

Evoluții constituționale postdecembriste

Prof. univ. dr. Ioan VIDA
Președintele Curții Constituționale a României

De la înființare și până în prezent, instanța de contencios constituțional a avut de traversat o perioadă de așezare a vieții politico-juridice, de sedimentare a regulilor democratice. Există voci care afirmă că democrația românească, cu valențele sale originale, nu a ajuns încă la maturitatea scontată de cei care au elaborat Constituția României din 1991, fapt reflectat inclusiv pe scena politică a țării. Alții înțeleg să critice textele Legii fundamentale cărora le impută omisiunea de a fi anticipat toate evoluțiile ulterioare sau lipsa unor mecanisme de natură să preîntâmpine ori să reglementeze în detaliu situațiile ivite în cadrul procesului de reformare a vieții sociale, pe toate palierele sale.

Dar constituția unui stat, legea sa fundamentală, aflată în fruntea ierarhiei actelor normative, stabilește imperativul ca toate legile, ordonanțele, hotărârile de Guvern și celelalte acte normative să se afle într-o deplină concordanță cu prevederile legii supreme. De fapt, în aceasta constă esența procesului de constituționalizare a dreptului, dar și a vieții politice - întrucât nici aceasta nu se poate desfășura în afara unor reglementări legale, ba, mai mult, de natură constituțională.

Ori, Constituția României, legea noastră supremă, a fost adoptată de o Adunare constituantă primară, rezultată prin însăși voința corpului electoral român. Ca lege fundamentală, ea nu poate fi nici rea, nici bună, dar ducerea la îndeplinire a prevederilor sale reprezintă obligația tuturor autorităților publice, a actorilor politici, a organizațiilor și a cetățenilor acestei țări. De altfel, această obligație este transpusă în chiar litera sa, la art.1 alin.(5), care prevede că "În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie".

De aceea, nu împărtășim criticile provenite din partea unor medii mai puțin informate, potrivit cărora pentru a soluționa confruntările ivite pe scena politică românească și între actorii politici ar fi necesară modificarea extensivă sau chiar abrogarea actualei Constituții. În opinia noastră, abrogarea Legii fundamentale nu poate fi decât opera unei adunări constituante primare, și aceasta în urma unei cotituri radicale, cum ar fi o revoluție, schimbarea regimului politic ș.a.m.d.

În ceea ce privește punerea în paralel a textelor constituționale față de conflictele născute între autorități publice sau partide politice, trebuie precizat că asemenea confruntări există și vor continua să existe indiferent de conținutul Legii fundamentale. În toate cazurile, însă, răspunderea pentru apariția conflictelor, care uneori pot atinge pragul de criză, precum și pentru modul lor de soluționare nu aparține Constituției, ci celor care le provoacă.

Or, constituționalizarea vieții politico-juridice este un proces care grăbește maturizarea societății românești din punctul de vedere al standardelor democratice, odată mai mult fiindcă ea intervine și pe fundalul unei puternice influențe a jurisprudenței

Curții Europene a Drepturilor Omului.

În esență, **constituționalizarea dreptului** este un fenomen complex ce are drept consecință asigurarea unității dreptului și a ordinii juridice prin interacțiunea care se stabilește între normele juridice ale Legii fundamentale și restul normelor juridice, de rang inferior Constituției. Același fenomen trebuie să se regăsească și la nivelul **vieții politice**, care să-și aibă în Constituție un punct de referință pentru orice acțiune. Dar dincolo de regulile fixate la rang de norme constituționale de la bun început, există și o formă de **multiplicare a normelor constituționale**, un proces ce urmează reguli clare, în conformitate cu însăși Constituția în vigoare, așa-numita **constituționalizare directă**.

Extinderea cadrului constituțional prin revizuirea din 2003

În România au fost ridicate la rang de dispoziții constituționale unele norme care existau în legislația națională sau care erau deduse din ansamblul reglementărilor juridice. Cu titlu de exemplu, semnalăm că, prin legea de revizuire din 2003, ca efect al transpunerii legislației comunitare și în vederea aderării la Uniunea Europeană, au fost extinse prevederile de principiu ale art.16, *Egalitatea în drepturi*, stabilindu-se astfel că: "În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii organice au dreptul de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale". Un alt exemplu relevant pentru procesul **constituționalizării directe** este recunoașterea dreptului la un mediu înconjurător sănătos și echilibrat ecologic, în cuprinsul actualului art.35, care răspunde preocupărilor majore existente în societatea actuală cu privire la calitatea mediului înconjurător.

Printre cele mai însemnate modificări aduse textelor constituționale cu ocazia revizuirii, cu consecințe directe asupra procesului de constituționalizare a vieții politico-juridice, se înscriu - odată cu sporirea atribuțiilor Curții Constituționale și cu extinderea posibilității de sesizare a acesteia - și consacrarea **obligativității generale** a deciziilor Curții, precum și eliminarea posibilității ca Parlamentul, cu o majoritate calificată, să înlăture efectele unei decizii de neconstituționalitate pronunțate în cadrul controlului *a priori*. Dimpotrivă, potrivit noului art.147 alin.(2), în cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale. Opozabilității *erga omnes* a oricărei decizii a Curții Constituționale i se alătură de-acum și obligația implicită a Parlamentului sau, după caz, a Guvernului ca, în cazul constatării neconstituționalității unor dispoziții din legi sau ordonanțe în vigoare, să pună de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției, în caz contrar ele încetându-și efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept. Dispoziții similare există și în privința regulamentelor parlamentare.

De asemenea, s-a introdus controlul de constituționalitate asupra tratatelor sau altor acorduri internaționale, prevăzându-se, la art.147 alin.(3), că tratatul sau acordul constat ca fiind neconstituțional nu poate fi ratificat. Un tratat la care România urmează să devină parte și care cuprinde dispoziții contrare Constituției poate fi totuși ratificat, dar numai după revizuirea Legii fundamentale, condiție impusă de art.11 alin.(3).

Prin efectele lor, consolidate sub imperiul Constituției revizuite și care privesc în egală măsură autoritățile publice, persoanele juridice de drept public sau privat, precum

și orice altă persoană aflată sub incidența acestora, deciziile Curții Constituționale au avut o importantă contribuție în procesul de constituționalizare a vieții politico-juridice din acești ultimi ani, etapă în care s-au produs modificări semnificative ale cadrului legislativ, nu de puține ori prin intervenția directă a Curții Constituționale.

De altfel, este demn de subliniat că și în cadrul procesului de revizuire constituantul derivat a înțeles să întregească ori să extindă normele constituționale în sensul precizat prin jurisprudența Curții Constituționale de până la acea dată, așa cum vom arăta în continuare.

Activitatea Curții Constituționale de constituționalizare a unor dispoziții cuprinse în legi, ordonanțe, tratate internaționale și regulamente parlamentare

În cadrul constituționalizării directe putem include așadar și activitatea Curții Constituționale, care, prin jurisprudența sa, acționează ca un **instrument al constituționalizării în direcția drepturilor fundamentale**. Curtea Constituțională a României are posibilitatea de a consacra anumite principii, concepte și reguli specifice diverselor ramuri de drept, consacrate ce le conferă trăsăturile caracteristice oricărei norme de rang constituțional: **supremație și stabilitate pronunțată**. Ramurile de drept care sunt luate în considerare sunt extrem de variate, dar predomină dreptul procesual penal, dreptul penal, dreptul administrativ, dreptul procesual civil.

În Decizia nr.8/1996 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.129/21.06.1996), Curtea Constituțională a afirmat că, în ceea ce privește libertatea de exprimare, art.30 alin.(6) din Constituție prevede că exercițiul acesteia nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și nici dreptul la propria imagine, iar art.31 alin.(4) statornicește că mijloacele de informare în masă sunt obligate să asigure informarea corectă a opiniei publice.

Curtea a decis că, în aceste condiții este neîndoielnic că **dreptul la replică are valoarea unui drept constituțional corelativ celui la liberă exprimare a opiniilor**, indiferent în ce formă ar fi exercitat. El poate fi considerat, de altfel, în strânsă legătură chiar cu prevederile art.30 alin.(8) din Constituție, care reglementează răspunderea civilă pentru informațiile aduse la cunoștință publică.

Curtea Constituțională a mai precizat și sfera de aplicare a unor principii. Astfel, prin Decizia nr.318/2003 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.697/06.10.2003) Curtea Constituțională a apreciat că principiul retroactivității legii penale mai favorabile se aplică și în cazul legii contravenționale. Curtea a dat această interpretare în urma unei atente analize a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului. Ca atare, legiuitorul constituant a ținut seama de interpretarea Curții, art.15 alin.(2) din Constituție fiind modificat în acest sens cu ocazia revizuirii din anul 2003.

Prin Decizia Plenului Curții Constituționale nr.1/1994 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.69/16.03.1994), instanța de contencios constituțional a precizat condițiile în care se poate exercita dreptul de acces la instanța de judecată. Astfel, instanța de contencios constituțional a considerat că instituirea unor proceduri administrativ-jurisdicționale înainte de sesizarea instanței de judecată nu constituie o încălcare a art.21 din Constituție cu privire la liberul acces la justiție, ci este o modalitate prin care se soluționează unele de categorii de litigii și se descongesează rolul instanțelor judecătorești, conducând, în același timp, și la evitarea cheltuielilor de

judecată. Legea de revizuire din 2003 va menționa, ulterior, aceste jurisdicții speciale administrative, precizând că acestea sunt facultative și gratuite.

În aceeași decizie, Curtea Constituțională a mai precizat că dreptul de acces la toate gradele de jurisdicție nu este garantat pentru toate situațiile, dar că, atâta timp cât acest drept a fost recunoscut unor persoane, el trebuie să fie garantat tuturor persoanelor aflate în aceeași situație juridică.

Trebuie să remarcăm că multe dintre precizările sau „adăugirile” aduse de Curte au survenit pe fondul luării în considerare a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului. Curtea de la Strasbourg a creat, la rândul său, drept, pentru că multe din concluziile la care a ajuns nu se află înscrise în articolele Convenției Europene a Drepturilor Omului. De aici și rolul extrem de important al acestei instanțe europene, deși indirect, în constituționalizarea dreptului românesc.

Curtea Constituțională a României a avut prilejul să se pronunțe din nou asupra sferei destinatarilor unei legi, prin Decizia nr.370/30.10.2007 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.796/22.11.2007). Asupra unor aspecte constând în reglementarea prin lege a unei situații cu caracter personal, precum și în invocarea încălcării prevederilor constituționale ale art.4 alin.(2) și ale art.16 alin.(1) din Constituție, Curtea Constituțională se mai pronunțase prin Decizia nr.600 din 9 noiembrie 2005. Cu acel prilej s-a statuat, în esență, că și „în absența unei prevederi prohibitive exprese este de principiu că **legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale**”, că „este dreptul legiuitorului de a reglementa anumite domenii particulare într-un mod diferit de cel utilizat în cadrul reglementării cu caracter general sau, altfel spus, de a deroga de la dreptul comun, procedeu la care, de altfel, s-a mai apelat în această materie”, precum și că, în ipoteza în care „reglementarea specială, diferită de cea constitutivă de drept comun, are caracter individual, fiind adoptată *intuitu personae*, ea încetează de a mai avea legitimitate, dobândind caracter discriminatoriu și, prin aceasta, neconstituțional”. Așa fiind, Curtea a constatat că respectiva lege, care instituie un regim juridic *intuitu personae*, contravine dispozițiilor constituționale ale art.4 alin.(2) și ale art.16 alin.(1) și, în consecință, este neconstituțională. S-au făcut, astfel, precizări la art.16 alin.(1) din Constituție referitor la principiul egalității în fața legii.

Bogata jurisprudență a Curții Constituționale în privința textelor din legi sau ordonanțe ale Guvernului supuse examinării în decursul celor 18 ani de activitate nu ne permite decât o extrem de sumară exemplificare.

În ceea ce privește controlul constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale, prerogativă încredințată la revizuirea Constituției, Curtea nu a fost încă sesizată în legătură cu această atribuție, deși în trecut s-a pronunțat asupra constituționalității unor tratate internaționale cu prilejul examinării legilor de ratificare a acestora.

Constituționalizarea vieții politice

Analizând un ultim aspect al temei noastre, și anume constituționalizarea vieții politice, vom constata că acesta a stârnit ecourile mediatice cele mai puternice, opinia publică fiind direct interesată de modul de reaşezare - într-un nou echilibru - a sistemului

de relații între autoritățile publice constituționale.

Una dintre direcții o constituie exercitarea de către Curtea Constituțională a atribuției de „soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională” [atribuție introdusă la revizuirea Constituției și renumerotată ca lit.e) a art.146], care, în sistemele constituționale din alte țări, este cunoscută drept soluționare a „litigiilor organice” sau a „conflictelor de competență între autoritățile publice”. În cazul nostru, însăși terminologia utilizată de constituentul derivat a lăsat drum liber transferului unor conflicte politice în zona juridicului și, pe cale de consecință, intervenției în fața instanței de contencios constituțional în sensul clarificării statutului și rolului unor autorități publice.

Mai întâi, aș aminti de deciziile prin care Curtea Constituțională a avut de răspuns unor sesizări ce vizau declarații politice ale principalilor actori de pe scena noastră politică: Președintele României (Decizia nr.53/28.01.2005, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.144/17.02.2005), respectiv Președintele României și primul-ministru (Decizia nr.435/26.05.2006, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.576/04.07.2006). Dacă în aceste cazuri, Curtea constata că „opiniile, judecățile de valoare sau afirmațiile titularului unui mandat de demnitate publică - așa cum este Președintele României, autoritate publică unipersonală, ori cum este conducătorul unei autorități publice - referitoare la alte autorități publice nu constituie prin ele însele conflicte juridice între autorități publice. Părerile sau propunerile privind modul cum acționează ori ar trebui să acționeze o anumită autoritate publică sau structurile acesteia, chiar critice fiind, nu declanșează blocaje instituționale, dacă nu sunt urmate de acțiuni sau inacțiuni de natură să împiedice îndeplinirea atribuțiilor constituționale ale acelor autorități publice”, câtă vreme ele rămân în cadrul limitelor libertății de exprimare a opiniilor politice, cu îngrădirile prevăzute de art.30 alin.(6) și (7) din Constituție, totuși aceasta reține că „și declarațiile publice ale reprezentanților diferitelor autorități publice, în raport cu contextul în care sunt făcute și cu conținutul lor concret, pot crea stări de confuzie, de incertitudine ori tensiuni, care ulterior ar putea degenera în conflicte între autorități publice, chiar de natură juridică”. (Decizia nr.53/28.01.2005), pentru ca ulterior să sublinieze, în considerarea statutului constituțional al Președintelui și al primului-ministru, precum și a rolului lor în cadrul democrației constituționale, obligația acestora de a-și alege forme adecvate de exprimare, întrucât „libertatea de exprimare și de critică este indispensabilă democrației constituționale, însă ea trebuie să fie respectuoasă, chiar și atunci când exprimă o atitudine critică fermă.” (Decizia nr.435/26.05.2006). Recent, Curtea a avut de dezlegat și problema întinderii atribuțiilor șefului statului în ceea ce privește numirea unui ministru în locul celui demisionar, statuând că „refuzul Președintelui României de a numi un membru al Guvernului la propunerea primului-ministru a declanșat un conflict juridic de natură constituțională, care a încetat să mai subziste ca urmare a emiterii Decretelor Prezidențiale [...]” și că „Președintele României nu are un drept de veto, dar poate cere primului-ministru să renunțe la propunerea făcută, atunci când constată că persoana propusă nu îndeplinește condițiile legale pentru exercitarea funcției de membru al Guvernului” (Decizia nr.356/05.04.2007, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.322 din 11.05.2007).

Tot în sfera opiniilor și opțiunilor politice au fost încadrate și unele dintre așa-zisele fapte grave de încălcare a Constituției de către Președintele României, asupra cărora Curtea a fost chemată să se pronunțe printr-un aviz asupra cererii de suspendare din funcție a șefului statului, demers inițiat de o majoritate parlamentară constituită ad-

hoc și finalizat prin referendumul național organizat în data de 19 mai 2007 pentru demiterea Președintelui României. Cu acel prilej, Curtea a adus importante clarificări cu privire la rolul activ al Președintelui României în exercitarea funcțiilor de garanție și de veghe, consacrate în art.80 alin.(1) din Constituție, care „implică prin definiție observarea atentă a existenței și funcționării statului, supravegherea vigilentă a modului în care acționează actorii vieții publice - autoritățile publice, organizațiile legitimate de Constituție, societatea civilă - și a respectării principiilor și normelor stabilite prin Constituție, apărarea valorilor consacrate în Legea fundamentală.” Avizul negativ al Curții Constituționale, deși răsturnat prin voința Parlamentului, singurul în măsură „să decidă, pe baza datelor și a informațiilor care îi vor fi prezentate cu ocazia dezbaterilor, asupra existenței și gravității faptelor pentru care s-a propus suspendarea din funcție a Președintelui României, în concordanță cu dispozițiile art.95 din Constituție”, a avut totuși o influență pozitivă în sfera politicului, reflectată prin reticența clasei politice de a recurge la măsuri radicale, nesuținute de voința electoratului.

Recursul la referendum s-a dovedit însă și un instrument constituțional cu valențe politice. Curtea Constituțională, având a confirma rezultatele referendumului național din 25 noiembrie 2007 privind introducerea votului uninominal pentru alegerea membrilor Parlamentului României, a trebuit să constate că din totalul de persoane înscrise în lista pentru referendum au participat la vot un număr insuficient pentru validarea acestuia. Prezența scăzută la vot nu este o noutate pentru democrațiile consolidate, însă impactul acestui rezultat în rândul clasei politice românești este de natură să genereze o mai mare preocupare pentru modul în care mesajele competitive ajung să fie percepute de către electorat. În actualele condiții, având în vedere pragul de jumătate plus unu pentru validarea unui referendum național (spre deosebire de majoritatea simplă a participanților la vot cerută pentru demiterea Președintelui României), este de presupus că acest mijloc de consultare a voinței populare, astfel cum este reglementat prin Legea pentru organizarea și desfășurarea referendumului, are mai multe șanse de a fi infirmat la eventualele scrutinuri viitoare, ceea ce ridică noi întrebări cu privire la efectivitatea politicului în raport cu juridicul.

Nu în ultimul rând, aș evoca o altă decizie importantă pentru desfășurarea vieții politice parlamentare din România, potrivit unor reguli care să reflecte voința electoratului exprimată prin rezultatul votului, iar nu realități conjuncturale. Astfel, în Decizia nr.62/01.02.2005 (Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.153/21.02.2005) referitoare la art.25 din Regulamentul Camerei Deputaților, Curtea Constituțională a adus importante precizări în ceea ce privește modalitățile de revocare a președintelui Camerei Deputaților și a celorlalți membri ai Biroului Permanent. Astfel, Curtea a decis că propunerea de revocare a președintelui Camerei Deputaților și a celorlalți membri ai Biroului permanent poate fi făcută doar de grupul sau grupurile parlamentare care i-au propus pentru a fi aleși. Argumentele de ordin constituțional au purces din interpretarea art.64 alin.(5), care stipulează că „Birourile permanente și comisiile parlamentare se alcătuiesc potrivit configurației politice a fiecărei Camere”, principiu pe care în alte două decizii (nr.601/14.11.2005, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.022 din 17.11.2005 și nr.602/14.11.2005, Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1.027 din 18.11.2005) Curtea îl explicita în sensul de „compunere (a fiecărei Camere) rezultată din alegeri, pe baza proporției pe care grupurile parlamentare o dețin în totalul membrilor Camerei respective”.

Tot acest proces prin care Curtea Constituțională precizează anumite principii constituționale sau desprinde altele noi ne-ar putea duce cu gândul că instanța de contencios constituțional are rolul unui adevărat legiuitor pozitiv și de aici temerile exprimate uneori mai nuanțat, alteleori în mod explicit, cu privire la „**guvernarea judecătorilor**”. Nu trebuie însă pierdut din vedere că toate precizările făcute de Curte nu apar din neant, ci pe fundalul regulilor constituționale deja existente și al influenței jurisprudenței instanței de la Strasbourg, care, la rândul său, reprezintă creuzetul în care se cristalizează patrimoniul juridic comun european în materia drepturilor fundamentale ale omului. În acest context, riscurile de derapaj invocate de unii analiști, mai mult sau mai puțin cunoscători ai instituțiilor de drept constituțional, dar preluate ca atare de mass-media, sunt nejustificate.

Acestea au fost reflecțiile pe care am dorit să vi le împărtășesc despre procesul constituționalizării vieții politico-juridice din România și, chiar dacă nu am tratat toate detaliile procesului, sper că am reușit să ofer o imagine de ansamblu asupra fenomenului, măcar în ceea ce privește activitatea Curții Constituționale.