

Tudorel TOADER | Marieta SAFTA

*Dialogul
judecătorilor
constituționali*

Tudorel TOADER

- Prof. univ. dr., Decanul Facultății de Drept, Universitatea „Al.I. Cuza” din Iași;
- Judecător la Curtea Constituțională;
- Membru titular al Comisiei de la Veneția.

Marieta SAFTA

- Lect. univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea „Titu Maiorescu” din București;
- Prim magistrat-asistent la Curtea Constituțională;
- Corespondent al Curții Constituționale la Comisia de la Veneția.

Tudorel TOADER | Marieta SAFTA

*Dialogul
judecătorilor
constituționali*

Universul Juridic
București
-2015-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2015, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Niciun exemplar din prezentul tiraj nu va fi comercializat decât însoțit de semnătura unuia dintre autori și ștampila editorului, aplicate pe interiorul ultimei coperte.

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

TOADER, TUDOREL

Dialogul judecătorilor constituționali / Tudorel Toader, Marieta Safta. -

București : Universul Juridic, 2015

ISBN 978-606-673-523-0

I. Safta, Marieta

34

REDACTIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0732.320.666**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL tel.: **021.314.93.15**
DISTRIBUȚIE: fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

ABREVIERI

alin.	alineat
<i>apud</i>	citat după
art.	articol
c.	contra
cap.	capitolul
C. civ.	Codul civil
CEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Strasbourg)
C. Jud.	Revista „Curierul Judiciar” – serie nouă
CJCE	Curtea de Justiție a Comunităților Europene (Luxembourg)
CJUE	Curtea de Justiție a Uniunii Europene
Convenție	Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (Convenția Europeană a Drepturilor Omului)
C. pen.	Codul penal
C. pr. civ.	Codul de procedură civilă
C. pr. pen.	Codul de procedură penală
Dreptul	Revista „Dreptul” – serie nouă
ed.	ediția
Ed.	Editura
<i>et alii</i>	și alții (altele)
etc.	et caetera („și celelalte”)
H.G.	Hotărârea Guvernului României
<i>ibidem</i>	în același loc
ICCJ	Înalta Curte de Casație și Justiție a României
JOUE	Jurnalul Oficial al Uniunii Europene
lit.	litera
M. Of.	Monitorul Oficial al României, Partea I
n.a.	nota autorului
nr.	numărul
O.U.G.	Ordonanța de urgență a Guvernului
op. cit.	opera citată
p.	pagina
par.	paragraful
pp.	paginile
pct.	punctul
PR	Pandectele Române – Repertoriu de jurisprudență, doctrină și legislație – serie nouă
RRDE	Revista română de drept european
RDP	Revista de drept public

RRDP	Revista română de drept privat
supra	mai sus
TFUE	Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
TUE	Tratatul privind Uniunea Europeană
UE	Uniunea Europeană
urm.	următoarele
vol.	volumul

INTRODUCERE

Instanțele de jurisdicție constituțională sunt instanțele abilitate să realizeze controlul de constituționalitate, adică activitatea de verificare a conformității legilor și altor acte normative cu prevederile Legii fundamentale. Acest tip de control al normelor juridice este o consecință a faptului că sistemul juridic nu se prezintă ca un ansamblu nediferențiat de norme, plasate toate la același nivel, ci ca o ierarhie alcătuită pe criteriul valorii juridice a izvoarelor dreptului, articulată la vârf cu supremația constituției¹. Structura piramidală a sistemului juridic este dată, așadar, de relația dintre lege și actele normative subordonate legii și de poziția supraordonată a constituției, a cărei supremație, sub aspect instituțional, este asigurată prin rolul instanțelor de jurisdicție constituțională.

Studiile în materie² relevă în acest sens faptul că secolul al XX-lea în general, mai cu seamă a doua parte a acestuia, este marcat de un fenomen de emergență având ca epicentru „noul constituționalism”³, adică un model de democrație, de organizare a statului, care refuză dogmatismul suveranității legislative, acordă prioritate drepturilor și libertăților fundamentale și impune controlul de constituționalitate realizat prin instanțe specializate. În „valuri” corespunzătoare transformărilor care au avut loc în plan politic la nivelul statelor, noul constituționalism s-a extins. În prezent, formula cuprinzând o constituție scrisă, un catalog al drepturilor și libertăților fundamentale, un control de constituționalitate instituționalizat există în aproape întreaga Europă. Curțile constituționale, indiferent de modelul controlului de constituționalitate pentru care statele au optat, s-au impus în arhitectura statului de drept, evoluție facilitată și de dialogul instituțional din ce în ce mai strâns dintre aceste curți la nivel european și internațional.

Acest proces a fost accelerat în Europa de prăbușirea sistemului comunist, constituirea curților constituționale în țările foste comuniste fiind percepută ca un simbol al statului de drept⁴. În circumstanțele sistemului posttotalitar, garanțiile oferite de curțile constituționale au avut și au un rol important, în mod special cu privire la problemele inerente tranziției către democrație, probleme care nu sunt specifice doar Europei. Aceasta nu înseamnă însă că, în democrațiile de tradiție, rolul lor și problematica pe care o abordează prezintă mai puțină importanță.

Evoluția remarcată nu constituie doar un fenomen de ordin cantitativ, ci și calitativ, întrucât extinderea geografică a fost însoțită de o „îmbogățire” a controlului de constituționalitate în ceea ce privește misiunea și funcția sa, precum și de

¹ Pentru dezvoltări, a se vedea M. Troper, D. Chagnollaud, *Traité international de droit constitutionnel – Théorie de la Constitution*, Tome I, Dalloz, Paris, 2012, pp. 756-763.

² Pe larg, a se vedea A.S. Sweet, *Constitutional Courts*, în *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Review*, Oxford University Press, 2012.

³ M. Shapiro, A. Stone, *The new constitutional politics of Europe*, în *Comparative Political Studies* nr. 26/1994, p. 397.

⁴ L. Solyom, *On the co-operation of constitutional courts*, în *Freedom of expression and separation of powers in the jurisprudence of constitutional courts. General reports of the 10th Conference of the European Constitutional courts*, Budapest, Hungary, 6-9 May 1996, p. 8.

dobândirea unor noi domenii de competență a curților constituționale, subsumate conceptului mai larg de justiție constituțională, care înglobează controlul de constituționalitate, fără însă a se reduce la acesta¹. Funcțiile instanțelor de jurisdicție constituțională au crescut în număr și complexitate, astfel cum relevă și doctrina, unii autori² reținând, în principal, următoarele astfel de funcții „comune tuturor curților constituționale și organismelor de jurisdicție constituțională”:

◆ garanți ai supremației Constituției, toate atribuțiile curților constituționale fiind orientate către realizarea acestui scop; cu referire la supremația Constituției, s-a reținut³ că este o noțiune în conținutul căreia sunt cuprinse trăsături și valori politice și juridice, care exprimă poziția supraordonată a acesteia nu doar în sistemul de drept, ci și în întregul sistem politic al unei țări. Ea se fundamentează pe faptul că legea fundamentală este expresia voinței guvernanților, a poporului, în ultimă instanță, voință strâns legată de contextul economic social, politic, cultural al societății în care este edictată. Supremația Constituției nu este deci o simplă afirmație, ci este și trebuie să fie o realitate juridică în orice stat de drept și democratic, cu o serie de consecințe juridice și garanții, între care controlul exercitat de curțile constituționale;

◆ vocea și garantul Constituției așa cum a stabilit puterea constituantă; se precizează sub acest aspect că, potrivit teoriei clasice a democrației, puterea constituantă a statului, fiind expresia suveranității poporului, creează Constituția, nefiind implicată în legiferare, guvernare efectivă, administrarea justiției și soluționarea cauzelor de către instanțe. Puterea constituantă nu dispăre, ci intră într-o stare latentă sau „de adormire”. Revine la viață și devine activă atunci când dispozițiile Constituției necesită modificare sau când națiunea sau elitele sale politice au luat decizia politică de a adopta o nouă Constituție⁴. Atâta vreme cât se află în stare latentă, Curtea Constituțională este cea care exprimă înțelesul exact al dispozițiilor constituționale, având posibilitatea de a le interpreta cu condiția de a se menține în limitele voinței „părinților fondatori”;

◆ garant judiciar suprem al drepturilor fundamentale ale omului, aceasta fiind „piatra de temelie în legitimarea controlului judiciar al constituționalității legilor”;

◆ garanți care obligă instituțiile statului să se mențină în limitele constituționale ale competențelor lor, funcție realizată însă în diverse forme și căi, în virtutea competențelor lor constituționale;

◆ arbitri sau agenți de arbitraj legal și constituțional în soluționarea conflictelor; curțile constituționale exercită arbitrajul constituțional – conflictele dintre puterile statului fiind soluționate în baza și în limitele Constituției.

¹ În acest sens, a se vedea I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, pp. 828-832.

² E. Tanchev, *Implicații comparative ale controlului de constituționalitate*, în *Curtea Constituțională a României, 20 de ani de existență și 100 de ani de control de constituționalitate*, Ed. Universul Juridic, 2013, pp. 42-59.

³ I. Muraru, *Există un garant al supremației Constituției române?*, în RRDP nr. 1/2011, pp. 130-155.

⁴ Cu privire la redactarea constituției ca act de decizie politică supremă asupra tipului și formei de unitate politică, a se vedea C. Schmitt, *Constitutional Theory*, Duke Univ. Press, 2008, pp. 75-94.

◆ prin controlul efectuat, previn aspirațiile despotice ale majorității aflate la guvernare; în contextul democrației liberale, curțile previn ca majoritatea să anuleze opoziția, protejând drepturile minorității;

◆ supapă de siguranță pentru a reduce nivelul de presiune socială, neliniște și a preveni distrugerea sau autodistrugerea sistemului constituțional și guvernamental prin acțiunea ilegală, extraparlamentară sau extraconstituțională;

◆ autorități de armonizare a valorilor, principiilor și normelor naționale, constituționale și supranaționale, precum și rezolvarea conflictelor dintre instituțiile și sistemele juridice naționale și supranaționale.

Având în vedere caracterul complex și particularitățile justiției constituționale în Europa și în lume, este dificilă identificarea strictă a unor modele sau tipare¹. Cu toate acestea, în considerarea unor trăsături specifice comune, se pot identifica, în sens larg, ca „modele” de control de constituționalitate cu cea mai mare extindere în prezent, cel american (controlul de constituționalitate exercitat în cadrul competențelor ce revin instanțelor judecătorești) și cel european sau kelsenian (controlul exercitat printr-un organ unic, special și specializat de jurisdicție constituțională).

Ca tendință, sub aspectul opțiunii pentru unul sau altul dintre aceste modele, s-a observat² că între cele două războaie mondiale și cu precădere după cel de-al Doilea Război Mondial, tot mai multe state s-au orientat către modelul european de control de constituționalitate. De exemplu, după 1990, țările din Europa Centrală și de Est – cu excepția Estoniei – au optat pentru acest model.

În România a fost consacrat inițial controlul de constituționalitate exercitat de puterea judecătorească, instituționalizat prin Constituția din 1923³ și menținut de Constituția din 1938. După al Doilea Război Mondial, nu a mai existat un control al constituționalității legilor (Constituțiile din 1948 și, respectiv, din 1952). Chiar dacă în Constituția din 1965 se prevedea că Marea Adunare Națională „*exercita controlul general al aplicării Constituției. Numai Marea Adunare Națională hotărăște asupra constituționalității legilor*”⁴, nu exista în mod real un asemenea control. După înlăturarea regimului comunist, prin Constituția din 1991 a fost consacrat modelul european de control al constituționalității legilor, fiind înființată Curtea Constituțională, ca autoritate independentă de orice altă autoritate publică, cu rolul de a garanta supremația Constituției. Opțiunea legiuitorului constituant s-a încadrat, așadar, în evoluția generală la nivel european, chiar dacă aceasta a suscitât vii dezbateri în Adunarea Constituantă⁵.

¹ Pentru o prezentare a modelelor de control de constituționalitate, a se vedea D. Maus, *Application of the case law of foreign courts and dialogue between constitutional courts*, în *Constitutional Law Review* nr. II, p. 3, pe www.constcourt.ge.

² S. Dürr, *Comparative Overview of European Systems of Constitutional Justice*, pe www.icl-journal.com, vol. V, nr. 2/2011, p. 159.

³ Potrivit art. 103 alin. (1) din Constituția României din 1923: „*Numai Curtea de Casație în secțiuni unite are dreptul de a judeca constituționalitatea legilor și a declara inaplicabile pe acelea care sunt contrarii Constituțiunii. Judecata asupra inconstituționalității legilor se mărginește numai la cazul judecat*”.

⁴ Art. 43 pct. 15.

⁵ F.P. Vasilescu, *Curtea Constituțională a României: un început anevoios*, în *Curtea Constituțională a României, 20 de ani de existență și 100 de ani de control de constituționalitate*, Ed. Universul Juridic, 2013, pp. 131-136.

Această tendință către extinderea instituționalizării controlului de constituționalitate a fost explicată¹ în diverse moduri: fie ca rezultat al conștientizării crescânde a importanței apărării principiilor statului de drept și a drepturilor și libertăților fundamentale, fie ca rezultat al guvernării pe mai multe niveluri, respectiv al preocupărilor pentru identificarea unui instrument de coordonare a statelor într-un sistem federal, fie ca răspuns la problematica pe care o implică alternanțele la guvernare, fie ca răspuns la dezvoltarea constituțională a altor state și a transformărilor care au loc în acest sens în plan internațional. Indiferent de teoria agreată, este evident că instituționalizarea controlului de constituționalitate și crearea de instanțe specializate care să realizeze acest control reprezintă unul dintre cele mai importante fenomene ale secolului al XX-lea și începutul secolului al XXI-lea². Această evoluție nu este una lipsită de provocări, problemele cu care instanțele de jurisdicție constituțională se confruntă fiind în mare parte comune și vizând, în special, raporturile cu celelalte instituții ale statului, asigurarea unei reale independențe și autorități, concretizate în cele din urmă în eficiența justiției constituționale, respectiv în modul în care deciziile curților constituționale sunt respectate și executate.

Pornind de la aceste premise și rolul pe care îl au în prezent instanțele de jurisdicție constituțională în întreaga lume, context în care s-a dezvoltat și controlul de constituționalitate în România, lucrarea prezintă Curtea Constituțională a României în sistemul complex al relațiilor pe care îl determină această evoluție la nivel național, internațional și supranațional. Având în vedere natura acestor relații, precum și efectele pe care le produc, considerăm că ele pot fi subsumate conceptului cu largi semnificații de „dialog” instituțional.

Există, astfel, mecanisme de cooperare instituționalizată între Curtea Constituțională și diverse autorități publice, specialiști în domeniul juridic, precum și mass-media³. Modul de configurare a acestora ne determină să susținem ideea unui permanent dialog, ale cărui efecte se concretizează nu doar în ceea ce privește constituționalizarea dreptului, ci și într-o „modelare” și adaptare a instituțiilor la acest fenomen de amploare globală.

Antamând mecanismele de cooperare instituționalizată menționate, pe care le vom dezvolta în cele ce urmează, arătăm că Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale⁴ prevede obligația Curții ca, în cadrul exercitării atribuțiilor sale, să solicite puncte de vedere de la Parlament, Guvern și Avocatul Poporului cu privire la constituționalitatea actelor normative deferite controlului său (în mod diferențiat, după cum este vorba despre sesizări de

¹ T. Ginsburg, M. Versteeg, *op. cit.*, pp. 2-3; T. Toader, M. Safta, *Raport sinteză – Controlul de constituționalitate – tradiție și perspective*, în *Curtea Constituțională a României, 20 de ani de existență și 100 de ani de control de constituționalitate*, Ed. Universul Juridic, 2013, pp. 137-150.

² *Ibidem*.

³ Pe larg, a se vedea T. Toader, M. Safta, în *Justiția Constituțională – Funcții și raporturi cu celelalte autorități publice – Drept constituțional comparat* – lucrările celui de-al XV-lea Congres al conferinței Curților Constituționale Europene, 23-25 mai 2011, Ed. Universul Juridic, București, 2012.

⁴ Republicată în M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010.