



Două Decizii ale Curții Constituționale referitoare la revizuirea Constituției

Attila VARGA

Conf. univ. Dr. Universitatea Sapientia Cluj,
Departamentul de Științe Juridice și Studii Europene
E-mail: vargaat@yahoo.com

Abstract. Prezenta lucrare examinează instituția revizuirii constituției, respectiv procedura și controlul acesteia. Exigența generală față de oricare constituție este durabilitatea, dar pot interveni situații, când modificările sunt necesare, sau chiar inevitabile. Acestea pot fi justificate de schimbările politice, sociale sau economice. Revizuirea constituției este o procedură legislativă complexă și neobișnuită, ce impune și un control sporit din partea Curții Constituționale. Studiul de față examinează rolul Curții Constituționale în acest proces, respectiv prezintă două decizii relevante ale Curții din acest domeniu. Astfel, este prezentată și examinată Decizia Curții Constituționale nr. 148/2003 care se referă la procedura modificării Constituției din 1991, revizuire ce a fost realizată și adoptată. În același timp este analizată și Decizia nr. 799/2011 care se referă la proiectul de revizuire a Constituției inițiată de Președintele României, dar care nu a fost adoptată de parlament. Toate acestea prezintă un interes deosebit atât pentru procedura, cât și cu privire la conținutul revizuirii.

Cuvinte cheie: constituție, revizuirea constituției, constituția rigidă, procedura modificării constituției, inițiativa modificării constituției, proiectul de revizuire a constituției, dublu control, deciziile Curții Constituționale.

Abstract. This study examines the institution of the constitution's modification. A general expectation of the constitution is that it has to be permanent, although in certain situations the modifications are recommended or even inevitable. This might be motivated by the changed social, economical or political situation. The re-examination of the constitution is a complex and unusual legislative procedure which requires the inspection of the Constitutional Court, as well. The main focus of this study is this certain topic, and particularly the role of the Constitutional Court in this process, by analyzing two significant decisions of the Constitutional Court. The first one is related to the achieved modification of the constitution from 2003, the Decision nr. 2003/148. The other one is the project of a modification, initiated by the president of Romania from 2011, which had not been accepted. This is the Decision nr. 2011/799. The interpretation of

all these, provides lessons about the process and about the content of the constitution's modification, as well.

Keywords: constitution, the re-examination of the constitution, rigid constitution, the process of the constitution's modification, the initiative of the constitution's modification, the project of the constitution's modification, double control, the decisions of the Constitutional Court.

I. Instituția revizuirii Constituției

Constituția oricărui stat, respectiv a oricărei națiuni se află la intersecția, la interferența dintre politic și drept. Aceasta pentru că prin conținutul și impactul său Legea fundamentală este o retrospectivă și o perspectivă pentru generațiile prezente și viitoare, deopotrivă o sinteză și un proiect.

În literatura juridică de drept constituțional s-a consacrat ideea că regimul juridic al constituției este determinat de un aspect material ce se poate concretiza în conținutul specific respectiv prin scopurile, funcțiile sale, precum și într-unul formal (de procedură) ce privește adoptarea constituției și implicit modificarea ei. În acest context putem vorbi de un concept sociologico-politic și de un concept strict juridic al constituției indisolubil legate.

Din punct de vedere al teoriei constituției aspectul material implică supremația Constituției cu toate consecințele teoretice și practice asupra sistemului de drept, iar aspectul formal se referă la „un proces complex, cu profunde semnificații politico-juridice, proces în care se detașează clar cel puțin trei elemente și anume: inițiativa adoptării constituției, organul competent (constituantul sau puterea constituantă), modurile de adoptare”.¹

Instituția revizuirii Constituției este una fundamentală pentru dreptul constituțional și organic legată de adoptarea, stabilitatea și rigiditatea constituției precum și de teoria puterii constituante.

Fără a examina aceste aspecte, tema noastră fiind analiza acelor decizii ale Curții Constituționale care s-a pronunțat cu ocazia controlului din oficiu al proiectelor de lege privind revizuirea Constituției, invocăm doar câteva precizări de referință formulate în literatura juridică în acest sens. Astfel, s-a menționat că „esența unei Constituții este stabilitatea sa în timp, ea trebuind să fie astfel redactată încât să reprezinte un sistem de referință pentru viața politică și juridică a unei comunități umane o perioadă cât mai lungă de timp. De stabilitatea Constituției depinde, în bună măsură, stabilitatea întregului sistem normativ al unui stat, certitudinea și predictibilitatea conduitelor umane fiind necesare pentru a se asigura siguranța juridică (și nu numai) a membrilor comunității. Dar Constituția nu este și nu își propune să fie eternă. (...) Încă de la apariția fenomenului con-

1 Muraru-Tănăsescu 2008, 50–51.

stituțional legile fundamentale au avut vocație de a dura în timp, dar au fost permanent supuse contingentului temporal. Menținerea posibilității de a modifica Legea fundamentală în chiar textul său, precum și includerea principalelor reguli referitoare la această importantă operațiune juridică și politică, poate îndeplini o dublă funcție: aceea de a permite adaptarea continuă a Constituției la nevoile schimbătoare ale societății, în același timp asigurând textului o stabilitate și o durabilitate în timp superioară celor specifice altor norme juridice”.²

Necesitatea sau exigența stabilității Constituției fundamentează teoretic și practic rigiditatea unei Constituții. Rigiditatea se opune – cum a formulat în mod expresiv James Madison în *The Federalist*, cartea a XLIII – în egală măsură „și extremei facilității care ar face Constituția prea schimbătoare și extremei dificultăți care i-ar perpetua defectele recunoscute”. Astfel rigiditatea este un imperativ al sistemului politic și juridic dar „nu trebuie să devină un scop în sine, ci trebuie să rămână ceea ce a fost încă de la început, un instrument, o garanție pentru stabilitatea ei”.³

Prin urmare, posibilitatea modificării Constituției este de asemenea un imperativ, întrucât Legea fundamentală, prin chiar prevederile sale, trebuie să aibă capacitatea de a se adapta noilor condiții, noilor exigențe ale vieții politico-juridice.

Mai mult, am putea spune că posibilitatea revizuirii, deci a adaptării Constituției este o calitate a însăși Legii fundamentale, după cum s-a și precizat în literatura juridică „O constituție își afirmă virtuțile nu numai prin forța ei intrinsecă de a dura, dar și prin disponibilitatea ei de a se remula pe relieful facticității în continuă mișcare”.⁴

Astfel se creează un echilibru sensibil între stabilitatea și capacitatea de adaptare a Constituției. Acest echilibru poate fi influențat, menținut de unele reglementări din interiorul Constituției, dar în cea mai mare măsură se poate asigura prin voința temperată a clasei politice, precum și de capacitatea de a evalua fenomenele, situațiile, circumstanțele care impun revizuirea Constituției.

Putem constata că revizuirea constituției este un fenomen complex ce implică practica politică, fiind în același timp și o tehnică legislativă specială, și o instituție doctrinară a dreptului constituțional.

Una din problemele cheie pentru revizuirea Constituției este aceea: când se poate (eventual, trebuie) revizui Legea fundamentală? Întrebarea se poate pune și în alți termeni, și anume: când recurge clasa politică la această măsură?; respectiv care sunt acele situații, împrejurări care determină, care impun un asemenea demers legislativ?

Am identificat următoarele situații care impun modificarea Constituției:

a) când realitățile se schimbă în așa măsură încât dispozițiile Constituției nu mai corespund, sau pur și simplu au devenite desuete;

2 Muraru–Tănăsescu 2008, 1446–1447.

3 Muraru–Tănăsescu 2008, 1447.

4 Deleanu 2006, 225.

b) apar noi imperative politice și sociale care trebuie reflectate în principii, norme și proceduri constituționale;⁵

c) când s-au descoperit insuficiențe, imprecizii, sau chiar lacune în reglementările constituționale în vigoare;

d) aplicarea dispozițiilor constituționale din partea autorităților publice a devenit defectuoasă, a denaturat sensul real și inițial al constituantei originare, sau se recurge sistematic la interpretări forțate, sau chiar de rea credință ale unor prevederi din Constituție.

Primele două situații (punctul a și b) ridică problema alternativei la revizuire și anume adoptarea unei noi Constituții, întrucât revizuirea ar putea fi insuficientă. În celelalte două puncte prin revizuire se pot acoperi eventualele lacune, respectiv se pot îndrepta anumite reglementări insuficient de precise și clare.

Dacă realizăm un bilanț al revizuirii Constituției României din 1991, putem constata următoarele: **1.** două inițiative de revizuire, mai puțin semnificative care vizau doar modificarea unor articole sau o teză dintr-un articol din Constituție, și care au fost sesizate ca fiind neconstituționale de Curtea Constituțională fie pentru încălcarea limitelor revizuirii, fie pentru nefîndeplinirea condițiilor pentru inițierea legii de revizuire;⁶ **2.** o revizuire din 2003 finalizată în Legea de revizuire a Constituției nr. 429/2003;⁷ **3.** o tentativă eșuată de revizuire prin proiectul de lege de revizuire elaborat de Guvern⁸ și inițiat de Președintele României;⁹ **4.** în prezent există, de asemenea, o tentativă de revizuire elaborată de o comisie specială parlamentară, inițiată de deputați și senatori, dar care încă, până la data elaborării acestei lucrări nu a fost transmisă Curții Constituționale pentru verificare.

5 Enache 2011, 87.

6 Prin Decizia nr. 85/3.09.1996, publicată în Monitorul Oficial nr. 211/6.09.1996, Curtea Constituțională a remarcat neconstituționalitatea inițiativei de revizuire a prevederilor art. 41 alin. (7) din Constituție, inițiativă prin care se propunea înlocuirea prezumției caracterului ilicit al dobândirii averii cu următorul text: „Averea a cărei dobândire lăcită nu poate fi dovedită se confiscă.” Curtea a reținut că prezumția dobândirii lăcite a averii constituie una dintre garanțiile constituționale ale dreptului de proprietate, astfel aprobarea propunerii ar contraveni prevederilor constituționale referitoare la limitele revizuirii. Cea de-a doua Decizie, cu nr. 82/27.04.2000, publicată în Monitorul Oficial nr. 193/4.05.2000, se referă la o inițiativă cetățenească de revizuire a Constituției semnată de 689.237 de cetățeni și care propunea schimbarea unui singur cuvânt din Constituție, din art. 41 alin. (2), în sensul că proprietatea privată în loc să fie ocrotită astfel cum prevede textul inițial, să fie modificată cu textul, proprietatea privată este garantată. Curtea a constatat că nu s-au respectat dispozițiile Legii nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni publicată în Monitorul Oficial nr. 611/14.12.1999, astfel că nu se pot verifica, din documentația depusă Curții, autenticitatea semnăturilor din liste, calitatea de cetățeni cu drept de vot a semnatărilor și nici dispersia teritorială a acestora, pentru a se pronunța asupra îndeplinirii condițiilor prevăzute la art. 146 din Constituție.

7 Publicată în Monitorul Oficial nr. 758/29 octombrie 2003.

8 Guvernul, în ședința din 21.04.2010, a adoptat proiectul de lege privind revizuirea Constituției și l-a transmis Președintelui României cu adresa nr. 5/EB/38/21.04.2010.

9 Potrivit art. 150 alin. (1) din Constituție, Președintele României a decis inițierea procedurii de revizuire a Constituției, și a înaintat proiectul Parlamentului în data de 27 iunie 2011.

II. Rolul Curții Constituționale

Curtea Constituțională are un rol aparte și complex în procedura revizuirii Constituției. Față de atribuția de competență generală a Curții Constituționale de control al constituționalității legilor, în procesul de revizuire a Constituției, Curtea își extinde atribuția de control, care prezintă anumite trăsături specifice și, prin urmare, procedura constituie excepție de la regulile generale de control de constituționalitate.

Diferența, derogarea fundamentală față de regulile generale de exercitare a controlului de constituționalitate este aceea că se instituie o dublă procedură de control, exercitată din oficiu de Curtea Constituțională, ceea ce înseamnă că în primul rând se verifică inițiativele de revizuire a Constituției, după care se verifică și legea de revizuire adoptată de Parlament.

Procedura controlului de constituționalitate cu ocazia revizuirii Constituției, așa cum este prevăzută la art. 146 lit. a) prezintă deci anumite trăsături specifice:

a) verificarea se exercită din oficiu, înainte de sesizarea Parlamentului cu inițiativa de revizuire, aceasta se depune la Curtea Constituțională, care este obligată ca în termen de 10 zile, să se pronunțe asupra respectării dispozițiilor constituționale privind revizuirea;

b) controlul constă în verificarea îndeplinirii condițiilor constituționale pentru inițierea revizuirii, condiții stabilite de către art. 150 din Constituție. De asemenea, se verifică respectarea limitelor revizuirii, așa cum rezultă acestea din art. 152 din Constituție;

c) termenul de 10 zile impus Curții nu este un termen de procedură civilă, ci unul de procedură constituțională;

d) decizia Curții se pronunță în plen, cu votul a două treimi din judecătorii Curții, această majoritate fiind identică cu majoritatea necesară Camerelor pentru adoptarea legii de revizuire;

e) decizia se publică în Monitorul Oficial și se comunică autorilor inițiativei de revizuire, proiectul de lege se prezintă Parlamentului numai împreună cu decizia Curții;

f) acest control privește verificarea îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a inițiativei de revizuire. Misiunea Curții nu este aceea de a împiedica inițiativele de revizuire, ci de a se asigura că ele se exercită cu respectarea regimului constituțional al revizuirii;

g) potrivit art. 23 a Legii 47/1992¹⁰ republicată, în termen de 5 zile de la adoptarea legii de revizuire a Constituției, Curtea se pronunță din oficiu asupra acesteia. Decizia prin care se constată că nu au fost respectate dispozițiile constituționale referitoare la revizuire se trimite Camerei Deputaților și Senatului în vederea reexaminării legii de revizuire, pentru punerea de acord cu decizia Curții;

10 Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, publicată în Monitorul Oficial nr. 101/22.05.1992, și republicată în Monitorul Oficial nr. 807/3.12.2010.

h) valoarea juridică a deciziei Curții este cea a unui aviz.¹¹

Regula verificării din oficiu a legii de revizuire a Constituției s-a instituit după o modificare a Legii de organizare și funcționare a Curții Constituționale. Până la acel moment, Curtea a respins că ar avea asemenea competență prin interpretarea prevederilor constituționale care stabilesc că instanța de contencios constituțional „se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora”, potrivit art. 146 lit. a). Ori legea de revizuire a Constituției adoptată de Parlament, nu se supune procedurii de promulgare, prerogativă exercitată de Președintele României. Prin urmare, Curtea nu ar avea o asemenea atribuție de control *a priori* în cazul legii de revizuire.

Legiuitorul, bazându-se pe prevederile art. 146 lit. l. care stabilește că instanța de contencios constituțional „îndeplinește și alte atribuții prevăzute de legea organică a Curții”, a instituit procedura de verificare din oficiu a legii de revizuire după adoptarea în Parlament și înainte de a fi supusă referendumului.

În final, menționăm încă o atribuție a Curții Constituționale în procesul de revizuire a Constituției și anume faptul că „veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatul acestuia” așa cum este prevăzut la art. 146 lit. i. din Constituție.

Procedura referendumului constituie parte integrantă și constitutivă a procesului de revizuire a Constituției, astfel și Curtea Constituțională va exercita această atribuție legată de instituția referendumului. Confirmarea rezultatului referendumului produce un efect specific și anume intrarea în vigoare a legii de revizuire a Constituției. Această formă de referendum constituie singurul caz în legislația noastră, de referendum legislativ.

III. Deciziile Curții în procedura de revizuire

Înainte de analiza concretă a deciziilor Curții Constituționale pronunțată în verificarea proiectelor de revizuire a Legii fundamentale, câteva considerente generale legate de unele aspecte specifice ale acestor categorii de decizii se impun a fi precizate.

Deciziile luate în urma verificării proiectului de revizuire a Constituției, prezintă câteva asemănări dar mai multe particularități față de structura și conținutul deciziilor pronunțate în controlul obișnuit de constituționalitate a legilor.

Verificarea în acest caz constă în mod asemănător cu controlul de constituționalitate a legilor în procedură prealabilă într-un control extrinsec și unul intrinsec. Semnificația acestor aspecte are o altă dimensiune, întrucât în acest caz controlul extrinsec este unul deosebit, întrucât privește nu doar aspecte strict procedurale, ci și de conținut, în sensul că se verifică în mod obligatoriu dacă

11 Muraru 2008, 1395–1396.

proiectul de lege privind modificarea Constituției, nu a încălcat prevederile constituționale referitoare la limitele revizuirii.

După această verificare urmează o analiză intrinsecă a textului, care însă prezintă o particularitate, întrucât pe de o parte această analiză se raportează nu doar, și nu în primul rând la textele constituționale în vigoare ci și la tratatele internaționale, la principii fundamentale de drept, la exigența coerenței construcției constituționale, pe de altă parte Curtea Constituțională formulează o serie de observații, obiecții și uneori chiar propuneri de texte de modificare a Constituției.

Primul aspect este cât se poate de firesc, întrucât textele revizuite sunt „neconstituționale” prin natura faptului, ori Curtea nu se poate opune la un asemenea demers la rândul său permis chiar de Constituție. În același timp, Curtea are obligația de a controla coerența textelor în ansamblul lor, respectiv dacă aceste propuneri nu încalcă norme comunitare sau de drept internațional, precum și principii fundamentale de drept.

Cel de-al doilea aspect ar însemna aparent o extindere, sau chiar o încălcare a competențelor constituționale din partea Curții, ea devenind și transformându-se dintr-un arbitru, într-un jucător, adică într-un inițiator. Faptul că instanța de contencios constituțional nu se află totuși, într-o stare de neconstituționalitate se datorează efectelor acestor decizii.

Deciziile Curții Constituționale formulate în verificarea proiectelor de revizuire prezintă de asemenea o particularitate și anume faptul că ele produc un dublu efect. Astfel, acea parte a Deciziei care privește aspecte de procedură și de respectare a limitelor revizuirii produce efecte obligatorii pentru puterea constituantă, pe când acea parte care se referă la obiecții, și mai ales propunerile de texte, are valoarea juridică a unui aviz, a unor recomandări.¹²

În prezenta lucrare propunem analiza a două decizii ale Curții Constituționale care s-a pronunțat asupra unor proiecte de lege privind revizuirea Constituției.¹³

A) Decizia nr. 148/2003 privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României

Analizând această Decizie, trebuie observat că în primul rând Curtea a verificat îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea dreptului de inițiativă în materia revizuirii Constituției. Prin elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției, s-a optat pentru inițiativa parlamentară a modificării Legii fundamentale potrivit art. 146 alin. (1) din Constituție.¹⁴

¹² Muraru-Tănăsescu 2008, 1396.

¹³ Cele două decizii sunt următoarele: Decizia nr. 148/16.04.2003, publicată în Monitorul Oficial nr. 317/12.05.2003, și Decizia nr. 799/17.06.2011, publicată în Monitorul Oficial nr. 440/27.06.2011.

¹⁴ La examinarea acestei Decizii folosim, numerotarea articolelor din Constituția din 1991 nerevizuită.

Curtea, în urma examinării listelor ce au cuprins semnăturile inițiatorilor, a constatat că „propunerea legislativă a fost semnată de 233 de deputați și de 94 de senatori, ceea ce reprezintă mai mult decât o pătrime din numărul membrilor Camerei Deputaților (345) respectiv din numărul membrilor Senatului (140)”.¹⁵

De asemenea s-a verificat dacă propunerea de revizuire a încălcat prevederile art. 148 privind limitele revizuirii și a constatat, că în două cazuri există prevederi propuse care nesocotesc dispozițiile privind limitele revizuirii. Aceste sunt art. 41 alin. (7) precum și art. 132 alin. (8) din propunerea de revizuire a Constituției.

Textul viza dreptul de proprietate privată, respectiv prezumția caracterului licit al dobândirii, prezumție eliminată și inaplicabilă pentru bunurile dobândite, ca urmare a valorificării veniturilor realizate din infracțiuni.¹⁶

Curtea a constatat că introducerea unei asemenea prevederi ar avea ca efect suprimarea unei garanții a dreptului de proprietate, încălcându-se astfel limitele revizuirii prevăzute de art. 148 alin. (2) din Constituție și prin urmare este neconstituțională.

Cel de-al doilea text din art. 132 alin. (8) a prevăzut că „Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii nu pot fi atacate la instanțele judecătorești”.

Curtea a constatat că „această dispoziție se află într-un raport antinomic cu prevederile art. 21 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora „Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime”. Mai mult, într-un „stat de drept neasigurarea accesului liber la instanțele judecătorești este inacceptabilă”. De asemenea, a constatat că această prevedere propusă este contrară și principiului stabilit de art. 6 al Convenției Europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în virtutea căruia orice persoană are dreptul la un proces echitabil. Prin urmare, Curtea a declarat neconstituțională această prevedere din proiect întrucât „ar avea ca efect suprimarea liberului acces la justiție, încălcându-se de asemenea limitele revizuirii prevăzute la art. 148 alin. (2) din Constituție”.

În decizia pronunțată, Curtea Constituțională a supus în continuare atenției Parlamentului o serie de *observații, considerente și propuneri concrete* sistematizând tematic propunerile proiectului și stabilind în același timp și finalitățile ce sunt urmărite.

Astfel a stabilit următoarele finalități sau obiective ale propunerii legislative:

a) îndeplinirea condițiilor constituționale pentru integrarea României în Uniunea Europeană și pentru aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord;

b) cu privire la lărgirea garanțiilor instituționale și constituționale ale drepturilor și libertăților fundamentale, în cadrul cărora sporirea garanțiilor instituționale, și introducerea unor noi drepturi și obligații, precum și reconfirmarea celor existente;

15 În continuare, folosim des citate din Decizia Curții mai sus menționată, fără să facem precizarea la subsol în fiecare caz în parte.

16 Textul propus din proiect era: art. 41 alin. (7) „Prezumția prevăzută la alin. (7) nu este aplicabilă pentru bunurile dobândite ca urmare a valorificării veniturilor realizate din infracțiuni.”

- c) optimizarea procesului decizional al autorităților publice;
- d) modificarea altor dispoziții constituționale.

Nu mi-am propus să prezint fiecare observație sau considerent în parte, astfel încât am să mă limitez doar la cele mai importante, eventual controversate, sau pasibile de dezbateri, respectiv la unele propuneri concrete, textuale ale Curții Constituționale.

1. Obiectivul principal asumat al revizuirii Constituției, era adaptarea Legii fundamentale la noua situație geopolitică, de integrare a României în structurile euroatlantice.

O problemă sensibilă pentru fiecare stat care a urmat calea aderării o reprezintă schimbarea conceptului de suveranitate. Curtea Constituțională a apreciat ca fiind corectă propunerea referitoare la integrarea în Uniunea Europeană. Mai mult, instanța de contencios constituțional a formulat argumente consistente și principiale legate de modificarea conceptului de suveranitate în condițiile aderării României la Uniunea Europeană.

Astfel, Curtea Constituțională a constatat că „prin actele de transfer ale unor atribuții către structurile Uniunii Europene, acestea nu dobândesc, prin înzestrare, o supracompetență, o suveranitate proprie. În realitate, statele membre ale Uniunii Europene au decis să exercite în comun anumite atribuții care, în mod tradițional, țin de domeniul suveranității naționale”.

Curtea Constituțională a verificat și împrejurarea dacă dispozițiile referitoare la integrare euroatlantică a României, aduc sau nu atingere limitelor revizuirii, prin raportare la conceptele de suveranitate și independență.

Justiția constituțională a precizat că suveranitatea nu intră sub incidența prevederilor referitoare la limitele revizuirii, în schimb independența este prevăzută. „Independența – apreciază Curtea Constituțională – are în vedere dimensiunea exterioară a suveranității naționale, conferind statului deplina libertate de manifestare în relațiile internaționale. Sub acest aspect este evident că aderarea la structurile euroatlantice se va face în temeiul exprimării independente a voinței statului român, nefiind vorba de o manifestare de voință impusă de o entitate exterioară României”. Prin urmare introducerea celor două noi articole (art. 148 și art. 149 în prezent) „nu reprezintă o încălcare a dispozițiilor constituționale privitoare la limitele revizuirii”.

2. Totodată aderarea la Uniunea Europeană, o dată realizată, produce o serie de efecte și consecințe, cum ar fi integrarea în dreptul intern a *acquis*-ului comunitar, precum și determinarea raportului dintre actele normative cu legea internă. Proiectul de revizuire a prevăzut că tratatele Uniunii Europene precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare. Curtea Constituțională a precizat că în urma aderării, drept consecință a acesteia, statele membre au înțeles să situeze *acquis*-ul comunitar pe o „poziție interme-

diară între Constituție și celelalte legi, atunci când este vorba de acte normative europene obligatorii”. Astfel, Curtea a constatat că această dispoziție nu aduce atingere prevederilor constituționale privitoare la limitele revizuirii, și nici altor dispoziții ale Legii fundamentale, fiind o aplicație particulară a dispozițiilor actualului art. 11 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia „Tratatul ratificate de parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern”.

3. Curtea Constituțională a criticat propunerea referitoare la aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord. Propunerea inițială era: „Prevederile articolului 145 se aplică în mod corespunzător, și în ceea ce privește aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord”. Ori Curtea a constatat că această prevedere cu acest conținut nu este corectă deoarece între Uniunea Europeană și NATO există deosebiri esențiale care impun un tratament juridic diferit. În urma argumentării în favoarea acestor precizări (de altfel perfect valabile și corecte) Curtea nu a propus un text anume. Parlamentul constituant și-a asumat însă această critică astfel că a reformulat textul propus și a fost adoptat un alt text al art. 149 actual din Constituție: „Aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor”.

4. Curtea Constituțională a examinat pe larg propunerile prin care s-au modificat unele aspecte privind organizarea, funcționarea și atribuțiile Curții Constituționale. Astfel, inițiatorii au apreciat necesară extinderea posibilității de sesizare a Curții Constituționale, de către Avocatul Poporului, extinderea atribuției de control a Curții și asupra tratatelor sau altor acorduri internaționale, precum și consolidarea autorității deciziilor Curții prin accentuarea caracterului general obligatoriu al acestor decizii.

Curtea a formulat însă și critici, respectiv și eliminarea unor texte din proiectul de revizuire.

Dacă în cazul extinderii celor în drept să sesizeze Curtea în controlul *a priori* de constituționalitate și cu privire la Avocatul Poporului a formulat o notă de apreciere, în cazul posibilității ca Avocatul Poporului să ridice în mod direct excepția de neconstituționalitate în procedura *a posteriori*, Curtea s-a arătat rezervată, și a argumentat pentru eliminarea acestei prevederi. În argumentare a invocat lipsa calității procesuale a Avocatului Poporului, atribuția lui în această direcție fiind excesivă și lipsită de consistență, respectiv că atribuțiile ombudsman-ului vizează raporturile persoanelor cu administrația publică și nu cu instanțele judecătorești. Parlamentul constituant a respins însă aceste argumente și observația de eliminare a textului și a menținut posibilitatea ca Avocatul Poporului să aibă dreptul de ridica excepția de neconstituționalitate în procedura de verificare a constituționalității legilor după intrarea lor în vigoare.

Curtea Constituțională a apreciat de asemenea noua atribuție a Curții de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice,

precizând că astfel de atribuții sunt reglementate și în alte constituții. În același timp, a precizat că „pentru a se evita antrenarea Curții în soluționarea unor conflicte politice este necesar să se prevadă, că atribuția Curții în soluționarea conflictelor se referă la eventuale „blocaje instituționale, respectiv la conflictele pozitive și negative de competență”. Puterea constituantă derivată nu a luat în considerare această recomandare a Curții, a păstrat textul în forma inițială, iar realitatea anilor următori, prin practica Curții, în exercitarea acestei atribuții, a confirmat poziția și îngrijorarea Curții Constituționale, întrucât s-a dovedit a fi fost necesară această precizare, această limitare a exercitării atribuției de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice.

În final Curtea Constituțională a solicitat eliminarea propunerii de a îndeplini și alte atribuții prevăzute de legea organică a Curții. Curtea a argumentat prin „păstrarea neutralității politice a acestei autorități publice, și a menține voința puterii constituante originare” care nu a prevăzut o asemenea posibilitate.

Parlamentul nu a luat în considerare poziția Curții nici în acest caz și a menținut această prevedere controversată cu consecințe grave ce pot afecta însăși fundamentele statului de drept.

5. Curtea Constituțională a atras atenția și asupra insuficienței și impreciziei reglementărilor referitoare la Consiliul Superior al Magistraturii. Curtea a constatat că numărul membrilor CSM este de 19 (și nu 17 cât a prevăzut textul proiectului), urmând ca legiuitorul constituant să reglementeze expres distincția dintre membrii aleși și membrii de drept. În acest caz, Parlamentul, ținând cont de aceste observații, a reformulat textul propus.

6. În ceea ce a denumit Curtea Constituțională „optimizarea procesului decizional al autorităților publice” cel mai semnificativ aspect reprezintă modificările propuse pentru eficientizarea activității Parlamentului, în special al procesului legislativ. Dacă potrivit reglementărilor constituționale până la revizuirea din 2003 Parlamentul României s-a prezentat cu o structură bicamerală simetrică, în urma adoptării modificărilor se poate observa o ușoară asimetrie în cadrul sistemului bicameral. Aceasta s-a realizat prin „raționalizarea activității parlamentare” – așa cum a denumit-o Curtea Constituțională – în special prin delimitarea atribuțiilor celor două Camere ale Parlamentului. Legat de aceste propuneri de modificare a Constituției reținem trei obiecții ale Curții Constituționale.

Curtea Constituțională a remarcat intenția legiuitorului constituant de a întări principiul bicameralismului. Regula este că cele două Camere lucrează în ședință separată.

Astfel, ședințele comune ale celor două Camere ale Parlamentului constituie excepții de la regulă, iar excepțiile deoarece țin de o interpretare strictă, s-au enumerat explicit acele cazuri în care se desfășoară ședințe comune. Proiectul de revizuire a propus ca o ultimă situație „îndeplinirea altor atribuții, care potrivit Constituției, legilor organice, sau regulamentului se exercită în ședință comună”.

Curtea Constituțională a statuat că „stabilirea unor competențe pentru ședințele comune ale Parlamentului, prin lege organică, reprezintă o negare a acestor prevederi constituționale și o antinomie juridică greu de soluționat în practică”. Obiecția Curții este deosebit de importantă și pertinentă, întrucât numai Constituția, respectiv Regulamentul ședințelor comune, poate stabili atribuții Parlamentului. Dacă am admite că printr-o lege organică s-ar putea reglementa unele excepții de la o regulă constituțională, s-ar încălca principiul de drept privind raportul juridic dintre normele care consacră regula și excepțiile de la această regulă, precum și principiul supremației Constituției.

Astfel, legiuitorul constituant ținând cont de observația Curții a eliminat din textul propus sintagma „lege organică”.

În al doilea rând, Curtea a reținut faptul că prin departajarea competențelor de examinare a proiectelor de lege între cele două Camere se poate ajunge la conflicte de competență, ceea ce poate da naștere unor blocaje legislative. Pentru evitarea acestora Curtea Constituțională a recomandat introducerea unui text în care să se prevadă „posibilitatea desesizării Camerei investite în pofida Constituției și trimiterea proiectului de lege la cealaltă Cameră”. Parlamentul nu a luat în considerare această recomandare la adoptarea proiectului de revizuire a Constituției.

În al treilea rând, Curtea observă „că utilizarea formulei de primă lectură pentru sesizarea unei Camere și a celei de-a doua lecturi pentru trimiterea proiectului de lege la o altă Cameră este improprie limbajului dreptului parlamentar”. Mai precis, aceste noțiuni sau formule sunt valabile și utilizate într-un sistem unicameral, deci este străin procedurii legislative într-o structură parlamentară bicamerală. Parlamentul și-a asumat această critică, și a eliminat din text această formulă.

7. În legătură cu instituția Avocatului Poporului, Curtea Constituțională a apreciat ca inutilă adăugirea la textul constituțional inițial a tezei „Adjuncții Avocatului Poporului sunt specializați pe domenii de activitate”, pe motiv că dispoziția nu este de domeniul reglementării constituționale. Curtea Constituțională a apreciat că aceasta poate fi adoptată prin modificarea legii organice a instituției Avocatului Poporului. La adoptarea legii de revizuire a Constituției, nu s-a ținut cont de această observație astfel că s-a păstrat, în mod corect credem noi, prevederea referitoare la instituirea adjuncților specializați ai Avocatului Poporului.

8. În final, Curtea Constituțională a formulat câteva observații, și obiecții referitoare la propunerile privind dispozițiile tranzitorii, dintre care menționăm două.

Astfel Curtea reține că prin introducerea unor dispoziții tranzitorii se prevede asigurarea continuării mandatelor de către actualii consilieri ai Curții de Conturi, precum și reinvestirea unor foști judecători ai Curții Constituționale.

În primul caz al consilierilor Curții de Conturi proiectul de revizuire a propus „... Pentru asigurarea înnoirii Curții de Conturi din 3 în 3 ani, la expirarea mandatului actualilor consilieri de conturi aceștia vor putea fi numiți pentru încă un mandat de 3 sau 6 ani”.

Curtea Constituțională a propus eliminarea acestui text pe motiv că reglementarea nu este de nivel constituțional. Parlamentul a menținut textul în art. 155 alin. (5) din Constituție.

În cel de-al doilea caz, proiectul de revizuire a propus ca „Foștii judecători ai Curții Constituționale care nu au exercitat funcția pentru un mandat de 9 ani pot fi reinvestiți pentru diferența de mandat”. Curtea Constituțională a constatat că această reglementare este de natură „să producă o serie de perturbații în activitatea instanței de contencios constituțional și să încalce voința puterii constituante originare”. De altfel, doar la instituirea Curții a existat situația judecătorilor cu un mandat de 3 respectiv de 6 ani, prin urmare această reglementare nu se justifică, eventual doar în cazul destinatarilor determinați. Legiuitorul constituant a renunțat la această propunere și a eliminat textul referitor la posibilitatea investirii foștilor judecători constituționali.

B) Decizia Curții Constituționale nr. 799/2011 asupra proiectului de lege privind Constituția României

Decizia nr. 799/2011 vizează un proiect de revizuire a constituției inițiat de Președintele României, la propunerea Guvernului, care însă nu a fost dezbătut în Parlament, respectiv a fost votată retragerea de pe ordinea de zi a Camerei Deputaților în data de 21.05.2013.

Cu toate acestea obiecțiile, considerentele formulate de Curtea Constituțională nu pierd nimic din valoare, rămân valabile și des invocate mai ales în literatura de specialitate.

În acest caz, inițiatorul a fost Președintele României,¹⁷ iar Curtea a constatat că exercitarea dreptului de inițiativă legislativă a revizuirii Constituției s-a realizat cu respectarea dispozițiilor constituționale.

Curtea Constituțională sintetizând prevederile proiectului de lege privind revizuirea Constituției, a desprins următoarele „finalități” exprimate și în cuprinsul expunerii de motive care a însoțit proiectul:

a) trecerea la un parlament unicameral, propunere justificată prin opțiunea electoratului exprimată de majoritatea cetățenilor care au participat la referendumul național organizat de Președintele României la data de 22 noiembrie 2009;¹⁸

b) necesitatea unor adaptări și ajustări ale Constituției la realitățile societății actuale, cei 20 de ani de aplicare dovedind nu numai viabilitatea, ci și o serie de

17 Potrivit art. 150 alin. (1) din Constituție („Revizuirea Constituției poate fi inițiată de Președintele României la propunerea Guvernului...”)

18 A se vedea Hotărârea Curții Constituționale nr. 37/28.11.2009 publicată în Monitorul Oficial nr. 923/30.12.2009 prin care Curtea a reținut că „dintre voturile valabil exprimate, 72,31% au fost pentru răspunsul DA la întrebarea. *Sunteți de acord cu trecerea la un Parlament unicameral în România? ...*”

deficiențe în aplicarea unor dispoziții constituționale la realitățile vieții sociale, economice și politice românești;

c) clarificarea instituțională și reglementarea unor soluții de natură să determine cooperarea autorităților publice și eliminarea blocajelor ce ar putea să apară în raporturile dintre ele, ținând seama, îndeosebi de jurisprudența Curții Constituționale exprimată în ultimii ani ca urmare a conflictelor juridice de natură constituțională pe care le-a soluționat.¹⁹

Curtea Constituțională a examinat riguros, dacă proiectul de lege de revizuire a respectat limitele revizuirii astfel cum prevede art. 152 din Constituție. Instanța de contencios constituțional a constatat cinci cazuri de neconstituționalitate, constând în încălcarea limitelor de revizuire.

1. La art. 44 alin (8)²⁰ proiectul a propus eliminarea tezei a doua, potrivit căreia „Caracterul licit al dobândirii se prezumă”.

Curtea a constatat că prezumția dobândirii licite a averii – adică ceea ce este formulat în teza menționată, și propusă pentru eliminare – constituie una dintre garanțiile constituționale ale dreptului de proprietate, care potrivit alin. (1) al art. 44 din Constituție este garantat. „Această prezumție – potrivit Curții Constituționale – se întemeiază și pe principiul general potrivit căruia orice act sau fapt juridic este licit până la dovada contrarie, impunând, în ceea ce privește averea unei persoane, ca dobândirea ilicită a acesteia să fie dovedită. Reținând că prin propunerea de revizuire se urmărește răsturnarea sarcinii probei privind caracterul licit al averii, ... precum și faptul că securitatea juridică a dreptului de proprietate asupra bunurilor ce alcătuiesc averea unei persoane, este indisolubil legată de prezumția dobândirii licite a averii, iar înlăturarea acestei prezumții are semnificația suprimării unei garanții constituționale a dreptului de proprietate”.²¹

Prin urmare două aspecte sunt deosebit de importante, acestea includ dreptul de proprietate și sfera drepturilor fundamentale, și anume că pe de o parte sarcina probei îi revine celui care contestă caracterul ilicit al averii, pe de altă parte în lipsa acestei reguli, și implicit răsturnarea sarcinii probei ar crea nesiguranță juridică în primul rând pentru proprietar, dar și pentru terț, respectiv pentru întregul circuit civil. În același timp este evident că instituirea acestei prezumții nu împiedică cercetarea caracterului ilicit al dobândirii averii, sarcina probei revenind celui care invocă acest caracter.

Prin urmare, propunerea de eliminare a acestui text a fost considerată neconstituțională, întrucât încalcă prevederile referitoare la limitele revizuirii formulate în art. 152 alin. (2), întrucât „are ca rezultat suprimarea drepturilor și a liber-

19 Text preluat din Decizia Curții Constituționale nr. 799/2011.

20 Art. 44 alin. (8) prevede următoarele: „Averea dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.”

21 Curtea Constituțională a constatat acest lucru și în Decizia nr. 85/1996 publicată în Monitorul Oficial nr. 211/6.09.1996, respectiv mai invocăm și Decizia nr. 148/2003, publicată în Monitorul Oficial nr. 317/13.05.2003

tăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora”, în situația de față fiind vorba de dreptul de proprietate.

2. La art. 72 s-a propus modificarea alin. (2) și eliminarea alin. (3),²² iar Curtea a constatat neconstituționalitatea acestor propuneri, deoarece au ca efect suprimarea unui drept fundamental al persoanei care ocupă o demnitate publică.

Proiectul de lege de revizuire propune modificarea alin. (2) al art. 72 cu următorul conținut: „Urmărirea și trimiterea în judecată a parlamentarilor, pentru fapte care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, se pot face numai de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție”.

Se poate observa că s-a propus eliminarea primei teze din textul inițial al art. 72 alin. (2) din Constituție care tocmai a instituit inviolabilitatea persoanei parlamentarului, ca parte componentă a imunității parlamentare.

În mod tradițional, și consacrat de doctrina dreptului constituțional, imunitatea se prezintă sub două forme și anume lipsa răspunderii juridice pentru voturile, respectiv pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, precum și inviolabilitatea parlamentarului. Această concepție asupra imunității a fost reglementată încă din Constituția din 1868, și reluată de toate celelalte Constituții democratice, inclusiv de Constituția în vigoare adnotată în 1991.

Curtea a reținut că „Reglementarea constituțională a imunității este justificată de necesitatea protecției mandatului de parlamentar, ca garanție a îndeplinirii prerogativelor constituționale și, totodată o condiție a funcționării statului de drept. În activitatea sa, parlamentarul trebuie să se bucure de o reală libertate de gândire, expresie și acțiune, astfel încât să-și exercite mandatul în mod eficient. Instituția imunității parlamentare, sub cele două forme ale sale, protejează parlamentarul față de eventualele presiuni sau abuzuri ce s-ar comite împotriva persoanei sale ...”.

În consecință, Curtea a constatat că „eliminarea oricăreia dintre aceste forme ale imunității parlamentare are ca efect direct suprimarea unei garanții care privește atât mandatul Camerelor, cât și al fiecărui parlamentar în parte, cu consecințe grave asupra îndeplinirii de către Parlament a rolului său constituțional”. Prin această propunere de eliminare a inviolabilității parlamentare se încalcă limitele revizuirii așa cum sunt prevăzute în art. 152 alin. (2) din Constituție.

22 Alin. (2) și (3) ale art. 72 în vigoare cuprinde următoarele: „(2) Deputații și senatorii pot fi urmăriți și trimiși în judecată penală pentru fapte care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, dar nu pot fi percheziționați, reținuți sau arestați fără încuviințarea Camerei din care fac parte, după ascultarea lor. Urmărirea și trimiterea în judecată penală se pot face numai de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție. (3) În caz de infracțiune flagrantă deputații și senatorii pot fi reținuți și supuși percheziției. Ministrul Justiției îl va informa neîntârziat pe președintele Camerei asupra reținerii și a percheziției. În cazul în care Camera sesizată constată că nu există temei pentru reținere, va dispune imediat revocarea acestei măsuri.”

3. De asemenea, s-a propus abrogarea alin. (2) și modificarea alin. (3) ale art. 109²³ considerate de Curte a fi neconstituționale, deoarece ar avea ca efect suprimarea unui drept fundamental al persoanei care ocupă o demnitate publică.

Articolul 109 din Constituție reglementează răspunderea membrilor Guvernului. Curtea Constituțională a mai constatat, și cu alt prilej, că art. 109 alin. (2) – ce se propune a fi eliminat – instituie necondiționat dreptul Camerei Deputaților, Senatului, și Președintelui României de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor”.²⁴ Astfel, atât Parlamentul prin cele două Camere, precum și Președintele României au libertatea de a stabili fără altă reglementare ulterioară, aplicând și interpretând direct Constituția, modul de exercitare a acestui drept. Desigur exercitând această prerogativă autoritățile menționate, nu se substituie în activitatea și atribuțiile altor autorități cum ar fi cele jurisdicționale, pentru că aceasta ar însemna încălcarea principiului constituțional al separării puterilor în stat. Dreptul lor, al Parlamentului respectiv al Președintelui, se rezumă doar la posibilitatea cererii de urmărire penală a membrilor Guvernului, pentru faptele săvârșite în exercitarea funcției lor, și în același timp își asumă răspundere politică pentru temeinicia deciziei pe care au luat-o. Consacrarea constituțională a dreptului menționat – și care se propune a fi eliminat – constituie o garanție constituțională de ordin procedural, menită să ocrotească interesul public ce constă în realizarea actului de guvernare prin exercițiul mandatului. Prin urmare constituie o garanție a libertății individuale a persoanei care ocupă o demnitate publică și a dreptului său la apărare, astfel intrând în sfera valorilor ce constituie obiectul limitelor de revizuire, motiv pentru care eliminarea propusă s-a constatat a fi neconstituțională.

4. Modificarea alin. (6) al art. 126²⁵ prin introducerea sintagmei „precum și a celor care privesc politicile fiscale și bugetare ale Guvernului, în condițiile legii contenciosului administrativ” este neconstituțională, pentru că are efectul suprimării liberului acces la justiție.

Alin. (6) al art. 126 prevede controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ. Fiind garantat acest control judecătoresc, respectiv dreptul fundamental al accesului liber la justiție,

23 Alin (2) și (3) al art. 109 actual prevede următoarele: „(2) Numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru fapte săvârșite în exercițiul funcției lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, președintele României poate dispune suspendarea acestora din funcție. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție. (3) Cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile membrilor Guvernului sunt reglementate printr-o lege privind răspunderea ministerială.”

24 Decizia Curții Constituționale nr. 1.133/27.11.2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 851/15.12.2007.

25 Art. 126 alin. (6) prevede următoarele: „Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.

cele două excepții formulate de textul în vigoare – actele de comandament cu caracter militar precum și cele care privesc raporturile cu Parlamentul – constituie o derogare de la principiul susmenționat al accesului liber la justiției și sunt de strictă interpretare. Propunerea din proiectul de revizuire adaugă la aceste excepții și actele care privesc politicile fiscale și bugetare ale Guvernului. Această lărgire a sferei acelor acte guvernamentale, care ar urma să fie exceptate de la controlul judecătoresc, încalcă prevederile constituționale referitoare la limitele revizuirii, în concret a liberului acces la justiție.

5. În final, modificările alin. (2) lit. a) și b) și alin (3) ale art. 133²⁶ referitoare la Consiliul Superior al Magistraturii, sunt neconstituționale, întrucât încalcă independența justiției.

Modificarea privește alin. (2) al art. 133 prin care se propune schimbarea structurii Consiliul Superior al Magistraturii, „în sensul că deși se păstrează numărul total de 19 membri, se mărește (de la 2 la 6) numărul membrilor reprezentanți ai societății civile și se micșorează proporțional (de la 14 la 10) numărul membrilor care au calitatea de judecători și procurori. Sporirea numărului de membri reprezentanți ai societății civile este coroborată cu propunerea de numire a celor 6, după cum urmează: 3 de către Parlament, 3 de către Președinte”.

Prin urmare „numirea celor 6 reprezentanți ai societății civile de către Parlament, autoritate legiuitoare, respectiv de către Președintele României, reprezentant al puterii executive, constituie o interferență a celorlalte puteri constituționale în activitatea autorității judecătorești, punând sub semnul întrebării rolul Consiliului Superior al Magistraturii, de garant al independenței justiției. Astfel, majorarea numărului membrilor reprezentanților societății civile, deci a persoanelor din afara sistemului judiciar, și schimbarea proporției de reprezentare în Consiliu, are consecințe negative asupra activității sistemului judiciar”. Toate acestea sunt de natură a anihila garanția constituțională referitoare la independența justiției și contravine art. 152 alin (1) privind limitele revizuirii.

Referitor la celelalte dispoziții, respectiv propuneri din proiectul de lege privind revizuirea Constituției, Curtea a formulat o serie de observații și considerații, precum și unele propuneri de (re)formulare a unor texte.

Dintre acestea menționăm câteva pe care le considerăm relevante ca fiind poziția Curții Constituționale, chiar dacă acest proiect de revizuire a fost abandonat și scos de pe ordinea de zi a Parlamentului.

26 Art. 133 alin. (2) lit. a) și b) și alin. (3) actual au următorul cuprins. (2) Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din 19 membri din care: a) 14 sunt aleși în adunările generale ale magistraților și validați de Senat; aceștia fac parte din două secții, una pentru judecători și una pentru procurori; prima secție este compusă din 9 judecători, iar cea de-a doua din 5 procurori; b) 2 reprezentanți ai societății civile, specialiști în domeniul dreptului, care se bucură de înaltă reputație profesională și morală, aleși de Senat; aceștia participă numai la lucrările în plen; (3) Președintele Consiliului Superior al Magistraturii este ales pentru un mandat de un an, ce nu poate fi reînnoit, dintre magistrații prevăzuți în alineatul (2) litera a).

1. Proiectul a propus mărirea duratei maxime a reținerii de la cel mult 24 de ore la cel mult 48 de ore, modificând astfel art. 23 alin. (3) din Constituție.

Curtea Constituțională a remarcat, ca un aspect de principiu, că „reținerea unei persoane constituie o ingerință majoră în ceea ce privește libertatea persoanei, astfel încât reglementarea duratei maxime pe care acesta o poate avea, printr-o normă de rang constituțional, constituie o reală garanție a libertății individuale”.

În ceea ce privește durata reținerii constituie „o chestiune de politică penală a statului care trebuie să asigure un just echilibru între imperativul realizării intereselor generale ale societății și al apărării ordinii de drept”.

Faptul că proiectul propune mărirea duratei reținerii de la 24 de ore la 48 de ore, este susceptibil la două interpretări. Astfel, într-o primă interpretare se poate constata ridicarea intervalului de timp în care o persoană poate fi reținută, prin urmare putem constata o atingere adusă libertății individuale, prin agravarea situației celui în cauză.

Într-o altă posibilă interpretare, pornind de la experiența acumulată în această materie se poate ajunge la concluzia că cele 24 de ore sunt insuficiente pentru o analiză temeinică de a dispune măsura arestării preventive, astfel ca măsură de siguranță se dispune cu precădere acest lucru chiar și în situațiile când nu se justifică. Asemenea stare a faptelor într-adevăr poate afecta grav libertatea individuală. În schimb, durata de 48 de ore poate fi apreciată ca fiind suficientă pentru a lua (sau nu) măsura arestării preventive, și astfel libertatea individuală se poate garanta, respectiv și actul de justiție poate fi mai eficient.

După ce a analizat legislația internațională respectiv jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului Curtea Constituțională a statuat că „Modificarea propusă răspunde obligației statului de a asigura un just echilibru între interesul apărării drepturilor fundamentale ale individului și interesul apărării ordinii de drept, ținând seama de problemele pe care le-a ridicat în practică durata actuală a termenului de reținere, cât privește activitatea organelor de urmărire penală, cu consecințe directe asupra modului în care este asigurată realizarea intereselor generale ale societății și apărarea ordinii de drept. Reținerea cu o durată maximă de 48 de ore se justifică pentru efectivitatea măsurii și eficiența acesteia”.

2. Una din finalitățile, scopurile principale ale proiectului de revizuire a Constituției a fost aceea de a pune de acord Legea fundamentală cu rezultatul referendumului național din 22 noiembrie 2009, inițiat de Președintele României.

În urma referendumului Curtea Constituțională a constatat și a confirmat valabilitatea acestuia și faptul că majoritatea participanților la vot au ales răspunsul afirmativ la întrebarea „Sunteți de acord cu trecerea la un Parlament unicameral în România”?²⁷

27 Hotărârea Curții Constituționale nr. 37/26.11.2009 publicată în Monitorul Oficial nr. 923/30.12.2009.

În Hotărârea de confirmare a rezultatului referendumului Curtea a precizat că potrivit legislației în vigoare ea are un caracter consultativ.

Propunerea din proiectul de revizuire de a modifica structura Parlamentului constituie pe de o parte un demers firesc și logic din punctul de vedere al Președintelui României care a inițiat și referendumul, pe de altă parte reprezintă o opțiune politică asupra căreia se va pronunța legiuitorul constituant.

Apreciem că instanța de contencios constituțional în analiza articolelor care privesc această modificare majoră a structurii Parlamentului, nu judecă această opțiune a inițiatorului, dar în schimb prezintă o argumentare consistentă, o adevărată pledoarie în favoarea bicameralismului. În acest sens, invocă tradiția statului român în această privință, remarcând faptul, că în mod tradițional Parlamentul României a avut o structură bicamerală, consacrată încă în anul 1864, prin „Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris al domnului Alexandru Ioan Cuza”, și a continuat să existe sub imperiul Constituțiilor din 1866, 1923, și în 1938, respectiv a fost reluată, reafirmată și după perioada regimului politic de dictatură comunistă, în Constituția din 1991 în vigoare și în prezent.

Astfel, tradiția și experiența istorică ne-ar determina pentru a păstra bicameralismul.

În continuare, Curtea Constituțională prezintă „avantajele evidente” pe care le oferă o structură bicamerală a Parlamentului, în raport cu cea unicamerală.

Aceste avantaje evidente ar fi următoarele:

a) se evită concentrarea puterii în Parlament, întrucât camerele acestuia se vor împiedica reciproc să devină suport al unui regim autoritar;

b) se asigură dezbateri și un cadru de analiză succesivă a legilor, ceea ce oferă o mai mare garanție a calității actului legislativ;

c) bicameralismul permite o percepție critică accentuată asupra proiectelor de lege, prin faptul că acestea sunt examinate de două corpuri legiuitoare;

d) bicameralismul minimizează riscul dominației majorității, favorizând dialogul între majoritățile din cele două Camere, precum și între grupurile parlamentare;

e) se extinde cooperarea și supervizarea legislativă în acest mod;

f) sistemul bicameral este o formă importantă a separației puterilor, care nu funcționează doar între puterile legislativă, executivă și judecătorească, ci și în interiorul celei legislative.

Este de remarcat și semnificativ în același timp că instanța constituțională nu prezintă dezavantajele bicameralismului, și nici avantajele parlamentului unicameral, ceea ce arată opțiunea clară, doctrinară (și nu politică) a Curții Constituționale în favoarea menținerii structurii bicamerale a Parlamentului.

3. Curtea Constituțională observă la art. 71 alin. (1), instituirea unui nou caz de incompatibilitate, acela dintre calitatea de membru al Parlamentului și membru al Parlamentului European, propunere justificată și apreciată ca fiind corectă. În

schimb la alin. (2) al art. 72, Curtea precizează că ar fi de dorit eliminarea excepției care permite cumulul calității de parlamentar cu cel de membru al Guvernului. Aceasta pentru „a da expresie principiului separației și echilibrului puterilor în stat și a asigura deplina efectivitate a textului constituțional în sensul asigurării independenței membrilor Parlamentului și a protejării legislativului împotriva influențelor executivului”.

4. Numirea Guvernului este reglementată de art. 85 din Constituție, și prevede trei situații și proceduri distincte și diferite, prin care se poate remarca subtilitatea modului de funcționare al principiului separației, al echilibrului și al cooperării dintre puterile statului. În alin. (1) al art. 85 se prevede investirea, numirea Guvernului în urma acordării votului de încredere de Parlament. O situație oarecum asemănătoare este reglementată la alin. (3), al aceluiași articol, în sensul că Președintele României va putea revoca și numi membrii Guvernului la propunerea primului-ministru, numai în baza aprobării Parlamentului, și aceasta pentru că în acest caz prin remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului.

Adevărata controversă, „materializată” în conflicte juridice de natură constituțională a provocat-o interpretarea alin (2) al art. 85. În caz de remaniere guvernamentală (care însă nu produce schimbarea structurii Guvernului, și nu afectează compoziția politică a acestuia) Președintele revocă și numește la propunerea primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului. Proiectul de lege de revizuire a Constituției a propus o completare a acestui alineat cu o nouă teză în sensul că „Propunerea primului-ministru de revocare și de numire a unor membri ai Guvernului se poate face numai după consultarea prealabilă a Președintelui”. Textul probabil are rațiunea de a evita acele situații de conflict când Președintele României a refuzat numirea unui ministru și astfel a provocat un conflict cu primul-ministru, sau se putea ajunge și la un blocaj instituțional. Din experiența anilor precedenți existau astfel de conflicte, duse în fața Curții Constituționale și soluționate de aceasta. Curtea a reiterat în prezenta Decizie, cele constatate în Decizia nr. 98/2008,²⁸ de altfel criticabilă, și susceptibilă de a produce noi controverse atât în spațiul politic, cât și în doctrina de drept constituțional.

Astfel Curtea în Decizia 98/2008 a reținut: „soluția prevăzută la art. 85 alin (2) din Constituție reprezintă o aplicație a concepției legiuitorului constituant care a stat la baza principiului echilibrului puterilor în stat consacrat în art. 1 alin (4) din legea fundamentală. (...) Pe baza acestui principiu, pentru evitarea blocajelor instituționale și pentru buna lor funcționare, autoritățile publice au obligația să colaboreze”. Verdictul în acel conflict concret era acela că Președintele poate respinge o singură dată propunerea primului-ministru, pentru o funcție de membru al Guvernului, respectiv premierul trebuie să facă altă nominalizare decât cea inițială. Curtea a argumentat în sensul că: „raporturile dintre Președintele Româ-

28 Decizia Curții Constituționale nr. 98/7.02.2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 140/22.02.2008.

niei și primul-ministru nu pot fi pur formale. De aceea, verificarea îndeplinirii condițiilor de numire în cazurile prevăzute de art. 85 alin. (2) din Constituție intră în competența Președintelui României la exercitarea, pentru prima dată, de către primul-ministru, a dreptului de a propune. Limitarea la o singură respingere a propunerii se justifică prin faptul că, în continuare, răspunderea pentru o altă nominalizare revine, în exclusivitate, primului-ministru”.

Astfel Curtea a apreciat propunerea de completare a textului art. 85 drept o „consacrare în norma constituțională a soluției pronunțate de Curtea Constituțională”.

Noi credem însă că problema relațională în interiorul puterii executive nu este rezolvată nici prin explicațiile și argumentările Curții, și nici prin textul propus de modificare a Constituției. Considerăm necesară o regândire a locului și rolului Președintelui României în cadrul puterilor statului și în special în cadrul puterii executive, precum și clarificarea relațiilor cu Guvernul, respectiv cu primul-ministru, și până la urmă o reanalizare și reevaluare a modului de aplicare și funcționare a principiului separației puterilor în stat.²⁹

5. Instituția constituțională a referendumului, fiind în atenția inițiatorului, a format obiectul de completare al art. 90 din Constituție cu trei noi alineate. Curtea Constituțională examinând această propunere a constatat că textele propuse sunt reluate din art. 11 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului,³⁰ astfel „modificarea propusă constituționalizează norma cuprinsă în legea organică, reglementând la rang de Constituție procedura de inițiere de către Președinte a referendumului cu privire la probleme de interes național”. Curtea a formulat rezerve cu privire la oportunitatea unui asemenea demers. În același timp, Curtea Constituțională apreciază necesară completarea art. 90 din Constituție, având în vedere alte aspecte, și anume „în sensul exceptării de la referendumul cerut de Președinte a problemelor de interes național care, aprobate prin exprimarea voinței poporului, ar impune revizuirea Constituției. Prin eliminarea acestei posibilități s-ar evita o dublă consultare a poporului pentru una și aceeași problemă”.

Astfel putem deduce că instanța de contencios constituțional nu ar fi fost de acord în principiu cu supunerea la referendum a problemei structurii Parlamentului, care constituie o problemă strict constituțională, și care implică modificarea Constituției.

6. O propunere de modificare interesantă este aceea care transformă avizul consultativ al Curții Constituționale în procedura suspendării din funcție a Președintelui României, prevăzută la art. 95 din Constituție, într-un aviz obligatoriu. Aceasta implicit modifică și art. 146 lit. h). în sensul că, Curtea Constituțională „dă aviz obligatoriu pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României”.

29 Mai pe larg despre această temă: Varga 2010, 118–147.

30 Publicată în Monitorul Oficial nr. 84/24.02.2000.

În același timp, proiectul de revizuire vine în completarea reglementării referitoare la procedura suspendării din funcție. Astfel, se prevede că doar în cazul avizului favorabil suspendării se poate continua procedura, caz în care Președintele poate da explicații în fața Parlamentului cu privire la faptele ce i se impută.

În cazul în care Curtea Constituțională dă un aviz negativ, procedura de suspendare va înceta.

Curtea Constituțională critică această soluție și propune eliminarea sintagmei aviz obligatoriu. Poziția Curții este totuși mai nuanțată, întrucât apreciază că propunerea sporește rolul Curții în această procedură, dar reduce în mod nejustificat rolul Parlamentului, într-o chestiune prin excelență politică. Dacă avizul este obligatoriu, și favorabil suspendării, s-ar putea trece direct la referendum, întrucât votul Parlamentului nu ar avea nicio valoare, sau ar fi un act pur formal. În atare situație, rolul Parlamentului s-ar limita doar la inițierea procedurii de suspendare. În cazul avizului negativ, Curtea admite posibilitatea extinderii efectului avizului la încetarea procedurii de suspendare. Aceasta și deoarece Curtea Constituțională este privită ca garantul supremației Constituției, și ca atare este unica autoritate care se poate pronunța asupra faptelor de încălcare a ordinii juridice constituționale.

7. Referitor la instituția angajării răspunderii Guvernului consacrată la art. 114 din Constituție proiectul propune două completări, și anume, limitarea posibilității angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, pentru o singură dată într-o sesiune, precum și exceptarea de la această restrângere a proiectul bugetului de stat și celui al asigurărilor sociale de stat.

Curtea Constituțională observă că reglementarea constituțională inițială, precum și propunerea de modificare s-a inspirat din Constituția franceză din 1958, și din Legea constituțională din 2008, în care găsim o instituție similară, și o modificare identică aplicată însă la un sistem politic semiprezidențial clar și autentic.

Până la urmă Curtea Constituțională consideră justificată propunerea de modificare, în special cea referitoare la limitarea posibilității angajării răspunderii, dar recomandă – în baza experienței în aplicarea angajării răspunderii, respectiv invocând și propria jurisprudență în materie – o limitare și a obiectului asupra căruia Guvernul își poate angaja răspunderea, în sensul că în cazul unui singur proiect de lege, aceasta „să reglementeze unitar relațiile sociale care privesc un singur domeniu”. Curtea argumentează că „lipsa unei atare condiționări cu privire la sfera de reglementare a proiectului de lege ar conduce la eludarea prevederilor constituționale propuse spre modificare, și anume posibilitatea angajării răspunderii o singură dată pe sesiune, întrucât dă posibilitatea Guvernului de a-și asuma răspunderea prin intermediul unui proiect de lege, care în mod formal îndeplinește condițiile constituționale, dar care, printr-o structură complexă și un conținut eterogen, ar îngloba reglementări din domenii sociale foarte diferite”.

Astfel Curtea într-un mod implicit critică practica angajării răspunderii Guvernului, aplicată cu frecvență sporită (uneori chiar abuziv) în special în ultimele trei legislaturi, începând din 2000.

8. În final, menționăm modificările propuse din proiectul de revizuire a Constituției inițiat de Președintele României cele referitoare la art. 148 cu privire la integrarea în Uniunea Europeană. Curtea apreciază că aceste propuneri consacră formal statutul României, de stat membru al Uniunii Europene, actualizând prevederile constituționale adoptate în perioada de preaderare.

Curtea Constituțională atrage atenția asupra a două aspecte importante care lipsesc din propunerile de modificare a Constituției referitoare la acest paragraf. Astfel în urma aderării la Uniunea Europeană statele membre trebuie să respecte atât principiul fundamental cu privire la caracterul obligatoriu și prioritar al reglementărilor comunitare care este consacrat în alin. (2) al art. 148, dar și efectul direct al normelor adoptate de instituțiile Uniunii, ceea ce nu găsim între propunerile de revizuire.

De asemenea lipsește din cuprinsul noului articol 148 propus, „obligația Guvernului de a transmite Parlamentului proiectele actelor cu caracter obligatoriu, înainte ca acestea să fie supuse aprobării instituțiilor Uniunii Europene”.³¹

Desigur am prezentat doar acele obiecții, considerente respectiv propuneri ale Curții Constituționale pe care le-am considerat mai importante și relevante, dar credem că și din acest tablou rezultă importanța și semnificația deosebită a raportului dintre cele două autorități fundamentale ale statului (Parlament și Curtea Constituțională) respectiv a ceea ce am putea numi dialog inter-instituțional, pe cele mai importante teme de natură constituțională.

În altă ordine de idei, toate aceste decizii, atât prin situațiile analizate, prin interpretările, obiecțiile și chiar propunerile formulate, respectiv prin argumentările prezentate relevă rolul Curții Constituționale în înțelegerea mai corectă a prevederilor constituționale, în controlul de constituționalitate, dar finalmente și de oportunitate ale propunerilor de revizuire a Constituției, și în ultimă instanță, contribuie la dezvoltarea întregului sistem de drept și a dreptului constituțional.

31 Obligație prevăzută la art. 4 din Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiului subsidiarității și proporționalității publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C83 din 30 martie 2010.

Referințe

- DELEANU, I. 2006. *Instituții și proceduri constituționale, în dreptul român și în dreptul comparat*. București.
- ENACHE, M. 2011. Revizuirea Constituțiilor. *Revista de drept public* 4.
- MURARU, I. 2011. „Curtea Constituțională”. In: Muraru, I.–Tănăsescu, E. S. (ed.): *Constituția României, comentariu pe articole*. Editura C.H. Beck. București.
- MURARU, I. 2011. Curtea Constituțională. In: Muraru, I.–Tănăsescu, E. S. (ed.): *Constituția României, comentariu pe articole*. București.
- MURARU, I.– TĂNĂSESCU, E. S. 2011. *Drept constituțional și instituții politice, I*. București.
- MURARU, I - TĂNĂSESCU, E. S. 2008. *Constituția României, Comentariu pe articole*. București.