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

CZU: 347.99:342.565.2(498) DOI: 10.5281/zenodo.6619075

Radu MOLDOVANU,
Doctorand, USM

Summary

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.*

Consideraţii generale legate de aplicărea principiului separaţiei 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 entităţi: "puterea legislativă", "puterea executivă" şi "puterea federativă", cunoscută în doctrină şi ca „putere diplomatică„ care are funcţia de a garanta securitatea între state. Conform teoriei sale, ultimele 2 puteri trebuie să fie subordonate celei legislative. În acelaşi context, trebuie de amintit că Locke este şi autorul mai multor principii, care au fost dezvoltate şi aplicate ulterior în statele democratice: principiul de guvernare reprezentativă, necesitatea limitării stricte a puterii statului; respectarea legii ca o garanţie fundamentală a protejării drepturilor omului, etc. [1]

Contribuţia fundamentală în conceptualizarea principiului de separare a puterii în stat, îi aparţine lui Charles-Louis de Secondat, baron de la Brede et de Montesquieu (1689-1755), în lucrarea sa fundamentală "Despre spiritul legilor" (1748). Această concepţie porneşte de la formularea tendinţei naturale a guvernanţilor 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 şi echilibrate capabile să reziste presiunii fiecăreia dintre acestea. Astfel, au fost formulate 3 tipuri de puteri: legislativă, executivă şi judecătorească. Montesquieu pune accent pe echilibrul dintre puteri, care sunt determinate să colaboreze, cu excepţia puterii judecătoreşti care trebuie să resspecte o independenţă 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 evoluţie constituţională solidă, fiind recunoscut ca un principiul fundamental în sistemele constituţionale democratice actuale.

În sistemele constituţionale contemporane, pe lângă principiul de separaţie a puterilor în stat, tot mai mult este utilizat şi aplicat principiul echilibrului instituţional “checks and balances”. Acest concept a fost definit chiar şi de către Curtea Constituţională 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 Curţii Constituţionale 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 Curţii, principiul echilibrului instituţional ar trebui să împiedice ”omnipotenţa legislativului, pe cea a executivului sau a judiciarului”. Principala concluzie a Curţii 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 constituţionale adecvate pentru soluţionarea conflictelor de natură constituţională prin consolidarea principiului echilibrului instituţional între ramurile puterii în stat.

Astfel, pe pacursul evoluţiei constituţionale au fost identificate mecanisme eficiente şi suple de soluţionare şi deblocare a crizelor (blocajelor) instituţionale. În majoritatea absolută a sistemelor constituţionale, instituţia responsabilă care garantează supremaţia Constituţiei şi asigură realizarea principiului separării puterii de stat este autoritatea de jurisdicţie constituţională.

Un alt principiu fundamental, care derivă din principiile separaţiei puterii în stat, a echilibrului instituţional, întâlnit în practica constituţională a statelor europene, este cel al loialităţii constituţionale (comportament loial al instituţiilor statului în procesul de cooperare). Elementele de bază ale acestui principiu se referă la colaborarea şi respectul reciproc între organele statului. Conform doctrinei europene, sunt consacrate în textele de lege, dar şi actele de jurisdicţie constituţională, comportamente şi practici constituţionale, care să faciliteze conformitatea cu re-

gulile 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 Curţii Constituţională Federală a Germaniei începând cu anul 2009, unde principiul loialităţii constituţionale 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, şi care obligă atât Federaţia cât şi landurile să-şi acorde respect reciproc în cadrul acţiunilor lor. Jurisprudenţa constituţională a Germaniei reprezintă un interes şi pentru Republica Moldova, unde principiul loialităţii constituţionale nu este pe deplin aplicat în exercitarea puterii de stat.

Un interes deosebit pentru dreptul constituţional din Republica Moldova reprezintă jurisprudenţa Curţii Constituţionale a României în materie de asigurare a principiului de separare a puterilor în stat.

Elemente conceptuale în jurisprudenţa Curţii Constituţionale a României în contextul soluţionării conflictelor juridice de natură constituţională între ramurile puterii în stat

Jurisprudenţa Curţii Constituţionale a României (în continuare ”CCR”) oferă o serie de clarificări conceptuale (definiţii, explicaţii, interpretări) care pot reprezenta interes şi pentru jurisprudenţa Curţii Constituţionale a Republicii Moldova privind soluţionarea conflictelor juridice de natură constituţională între ramurile puterii în stat.

Un element important constă în însăşi definirea ”*conflictului juridic de natură constiţuţională*”, care a fost formulat prin mai multe decizii ale CCR. Astfel, potrivit jurisprudenţei 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 jurisprudenţei 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 apariţie rezidă în mod direct în textul Constituţiei. Astfel, aceste conflicte au o natură constituţională, întrucât întreaga situaţie litigioasă este legată de prevederile constituţionale ce ţin de rolul instituţiilor precum şi raporturile juridice

dintre acestea. O asemenea delimitare conceptuală clară ar putea fi dezvoltată şi în jurisprudenţa Republicii Moldova.

În ceea ce priveşte rolul jurisdicţiei constituţionale, jurisprudenţa românească stabileşte nivelul de angajare a CCR. Aşadar, implicarea CCR este necesară, în măsura în care există mecanisme prin care autorităţile publice să se autoregleze prin acţiunea lor directă şi nemijlocită. Într-un asemenea caz, rolul CCR este unul subsidiar. Pe de altă parte, în lipsa acestor mecanisme, rolul Curţii Constituţionale devine unul principal şi primordial pentru înlăturarea blocajului constituţional.

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

În ceea ce priveşte soluţionarea conflictelor dintre Preşedinte şi Parlament în ceea ce priveşte desemnarea candidatului pentru funcţia de Prim-ministru, jurisprudenţa CCR a formulat câteva referinţe particulare. Astfel, luând ca bază interpretările CCR prin Decizia nr.875 din 19 decembrie 2018 [7], competenţa partajată între Preşedintele României şi Parlament, precum şi faptul că numirea Guvernului este condiţionată de votul de încredere al Parlamentului, rezultă că etapa iniţierii procedurii de învestitură a Guvernului, respectiv exercitarea competenţei Preşedintelui în privinţa desemnării candidatului la funcţia de prim-ministru, vizează, ca finalitate, obţinerea acestui vot de încredere. Anume în acest fel pot fi interpretate dispoziţiile constituţionale, şi anume în sensul realizării scopului pentru care au fost reglementate. În acest sens, CCR accentuează faptul că un candidat desemnat de Preşedinte la funcţia de prim-ministru nu reprezintă alegerea exclusivă a Preşedintelui, ci este rezultatul unor consultări şi/sau negocieri dintre acesta şi partidul politic care are majoritatea absolută în Parlament sau a celor parlamentare, dacă nu există o atare majoritate. În aceeaşi logică, în spiritul Deciziei CCR nr.80 din 16 februarie 2014, [8] preşedintele nu poate ignora rezultatul alegerilor parlamentare, şi nici finalitatea procedurii, care stabileşte desemnarea unui candidat care să poată asigura coagularea unei majorităţi parlamentare în vederea obţinerii votului de încredere.

Totodată, CCR menţionează că Preşedintele României, nu poate avea rol de decident în această procedură, ci de arbitru şi mediator între forţele politice. În această logică, preşedintele are doar competenţa de a desemna drept candidat pe reprezentantul propus de alianţa politică sau partidul politic care deţine majoritatea absolută a mandatelor parlamentare sau, în cazul în care nu există o asemenea majoritate, pe reprezentantul propus de alianţa politică sau partidul politic

care poate asigura susţinerea parlamentară necesară obţinerii votului de încredere al Parlamentului. Din această perspectivă, Curtea nu admite desemnarea de către Preşedinte a unui candidat la funcţia de prim-ministru care să nu fie asumată de responsabilitatea formării unui nou Guvern, şi care să nu acţioneze în sensul obţinerii votului de încredere al Parlamentului.

Un alt aspect al raporturilor dintre Preşedinte şi Parlament ţine de procesul de consultare a partidelor din Parlament privind desemnarea candidatului la funcţia de prim-ministru, care nu este nu este un act formal, ci trebuie să fie realizat în mod sincer şi responsabil, astfel încât faţă de persoana desemnată de Preşedinte în urma consultării să se formeze convingerea că va reuşi să obţină susţinerea majorităţii parlamentarilor, aşadar, votul de încredere pentru noul Guvern. Conform jurisprudenţei CCR, desemnarea candidatului la funcţia de prim-ministru trebuie să aibă la bază convingerea Preşedintelui României că persoana desemnată va putea să coaguleze o majoritate parlamentară în vedere învestiturii Guvernului. Aceste prevederi dezaprobă practicile de a încerca declanşarea alegerilor parlamentare anticipate prin mecanismul de desemnare a candidaturii primului ministru.

Revenind la principiul loialităţii constituţionale, 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 menţionată ”ordinea normativă constituţională” care guvernează relaţiile dintre părţi în scopul asigurării echilibrului între puterile statului. În acest sens, CCR defineşte loialitatea constituţională ca fiind o valoare-principiu constituţională, în vreme ce colaborarea loială între autorităţile/instituţiile statului are un rol definitoriu în implementarea Constituţiei.

În ceea ce priveşte finalitatea acestui principiu, CCR formulează două componente. Prima se referă la finalitatea primordială legată de buna funcţionare a autorităţilor statului, buna administrare a intereselor publice şi respectul faţă de drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor, iar a doua ţine de evitarea conflictelor interinstituţionale şi înlăturarea blocajelor în exerciţiul prerogativelor lor.

Concluzii privind jurisprudenţa Curţii Constituţionale a României în contextul soluţionării conflictelor juridice de natură constituţională între ramurile puterii în stat

În rezultatul analizei jurisprudenţei Curţii Constituţionale a României, au fost identificate unele repere de natură conceptuală privind soluţionarea conflictelor juridice de natură constituţională între ramurile puterii în stat:

1. Prin jurisprudenţa CCR s-a reuşit formularea unor concepte menite să aducă claritate în funcţionarea mecanismului de separare a puterilor în stat şi al cooperării instituţiilor, cum ar fi: criterii de stabilire a existenţei sau inexistenţei

”*conflictului juridic de natură constituţională*” şi formele de manifestare a acestuia, ”*principiul loialităţii constituţionale*” şi finalităţile acestuia; rolul şi misiunea Curţii Constituţionale în contextul soluţionării conflictelor juridice de natură constituţională, etc.

2. Curtea Constituţională a României a transpus în jurisprudenţa proprie cu mai multe ocazii prevederile constituţionale conform cărora Preşedintele 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 preşedintelui, acesta doar desemând candidatul propus de majoritatea din Parlament. De asemenea, prin jurisrudenţa CCR i s-a limitat posibilitatea preşedintelui chiar şi desemnarea unui Prim ministru, care a fost demis anterior prin moţiune de cenzură în baza Deciziei CCR nr.85 din 24 februarie 2020 asupra cererilor de soluţionare a conflictelor juridice de natură constituţională dintre Preşedintele României şi Parlamentul României. [10] Cu toate acestea, chiar dacă jurisprudenţa CCR a diminuat rolul Preşedintelui în contextul procesului de desemnare a Primului ministru, realitatea politică a demonstrat că rolul Preşedintelui a rămas definitoriu. În pofida unui rol de autoritate mediatoare şi care ia act de voinţa politică a Parlamentului, Preşedintele României, de facto, a obţinut pe parcursul istoriei politice a României în cadrul sistemului constituţional instituţionalizat începând cu anul 1991 un rol decisiv în desemnarea Primului ministru şi în exercitarea puterii politice. Atfel, Preşedintele României continuă să joace un rol primordial în configuraţia instituţională a României. Aceste realităţi demonstrează o discrepanţă dintre norme şi practici;

3. Jurisprudenţa CCR a arătat lipsa unor mecanisme suple de a debloca crizele constituţionale, inclusiv dizolvarea Parlamentului prin intermediul declanşării alegerilor anticipate, precum şi a instrumentelor de ”actualizare a legitimităţii”, etc. Jurisprudenţa CCR practic exclude posibilităţi de a obţine alegeri anticipate şi resetarea vieţii politice;

4. Deşi există multe similitudini dintre jurisprudenţa CCR şi a Curţii Constituţionale a Republicii Moldova în procesul de soluţionare a conflictelor juridice de natură constituţională între ramurile puterii în stat, în special prin consolidarea rolului Parlamentului, în cadrul jurisprudenţei CCM începând cu anul 2021 au fost puse bazele unor elemente noi în materie de asigurare a principiului separării puterilor în stat, care vizează creşterea rolului şefului statului în relaţia cu Parlamentul. Astfel, Avizul nr. 1 din 15.04.2021 al CCM pentru constatarea circumstanţelor care justifică dizolvarea Parlamentului după consumarea celor două tentative nereuşite de numire a Guvernului [11] este una din puţinele decizii ale Curţii care dă câştig de cauză instituţiei prezidenţiale în cadrul conflictului cu majoritatea parlamentară. Un alt moment important este utilizarea conceptului de ”sancţiune constituţională” aplicabilă Parlamentului cauzată de incapacitatea acestuia de a forma Guvernul şi respectiv de a nu-şi putea exercita funcţiile. Ca un element de noutate este constatarea că dizolvarea Parlamentului şi desfăşurarea

alegerilor anticipate, reprezintă o soluţie oferită alegătorilor să rezolve pe cale constituţională conflictul dintre autorităţi. Până în prezent, opţiunea dizolvării Parlamentului şi organizării alegerilor parlamentare anticipate, era privită de Curte ca un factor de instabilitate politică.

Referinţe bibliografice:

1. Nay Olivier. *Istoria ideilor politice*. Iaşi: Editura Polirom, 2008
2. Rosu A. (traducere). *Despre spiritul legilor* în 3 volume. Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1964-1970
3. Hotărârea Curţii Constituţionale a Republicii Moldova nr.23 din 09.11.2011. [citat 12.03.2022]. Disponibil: https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=17&l=ro
4. Safta M. Separaţia puterilor în stat şi loialitatea constituţională. [citat 12.03.2022]. Disponibil: http://www.tribunajuridica.eu/arhiva/An3v1/art8.pdf
5. Decizia Curţii Constituţionale a României, nr.53 din 28.01.2005. [citat 12.03.2022]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/59331
6. Decizia Curţii Constituţionale a României nr.901 din 17.06.2009. [citat 12.03.2022]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/109751
7. Decizia Curţii Constituţionale a României nr.875 din19.12.2018. [citat 12.03.2022]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/209344
8. Decizia Curţii Constituţionale a României nr.80 din 16.02.2014. [citat 12.03.2022]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/157153
9. Decizia Curţii Constituţionale a României nr.356 din 05.04.2007. [citat 12.03.2022]. Disponibil: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/81978
10. Decizia nr.85 din 24.02.2020. [citat 12.03.2022]. Disponibil: http://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/06/Decizie_85_2020.pdf
11. Avizul Curţii Constituţionale a Republicii Moldova, nr.1 din 15.04.2021. [citat 12.03.2022]. Disponibil: https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=avize&docid=74&l=ro