

Rolul reglator al activismului judiciar.
Experiența Curții Constituționale a României – o evoluție în curs

PUSKÁS Valentin Zoltán
Judecător,
Curtea Constituțională

BENKE Károly
Magistrat-asistent șef,
Curtea Constituțională

A B S T R A C T

Obiectul prezentei lucrări este acela de a face cunoscută experiența Curții Constituționale a României raportat la conceptul de activism judiciar și de a susține necesitatea acceptării acestuia în privința instanțelor constituționale tocmai pentru a se asigura în mod plener respectarea principiului supremației Constituției. Deciziile selectate și analizate se axează pe relația Curții Constituționale cu legiuitorul și cu instanțele judecătorești, pe modul în care Curtea modulează activitatea acestora prin interpretarea Constituției și pe necesitatea de a augmenta și consolida conținutul normativ al Constituției prin încorporarea în cadrul acesteia a unor obligații internaționale pe care statului și le-a asumat, obligații care decurg din tratate internaționale încheiate, în special, în domeniul drepturilor omului, fără a se afecta identitatea constituțională națională. Este, de asemenea, subliniată granița fragilă existentă între activismul judiciar și încălcarea competențelor altor autorități ale statului.

*

Începuturile activității jurisdicționale ale unei curți constituționale sunt marcate de dificultățile inerente legitimizării sale instituționale; totuși, atingerea acestui scop este doar o problemă de timp în măsura în care instanța constituțională are o abordare activă a rolului său de garant al supremației Constituției. Desigur, pentru a putea avea o atare abordare, Curtea, pe de o parte, trebuie înzestrată cu atribuții care să asigure îndeplinirea pleneră a rolului său (așadar, o condiție exterioară conduitei Curții), iar, pe de altă parte, trebuie să își exercite

atribuțiunile într-un mod strict, cu alte cuvinte în mod serios și temeinic, aspect care este legat în mod de conduita Curții și a membrilor săi. În acest context, pentru a califica o instanță constituțională drept una care promovează activismul sau deferența judiciară (*judicial activism* și *judicial self-restraint*), trebuie să definim aceste două concepte care sunt relativ noi în filosofia dreptului românesc. Într-un studiu anterior am folosit și dezvoltat aceste două concepte atunci când am analizat relația dintre instanța constituțională și cele judecătorești¹, subliniind că acestea desemnează gradul de implicare a Curții Constituționale în orientarea și conformarea activității instanțelor judecătorești în raport cu exigențele Constituției în condițiile în care monopolul interpretării jurisdicționale a Constituției aparține Curții Constituționale. Dozarea gradului de implicare depinde, în mod esențial, pe de o parte, de poziția, rolul, competențele, efectele deciziilor și legitimitatea instituțională a Curții Constituționale, criteriile pe care le-am numit obiective, și, pe de altă parte, de compoziția sa, precum și de realitățile politice, economice și sociale de la un moment dat, criteriile pe care le-am calificat ca fiind subiective. În acest cadru, s-ar putea susține că nu ar putea exista un activism judiciar, ci doar o exercitare normală a controlului de constituționalitate, activitate inerentă activității oricărei curți constituționale; însă, această concluzie ar putea fi adevărată numai dintr-o perspectivă abstractă de abordare a problemei. Dar realitatea nu este guvernată de reguli și noțiuni abstracte și, pentru acest motiv, o exercitare normală a competențelor Curții Constituționale trebuie privită în anumite circumstanțe drept activism judiciar. Astfel, atunci când (a) suntem în fața unui reviriment jurisprudențial într-un domeniu dat, (b) asistăm la un dialog constituțional tensionat cu celelalte puteri ale statului pentru a schimba o practică administrativă/ judiciară înrădăcinată în timp sau (c) are loc o interpretare evolutivă a Constituției, nu putem decât să constatăm că există un grad înalt de implicare constituțională în configurarea și structurarea evoluției politice și juridice a societății; și aceasta este activism judiciar.

Pentru analiza experienței României, trebuie ținut cont de faptul că, în peisajul nostru instituțional, Curtea Constituțională este o autoritate relativ nou apărută², fiind instituită prin

¹ Puskás V. Z. și Benke K. - *Implicațiile deciziilor Curții Constituționale asupra activității Înaltei Curți de Casație și Justiție și a Consiliului Superior al Magistraturii* în Buletinul Curții Constituționale nr.2/2014, p.7-32.

² La elaborarea Constituției, au existat și opinii conform cărora ar fi trebuit preluat sistemul american de control al constituționalității legilor, apreciindu-se ca fiind excesivă instituirea unui organism care ar putea controla toate cele trei puteri. De asemenea, a existat și părerea ca verificarea constituționalității legilor să fie numai de competența Curții Supreme de Justiție în secții reunite, iar controlul a priori să se facă de către o comisie a celor două camere ale Parlamentului; a se vedea, pe larg, I. Vida – *Bătălia pentru Curtea Constituțională* în culegerea *Despre Constituție și Constituționalism - Liber Amicorum Ioan Muraru*, Ed. Hamangiu, București, 2006, p.235-248, în special, p.244 și 246.

Constituția din 1991³. Mai mult, atribuția, în prezent, cea mai importantă și specifică instanței constituționale – controlul de constituționalitate – era exercitată de instanțele judecătorești atât în perioada de până la instaurarea regimului comunist [1911-1945], cât și în perioada imediat următoare Revoluției din 1989, când Plenul Curții Supreme de Justiție, prin patru hotărâri pronunțate la 14 ianuarie 1991, așadar anterior adoptării Constituției, a statuat că revine numai acestuia competența de a se pronunța asupra constituționalității legilor la sesizarea procurorului-general al României⁴. Odată cu Constituția din 1991, Plenul Curții Supreme de Justiție pierde competența – stabilită pe cale pretoriană - de a controla constituționalitatea legilor, aceasta revenind Curții Constituționale.

În continuare, vom încerca să oferim o imagine succintă (1) asupra modului în care Curtea Constituțională și-a consolidat atribuțiile în raport cu încercările legislativului sau executivului de a i le limita (2) asupra modului în care Curtea Constituțională și-a consolidat poziția în relația sa cu instanțele judecătorești și (3) asupra modului în care se realizează interpretarea Constituției în condițiile exigențelor pe care le impun tratatele internaționale la care România este parte, precum și actele obligatorii ale Uniunii Europene. Așadar, vom analiza trei tipologii de situații, toate circumscrise activismului judiciar promovat de aceasta, și anume:

1. Activismul judiciar al Curții Constituționale determină reacția *ex post* a autorității legiuitoare de a limita atribuțiile acesteia;

2. Activismul judiciar al Curții Constituționale determină extinderea controlului de constituționalitate asupra normelor legale astfel cum sunt interpretate prin hotărâri judecătorești de unificare a jurisprudenței sau printr-o practică jurisprudențială consolidată;

3. Activismul judiciar al Curții Constituționale constituționalizează, în anumite condiții, obligațiile rezultate din tratatele internaționale privind drepturile omului și din dreptul Uniunii Europene, acestea devenind, pe de o parte, standard de referință, iar, pe de altă parte, standard interpus controlului de constituționalitate.

³ A se vedea și Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, publicată inițial în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.101 din 22 mai 1992, republicată, ulterior, în mod succesiv în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.187 din 7 august 1997, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.643 din 16 iulie 2004, și Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.807 din 3 decembrie 2010.

⁴ Curtea a statuat că mijloacele puse la dispoziția puterii judecătorești pentru controlul executivului și legislativului sunt contenciosul administrativ și contenciosul constituțional; în cazul contenciosului constituțional, competența de judecată aparține Plenului Curții la sesizarea procurorului-general; în speță Plenul Curții fusese sesizat de o instanță judecătorească în octombrie 1990 cu privire la neconstituționalitatea Decretului Marii Adunări Naționale nr.92/1950 pentru naționalizarea unor imobile, publicat în Buletinul Oficial nr.36 din 20 aprilie 1950, fapt care a și determinat respingerea ca inadmisibile a cererilor de constatare a neconstituționalității, Plenul nefiind legal sesizat; a se vedea, pe larg, M. Criste – *Controlul constituționalității legilor în România – aspecte istorice și instituționale*, Ed. Lumina Lex, București, 1992, p.70-76.

1. Activismul judiciar și reacția autorității legiuitoare

Vom avea în vedere sensul larg al acestei noțiuni, astfel încât în cadrul acesteia vom include atât Parlamentul, cât și Guvernul atunci când acționează ca legiutor delegat, având în vedere că, în sistemul constituțional românesc, acesta are competența de a adopta acte normative cu puterea de lege, supuse ulterior aprobării Parlamentului (delegarea legislativă – art.115 din Constituție).

În privința atribuțiilor Curții Constituționale, reținem faptul că acestea sunt expres reglementate prin Constituție [art.146 lit.a)-k)], însă, aceeași Constituție, la art.146 lit.l) permite legiutorul să stabilească și alte atribuții în competența Curții Constituționale. În temeiul acestui text constituțional, a fost reglementată prin lege⁵ atribuția Curții Constituționale de a controla constituționalitatea hotărârilor plenului Camerei Deputaților, a plenului Senatului și a plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului⁶. După adoptarea legii, 40 de senatori au contestat la Curtea Constituțională, pe calea unui control *a priori* de constituționalitate, introducerea acestei atribuțiuni, însă Curtea a constatat constituționalitatea acesteia⁷. Datorită modului activ în care Curtea s-a manifestat în exercitarea acestei atribuțiuni, existența ei normativă a fost permanent contestată de reprezentanții partidelor politice aflate la putere⁸. În consecință, inițial, Parlamentul și, ulterior, Guvernul au încercat să elimine atribuția anterefertă prin adoptarea unei legi⁹/ ordonanțe de urgență¹⁰, pentru ca, într-un final, după ce aceste tentative au eșuat, Parlamentul să încerce, prin lege, limitarea competenței Curții Constituționale în exercitarea acestei atribuțiuni¹¹.

Prin Decizia nr.727 din 9 iulie 2012¹², Curtea Constituțională a apreciat că modificarea legislativă, în sensul eliminării atribuției Curții Constituționale de a se pronunța asupra

⁵ Legea nr.177/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Codului de procedură civilă și a Codului de procedură penală al României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.672 din 4 octombrie 2010.

⁶ În sistemul juridic românesc, aceste hotărâri pot privi investirea Guvernului, adoptarea unei moțiuni de cenzură, numirea sau revocarea din funcții publice etc.

⁷ A se vedea Decizia nr.1106 din 22 septembrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.672 din 4 octombrie 2010.

⁸ Pentru detalii cu privire la acest aspect, a se vedea Puskás V. Z. - *Rolul Curții Constituționale în consolidarea statului de drept* în culegerea Repere actuale din jurisprudența Curții Constituționale a României și perspective de justiție europeană, Ed. Sitech, Craiova, 2012.

⁹ Pl-x nr.134/2012 - Propunere legislativă pentru modificarea alin.(1) al art.27 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale. Legea a fost adoptată de 25 iunie 2012 și a fost imediat contestată la Curtea Constituțională.

¹⁰ Ordonanța de urgență a Guvernului nr.38/2012 pentru modificarea Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.445 din 4 iulie 2012.

¹¹ Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.38/2012 pentru modificarea Legii nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

¹² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.477 din 12 iulie 2012.

constituționalității hotărârilor plenului Camerei Deputaților, hotărârilor plenului Senatului și hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului, fără nicio distincție, nu face decât să știrbească autoritatea Curții Constituționale, instituție fundamentală a statului, și să înfrângă astfel principiile statului de drept, conducând la dificultăți deloc imprevizibile în realizarea unei politici de stat adecvate consolidării și dezvoltării unui stat democratic, în care respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie. În aceste condiții, Curtea subliniază că statul de drept, democratic și social nu trebuie să rămână un principiu fundamental, cu valențe pur teoretice, fără urmări practice, ci o realitate, corect receptată, atât de autoritățile publice, cât și de cetățeni. Curtea a mai constatat că excluderea de la controlul de constituționalitate a tuturor hotărârilor plenului Camerei Deputaților, hotărârilor plenului Senatului și hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului nu se fondează pe statul de drept, ci, eventual, pe considerente de oportunitate, care, prin esența sa, presupune subiectivismul, interpretarea și arbitrarul. Or, justiția constituțională se fundamentează pe statul de drept, nu pe oportunitate. Curtea a apreciat că această atribuție nu poate avea semnificația unei sarcini „excesive” pentru Curtea Constituțională, astfel cum este menționat în expunerea de motive la legea supusă controlului, susținere fără semnificație juridică, ci se integrează, în mod indisolubil, odată ce a fost legitim acordată, unui mecanism juridic de natură să contribuie la realizarea principiului separației și echilibrului puterilor într-un stat de drept, democratic și social. A aprecia și a decide asupra activității Curții Constituționale, cu precădere prin prisma unor standarde de ordin cantitativ, înseamnă incorecta sa receptare și mai mult, ignorarea substanței rolului său fundamental.

Curtea a concluzionat că sensul normei de trimitere cuprinse în art.146 lit.1) din Constituție, astfel cum rezultă din modul său de redactare – „îndeplinește și alte atribuții prevăzute de legea organică a Curții”, este acela de a permite legiuitorului sporirea, extinderea atribuțiilor instanței de contencios constituțional. De aceea, a interpreta norma fundamentală menționată, în sensul că legiuitorul ar avea posibilitatea de a limita, elimina sau reduce aceste atribuții, în detrimentul altor dispoziții fundamentale, echivalează cu golirea sa de conținut, respectiv cu deturnarea sa de la scopul perfecționării democrației constituționale, urmărit de însuși legiuitorul constituent cu prilejul revizuirii, ceea ce este absolut inacceptabil. Ca urmare, nicio modificare a atribuțiilor Curții Constituționale în temeiul art.146 lit.1) din Legea fundamentală nu poate fi făcută dacă are ca efect suprimarea, în orice condiții și cu încălcarea unor norme fundamentale, a uneia dintre aceste atribuții. Sub acest aspect, chiar dacă atribuția privind controlul constituționalității hotărârilor Parlamentului a fost acordată Curții

Constituționale prin legea sa organică, aceasta a dobândit valențe constituționale în temeiul dispozițiilor art.146 lit.l) din Constituție.

În consecință, Curtea a constatat că soluția legislativă – cuprinsă în lege și în ordonanța de urgență a Guvernului - care exclude de la controlul de constituționalitate hotărârile Parlamentului care afectează valori și principii constituționale este neconstituțională¹³.

Trebuie menționat faptul că instanța constituțională a constatat neconstituționalitatea soluției legislative - așadar, nu numai a dispoziției legale care forma obiectul controlului *a priori* de constituționalitate și care nu era încă în vigoare la acel moment, ci și a dispoziției corespondente din ordonanța de urgență adoptată de Guvern în cursul soluționării obiectiei de neconstituționalitate, în condițiile în care ordonanța de urgență cuprindea aceeași soluție legislativă de eliminare a atribuției antereferte a Curții Constituționale. În consecință, ca un efect al deciziei Curții Constituționale, ordonanța de urgență trebuia respinsă de Parlament. În schimb, Parlamentul a aprobat-o cu amendamente limitând competența Curții Constituționale în exercitarea acestei atribuții¹⁴, drept pentru care, în mod firesc, Curtea, în cadrul unui control *a priori* de constituționalitate a constatat neconstituționalitatea legii de aprobare a ordonanței de urgență¹⁵, aceasta limitând într-un mod neconstituțional competența plenară a Curții în exercitarea controlului de constituționalitate a hotărârilor Parlamentului.

După această adevărată bătălie constituțională, atribuția Curții Constituționale conferită inițial prin Legea nr.177/2010 a rămas în continuare reglementată din punct de vedere normativ, fără să se mai înregistreze vreo încercare de eliminare sau limitare a sa. Putem afirma că, în prezent, controlul de constituționalitate a hotărârilor parlamentare a devenit un exercițiu democratic firesc. De altfel, constatăm că, începând cu septembrie 2012, Curtea și-a exercitat această atribuție de 19 ori, iar în 7 cazuri a pronunțat decizii de constatare a neconstituționalității. Așadar, interpretarea dinamică a Constituției a reprezentat temeiul fundamental al menținerii caracterului plenar al competenței Curții Constituționale.

¹³ Prin Decizia nr.799 din 17 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.440 din 23 iunie 2011, și Decizia nr.80 din 14 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.246 din 7 aprilie 2014, pronunțate cu privire la două propuneri legislative de revizuire a Constituției [art.146 lit.a) teza a doua din Constituție], Curtea a statuat că art.146 lit.l) din Constituție nu poate fi abrogat decât dacă atribuția Curții Constituționale de a verifica constituționalitatea hotărârilor plenului Camerei Deputaților, a plenului Senatului și a plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului este înscrisă în Constituție. În caz contrar, o simplă abrogare a art.146 lit.l) din Constituție, încalcă prevederile art.152 din Constituție – *Limitele revizuirii*.

¹⁴ Se avea în vedere eliminarea competenței Curții Constituționale de a controla constituționalitatea hotărârilor care vizează autonomia internă a Parlamentului, cât și a hotărârilor privind actele juridice cu caracter individual.

¹⁵ Decizia nr.738 din 19 septembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.690 din 8 octombrie 2012.

O altă decizie care merită a fi menționată în acest context este Decizia nr.766 din 15 iunie 2011¹⁶. Prin această decizie, Curtea și-a extins competența, considerându-se competentă să exercite controlul de constituționalitate a actelor normative care nu mai sunt în vigoare, dar care produc efecte juridice în cauze aflate pe rolul instanțelor judecătorești. Trebuie subliniat faptul că această decizie a reprezentat un moment de cotitură în jurisprudența Curții, întrucât, până în anul 2011, Curtea însăși stabilise că nu este competentă să verifice constituționalitatea actelor normative care nu mai sunt în vigoare. Această abordare autolimitativă a fost abandonată și, începând cu anul 2011, Curtea s-a considerat competentă să verifice constituționalitatea tuturor actelor normative fără a se mai ghida după criteriul activității lor normative.

2. Activismul judiciar în relația cu instanțele judecătorești

Legiuitorul a reglementat, atât în materie civilă, cât și în materie penală, două instituții juridice care să dea expresie art.126 alin.(3) din Constituție, potrivit căruia „*Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale*”. Acestea sunt: hotărârile pronunțate în soluționarea recursului în interesul legii și hotărârile prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

Curtea în jurisprudența sa a statuat că „obligativitatea dezlegărilor date problemelor de drept, prin soluționarea unui recurs în interesul legii, înseamnă că judecătorul trebuie să se conformeze unei interpretări normative unitare date de instanța supremă”¹⁷. De aceea, Curtea Constituțională, prin Decizia nr.854 din 23 iunie 2011¹⁸, s-a considerat competentă să verifice constituționalitatea art.394 din Codul de procedură penală din 1968, în interpretarea dată prin Decizia nr.LX/2007 pronunțată de Secțiunile Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție ca urmare a soluționării unui recurs în interesul legii formulat de procurorul general al României¹⁹. Mai mult, pentru a se putea pronunța asupra constituționalității materiale a normei astfel interpretate, în jurisprudența Curții Constituționale a devenit deja un exercițiu

¹⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.549 din 3 august 2011.

¹⁷ A se vedea, în acest sens, Decizia nr.8 din 18 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.186 din 17 martie 2011.

¹⁸ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.672 din 21 septembrie 2011.

¹⁹ Curtea, prin Decizia nr.854 din 23 iunie 2011, arătând că nu are competența de a se pronunța asupra deciziei Înaltei Curți de Casație și Justiție ca act în sine, dar se poate pronunța asupra actului de reglementare primară astfel cum a fost interpretat prin aceasta, a dat semnele revenirii asupra jurisprudenței sale consacrate prin Decizia nr.409 din 4 noiembrie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.848 din 27 noiembrie 2003. Curtea a continuat ceea ce a început odată cu Decizia nr.8 din 18 ianuarie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.186 din 17 martie 2011, prin care a analizat constituționalitatea art.35 din Legea nr.33/1994 în interpretarea obligatorie impusă de Decizia nr.53/2007 a Secțiilor Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție. Trebuie menționat, însă, că nu a reținut acest aspect în titlul și în dispozitivul deciziei, ci doar în considerentele deciziei.

verificarea, în prealabil, dacă Înalta Curte de Casație și Justiție, prin interpretarea dată se încadrează în limitele art.126 alin.(3) din Constituție²⁰, în sensul că instanța constituțională stabilește, mai întâi, dacă interpretarea Înaltei Curți de Casație și Justiție constituie o ingerință în sfera de competență a puterii legiuitoare, iar, ulterior, Curtea stabilește dacă textul astfel interpretat este constituțional pe fond, respectiv dacă din punct de vedere material respectă prevederile Constituției²¹.

Prin Decizia nr.854 din 23 iunie 2011, Curtea a statuat că „împrejurarea că printr-o decizie pronunțată într-un recurs în interesul legii se dă unui text legal o anumită interpretare nu este de natură a fi convertită într-un fine de neprimire care să oblige Curtea ca, în pofida rolului său de garant al supremației Constituției, să nu mai analizeze textul în cauză în interpretarea dată de instanța supremă. Constituția reprezintă cadrul și măsura în care legiuitorul și celelalte autorități pot acționa; astfel și interpretările care se pot aduce normei juridice trebuie să țină cont de această exigență de ordin constituțional cuprinsă chiar în art.1 alin.(5) din Legea fundamentală, potrivit căruia în România respectarea Constituției și a supremației sale este obligatorie”. Așadar, Curtea Constituțională „verifică constituționalitatea textelor legale aplicabile în interpretarea consacrată prin recursurile în interesul legii. A admite o teză contrară contravine însăși rațiunii existenței Curții Constituționale, care și-ar nega rolul său constituțional acceptând ca un text legal să se aplice în limite ce ar putea intra în coliziune cu Legea fundamentală”.

În consecință, Înalta Curte de Casație și Justiție are competența de a interpreta și aplica o normă legală în limitele stabilite prin Constituție, această competență a sa neputând fi exercitată cu încălcarea cadrului constituțional, respectiv, astfel cum s-a arătat mai sus, cu încălcarea competenței legiuitorului sau chiar a jurisprudenței Curții Constituționale.

În acest context, menționăm Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr.8 din 18 octombrie 2010²², pronunțată într-un recurs în interesul legii, prin care s-a statuat că după abrogarea dispozițiilor art.205-207 din Codul penal, prin art.I pct.56 din Legea nr.278/2006 pentru modificarea și completarea Codului penal, precum și pentru modificarea și completarea altor legi, „*faptele de insultă și de calomnie nu au mai fost reîncriminate*”, deși

²⁰ A se vedea, Decizia nr.349 din 17 iunie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.582 din 4 august 2014.

²¹ Prin Decizia nr.898 din 30 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.706 din 6 octombrie 2011, Curtea a statuat că Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție nr.3 din 4 aprilie 2011 dată în materia salarizării personalului din învățământ, „departe de a constitui o ingerință în sfera de competență a puterii legiuitoare, reprezintă o aplicare corectă a deciziilor Curții Constituționale pronunțate în materia salarizării personalului din învățământ”.

²² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.416 din 16 iunie 2011.

anterior Curtea Constituțională a constatat, prin Decizia nr.62 din 18 ianuarie 2007²³, că dispozițiile abrogatoare constatate ca fiind neconstituționale „își încetează efectele juridice în condițiile prevăzute de art.147 alin.(1) din Constituție, iar prevederile legale care au format obiectul abrogării continuă să producă efecte”. Era evident că Înalta Curte de Casație și Justiție își depășise competența constituțională de interpretare unitară legii, erijându-se într-o instanță de control al Deciziei Curții Constituționale nr.62 din 18 ianuarie 2007, astfel încât, ulterior, în mod firesc, Curtea Constituțională, prin Decizia nr.206 din 29 aprilie 2013²⁴, a statuat că „<<dezlegarea dată problemelor de drept judecate>> prin Decizia Înaltei Curți de Casație și Justiție - Secțiile Unite nr.8 din 18 octombrie 2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.416 din 14 iunie 2011, este neconstituțională, contravenind prevederilor art.1 alin.(3), (4) și (5), ale art.126 alin.(3), ale art.142 alin.(1) și ale art.147 alin.(1) și (4) din Constituție și Deciziei Curții Constituționale nr.62 din 18 ianuarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.104 din 12 februarie 2007”.

Această din urmă decizie ne demonstrează faptul că, în mod indirect, prin intermediul textelor din Codul de procedură civilă sau Codul de procedură penală, după caz, pot fi contestate din punct de vedere al constituționalității lor chiar deciziile Înaltei Curți de Casație și Justiție date în soluționarea recursurilor în interesul legii²⁵. De altfel, remarcăm faptul că, prin Decizia nr.799 din 15 iunie 2011²⁶, Curtea a propus introducerea unei noi atribuții ale sale, respectiv aceea de a se pronunța, din oficiu, asupra constituționalității deciziilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție prin care soluționează recursurile în interesul legii. Curtea a apreciat că „soluțiile pronunțate în recursul în interesul legii, obligatorii pentru instanțele de judecată, adoptate în vederea asigurării, interpretării și aplicării unitare a legii, trebuie să respecte exigențele constituționale, sens în care se impune controlul de constituționalitate al acestora”.

Curtea Constituțională a mai statuat că și conținutul normei juridice, în interpretarea dată prin hotărârile prealabile, este supus controlului de constituționalitate, asemenea interpretărilor date în deciziile prin care se soluționează recursurile în interesul legii²⁷.

De asemenea, potrivit jurisprudenței sale recente, Curtea este competentă să controleze textele de lege astfel cum acestea sunt interpretate în mod sistematic de instanțele

²³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.104 din 12 februarie 2007.

²⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.350 din 13 iunie 2013.

²⁵ Pentru dezvoltări, a se vedea, Puskás V. Z. și Benke K. – *op. cit.*, p.24 și urm.

²⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.440 din 23 iunie 2011.

²⁷ A se vedea Decizia nr.265 din 6 mai 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.372 din 20 mai 2014, Decizia nr.717 din 29 octombrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.216 din 23 martie 2016, sau Decizia nr.152 din 17 martie 2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.419 din 3 iunie 2016.

judecătorești și confirmate de jurisprudența instanțelor de ultim grad de jurisdicție în litigiile în care prevederile de lege în discuție au fost aplicate²⁸.

3. Activismul judiciar în privința determinării conținutului normativ al Constituției

3.1. Prin Decizia nr.64 din 24 februarie 2015²⁹, Curtea a stabilit că art.41 alin.(2) din Constituție, consacrand dreptul salariaților la măsuri de protecție socială, enumeră elementele componente ale acestui drept, respectiv securitatea și sănătatea salariaților, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim brut pe țară, repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții deosebite sau speciale, formarea profesională, precum și „alte situații specifice, stabilite prin lege”. Curtea a constatat că intenția legiuitorului constituant, prin trimiterea la „alte situații specifice, stabilite prin lege” în vederea determinării sferei de cuprindere normativă a dreptului, a fost aceea de a permite configurarea și structurarea acestuia într-un mod dinamic, permițând adaptarea sa la noile realități economice sau sociale care intervin în evoluția societății.

Curtea, în vederea configurării dreptului fundamental la protecția socială a muncii, pe lângă elementele componente ale acestuia expres enumerate de textul constituțional, a statuat în baza art.11 și 20 din Constituție, că există o obligativitate a interpretării drepturilor și libertăților cetățenilor în concordanță cu tratatele internaționale la care România este parte, iar legiuitorul constituant a impus în mod implicit un nivel de protecție constituțională a drepturilor și libertăților fundamentale cel puțin la nivelul celui prevăzut în actele internaționale. În acest context, reglementarea unei măsuri de protecție socială a muncii într-un tratat internațional, coroborată cu importanța și amplitudinea sa socială, are drept rezultat conferirea dreptului sau libertății prevăzute în cuprinsul Constituției a unei interpretări în consonanță cu tratatul internațional, cu alte cuvinte a unei interpretări care dezvoltă în mod evolutiv conceptul constituțional. Astfel, Curtea, având în vedere prevederile Părții I pct.21 și 29 din Carta socială europeană revizuită, a stabilit că dreptul la protecția socială a muncii cuprinde ca elemente componente informarea și consultarea angajaților, acestea fiind, astfel, integrate conținutului normativ al dreptului fundamental anterior menționat.

²⁸ Decizia nr.956 din 13 noiembrie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.838 din 12 decembrie 2012, Decizia nr.448 din 29 octombrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.5 din 7 ianuarie 2014, sau Decizia nr.841 din 10 decembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.110 din 12 februarie 2016.

²⁹ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.286 din 28 aprilie 2015.

Având în vedere cele anterior expuse, Curtea a stabilit că teza întâi a art.41 alin.(2) din Constituție, pe lângă elementele esențiale componente ale dreptului la protecția socială a muncii menționate expres în Constituție, permite, implicit, posibilitatea constituționalizării pe calea jurisprudenței Curții Constituționale a măsurilor de protecție socială a muncii reglementate prin tratate internaționale, precum și a celor prevăzute prin lege ca urmare a unor obligații internaționale asumate de statul român sau a necesității reglementării unor măsuri cu un impact social-economic deosebit. Rezultă că informarea și consultarea angajaților sunt elemente componente ale dreptului la măsuri de protecție socială a muncii cu valențe constituționale, alăturându-se, pe cale interpretativă, celor expres menționate în cuprinsul art.41 alin.(2) teza a doua din Constituție.

Același mod de interpretare a Constituției îl regăsim în Decizia nr.2 din 4 ianuarie 2011³⁰. Decizia vizează, în principal, aspecte referitoare la învățământul pentru persoanele aparținând minorităților naționale, precum: organizarea unităților de învățământ cu predare în limbile minorităților naționale sau predarea limbii și literaturii române după programe școlare și manuale elaborate în mod special pentru minoritatea respectivă. Curtea a reținut, în analiza sa, aplicarea și interpretarea coroborată, în temeiul art. 11 și 20 din Constituție, a prevederilor art. 6 și art. 32 alin. (3) din Constituție³¹ cu instrumentele internaționale incidente în materie, realizând referiri extinse la preambulul Declarației privind drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale sau etnice, religioase sau lingvistice, adoptată prin Rezoluția nr. 47/135 din 18 decembrie 1992 a Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite, la Convenția-cadru pentru protecția minorităților naționale, ratificată prin Legea nr. 33/1995³², inclusiv la raportul explicativ al acesteia, și la Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare, ratificată prin Legea nr. 282/2007³³, acestea din urmă fiind adoptate sub auspiciile Consiliului Europei³⁴. Toate instrumentele internaționale mai sus reținute menționează și prevăd situația specială a persoanelor aparținând minorităților naționale, ceea ce impune statului o conduită

³⁰ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.136 din 23 februarie 2011.

³¹ Art.6 din Constituție prevede că „(1) Statul recunoaște și garantează persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase.

(2) Măsurile de protecție luate de stat pentru păstrarea, dezvoltarea și exprimarea identității persoanelor aparținând minorităților naționale trebuie să fie conforme cu principiile de egalitate și de nediscriminare în raport cu ceilalți cetățeni români”.

Art.32 alin.(3) din Constituție prevede că „(3) Dreptul persoanelor aparținând minorităților naționale de a învăța limba lor maternă și dreptul de a putea fi instruite în această limbă sunt garantate; modalitățile de exercitare a acestor drepturi se stabilesc prin lege”.

³² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 82 din 4 mai 1995.

³³ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 752 din 6 noiembrie 2007.

³⁴ Toate aceste acte internaționale subliniază faptul că promovarea și realizarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, etnice, religioase sau lingvistice este parte integrantă a dezvoltării societății în întregul ei într-un cadru democratic.

deosebită față de acestea și, astfel, Curtea a concluzionat că actele infraconstituționale trebuie să respecte și pot dezvolta atât exigențele Constituției, cât și cele cuprinse în actele internaționale la care statul român este parte. În această privință, Curtea a statuat că Legea educației naționale – cu referire la organizarea unităților de învățământ cu predare în limbile minorităților naționale sau predarea limbii și literaturii române după programe școlare și manuale elaborate în mod special pentru minoritatea respectivă - implementează și dezvoltă aceste exigențe într-o manieră de natură a permite și garanta continua dezvoltare a identității culturale a persoanelor aparținând minorităților naționale.

3.2. Raportându-se la dreptul Uniunii Europene, Curtea a reținut că Curtea de Justiție a Uniunii Europene, prin Hotărârea din 3 martie 2011, pronunțată în Cauza C-235/2010 *David Claes și alții împotriva Landsbanki Luxembourg SA*, a stabilit, în aplicarea art.27 din Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene, precum și a Directivei 98/59/CE a Consiliului din 20 iulie 1998 privind apropierea legislațiilor statelor membre cu privire la concedierile colective, că obligațiile de informare și consultare prevăzute de directivă trebuie respectate indiferent că față de societate a fost deschisă procedura reorganizării judiciare sau cea a lichidării.

Curtea a reținut că folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate ca normă interpusă celei de referință implică, în temeiul art.148 alin.(2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției - unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate. Curtea a constatat aplicabilitatea acestei jurisprudențe și în cauza de față, fără a încălca identitatea constituțională națională³⁵. Neconcordanța normativă constatată nu își poate avea rezolvarea doar prin recurgerea la principiul constituțional al priorității de aplicare a actelor Uniunii Europene, ci prin constatarea încălcării art.148 alin.(2) din Constituție, text care cuprinde, în mod implicit, o clauză de conformare a legilor interne cu actele Uniunii Europene, iar încălcarea acesteia, în ipoteza actelor Uniunii Europene cu relevanță constituțională, trebuie sancționată ca atare de către Curtea Constituțională. Desigur, în privința actelor Uniunii Europene care nu au relevanță constituțională competența de a

³⁵ A se vedea și Decizia nr.688 din 18 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.487 din 8 iulie 2011.

remedia neconcordanța normativă aparține legiuitorului sau instanțelor judecătorești, după caz.

3.3. Printr-o interpretare dinamică a Constituției, Curtea, având în vedere art.20 alin.(1) din Constituție, potrivit căreia „*Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte*”, a constituționalizat prevederi cuprinse într-un tratat internațional. Această jurisprudență indică faptul că nivelul de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale garantate prin Constituție trebuie să fie unul cel puțin egal cu cel al instrumentelor internaționale la care România este parte, întrucât, prin prisma textului art.20 alin.(1) din Constituție, tratatele internaționale modelează conținutul Constituției. De aceea, potrivit acestui text constituțional, Curtea, în analiza și structurarea unui drept/ libertăți fundamentale, este obligată să ia în considerare și să țină seama de prevederile din tratatele internaționale la care România este parte și, prin urmare, poate constituționaliza anumite aspecte care rezultă din prevederile acestor instrumente³⁶.

Este, de asemenea, de observat faptul că, prin Decizia nr.766 din 15 iunie 2011 și Decizia nr.64 din 24 februarie 2015, se face referire la noțiunea de drept viu, stabilindu-se că drepturile fundamentale nu au o existență abstractă sau un conținut fix, imuabil, întrucât înseși conceptele constituționale sunt supuse la rândul lor unei viziuni interpretative evolutive. Așadar, Curtea a subliniat faptul că un drept sau o libertate fundamentală are un înțeles evolutiv, nefiind abstracte și sustrate realității juridice. Însă, acest înțeles evolutiv nu echivalează cu diminuarea protecției juridice acordată dreptului sau libertății fundamentale, ci, din contră, cu necesitatea corelativă a existenței unei protecții juridice ascendente, fiind menținut, astfel, un just echilibru între drepturile fundamentale care vin în concurs la un moment dat.

Totodată, se reține faptul că actele obligatorii ale Uniunii Europene nu pot fi norme de referință în realizarea controlului de constituționalitate, dar sunt un indicator foarte important în cadrul acestuia. Existența unei contradicții normative între dreptul european și cel național nu denotă automat o problemă de constituționalitate; o atare problemă se naște numai în situația în care norma europeană prin conținutul său vizează o chestiune cu evidentă relevanță constituțională, precum în cazul de față (Decizia nr.64 din 24 februarie 2015) în care

³⁶ Pentru mai multe detalii, a se vedea M.-M. Pivniceru, Benke K. – *Constitutional Court of Romania: Constitutionalization of the Obligations under International Treaties and European Union binding Acts* în *Vienna Journal on International Constitutional Law*, vol. 9, no.3/2015, p.451-456.

calificarea problemei de drept european ridicate ca fiind una de relevanță legală sau constituțională depindea de modul în care dreptul constituțional invocat era modelat. Mai mult, este de observat că instanța constituțională a subliniat existența implicită a unei clauze constituționale de conformare a legislației infraconstituționale cu dreptul Uniunii Europene, desigur, în măsura în care problemele ridicate nu vizează identitatea constituțională națională

Acest concept - identitate constituțională națională – este permanent subliniat în jurisprudența Curții Constituționale și se constituie într-o posibilă barieră, practic, calea concretizării obligației rezultate din dreptul Uniunii Europene. Conținutul acestui concept nu poate fi, în mod evident, strict și limitativ determinat, însă, nu putem să nu observăm că există unele valori constituționale care definesc statul și existența sa; în acest sens, am menționa, spre exemplu, valorile creștine³⁷ care orientează sistemul de drepturi și libertăți normativizat în corpul Constituției, protecția specială a minorităților naționale și principiile/ normele *jus cogens*. Așadar, identitatea constituțională națională vizează rădăcinile profunde ale poporului.

În concluzie, reținem că activismul judiciar al Curții Constituționale a României a dus la consolidarea sa instituțională în raport cu celelalte autorități ale statului și a permis, prin modul de interpretare a Constituției, receptarea exigențelor rezultate din tratatele internaționale la care România este parte și din actele obligatorii ale Uniunii Europene, în acest din urmă caz deciziile Curții Constituționale fiind o Constituție invizibilă care augmentează conținutul normativ al Constituției. Desigur, activismul judiciar își are limitele sale în sensul că instanțele constituționale naționale nu pot prelua competența și răspunderea pe care o poartă celelalte ramuri ale puterii, astfel încât analiza și strategia constituțională adoptată nu trebuie să manifeste o abordare *ultra vires* a competențelor cu care instanțele constituționale sunt investite prin Constituție și lege.

³⁷ Puskás V. Z. – *Valorile creștine consacrate în Constituția României* în Buletinul Curții Constituționale nr.2/2011, p.7-10.