi fundamentale (*first order rules*). Practic, justiția constituțională realizată prin instanța de contencios constituțional este mecanismul de protecție a voinței politice originare în fața voințelor politice contextuale, ulterioare.

La 6 iunie 1992 au depus jurământul primii judecători ai Curții. După 30 de ani, o revizuire substanțială a prerogativelor Curții și o modificare importantă a legii de organizare și funcționare, credem că este mai mult decât necesară o evaluare a activității Curții din perspectiva îndeplinirii rolului său fundamental de garant al supremației Constituției. Această carte își propune doar să deschidă un drum sau mai multe drumuri posibile în analiza exhaustivă, necesară și pertinentă a modului

în care Curtea Constituțională a influențat democratizarea comunității politice postcomuniste în ultimii 30 de ani și în care va influența democrația în România în următorii 30 de ani.

Metoda noastră de lucru a pus accent pe libertatea fiecărui autor de a alege o temă care să vizeze activitatea Curții Constituționale. Singura precizare a fost ca, odată aleasă tema de către fiecare autor, să o prezinte dintr-o perspectivă critică, analitică, evolutivă și, pe cât posibil, să cuprindă soluții pentru eliminarea problemelor identificate. Pe de o parte, această metodă de lucru s-a dovedit a fi utilă pentru că am putut observa care este tema predominantă privind justiția constituțională și activitatea Curții Constituționale, la 30 de ani de la depunerea jurământului de primii judecători constituționali. Dacă în anii '90 tema principală a justiției constituționale era să înceapă de undeva, și Curtea Constituțională a început să dea primele decizii de principiu, în anii 2000 tematica principală era oferită de deciziile Curții cu privire la raporturile de putere dintre autoritățile statului. Acum, ca efect logic și natural al apartenenței României la Uniunea Europeană, tema principală a constituționalismului românesc vizează identitatea constituțională națională, respectiv raporturile dintre dreptul constituțional și deciziile Curții, respectiv dreptul european și deciziile Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Pe de altă parte, metoda noastră a permis coagularea naturală și neforțată a unor categorii generale de teme și de interese de cercetare, care denotă, de fapt, modul în care înțelegem și studiem justiția constituțională, respectiv activitatea Curții Constituționale în România. Astfel, am construit trei categorii mari de teme, care reflectă cele trei părți ale lucrării. În primul rând, analizăm competențele Curții Constituționale, fie într-o manieră individuală (de exemplu, soluționarea excepțiilor raportat la drepturile și libertățile cetățeanului), fie într-o manieră generală, ținând cont de modurile de argumentare juridică. Partea a doua a lucrării este dedicată celei mai noi și mai intense problematice a ultimilor cinci ani: raportul

dintre dreptul european interpretat de CJUE și dreptul constituțional românesc perceput din perspectiva priorității de aplicare. O curte constituțională a unui stat membru UE nu poate trăi izolată și trebuie să lege o serie de dialoguri între propria jurisdicție și jurisdicțiile de rang regional (CJUE și CEDO), respectiv jurisdicțiile constituționale ale altor state membre. Cea de-a treia parte a lucrării noastre se referă la posibile modificări ale Constituției și ale legii privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, astfel încât să asigure o mai eficientă și imparțială justiție constituțională.

Invităm cititorii să parcurgă o carte utilă și să țină cont de învățăturile sale. Prin popularizarea temelor constituționale ajungem să ne cunoaștem Legea fundamentală și chiar să o respectăm.

Le mulțumim autorilor, fără de care această carte nu ar fi fost posibilă, Editurii Humanitas, care a ales să dea viață publică acestor teme legate de justiția constituțională în România postcomunistă, cu impact major asupra procesului neîntrerupt al democratizării societății românești, precum și colaboratorului nostru, asist. univ. drd. Mihai Băeșu, pentru ajutorul neprețuit privind lectura și organizarea textelor într-o formă unitară.

Coordonatorii

COMPETENȚE

Inconsecvență metodologică și lipsă de predictibilitate în deciziile Curții Constituționale a României*

MARIUS BALAN

Importanța, miza politică și riscurile jurisdicției constituționale

De o bună bucată de vreme, Curtea Constituțională a României se află în centrul atenției clasei politice, a presei și a opiniei publice. Atenția nu este deloc prietenoasă, iar criticile sunt abundente și deseori șfichiuitoare. Vizate sunt soluțiile concrete pronunțate în anumite cauze cu relevanță politică și cu mare impact mediatic, parti-pris-ul politic aproape ostentativ al unora dintre judecători, complezența Curții față de deținătorii de moment ai puterii politice, și, mai recent, calitatea profesională discutabilă a unora dintre judecătorii nou-numiți. Totuși, cu excepția câtorva derapaje extremiste ale unor demagogi irelevanți pentru dezbaterile academice în materie constituțională, legitimitatea Curții Constituționale – sau măcar a contenciosului constituțional ca atare – nu a fost pusă în discuție.

Această aparentă bunăvoință este determinată de rolul central pe care îl ocupă justiția în ierarhia axiologică a statului de drept. Constituția liberală clasică se bazează pe distincția netă dintre două componente: cea politică, esențialmente democratică, în care este concretizat principiul poporului suveran, egal cu sine însuși, care decide asupra formei și modului său de existență, ca unitate politică, și componenta statului de drept,

* Acest text a fost parțial finanțat în cadrul PNCD III, prin Proiectul UEFISCDI „Statul de drept și constituționalismul periferic: Transformări conceptuale și structurale“ (PN-III-P4-PCE-2021-0319).

care la rândul ei se bazează pe două principii. Primul este cel distributiv (unde sfera libertății individului este concepută ca un dat, anterior statului, astfel încât libertatea individului este principial nelimitată, iar atribuțiile statului de a interveni în această sferă sunt principial limitate), iar cel de-al doilea, cel organizatoric, privește separația și echilibrul puterilor.¹ Justiția, ca putere în stat, apare ca irelevantă politic – „*en quelque façon nulle*“, în formularea lui Montesquieu –, fiind bazată nu pe voință, ci pe rațiune. Spre deosebire de executiv, care distribuie funcții publice și deține „sabia“ comunității, și de legiuitor, care ordonă în privința „pungii cu bani“ a acestuia și prescrie regulile în baza cărora sunt exercitate obligațiile și drepturile cetățenilor, justiția nu dirijează nici puterea și nici bogăția societății. Ea nu dispune de forță sau de voință, ci doar de rațiune (*judgement*).² Aflat în antinomie cu ideea de exercitare arbitrară a puterii din statele absolutiste sau despotice, conceptul statului de drept este orientat spre motivarea rațională a deciziilor, pe baza unor reguli și proceduri prestabilite, pe configurarea în formă judiciară a întregii vieți statale, inclusiv a vieții politice.³ Decizii controversate din punct de vedere politic devin acceptabile și sunt privite ca legitime dacă sunt tranșate de un judecător.

Această situație a justiției în arhitectura statului de drept explică pe de o parte de ce deciziile judiciare impopulare sau controversate nu afectează direct, până la un punct, puterea judecătorilor constituționali (oricât de criticați ar fi aceștia), și ne atrage atenția, pe de altă parte, asupra riscurilor care decurg din abandonarea facultății care legitimează puterea judecătorilor: aceea de a-și motiva, prin argumente raționale, soluțiile.

¹) Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin, ed. a II-a, 2017 (prima ed.: 1928), pp. 125–138. ²) Alexander Hamilton, „The Federalist“, nr. 78, Alexander Hamilton, James Madison și John Jay, *The Federalist Papers*, ed. Clinton Rossiter, Signet Classics, New York, 2003 (© 1961), pp. 463–471, la p. 464. ³) Schmitt, *op. cit.*, pp. 133–134.

Caracterul consecvent și predictibil al jurisprudenței curților constituționale, utilizarea unei metodologii riguroase și motivarea clară și explicită a deciziilor sunt factori care consolidează legitimitatea și prestigiul acestor instanțe, după cum abandonarea acestor repere expune judecătorii constituționali unor presiuni crescânde din partea actorilor politici, dar și a opiniei publice. Din postura de gardieni ai Constituției, ca deținatori ai metodelor de interpretare a Legii fundamentale, judecătorii constituționali riscă să devină executanți docili ai intereselor majorității politice ori ale partidelor, sau chiar simple instrumente care conferă validitate juridică unor capricii politice sau ideologice de moment.

În cele trei decenii de activitate, Curtea Constituțională a României s-a aflat de mai multe ori în situația de a pronunța decizii vizibil influențate politic, dar care, în plus, sunt și foarte slab sau superficial argumentate. Dintre deciziile din această categorie, am selectat câteva, având în vedere criteriul notorietății și al impactului politic al problemelor soluționate de Curtea Constituțională. Problemele respective s-au aflat în atenția opiniei publice, interesată, ca de obicei, mai ales de rezultatul politic concret al deciziei, și mai puțin de aspectele de ordin metodologic.

Decizii controversate

În cele ce urmează vom ilustra cele afirmate mai sus prin prezentarea pe scurt a unora dintre deciziile mai controversate ale Curții: decizia nr. 73/1995 privind constituționalitatea legii reglementând situația imobilelor naționalizate (1); decizia nr. 63/1997 referitoare la ridicarea imunității senatorului Corneliu Vadim Tudor (2); hotărârile prin care s-au respins contestațiile împotriva înregistrării candidaturii lui Ion Iliescu la alegerile prezidențiale (3); deciziile nr. 601/2005 și 602/2005 referitoare la modificarea regulamentelor Parlamentului sub

aspectul cazurilor de revocare a președinților Camerelor (4); și decizia nr. 358/2018 privind conflictul juridic de natură constituțională declanșat prin refuzul președintelui de a o revoca din funcția de procuror-șef al DNA pe Laura Codruța Kövesi (5). Am omis însă, din considerente de spațiu, examinarea deciziilor care au jalonat procedura de demitere a președintelui Traian Băsescu (atât în 2007, cât și în 2012) și care privesc în mare măsură dispozițiile legale referitoare la referendum. În acest caz, examinarea jurisprudenței Curții ar fi reclamat nu numai o lungă digresiune consacrată prezentării evenimentelor politice controversate care au determinat, în ambele situații, suspendarea președintelui și organizarea referendumului pentru demiterea sa, ci și o analiză meticuloasă a unor aspecte de detaliu privind legislația electorală și raporturile dintre șeful statului, Guvern și Parlament. Mă limitez la a preciza că elementele de inconsecvență metodologică decelate în deciziile examinate mai jos sunt vizibile și în cazul acestor decizii.

*a) Casele naționalizate li se cuvin chiriașilor,
nu proprietarilor*

Situația caselor naționalizate în epoca socialistă constituie una dintre cele mai spinoase moșteniri ale vechiului regim.¹ Deținătorii comuniști ai puterii au soluționat expeditiv problema deficitului acut de spații pentru sediile instituțiilor publice și pentru locuințele personalului de conducere din „organele de partid și de stat” prin confiscarea imobilelor aparținând unor persoane dezagreabile politic. Prin Decretul Prezidiului Marii Adunări Naționale nr. 92/1950² au fost naționalizate, fără nici un fel de despăgubire, imobilele aparținând „foștilor industriași,

¹) Pentru detalii, vezi Comisia Prezidențială pentru Analiza Dictaturii Comuniste din România, *Raport Final* (ed. Vladimir Tismăneanu, Dorin Dobrințu și Cristian Vasile), Humanitas, București, 2007, pp. 615–617.

²) Publicat în *Buletinul Oficial al Republicii Populare Române*, nr. 36 din 20 aprilie 1950.

foștilor moșieri, foștilor bancheri, foștilor mari comercianți și celorlalte elemente ale marii burghezii“, precum și cele deținute de „exploatare de locuințe“. O anexă nepublicată cuprindea o listă de peste 8.000 de „exploatare“, cu indicarea imobilelor deținute de aceștia, ce urmau a fi naționalizate. Brutalitatea cu care a fost pus în aplicare acest decret a marcat profund memoria supraviețuitorilor și ocupă un loc distinct în cortegiul de abuzuri și orori ale epocii. Imobilele naționalizate au fost fie atribuite unor instituții publice, fie repartizate ca locuințe, în primul rând privilegiaților regimului, dar și altor persoane, în condițiile deficitului de spațiu locativ determinat de creșterea abruptă a populației urbane.

Decretul încălca orice standarde ale unui stat de drept, contravenind chiar și dispozițiilor Constituției comuniste din 13 aprilie 1948. După Revoluție, inechitatea acestei situații a devenit evidentă. Instanțele au început să restituie unele imobile, pe baza unor acțiuni în revendicare întemeiate pe dispozițiile Codului civil. Acestei practici i se va pune capăt în urma unui discurs controversat al președintelui Ion Iliescu, prin care se critică soluționarea de către instanțe a cererilor de restituire înainte de a „ieși legea“¹. Sugestiile președintelui cu privire la caracterul ilegal al hotărârilor de restituire sunt însușite prompt de către procurorul general, care înaintează cereri de recurs extraordinar contra acestor hotărâri, care sunt admise aproape fără excepție de către Curtea Supremă. Legea evocată de președinte este adoptată de Parlament în iunie 1995 și atacată la Curtea Constituțională de către parlamentarii din opoziție, care formulează trei obiecții de neconstituționalitate.

¹) În formularea președintelui Iliescu: „O să iasă legea; se vor crea fundamente legale pentru rezolvarea pe fond a problemei. De aceea, spunem: n-avea voie, în această perioadă, instanța juridică [sic!] să se pronunțe până ce pe fond, pe bază legală, nu se stabilește cadrul de reglementare“. Text reprodus în Avizul consultativ al CCR nr. 1 din 5 iulie 1994 (M. Of., partea a II-a, nr. 166 din 16 iulie 1994).