REPERE CONCEPTUALE ÎN JURISPRUDENȚA CURȚII CONSTITUȚIONALE A ROMÂNIEI PRIVIND SOLUȚIONAREA CONFLICTELOR ÎNTRE RAMURILE PUTERII ÎN STAT

CONCEPTUAL BENCHMARKS IN THE JURISPRUDENCE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF ROMANIA REGARDING THE RESOLUTION OF CONFLICTS BETWEEN THE BRANCHES OF POWER IN THE STAT

CZU: 342.565.2:342.3(498) **DOI:** https://doi.org/10.59295/ssdoed2024.57

Radu MOLDOVANU[1]

REZUMAT. *Acest articol își propune să ofere o analiză a problemelor conceptuale legate de competența Curții Constituționale a României în soluționarea conflictelor instituționale dintre autoritățile politice.*

Astfel, obiectivul principal este de a analiza abordarea Curții Constituționale a României privind asigurarea principiului separației puterilor.

Cuvinte-cheie : *Curtea Constituțională a României, separarea puterilor în stat, conflicte instituționale între autorități.*

ABSTRACT. *This article aims to provide an analysis of the conceptual issues related to the Constitutional Court of Romania jurisdiction in solving institutional conflicts between the political authorities.*

Thus, the main objective is to analyze the Constitutional Court of Romania approach regarding the insurance of the separation of powers principle.

Keywords*: Constitutional Court of Romania, separation of powers in the State, institutional conflicts between the authorities.*

Considerații generale legate de aplicarea principiului separației puterii în stat

Prima încercare de a conceptualiza ideea de separare a puterilor în stat a fost formulată de către filozoful englez John Lock (1632-1704) în ”*Tratatul despre cârmuirea civilă”*, care delimitează puterea de stat în 3 entități: ”puterea legislativă”, ”puterea executivă” și ”puterea federativă”, cunoscută în doctrină și ca „putere diplomatică„ care are funcția de a garanta securitatea între state. Conform teoriei sale, ultimele 2 puteri trebuie să fie subordonate celei legislative. În același context, trebuie de amintit că Locke este și autorul mai multor principii, care au fost dezvoltate și aplicate ulterior în statele democratice: principiul de guvernare reprezentativă, nece-

[1] Radu MOLDOVANU, doctorand, Școala Doctorală Științe Juridice, Universitatea de Stat din Moldova, ORCID ID: 0000-0002-1843-1672, E-mail: radumoldovanu84@yahoo.com

sitatea limitării stricte a puterii statului; respectarea legii ca o garanție fundamentală a protejării drepturilor omului, etc. [1]

Contribuția fundamentală în conceptualizarea principiului de separare a puterii în stat, îi aparține lui Charles-Louis de Secondat, baron de la Brede et de Montesquieu (1689-1755), în lucrarea sa fundamentală ”Despre spiritul legilor” (1748). Această concepție pornește de la formularea tendinței naturale a guvernanților de a comite abuzuri, iar pentru a împiedica concentrarea excesivă a puterii este nevoie de a diviza puterea politică în mai multe puteri de diferit tip și echilibrate capabile să reziste presiunii fiecăreia dintre acestea. Astfel, au fost formulate 3 tipuri de puteri: legislativă, executivă și judecătorească. Montesquieu pune accent pe echilibrul dintre puteri, care sunt determinate să colaboreze, cu excepția puterii judecătorești care trebuie să resspecte o independență pentru a asigura justa aplicare a legii. În opinia istoricilor, autorul s-a inspirat de modelul monarhiei engleze.[2]

Conceptul separării puterilor se întâlneşte şi în lucrarea lui Jean-Jacques Rousseau intitulată ”Contractul social”. Astfel, puterea legislativă se corelează cu conceptul de suveranitate, care este un drept al poporului. Ea nu putea fi exercitată decât pe cale directă, prin votul întregii naţiuni şi nu putea să aibă caracter general şi impersonal. Puterea executivă sau Guvernul nu putea să consiste decât în acte particulare şi se distingea în mod necesar de dreptul legiuitorului.

Acest principiu fundamental a avut o evoluție constituțională solidă, fiind recunoscut ca un principiul fundamental în sistemele constituționale democratice actuale.

În sistemele constituționale contemporane, pe lângă principiul de separație a puterilor în stat, tot mai mult este utilizat și aplicat principiul echilibrului instituţional “checks and balances”. Acest concept a fost definit chiar și de către Curtea Constituțională a Republicii Moldova prin Hotărârea CC nr.23 din 9 noiembrie 2011 privind interpretarea articolului 116, alin. (4) din Constituţie. Astfel, au fost oferite reperele conceptuale ale acestui principiu.[3]

În opinia Curții Constituționale din Republica Moldova (în continuare ”CCM”) ”Principiul echilibrului instituţional, cunoscut astăzi sub denumirea “checks and balances” (în traducere aproximativă din limba engleză însemnând “sistemul de frâne şi contrabalanţe”), stă la baza democraţiei şi presupune echilibrul puterilor şi controlul lor reciproc, astfel încât puterile statale să aibă aproximativ aceeaşi pondere, adică să fie echilibrate, pentru a se putea limita reciproc, evitând astfel ca puterea statală să fie folosită în mod abuziv”. În viziunea Curții, principiul echilibrului instituțional ar trebui să împiedice ”omnipotenţa legislativului, pe cea a executivului sau a judiciarului”. Principala concluzie a Curții constă în ”împiedicarea hegemoniei unei puteri constituţionale în detrimentul altora şi evitarea încălcării ordinii constituţionale stabilite prin voinţa neviciată a poporului”.

Pornind de la premiza că orice sistem politic are nevoie de stabilitate, majoritatea absolută a statelor democratice au identificat mecanisme constituționale adecvate

pentru soluționarea conflictelor de natură constituțională prin consolidarea principiului echilibrului instituțional între ramurile puterii în stat.

Astfel, pe pacursul evoluției constituționale au fost identificate mecanisme eficiente și suple de soluţionare şi deblocare a crizelor (blocajelor) instituţionale. În majoritatea absolută a sistemelor constituționale, instituția responsabilă care garantează supremația Constituției și asigură realizarea principiului separării puterii de stat este autoritatea de jurisdicție constituțională.

Un alt principiu fundamental, care derivă din principiile separației puterii în stat, a echilibrului instituțional, întâlnit în practica constituțională a statelor europene, este cel al loialității constituţionale (comportament loial al instituțiilor statului în procesul de cooperare). Elementele de bază ale acestui principiu se referă la colaborarea și respectul reciproc între organele statului. Conform doctrinei europene, sunt consacrate în textele de lege, dar și actele de jurisdicție constituțională, comportamente şi practici constituţionale, care să faciliteze conformitatea cu regulile formale de către toate organele constituţionale şi respectul reciproc între acestea.

În Republica Federală Germania, spre exemplu, în contextul aplicării principiului de separare a puterii în stat, este relevantă jurisprudenţa Curții Constituţională Federală a Germaniei începând cu anul 2009, unde principiul loialității constituționale a fost dezvoltat. [4] În cadrul acestei decizii, a fost invocat principiul constituţional al loialităţii federale, care presupune o conduită favorabilă în raport cu Federaţia, și care obligă atât Federaţia cât şi landurile să-şi acorde respect reciproc în cadrul acţiunilor lor. Jurisprudența constituțională a Germaniei reprezintă un interes și pentru Republica Moldova, unde principiul loialității constituționale nu este pe deplin aplicat în exercitarea puterii de stat.

Un interes deosebit pentru dreptul constituțional din Republica Moldova reprezintă jurisprudența Curții Constituționale a României în materie de asigurare a principiului de separare a puterilor în stat.

Elemente conceptuale în jurisprudența Curții Constituționale a României în contextul soluționării conflictelor juridice de natură constituțională între ramurile puterii în stat

Jurisprudența Curții Constituționale a României (în continuare ”CCR”) oferă o serie de clarificări conceptuale (definiții, explicații, interpretări) care pot reprezenta interes și pentru jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova privind soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională între ramurile puterii în stat.

Un element important constă în însăși definirea ”*conflictului juridic de natură constiţuţională*”, care a fost formulat prin mai multe decizii ale CCR. Astfel, potrivit jurisprudenței CCR reflectate în Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005, acest tip de conflict presupune acte sau acţiuni concrete prin care o autoritate ori mai multe îşi

arogă puteri, atribuţii sau competenţe care, potrivit Constituţiei, aparţin altor autorităţi publice ori omisiunea unor autorităţi publice, constând în declinarea competenţei ori în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligaţiile lor. [5] Totodată, acest tip de conflict există între două sau mai multe autorităţi şi se referă la conţinutul ori amploarea atribuţiilor acestora, decurgând din Constituţie, ceea ce înseamnă că acestea sunt conflicte de competenţă, pozitive sau negative, şi care pot crea blocaje instituţionale.

Un alt aspect principial al acestui tip de conflict, potrivit jurisprudenței CCR din Decizia Curţii Constituţionale nr.901 din 17 iunie 2009 [6] se referă la faptul că acestea nu se limitează doar la conflictele de competenţă, pozitive sau negative, care ar putea crea blocaje instituţionale, ci vizează orice situaţii juridice conflictuale a căror apariție rezidă în mod direct în textul Constituţiei. Astfel, aceste conflicte au o natură constituțională, întrucât întreaga situație litigioasă este legată de prevederile constituționale ce țin de rolul instituțiilor precum și raporturile juridice dintre acestea. O asemenea delimitare conceptuală clară ar putea fi dezvoltată și în jurisprudența Republicii Moldova.

În ceea ce privește rolul jurisdicției constituționale, jurisprudența românească stabilește nivelul de angajare a CCR.

Așadar, implicarea CCR este necesară, în măsura în care există mecanisme prin care autoritățile publice să se autoregleze prin acțiunea lor directă și nemijlocită. Într-un asemenea caz, rolul CCR este unul subsidiar. Pe de altă parte, în lipsa acestor mecanisme, rolul Curții Constituționale devine unul principal și primordial pentru înlăturarea blocajului constituțional.

Un aspect concret se referă la rolul unor declarații publice, cu caracter politic, pentru a proba fie existența, fie inexistența conflictului juridic de natură constițuțională. În baza jurisprudenței CCR prin Decizia nr.53 din 28 ianuarie 2005, opiniile, judecăţile de valoare sau afirmaţiile titularului funcției de demnitate publică, de exemplu Preşedintele României, nu constituie prin ele însele conflicte juridice între autorităţi publice. De asemenea, orice opinii exprimate chiar și critice nu declanșează blocaje instituţionale, dacă nu sunt urmate de acţiuni sau inacţiuni de natură să împiedice îndeplinirea atribuţiilor constituţionale ale acelor autorităţi publice.

În ceea ce privește soluționarea conflictelor dintre Președinte și Parlament în ceea ce privește desemnarea candidatului pentru funcția de Prim-ministru, jurisprudența CCR a formulat câteva referințe particulare. Astfel, luând ca bază interpretările CCR prin Decizia nr. 875 din 19 decembrie 2018 [7], competența partajată între Președintele României și Parlament, precum și faptul că numirea Guvernului este condiționată de votul de încredere al Parlamentului, rezultă că etapa inițierii procedurii de învestitură a Guvernului, respectiv exercitarea competenței Președintelui în privința desemnării candidatului la funcția de prim-ministru, vizează, ca finalitate, obținerea acestui vot de încredere. Anume în acest fel pot fi interpretate dispozițiile constituționale, și anume în sensul realizării scopului pentru care au fost reglemen-

tate. În acest sens, CCR accentuează faptul că un candidat desemnat de Președinte la funcția de prim-ministru nu reprezintă alegerea exclusivă a Președintelui, ci este rezultatul unor consultări și/sau negocieri dintre acesta și partidul politic care are majoritatea absolută în Parlament sau a celor parlamentare, dacă nu există o atare majoritate. În aceeași logică, în spiritul Deciziei CCR nr.80 din 16 februarie 2014, [8] președintele nu poate ignora rezultatul alegerilor parlamentare, și nici finalitatea procedurii, care stabilește desemnarea unui candidat care să poată asigura coagularea unei majorități parlamentare în vederea obținerii votului de încredere.

Totodată, CCR menționează că Președintele României, nu poate avea rol de decident în această procedură, ci de arbitru și mediator între forțele politice. În această logică, președintele are doar competența de a desemna drept candidat pe reprezentantul propus de alianța politică sau partidul politic care deține majoritatea absolută a mandatelor parlamentare sau, în cazul în care nu există o asemenea majoritate, pe reprezentantul propus de alianța politică sau partidul politic care poate asigura susținerea parlamentară necesară obținerii votului de încredere al Parlamentului. Din această perspectivă, Curtea nu admite desemnarea de către Președinte a unui candidat la funcția de prim-ministru care să nu fie asumată de responsabilitatea formării unui nou Guvern, și care să nu acționeze în sensul obținerii votului de încredere al Parlamentului.

Un alt aspect al raporturilor dintre Președinte și Parlament ține de procesul de consultare a partidelor din Parlament privind desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru, care nu este nu este un act formal, ci trebuie să fie realizat în mod sincer și responsabil, astfel încât față de persoana desemnată de Președinte în urma consultării să se formeze convingerea că va reuși să obțină susținerea majorității parlamentarilor, așadar, votul de încredere pentru noul Guvern. Conform jurisprudenței CCR, desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru trebuie să aibă la bază convingerea Președintelui României că persoana desemnată va putea să coaguleze o majoritate parlamentară în vedere învestiturii Guvernului. Aceste prevederi dezaprobă practicile de a încerca declanșarea alegerilor parlamentare anticipate prin mecanismul de desemnare a candidaturii primului ministru.

Revenind la principiul loialității constituționale, CCR prin Decizia nr.356 din 5 aprilie 2007 [9] a statuat expres că raporturile dintre autorităţii trebuie să funcţioneze în cadrul constituţional al loialităţii şi al colaborării, pentru realizarea atribuţiilor constituţionale distinct reglementate pentru fiecare dintre autorităţi. De asemenea, este menționată ”ordinea normativă constituțională” care guvernează relațiile dintre părți în scopul asigurării echilibrului între puterile statului. În acest sens, CCR definește loialitatea constituțională ca fiind o valoare-principiu constituțională, în vreme ce colaborarea loială între autoritățile/instituțiile statului are un rol definitoriu în implementarea Constituției.

În ceea ce privește finalitatea acestui principiu, CCR formulează două componente. Prima se referă la finalitatea primordială legată de buna funcţionare a autori-

tăţilor statului, buna administrare a intereselor publice şi respectul faţă de drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor, iar a doua ține de evitarea conflictelor interinstituţionale şi înlăturarea blocajelor în exerciţiul prerogativelor lor.

Concluzii privind jurisprudența Curții Constituționale a României în contextul soluționării conflictelor juridice de natură constituțională între ramurile puterii în stat

În rezultatul analizei jurisprudenței Curții Constituționale a României, au fost identificate unele repere de natură conceptuală privind soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională între ramurile puterii în stat:

1. Prin jurisprudența CCR s-a reușit formularea unor concepte menite să aducă claritate în funcționarea mecanismului de separare a puterilor în stat și al cooperării instituțiilor, cum ar fi: criterii de stabilire a existenței sau inexistenței ”*conflictului juridic de natură constiţuțională*” și formele de manifestare a acestuia, ”*principiul loialității constituționale*” și finalitățile acestuia; rolul și misiunea Curții Constituționale în contextul soluționării conflictelor juridice de natură constituțională, etc.

2. Curtea Constituțională a României a transpus în jurisprudența proprie cu mai multe ocazii prevederile constituționale conform cărora Președintele României exercită funcţia de mediere între puterile statului. În acest sens, s-a accentuat faptul că alegerea candidaturii primului ministru nu reprezintă alegerea exclusivă a președintelui, acesta doar desemând candidatul propus de majoritatea din Parlament. De asemenea, prin jurisrudența CCR i s-a limitat posibilitatea președintelui chiar și desemnarea unui Prim ministru, care a fost demis anterior prin moțiune de cenzură în baza Deciziei CCR nr.85 din 24 februarie 2020 asupra cererilor de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională dintre Președintele României și Parlamentul României. [10] Cu toate acestea, chiar dacă jurisprudența CCR a diminuat rolul Președintelui în contextul procesului de desemnare a Primului ministru, realitatea politică a demonstrat că rolul Președintelui a rămas definitoriu. În pofida unui rol de autoritate mediatoare și care ia act de voința politică a Parlamentului, Președintele României, de facto, a obținut pe parcursul istoriei politice a României în cadrul sistemului constituțional instituționalizat începând cu anul 1991 un rol decisiv în desemnarea Primului ministru și în exercitarea puterii politice. Atfel, Președintele României continuă să joace un rol primordial în configurația instituțională a României. Aceste realități demonstrează o discrepanță dintre norme și practici;

3. Jurisprudența CCR a arătat lipsa unor mecanisme suple de a debloca crizele constituționale, inclusiv dizolvarea Parlamentului prin intermediul declanșării alegerilor anticipate, precum și a instrumentelor de ”actualizare a legitimității”, etc. Jurisprudența CCR practic exclude posibilități de a obține alegeri anticipate și resetarea vieții politice;

4. Deși există multe similitudini dintre jurisprudența CCR și a Curții Constituționale a Republicii Moldova în procesul de soluționare a conflictelor juridice de natură constituțională între ramurile puterii în stat, în special prin consolidarea rolului Parlamentului, în cadrul jurisprudenței CCM începând cu anul 2021 au fost puse bazele unor elemente noi în materie de asigurare a principiului separării puterilor în stat, care vizează creșterea rolului șefului statului în relația cu Parlamentul. Astfel, Avizul nr. 1 din 15.04.2021 al CCM pentru constatarea circumstanțelor care justifică dizolvarea Parlamentului după consumarea celor două tentative nereușite de numire a Guvernului [11] este una din puținele decizii ale Curții care dă câștig de cauză instituției prezidențiale în cadrul conflictului cu majoritatea parlamentară. Un alt moment important este utilizarea conceptului de ”sancțiune constituțională” aplicabilă Parlamentului cauzată de incapacitatea acestuia de a forma Guvernul și respectiv de a nu-și putea exercita funcțiile. Ca un element de noutate este constatarea că dizolvarea Parlamentului și desfășurarea alegerilor anticipate, reprezintă o soluție oferită alegătorilor să rezolve pe cale constituțională conflictul dintre autorități. Până în prezent, opțiunea dizolvării Parlamentului și organizării alegerilor parlamentare anticipate, era privită de Curte ca un factor de instabilitate politică.

Referințe bibliografice:

1. Nay O. *Istoria ideilor politice*. Iași: Editura Polirom, 2008
2. Rosu A. (traducere). *Despre spiritul legilor în 3 volume*. Editura Științifică, București, 1964-1970
3. Hotărârea Curții Constituționale nr.23 din 09.11.2011. [Accesat 20.02.2022]. Disponibil: https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=17&l=ro
4. Tribune of Comparative and International Law. [Accesat 20.02.2022]. Disponibil: http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An3v1/art8.pdf
5. Decizie nr.53 in 28 ianuarie 2005. [Accesat 20.02.2022]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/59331
6. Decizie nr.901 din 17 iunie 2009. https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/109751
7. Decizie nr.875 din 19 decembrie 2018. [Accesat 20.02.2022]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/209344
8. Decizie nr.80 din 16 februarie 2014. [Accesat 20.02.2022]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/157153
9. Decizie nr.356 din 5 aprilie 2007. [Accesat 20.02.2022]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/81978
10. Decizie nr.85 din 24 februarie 2020. [Accesat 20.02.2022]. Disponibil: http://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/06/Decizie_85_2020.pdf
11. Avizul nr.1 din 15.04.2021. [Accesat 20.02.2022]. Disponibil: https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=74&l=ro