



Conférence des Cours constitutionnelles européennes
Conference of European Constitutional Courts
Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte
Конференция Европейских Конституционных Судов

JUSTIȚIA CONSTITUȚIONALĂ: FUNȚII ȘI RAPORTURILE CU CELELALTE AUTORITĂȚI PUBLICE

*Raport național pentru cel de-al XV^{lea} Congres al Conferinței
Curților Constituționale Europene, prezentat de
Curtea Constituțională a Republicii Bulgaria*

Prof. **Krassen STOICHEV**, Dr. habil.
Judecător la Curtea Constituțională

EPECTELE JURIDICE ALE DECIZIILOR CURȚII CONSTITUȚIONALE

Constituția prevede o gamă largă de atribuții ale Curții Constituționale, dintre care cele mai multe vizează cauze de natură litigioasă. Fiind un organ care controlează puterea legislativă într-un stat de drept, atribuțiile fundamentale ale Curții Constituționale se referă la interpretarea Constituției și controlul constituționalității legilor și a altor acte emise de Parlament și de Președinte. De asemenea, ea examinează conformitatea cu Constituția a tratatelor internaționale încheiate de Bulgaria înainte de ratificarea acestora, precum și compatibilitatea legilor cu normele de bază ale dreptului internațional și cu tratatele internaționale la care Bulgaria este parte. În plus, Curtea Constituțională decide în cauze care nu au caracter litigios și sunt similare procedurilor necontradictorii. În toate aceste cazuri, deciziile Curții Constituționale produc efecte juridice diferite.

Când Curtea Constituțională soluționează litigii, activitatea sa prezintă caracteristicile generale ale actului jurisdicțional. Deciziile pronunțate în astfel de cazuri au un efect specific – ele stabilesc fapte și au autoritate de lucru judecat. De exemplu, atunci când Curtea Constituțională decide cu privire la legalitatea alegerii unui membru al Parlamentului, în alte situații decât cazurile de ineligibilitate sau incompatibilitate, ea nu poate determina care anume membru al Parlamentului urmează să fie invalidat și cine îi va succeda; Curtea stabilește pur și simplu o încălcare, este doar un organ care anulează alegerea ca membru al Parlamentului. În general, ori de câte ori activitatea Curții Constituționale are caracteristici jurisdicționale, și deciziile sale vor prezenta caracteristicile generale ale actelor de administrare a justiției. Ele au autoritate de lucru judecat, prin urmare stabilesc faptele și exclud o altă examinare a problemei în cauză. Trebuie totuși observat că litigiile soluționate de Curtea Constituțională au o natură specifică, ceea ce exclude automat posibilitatea de a echivala efectele juridice ale deciziilor Curții Constituționale cu judecata în cauzele civile, penale sau administrative. Mai întâi că diferența constă în sfera de cuprindere a puterii lucrului judecat în raport cu destinatarii, întrucât deciziile Curții Constituționale nu afectează doar părțile în litigiu și alte câteva persoane determinate, ci și toate organele publice, persoanele fizice și juridice. O altă diferență notabilă este că autoritatea de lucru judecat a deciziilor Curții Constituționale nu funcționează întocmai ca o protecție sau sancțiune, în sensul strict al cuvântului.

În jurisprudența sa, Curtea a susținut că în anumite cazuri, de exemplu atunci când Curtea Constituțională constată că o lege contravine normelor generale ale dreptului internațional (articolul 149 alin. 1, pct. 4 din Constituție), deciziile de acest tip au și efecte constitutive. Acest lucru se datorează faptului că, spre deosebire de deciziile care stabilesc circumstanțele juridice actuale, în astfel de cazuri decizia însăși aduce cu sine o modificare a circumstanțelor juridice. Cu toate acestea, de vreme ce nu există vreun element de exercitare, pe cale judiciară, a declarațiilor constitutive

(drepturi potestative), rămâne de stabilit dacă schimbarea survenită reprezintă un efect al deciziei sau dacă ea este o consecință firească, ce operează automat în virtutea Constituției. Pentru a depăși această contradicție, unii cred că schimbarea este implicit conținută în decizie. Prin urmare, paralela făcută între deciziile Curții Constituționale în astfel de cazuri și hotărârile judecătorești constitutive de drepturi este cât se poate de relativă.

Mult mai complexă este problema legată de efectul deciziilor Curții Constituționale prin care se stabilește neconstituționalitatea unei legi, a unui act sau hotărâri a Parlamentului ori Președintelui. În jurisprudența Curții se susține că în aceste cazuri, ce vizează însuși nucleul competențelor sale, Curtea nu face un act de administrare a justiției. Aici intră litigii de natură mai generală, care nu poartă asupra unor contestări sau încălcări de drepturi; or, acestea nu implică aplicarea legii într-un caz particular. Natura activității Curții afectează în mod logic efectul deciziilor sale. Reglementările legale în această privință sunt însă destul de laconice. În conformitate cu articolul 151 alin. 2 din Constituție, actul declarat neconstituțional încetează să se mai aplice de la data intrării în vigoare a deciziei. Jurisprudența postulează două principale puncte de vedere în ceea ce privește efectul deciziilor Curții Constituționale. Potrivit celui dintâi, deciziile Curții Constituționale prin care se stabilește neconstituționalitatea unui act al Parlamentului au efectul clasic de autoritate a lucrului judecat și valoare constitutivă. Ele invalidează un act neconstituțional al Parlamentului, ceea ce este similar cu abrogarea actelor de către Parlament. Potrivit celui de-al doilea punct de vedere, deciziile Curții Constituționale nu au efect de revocare în ceea ce privește actul neconstituțional al Parlamentului, ci acesta pur și simplu nu se mai aplică. De cele mai multe ori, deciziile Curții Constituționale conțin o dispoziție declarativă. Într-unul din cazurile sale de notorietate din anul 1995, Curtea s-a lansat totuși într-o interpretare a articolului 151 alin. 2 din Constituție, concluzionând că invalidarea unui act al Parlamentului, prin stabilirea neconstituționalității sale, este echivalentă cu abrogarea actului de către Parlament, în măsura în care ambele au același efect, anume că actul încetează să se aplice. Neîndoielnic că această dispoziție constituțională reflectă voința de a combina controlul de constituționalitate și acțiunea Parlamentului, în calitatea sa de organ legislativ suprem.

În primul rând, este neaplicarea unui act al Parlamentului, deci interdicția de a-l aplica, identică cu abrogarea unui act al Parlamentului? Decizia Curții Constituționale „incapacitează” un act al Parlamentului, fără însă a-l abroga? În opinia noastră, articolul 151 alin. 2 din Constituție nu este concludent, în sensul că neaplicarea unui act al Parlamentului semnifică automat și abrogarea acestuia. Diferența dintre „a invalida” și „a abroga” nu pot fi trecută cu vederea. Actul Parlamentului este mai degrabă invalidat, în sensul că încetează să se aplice, dar nu este abrogat.

În al doilea rând, prevederea cuprinsă în articolul 151 alin. 2 din Constituție pare a fi punctul de coliziune a două principii contradictorii. Pe de o parte, ea înglobează concepția potrivit căreia Parlamentul este organul suprem care adoptă, modifică și completează legile, negându-i astfel Curții Constituționale orice posibilitate de a

acționa ca legiuitor alături de Parlament. Pe de altă parte, prevederea nu poate ignora o trăsătură intrinsecă, caracteristică legii, anume forța sa obligatorie, astfel încât ar fi o contradicție în termeni să se constate că pot exista legi care nu sunt obligatorii. Asumarea oricăreia dintre cele două poziții poate fi considerată o continuare a polemicii dacă importantă în construcția conceptului de drept, inclusiv de drept public, este abordarea instituțională sau, dimpotrivă, cea funcțională. În ceea ce privește obiectivul controlului de constituționalitate, nu se poate susține în mod concludent opinia că neaplicarea unui act neconstituțional al Parlamentului ar fi identică cu invalidarea, deci cu abrogarea acestuia, deoarece un același obiectiv poate fi atins prin aplicarea unor concepte diferite și pe alte căi. Ar trebui de asemenea subliniat că în drept nu puține sunt situațiile când un act al Parlamentului există, însă nu este operant, adică nu este în vigoare. Dar aceste situații sunt cu totul diferite față de aceea când un act al Parlamentului se dovedește a fi neconstituțional, astfel că nu ar putea comporta niciuna dintre interpretările date articolului 151 alin. 2 din Constituție. Este clar că aici avem un nou tip de construcție juridică, pe care este normal să încercăm a-l face mai lesne de înțeles prin conceptele juridice cunoscute. Numai că ele sunt destinate altor raporturi juridice, încât în cele din urmă am ajunge la concluzia inevitabilă că ne confruntăm cu o noțiune juridică nouă.

Problematika efectului deciziilor Curții Constituționale prin care se stabilește neconstituționalitatea actelor Parlamentului mai prezintă încă un aspect interesant. Este așa-numitul efect de revigorare, în cazul când un act invalidat face să reînvie un altul anterior, abrogat. Potrivit acestei ipoteze, care a fost elaborată într-o decizie din 1995 a Curții Constituționale, atunci când un act al Parlamentului care abrogă un alt act este declarat ca fiind neconstituțional, abrogarea actului anterior este anulată, iar acesta reîntră în vigoare. (Ca o paranteză, se pare că actul Parlamentului nu este abrogat, ci este într-un fel de stare latentă). Având în vedere că deciziile Curții Constituționale au, în principiu, efect constitutiv, revigorarea actului abrogat al Parlamentului este, de fapt, parte din acest efect. În fine, opinia că deciziile Curții Constituționale privind neconstituționalitatea unui act al Parlamentului au efect de abrogare ne conduce la formula efectului lor de revigorare. Au fost aduse numeroase critici împotriva acestei construcții juridice, însă decizia Curții Constituționale prin care a fost îmbrățișată este și rămâne o realitate.

În ultimii ani, Curtea Constituțională a relansat discuția aducându-i și un element de noutate. Anume, Curtea s-a raliat opiniei că legile de modificare și completare a actelor Parlamentului, odată intrate în vigoare, nu sunt de sine stătătoare, ci sunt încorporate în actele Parlamentului pe care le modifică sau le completează, cu excepția dispozițiilor tranzitorii și finale. De aceea, spre deosebire de actul Parlamentului la care se referă, legea de modificare și completare a respectivului act nu prezintă caracteristici care ar putea-o promova la nivelul de act individual sau separat al Parlamentului și, prin urmare, nu poate fi obiect al controlului de constituționalitate. În consecință, din moment ce nu legea de modificare și completare, ci actul în sine, modificat și completat, face obiect al controlului de

constituționalitate, nu este necesară restabilirea situației juridice existente mai înainte de aplicarea legii de modificare și completare.

Opinia referitoare la efectul constitutiv al deciziilor Curții Constituționale prin care se stabilește neconstituționalitatea actelor Parlamentului a fost taxată în legătură cu problema dobândirii dreptului de proprietate asupra bunurilor supuse naționalizării (prin lege). Decizia Curții Constituționale în acest caz a servit drept temei pentru reconstituirea dreptului de proprietate, ceea ce a contribuit în mare măsură la reafirmarea opiniei juridice că un act al Parlamentului constatat ca fiind neconstituțional încetează pur și simplu să se aplice; consecințele sale sunt însă o chestiune ce urmează a fi reglementată de Parlament.

Deciziile Curții Constituționale prin care se stabilește neconstituționalitatea actelor Parlamentului sunt obligatorii pentru toate organele statului, persoanele fizice și juridice. Deși nu statuează cu privire la problema drepturilor încălcate sau contestate, forța lor juridică are o semnificație mai specială în comparație cu deciziile Curții Constituționale prin care se rezolvă conflicte juridice. Aceste particularități se referă nu numai la destinatarii lor, ci și la funcția lor de protecție sau sancțiune. În mod firesc, efectul declarativ al acestor decizii ale Curții Constituționale are drept scop să preîntâmpine reanalizarea unor aspecte deja soluționate. Faptul că o anumită redactare a unui act al Parlamentului a fost supusă controlului nu este de natură să excludă, prin el însuși, admisibilitatea unei noi sesizări în cadrul controlului de constituționalitate. Ceea ce contează este dacă sesizarea se referă la aceeași chestiune. Cu toate acestea, revizuirea substanțială a redactării unui act al Parlamentului ar trebui să fie motiv suficient pentru admisibilitatea unei noi sesizări de neconstituționalitate deoarece, în opinia noastră, articolul 21 alin. 5 din Legea Curții Constituționale se referă la norma conținută într-o dispoziție anume, iar nu atât la modul de redactare a acelei dispoziții.

Interdicția efectuării unui al doilea control poate să dea însă naștere și unor cazuri mai complicate. În principiu, faptul că un act al Parlamentului a fost declarat neconstituțional pe motive procedurale nu a împiedicat Curtea Constituțională să reexamineze actul odată ce a fost adoptat de Parlament într-o formulare identică și să respingă sesizarea. Întrebarea este dacă ar trebui întrerupt controlul de constituționalitate odată ce Curtea Constituțională a stabilit o neconstituționalitate pe motive procedurale, deși ea nu este ținută de motivele invocate în sesizare. Într-un caz recent, Curtea Constituțională a statuat că odată ce s-a pronunțat asupra fondului cauzei, o nouă sesizare în vederea declarării neconstituționalității aceluiași act al Parlamentului ar fi inadmisibilă datorită interdicției de a reexamina aceeași chestiune, deși sesizarea anterioară fusese respinsă ca urmare a divizării voturilor judecătorilor.

Interdicția examinării unor noi sesizări privind un act asupra căruia Curtea s-a pronunțat pe fond sau în privința căruia a dat o decizie de inadmisibilitate ridică o nouă întrebare. (Ca o paranteză, menționez că redactarea art. 21 alin. 5 din Legea Curții Constituționale este imprecisă. El prevede că 'În situația în care Curtea Constituțională se pronunță printr-o decizie sau printr-o rezoluție cu privire la

inadmisibilitatea sesizării, nu mai este posibilă depunerea unei sesizări referitoare la aceeași problemă’. ‘Inadmisibilitatea’ implică doar re-depunerea unei sesizări asupra căreia Curtea deja s-a pronunțat). Curtea Constituțională a respins recent o sesizare ca inadmisibilă pe motiv că Avocatul Poporului poate contesta doar actele Parlamentului (legi), nu și rezoluțiile adoptate de Parlament. Oare dacă orice alt organ îndreptățit să sesizeze Curtea Constituțională ar sesiza-o cu aceeași problemă, Curtea ar trebui să respingă sesizarea conform articolului 21 alin. 5 din Legea Curții Constituționale? O asemenea consecință nu pare să fie nici corectă și nici logică, de vreme ce, în esență, ea limitează accesul la Curtea Constituțională. Jurisprudența Curții Constituționale în acest sens se referă la perioada în care Avocatul Poporului nu era îndreptățit să sesizeze Curtea Constituțională. Pe de o parte, interdicția reexaminării garantează stabilitatea raporturilor, dar pe de altă parte, ea nu poate fi interpretată în sens identic cu interdicția valabilă pentru hotărârile judecătorești. Sintagma ‘o sesizare depusă cu privire la o problemă identică’ nu poate fi interpretată în mod univoc. În plus, atunci când o sesizare este respinsă ca nefondată din diverse motive, ar trebui să fie posibilă depunerea unei alte sesizări cu privire la aceeași problemă odată ce omisiunea a fost corectată. În opinia noastră, reglementarea este destul de neclară. Ea este formulată de o manieră mult prea generală, ceea ce permite o aplicare excesiv de formală a legii. De exemplu, nu este clar de ce descoperirea unor fapte noi nu poate crea premisele pentru o nouă sesizare.

Într-adevăr, articolul 21 alin. 5 din Legea Curții Constituționale se referă doar la ‘problema’ ce face obiectul sesizării și ignoră faptul că sesizările se pot întemeia pe varii motive. Respingerea unei sesizări prin care se contestă constituționalitatea unui act al Parlamentului pentru anumite motive nu împiedică o nouă sesizare a Curții cu privire la același obiect, dar motivată diferit. Curtea Constituțională poate declara neconstituțional un act al Parlamentului în baza altor motive decât cele invocate în sesizare, dar dacă sesizarea este respinsă de Curte, aceasta nu înseamnă că ea a luat în considerare toate motivele posibile.

În ceea ce privește deciziile interpretative ale Curții Constituționale, ele nu diferă de alte acte juridice, ca formă și conținut. Interpretarea dată de Curte are un efect regulator, astfel încât aceste decizii sunt izvor de drept. Mai mult decât atât, Curtea este competentă să revoce o interpretare anterioară și să dea o nouă interpretare unei dispoziții constituționale.

Referitor la problema efectului în timp al deciziilor Curții Constituționale, normele din Constituție și din Legea privind Curtea Constituțională sunt destul de clare. Deciziile intră în vigoare la trei zile după publicarea în Monitorul Oficial și, spre deosebire de actele Parlamentului, nu este posibilă stabilirea unei date ulterioare la care să-și producă efectele. Deciziile Curții Constituționale nu retroactivează, nici măcar cu titlu de excepție. Ele produc exclusiv efecte *ex nunc*. Acestea fiind regulile generale, anumite excepții sunt totuși posibile. Deciziile Curții Constituționale care soluționează chestiuni litigioase, cum ar fi legalitatea alegerii ca membru al

Parlamentului, neeligibilitatea sau incompatibilitatea unui parlamentar intră în vigoare la data pronunțării, dar produc efecte *ex nunc*.

Susținerea principiului efectelor *ex nunc* ale deciziilor Curții Constituționale îndeplinește, desigur, cerința de stabilitate a raporturilor juridice. În același timp, ea prezintă un important neajuns, în sensul că toate actele adoptate în perioada cuprinsă între data intrării în vigoare a unui act al Parlamentului și declararea sa ca fiind neconstituțional rămân conforme cu Constituția, ceea ce se poate solda cu ideea de injustiție.

Situația deciziilor interpretative ale Curții Constituționale este ceva mai specială. Însăși natura interpretării presupune un efect retroactiv. În același timp însă, articolul 151 alin. 2 din Constituție prevede că numai deciziile Curții Constituționale prin care se stabilește neconstituționalitatea unui act sau a unei alte hotărâri adoptate de Parlament sau de Președinte au efecte *ex nunc*. Totuși, o astfel de concluzie se sprijină pe natura interpretării și pe scopul său, care constituie factorii determinanți.