

CONSTITUȚIA DIN 1991 – PRELUARE SAU REINVENTARE A TRADIȚIEI CONSTITUȚIONALE?

dr. Marian ENACHE*

Abstract: *The premise of this paper is that the constitutional values and traditions of a nation constitute the basic vein of its constitutional development. This process is evolutionary and creative by nature, which means that, in addition to the existing value substrate, society receives new elements and values. The combination of tradition and innovation takes place in a sequence of stages, leading to an emerging evolution. Thus, the paper identifies these constitutional values and traditions as those contained in the acts with constitutional value adopted in the period 1858–1938. The interrelationship between these constitutional traditions and innovative ideas from the European constitutional space can be found in the Constitution of 1991, which perfectly illustrates the emerging evolution of Romanian constitutionalism. The Constitution of 1991 organically combines the elements of constitutional tradition that mainly relate to the institutional construction of the state with the innovative ones aimed at a resettlement and adaptation of the axiological content of fundamental rights and freedoms, but also the relationship between the national and European legal order. Of course, the valorization of the constitutional tradition cannot be mimetic, but must be appropriate to the new requirements of the science of law. Under these conditions, the valorization, interrelation and recombination of constitutional values over time reflects an emerging evolution, which proves the continuity of the development movement of Romanian law and its permanent connection to European values.*

Key words: *constitutional tradition; emerging evolution; Constitution; public authorities and institutions; fundamental rights and freedoms; political pluralism; constitutional review.*

I. Preliminarii

Este de notorietate faptul că seria de conferințe „*Tradiția constituțională și viitorul constituționalismului în România*”, organizată de Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române, își propune să evoce aspecte și secvențe istorice ale constituționalismului românesc, în considerarea aniversării centenarului Constituției din 1923, care se împlinește în acest an, la 28 martie. Considerăm necesar să mai adăugăm o altă semnificație acestor manifestări de rememorare a tradițiilor și a creatorilor acestora, respectiv omagiul nostru pentru strădaniile lor, acum, când aniversăm centenarul Constituției României întregite. Acest demers inspirat al întâmpinării evenimentului marcării a 100 de ani de la apariția Constituției din 1923 reprezintă o reluare a unei practici de informare și difuzare a cunoștințelor și progreselor din diferite ramuri juridice, din

* Președinte, Curtea Constituțională a României; ccr@ccr.ro.

perioada ante și interbelică, dar constituie, în același timp, în „cazul nostru”, și o intenție de revelare și valorizare a trecutului și tradițiilor constituționalismului românesc.

Tema conferinței de astăzi este „*Constituția din 1991 – preluare sau reinventare a tradiției constituționale?*”. Aceasta este, în esență, ca termeni și conținut, o temă pasionantă și mereu recurentă pentru cercetători, dar și pentru publicul larg. Tradiția și modernitatea, trecutul și prezentul și în mod inevitabil viitorul, ca proiecție și continuitate a celor două fațete ale timpului, sunt și vor rămâne relații și corelații permanente în studiul evoluției societății umane și a instituțiilor fundamentale ale acesteia, abordate din diferite perspective ale unor științe socioumane. Pentru istoria dreptului și a instituțiilor politico-juridice, tradiția și modernitatea formează un obiect distinct de preocupări, cercetări și analize elaborate și aprofundate.

În evaluarea și înțelegerea acestor procese ample, importante sunt și metodologia, determinările istorice, sociologice, filosofice, politologice și normativiste, iar în toate aceste abordări privite, într-un mod comparatist, trebuie să se vădească spiritul critic și obiectivitatea.

II. Procesul cristalizării valorilor constituționale

Pentru o încadrare cât mai adecvată în termenii temei ar trebui să recurgem la definirea noțiunilor de „tradiție” și „inovație”, dar nu vom fi ispitiți în această expunere de o asemenea tentație didactică și vom utiliza aceste noțiuni în accepțiunea lor comună, curentă și larg răspândită. Întrebarea centrală a acestei comunicări este: *Avem sau nu avem o tradiție juridică și, în particular, o tradiție constituțională?* O întrebare care dintotdeauna, de-a lungul timpului, a suscitat discuții și chiar controverse. Răspunsurile la această întrebare au fost, din punct de vedere istoric, nuanțate, diferite și chiar antitetice, în raport cu utilizarea conceptelor și a instrumentelor de interpretare ale unor cercetători în materie. Nu ne propunem să rezolvăm această problemă și să desprindem concluzii imediate în acest sens. Intenția este mai degrabă să repunem în discuție această problematică, să încercăm să rememorăm unele momente pozitive în procesul firesc de constituire a unor elemente tradiționale care au valoarea unor rădăcini de fixare a opțiunilor unui popor în evoluția istoriei.

Suntem însă adepții ideii că niciun popor nu are tradiții pure; fiecare comunitate umană și-a conturat propria organizare și propriile instituții atât prin influențele celorlalte comunități politico-juridice și culturale din arealuri mai extinse, cât și în funcție de împrejurările istorice care le-au modelat destinul. Ceea ce diferențiază însă comunitățile este voința de a-și constitui o tradiție/un ansamblu de tradiții, gradul de integrare al tradițiilor, forța și respectul pe care le impun acestora, raportarea la ele ca la un sistem axiologic permanent, armonizarea lor cu noile straturi de inovații și preluarea lor într-un spirit analitic. Nicio generație nu ia totul de la început, nu inventează totul, ci fiecare, spre a putea merge înainte, privește în urmă pentru a vedea ce a fost bun, valoros și util și cum poate fi

continuată ștafeta existențială și culturală a unui popor care își caută mereu vitalitatea și forța în propriile rădăcini. Cele două noțiuni ale culturii grecești *poesis* și *mimesis* nu sunt în realitatea obiectivă atât de despărțite, *poesis* conținând multe elemente de *mimesis* și invers; așa se prezintă experiența oamenilor și mișcarea spiritului rațional în lumea reală.

Pentru a explica ordinea, starea sau aspectul actual al lucrurilor, trebuie să facem apel la ideea de evoluție, pentru că, de fapt, aceasta este principala sa funcție. Evoluția este o noțiune de relație care compară două puncte de reper fixate în mijlocul schimbărilor, un punct de plecare și un punct final, neexistând evoluție fără un sistem de referințe. Evoluția marchează sau exprimă o noutate, o creștere, o îmbogățire față de punctul inițial. Evoluția este retrospectivă, are o direcție, dar nu un scop, și aduce în discuție un câștig, o îmbogățire față de început. Pentru a explica această îmbogățire permanentă a patrimoniului constituțional național, vom apela la teoria „evoluției emergente”, care constă într-o succesiune de etape, la nivelul fiecăreia dintre acestea apărând ceva nou, adică elementele primesc o altă relaționare, o altă structură sau organizare. Emergența rezultă din recombinarea elementelor. Astfel, procesul evolutiv aduce întotdeauna o noutate, exprimând o evoluție creatoare, ceea ce înseamnă că, în definirea conceptuală a evoluției, noutatea este elementul dominant, iar repetitivitatea (identitatea/anterioritatea) este elementul recesiv. Din combinarea acestor elemente are loc *faptul* evoluției¹.

Pentru o înțelegere mai adecvată a transmiterii unor elemente tradiționale ale constituționalismului în succesiunea momentelor esențiale ale acestui proces istoric emergent, considerăm că este utilă creionarea unui context al dezvoltării juridice generale, începând cu precădere din 1864, an care deschide, așa cum arăta academicianul Andrei Rădulescu la o Conferință din 10 aprilie 1933², „o epocă foarte însemnată în toate domeniile, pentru viața Statului și neamului românesc, dar în special pe tărâmul juridic”. Este un moment de importanță majoră, un punct de reper, din perspectiva evoluției emergente, pentru problematica dreptului, fiindcă atunci, afirmă Andrei Rădulescu, „s-a schimbat aproape cu totul ceea ce a fost”.

Avem sau nu avem o tradiție identificabilă a constituționalismului românesc? Aceasta este o interogație dominantă a temei noastre despre tradiție și forța ei de iradiere în conștiința juridică și organizarea noastră statală.

Am putea spune că prin introducerea unei noi legislații și a noilor instituții, după 1864, în privința întregului nostru drept și a începuturilor cercetării și gândirii juridice, a existat un reviriment.

De fapt, procesul început după 1864 reprezenta o concretizare accelerată a aspirațiilor românești afirmate, începând cu anii 1830, 1831 și 1832, și anume însușirea (asimilarea) formelor occidentale în organizarea statului și modernizarea

¹ M. Florian, *Recesivitatea ca structură a lumii*, Editura Eminescu, București, 1987, vol. II, p. 171–180.

² A. Rădulescu, Conferința din 10 aprilie 1933, publicată sub titlul *Privire asupra dezvoltării juridice a României de la 1864 până astăzi* în Revista „Dreptul” – 150 de ani de existență, Editura Universul Juridic, București, 2021, p. 245.

societății românești. Avem în vedere și Convenția de la Paris din 1858, care a stabilit, în pofida voinței poporului român, ca cele două principate, Țara Românească și Moldova, să rămână autonome, dar cu unele instituții comune – Comisia Centrală pentru alcătuirea legilor de interes comun (art. 6)/general³ (art. 33) și Curtea de Casație –, avându-și sediul la Focșani. De asemenea, armata se organiza identic în cele două principate, „spre a putea la trebuință să se unească și să formeze o singură armie” (art. 42, paragraful 1). Comisia Centrală de la Focșani avea ca principală misiune realizarea unității legislative, ceea ce însemna o operă de codificare și unificare a legislației. Art. 35 prevedea că, odată înființată, noua Comisie Centrală va trebui să se ocupe în special de codificarea legilor în vigoare, „punându-le în armonie cu actul constitutiv al unei organizații”, și va revizui „regulamentele organice, precum și condicile Civile, Criminale, de Comerț și de procedură, astfel încât, afară de legile curat de interes local, să nu mai fie în viitor decât unul și același trup de legislație, care să se execute în ambele Principate (...)”.

Alegerea domnitorului Alexandru Ioan Cuza în cele două principate române⁴ a creat contextul favorabil realizării unui salt calitativ în ceea ce privește reglementările juridice fundamentale ale principatelor și realizării unei evoluții emergente a întregului drept românesc. Cu alte cuvinte, etapele succesive de evoluție juridică s-au clădit pe fundamentul solid al unei anteriorități bine conturate, iar etapele parcurse nu pot fi calificate ca fiind realizate în salturi, ci integrate în mod organic în conceptul de evoluție emergentă. Noutatea juridică interrelaționează permanent cu etapele anterioare, ceea ce indică o creștere calitativă coordonată și coerentă a dreptului românesc, integrată și sincronizată etapelor dezvoltării dreptului Europei Occidentale.

O evaluare foarte interesantă a acestei mișcări și evoluții juridice din România de după 1864 o realizează Andrei Rădulescu⁵. Acesta descrie și analizează întregul tablou al acestor transformări și deveniri juridice, cu dificultățile inerente unui asemenea sistem bipolar stipulat în cunoscuta Convenție, ceea ce oferă posterității imaginea unui proces evolutiv asupra dezvoltării juridice din perioada la care ne raportăm.

În acest context, un rol determinant în unificarea și modernizarea legislativă l-a avut Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris⁶. Cu concursul Consiliului de Stat⁷, au fost edictate legi noi pentru țară, în toate componentele sistemului juridic,

³ Art. 34 din Convenție prevede că „Sînt privite ca legi de interes general cele care au ca obiect unitatea legislației, înființarea, menținerea sau îmbunătățirea unirii vămilor, a poștelor, telegrafului, fixarea prețului monetar și deosebitele materii de folos public comune ambelor Principate”.

⁴ Ales domn al Moldovei la 5 ianuarie 1859 și al Țării Românești la 24 ianuarie 1859.

⁵ A. Rădulescu, *op. cit.*, pp. 245–253.

⁶ Intrat în vigoare la 2 iulie 1864, fiind confirmat prin plebiscitul din 1–14 mai 1864 și agreeat de Puterile garante.

⁷ Legea pentru înființarea unui Consiliu de Stat în Principatele Unite Române a fost votată la 11 februarie 1864. Acesta avea atribuții legislative: studia proiectele de legi și regulamente; trebuia să fie consultat în privința acestora; putea fi consultat cu privire la legile financiare și la cele care stabileau contingentul anual al armatei.

după modelele statelor apusene. Astfel, au fost adoptate și adaptate legi în domeniul dreptului civil, după Codul francez, unele legi belgiene, italiene și o parte din dreptul nostru vechi, inspirate din Codul Calimach din Moldova⁸ și Legiuirea Caragea din Țara Românească⁹. În 1865 s-a introdus un nou Cod de procedură civilă, de sorginte elvețiană. Codul comercial francez existent încă de la 1840 în Țara Românească a fost aplicat din 1863 și în Moldova.

În dreptul public, reformele au fost și mai semnificative, acestea contribuind la crearea unității statale a celor două principate române. „România – spunea același Andrei Rădulescu – era un stat constituțional, oricât ar surprinde această afirmație pe necunoscători. Aveam o Constituție, respectiv Convenția de la Paris, care a fost modificată prin Statutul lui Cuza, în care se păstra caracterul constituțional și după care acesta avea dreptul să lucreze prin decrete până la convocarea Parlamentului, precum și între sesiunile acestuia, însă în acest caz – numai sub rezerva ratificării”¹⁰.

În aceeași perioadă de înflorire a dreptului au fost introduse Codul penal și Codul de procedură penală, legea de organizare judecătorească, legea avocaților, legea de organizare a învățământului, legi fiscale, economice, legi militare, pentru biserică, legi sanitare, legi pentru comunicație și alte legi de interes general. Profesorul Andrei Rădulescu constată că „prin opera juridică de la 1864–1865 s-a întărit unirea și pe această bază a trăit și s-a dezvoltat statul român în toată epoca următoare”¹¹.

Trebuie precizat că toate aceste legiuiri noi, în aplicarea lor și în raport cu necesitățile rezolvării problemelor apărute în societatea românească, au fost îmbunătățite, modificate și adaptate până la declanșarea Primului Război Mondial, în 1914.

În ansamblul acestor transformări, care au însemnat un progres remarcabil al societății românești, subliniem rolul eminent al dreptului și al mijloacelor sale specifice în realizarea reformelor privind organizarea puterii politice și a libertății în stat, precum și a societății în ansamblul său.

Aceste transferuri vădite de legislație și instituții în organizarea statului, dar și raporturile juridice pe care le-au generat la nivelul societății au culminat cu apariția Constituției din 1866, inspirată din modelul liberal al Constituției belgiene de la 1831. Idealurile libertății și emancipării românilor consacrate prin Constituția din 1866 – această minunată reușită a oamenilor politici și a juriștilor –, nu au fost o simplă copie după modelul Constituției belgiene de la 1831, ci această Lege

⁸ Promulgat prin hrisovul din 1 iulie 1817 și aplicat în perioada 1 octombrie 1817 – 1 decembrie 1865, data intrării în vigoare a Codului civil.

⁹ Publicarea acesteia s-a realizat prin hrisovul din 9 august 1818, cu aplicare de la 1 septembrie 1818.

¹⁰ A. Rădulescu, *op. cit.*, p. 247.

¹¹ *Ibidem*, p. 248.

fundamentală a întrunit un cumul de izvoare, cum ar fi: Regulamentele organice¹², Convenția de la Paris din 1858, Statutul dezvoltător al lui Cuza, proiectul Constituției Comisiei Centrale de la Focșani din 1859 și proiectul Consiliului de Stat din 1866¹³. Cu alte cuvinte, în conținutul Constituției din 1866 identificăm aspirațiile și voința de unire a Principatelor române și de civilizație europeană a societății românești. Această Constituție a mai fost modificată în 1879, 1884 și 1917, în raport cu necesitățile și evoluția evenimentelor din acel timp istoric¹⁴.

După Primul Război Mondial au apărut împrejurări și concepții noi care trebuiau constituționalizate într-o nouă lege fundamentală, respectiv Constituția din 1923¹⁵, care este considerată una dintre constituțiile cele mai democratice și europene ale aceluși timp, în care aspirațiile de unitate națională ale românilor au fost în deplin acord cu ideile și modelele de organizare statală europene de tip liberal. Meritele acestei Constituții reflectă și se constituie într-o dovadă peremptorie a modernizării statului și a societății noastre, în concordanță cu noile cuceriri ale constituționalismului occidental. Importanța esențială a Constituției din 1923 se poate concretiza în consfințirea întregirii și unității politice și teritoriale a statului român și în procesul reconstrucției acestuia ca stat-națiune. Au fost reglementate principiul legalității și supremației Constituției, alcătuirea și funcționarea sistemului electoral, votul universal în privința bărbaților, egalitatea pentru femei, aspecte ale proprietății, inclusiv naționalizarea zăcămintelor miniere, un catalog mai consistent al drepturilor cetățenești, inamovibilitatea magistraților, contenciosul administrativ și controlul constituționalității legilor acordate în competența justiției etc. În acest context este interesant de remarcat faptul că principala polemică parlamentară s-a purtat mai mult în jurul procedurii de adoptare a Constituției decât în privința conținutului propriu-zis al acesteia¹⁶.

Considerăm că perioada de după 1864 reprezintă o etapă de schimbare a dreptului nostru vechi cu un drept nou, de familie juridică latină, care prin modificări succesive, interpretare și aplicare a devenit un drept integrat organic în

¹² În Țara Românească, Regulamentul organic a fost adoptat în mai 1831 și a intrat în vigoare la 1 iulie 1831, iar în Moldova a fost adoptat în octombrie 1831 și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1832.

¹³ A se vedea și I. Stanomir, *Comisia Centrală de la Focșani și opera sa constituțională*. În *Analele Universității București, Studia Politica*, nr. 3/2001, pp. 9–44.

¹⁴ Prin revizuirea din 1879 s-a modificat art.7 al Constituției, străinii putând dobândi cetățenia română indiferent de religia lor. În 1884 a fost redus numărul colegiilor electorale de la 4 la 3 pentru Adunarea Deputaților, ceea ce a însemnat extinderea dreptului de vot. Prin revizuirea din 1917 s-a extins sfera de cuprindere a cauzelor de utilitate publică și au fost reglementate aspecte referitoare la alegerea Adunării Deputaților și a Senatului.

¹⁵ Votată de Camera Deputaților în data de 26 martie 1923 și de Senat în data de 27 martie 1923 și promulgată prin Decretul Regal nr. 1360 din 28 martie 1923. A fost publicată în Monitorul Oficial nr. 282 din 29 martie 1923.

¹⁶ A. Banciu, *Rolul Constituției din 1923 în consolidarea unității naționale*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1988, p. 74. De asemenea, a se vedea Raportul lui Constantin G. Dissescu la Anteproiectul de Constituție (datat 11 decembrie 1922), pp. 1–4, sursa: Arhivele Naționale ale României, fond Senat, dosar 13370, f. 26 și urm.

spiritul și conștiința intelectuală a promotorilor formelor juridice, dobândindu-se astfel o amprentă și o identitate distinctă a sistemului nostru istoric de drept. Această amprentă, determinată de realitățile și necesitățile dezvoltării statului și societății românești, a contribuit la cristalizarea unei tradiții juridice românești transmise și validate prin viabilitatea și continuitatea ei în viața noastră juridică de la începuturi și până în contemporaneitate.

Putem califica această perioadă, la care ne-am referit, ca fiind cea mai fertilă și fructuoasă perioadă în receptarea elementelor dreptului european, care la confluența cu dreptul nostru vechi, autohton, au realizat o sinteză întemeietoare și un fundament nou pentru întreaga evoluție statală și socială a României. În această perioadă istorică de referință cuprinsă între anii 1864 și 1938 putem situa procesul constituirii tradițiilor dreptului românesc, care a metabolizat ceea ce era specific românesc cu ceea ce era specific occidental, formând astfel nucleul unei tradiții naționale și demonstrând atât vocația noastră electivă pentru valori, cât și capacitatea de a le integra și de a oferi o fizionomie cu trăsături proprii, de identitate, a sistemului de drept național. Această evoluție a fost întreruptă, substituită și deformată cu recuzita unui constituționalism de butaforie, deghizat într-un regim de democrație populară. În perioada 1938–1989, sub regimurile autoritariste și totalitariste, constituționalismul simulat a luat locul celui de sinteză.

Sigur că au existat în epocă voci respectabile care au reproșat graba în care, într-un timp relativ scurt, s-a articulat un sistem juridic în care au fost introduse legi și instituții, nu îndeajuns de bine cunoscute, calchiate după legi și modele străine, „*forme fără fond*”, ce nu puteau fi asimilate în practică și transpuse organic. Însă răspunsul la aceste îndoeli, *suspiciuni îndreptățite*, rezidă în faptul că, deși această întreprindere complicată de constituire a unui stat și a unui drept modern nu a fost întotdeauna reușită și impecabilă, a promovat, în cea mai mare parte cu succes, o perioadă de tranziție de la vechiul drept românesc la realizarea unei evoluții și a conectării dezvoltării juridice autohtone la modelele europene înaintate ale vremii, confirmând teoria sincronismului cu valorile europene susținută de Eugen Lovinescu.

Impactul acestor măsuri de reformă l-a reprezentat, pe lângă construcția unui stat modern, și accesul la cunoașterea și cultura juridică apuseană, dezvoltată apoi prin facultățile autohtone, studiile în străinătate și formarea unor specialiști români. Tot acest proces a condus la receptarea unui nou mod de gândire politică și constituțională a înființării unor noi instituții și concepte de teorie și practică juridică, adaptate particularităților istoriei noastre și voinței unui popor de a-și constitui o națiune bazată pe principiile modernității în care zestrea juridică a fost determinantă. Astfel, au început să se cristalizeze elementele unei tradiții de esență europeană, lăsată moștenire generațiilor următoare, printre care suntem și noi.

În 1864, constata Andrei Rădulescu, „*aveam câteva cărțișoare de drept în românește, rarități, câteva reviste încercau să vadă lumina, ca și câteva cursuri scrise cu mâna*”¹⁷. Ulterior, procesului de reformare a sistemului de drept i s-a

¹⁷ A. Rădulescu, *op. cit.*, p. 251.

adăugat și dezvoltarea doctrinei juridice; dar mai ales însemnata dezvoltare a dreptului nostru o regăsim în mare măsură în jurisprudențele obținute pe baza noului drept, iar verificarea constituționalității legilor de către judecător a fost apreciată și de alte țări. Nu putem omite din structura acestui proces înființarea facultăților de drept și formarea specialiștilor în științele juridice.

În urma acestor mutații, în care s-a realizat opțiunea clară între dreptul bizantin și cel de sorginte occidentală, dreptul românesc a cunoscut o dezvoltare continuă, întâmpinând obstacole și dificultăți ca urmare a instaurării unor regimuri autoritare și apoi totalitare, care au încetinit ori au distorsionat evoluția și progresul până la deconectarea de izvoarele autentice ale gândirii și creării dreptului, prin înlocuirea acestora cu ideologia comunistă care a adoptat formal mai multe Constituții care aveau ca scop consolidarea regimului, legitimitatea acestuia și consacrarea rolului unic al partidului comunist ca forță politică în conducerea întregii societăți¹⁸, începând cu anul 1948 și până în anul 1989.

Prezentarea unor momente și secvențe ale procesului istoric al devenirii noastre juridice are ca scop configurarea unui cadru de evoluție care să ne permită să identificăm discontinuități și continuități ale acestei ample mișcări ale dezvoltării dreptului românesc, cu precădere ale constituționalismului nostru.

După schimbarea revoluționară a regimului comunist și adoptarea Constituției din 1991, statul român și dreptul României au revenit pe coordonatele noii matrici a dreptului european, reușind, în cei peste 30 de ani de democrație, să își edifice un stat de drept care să corespundă exigențelor modelului de civilizație al democrației de tip european.

O altă inevitabilă întrebare la care trebuie să răspundem în prezent este aceea dacă, după 1989, România repetă în construcția sa constituțională, evident într-un alt ciclu și context istoric, același procedeu de preluare și integrare a unor elemente din propria tradiție, precum și a unor forme și modele juridice noi, de tip european. Acesta este un arc peste timp între începuturile constituționalismului românesc și actualitatea celui contemporan.

Sigur că în elaborarea unei noi Constituții, după schimbarea unui regim totalitar, în România, noile forțe politice rezultate din procesul revoluționar au optat pentru un regim democratic, bazat pe principiile separației puterilor în stat, al pluralismului politic și social, al alegerilor libere efectuate la diferite intervale de timp și al garantării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, precum și a exigențelor statului de drept.

La realizarea unei legi fundamentale trebuie avute în vedere condițiile politice și social-istorice ale momentului elaborării, constantele dreptului constituțional și întreaga experiență a constituționalismului, sursele și modelele de inspirație tradiționale, precum și cele existente în sistemele constituționale ale statelor cu democrații consolidate. Democrația pe baza căreia a fost elaborată și

¹⁸ În perioada regimului comunist au fost adoptate 3 Constituții în anii 1948, 1952 și 1965.

adoptată Constituția din 1991 a cuprins toate aceste elemente. Construcția edificiului constituțional din 1991 a avut ca fundament ideea legitimă a libertății, privită în toate formele sale de manifestare.

După prăbușirea unei dictaturi, poporul român, eliberat de constrângerea unui sistem de servituți, era atașat cu întreaga sa sensibilitate de această idee centrală a libertății. De aceea, Constituția din 1991 este o Constituție a Libertății, care, prin conținutul său, dar mai ales prin spiritul său, a fost menită să exprime organizarea puterii statale, dar în același timp să asigure și libertatea ca o valoare intangibilă.

III. Constituția din 1991 – element de continuitate în tradiția constituțională

În cadrul acestei secțiuni ne vom referi la unele preluări și adaptări ale unor instituții, principii și valori ale tradițiilor noastre constituționale din Constituția din 1991, precum și la introducerea în această Lege fundamentală a unor modele de instituții și elemente de constituționalism din spațiul european, existente în momentul adoptării noii Constituții din 1991, inclusiv al revizuirii ei din 2003¹⁹.

Constituția din 1991, în redactarea sa inițială, nu cuprindea un text expres cu privire la tradițiile constituționale ale poporului român. Totuși, trebuie să observăm că adoptarea Constituției din 1991 a venit pe un substrat de valoare deja existent, acesta fiind în formă latentă după cei peste 40 de ani de regim comunist. De aceea, apreciem că, prin conținutul său, Constituția din 1991 a fost ancorată și în tradițiile constituționale ale poporului român, tradiții pe care le-am circumscris actelor constituționale din perioada 1864–1938. De altfel, legiuitorul revizuent din 2003 a modificat art. 1 alin. (3) din Constituție, care, în prezent, prevede că „*România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate*”²⁰. Prin urmare, aceste tradiții democratice la care se referă textul

¹⁹ Imperativul revizuirii Constituției, atunci când dinamica socială o justifică, nu îi neagă stabilitatea, ci, dimpotrivă, deschide calea adaptării Constituției la condițiile noi și complexe ale vieții sociale. Altfel spus, trebuie realizat, întotdeauna, un echilibru rațional între exigența stabilității și facultatea de revizuire a Constituției. A se vedea M. Enache, *Revizuirea Constituției României*, Editura Universul Juridic, București, 2012, p. 16.

²⁰ Jurisprudența Curții Constituționale a calificat acest text constituțional ca fiind o reglementare de principiu ce constituie cadrul pe care se grefează toate celelalte norme ale Constituției (Decizia nr. 350 din 7 mai 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 8 iulie 2015, paragraful 18, Decizia nr. 233 din 7 aprilie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 508 din 17 mai 2021, paragraful 58, Decizia nr. 464 din 18 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 646 din 5 august 2019, și Decizia nr. 465 din 18 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 645 din 5 august 2019. Totodată, *una dintre condițiile realizării obiectivelor fundamentale ale statului român, definite în textul citat, o constituie buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor separației și echilibrului puterilor, fără blocaje instituționale* (Decizia nr. 261 din 8 aprilie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 260 din 17 aprilie 2015, paragraful 49).

constituțional nu pot fi decât cele ce vizează perioada 1864–1938, perioadă în care au fost adoptate și aplicate Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris și cele două Constituții din 1866 și 1923.

1. Principii generale

1.1. Principiul supremației Constituției

Constituția din 1991 a consacrat *expressis verbis* principiul supremației Constituției, sens în care art. 51 prevedea că „respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. Totuși, ținând seama de faptul că acest principiu a fost reglementat în cadrul titlului II – *Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor* al Constituției, ca o îndatorire fundamentală a cetățenilor, la revizuirea Constituției din anul 2003, acest principiu a fost mutat din cadrul titlului anterferit la titlul I – *Principii generale* al Constituției, ceea ce demonstrează că el nu trebuie privit doar ca o obligație a cetățenilor, ci ca un principiu director al statului.

Totalitatea normelor juridice din sistemul de drept românesc trebuie să fie în consonanță cu principiul supremației Constituției și cu principiul legalității, care sunt de esența cerințelor statului de drept, unica autoritate legiuitoare a țării fiind Parlamentul, având în vedere că statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale. Democrația constituțională, într-un stat de drept, nu este însă o abstracție, ci este o realitate a unui sistem în cadrul căruia supremația Constituției limitează suveranitatea legiuitorului, care în procesul de creare a normelor juridice și de adoptare a unor acte normative trebuie să țină cont de o serie de principii de rang constituțional²¹.

1.2. Principiul separației și echilibrului puterilor în stat

Constituția din 1991, în redactarea sa inițială, nu cuprindea o afirmare expresă a principiului separației puterilor. Dar de aici nu rezultă că principiul anterferit nu ar sta la baza organizării și funcționării statului. Chiar dacă în forma sa inițială Constituția din 1991 nu reglementa principiul separației puterilor în stat, prin modul de organizare a puterii de stat se putea observa că aceasta era realizată în conformitate cu exigențele acestuia.

În primul document politic de sorginte revoluționară – **Comunicatul către Țară**, din 22 decembrie 1989, al Consiliului Frontului Salvării Naționale – s-au afirmat poziția și obiectivele aspiraționale ale victoriei Revoluției din decembrie 1989 și s-a stabilit la punctul 3: „Separarea puterilor legislativă, executivă și judecătorească în stat și în alegerea tuturor conducătorilor politici pentru unu sau, cel mult, două mandate. Nimeni nu mai poate pretinde puterea pe viață. [...] Un Comitet de redactare a noii Constituții va începe să funcționeze imediat.”

²¹ A se vedea Decizia nr. 104 din 6 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 446 din 29 mai 2018, paragraful 73, sau Decizia nr. 390 din 8 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 612, paragraful 83.

În timpul elaborării Constituției din 1991, Comisia de redactare a proiectului de Constituție s-a orientat și după alte modele constituționale aparținând unor state cu tradiție în domeniu și în care reglementarea principiului esențial de organizare statală era/este prevăzut în termeni implicați, și nu expliciți. De altfel, Curtea Constituțională, în jurisprudența sa, a valorificat în fundamentarea deciziilor sale principiul separației puterilor în stat dedus din interpretarea sistematică și logică a celorlalte texte constituționale de referință, conturându-l și definindu-l atât sub aspectul raporturilor dintre autorități, cât și sub aspectul principiului loialității dintre acestea²².

În anul 2003, cu prilejul revizuirii Constituției din 1991, legiuitorul revizuent, pentru a pune capăt și unor critici publice, speculative, privind „absența” principiului separației puterilor în stat din textul Constituției din 1991, a consacrat acest principiu în mod explicit în art.1 alin.(4) din Constituția României. *Acest principiu, pe de o parte, presupune că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte*²³.

²² A se vedea, în acest sens, cu titlu de exemplu, Decizia nr.6 din 11 noiembrie 1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 48 din 4 martie 1993, sau Decizia nr. 73 din 4 iunie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 255 din 22 octombrie 1996. Astfel, încă prin Decizia nr. 6 din 11 noiembrie 1992, Curtea Constituțională a stabilit că o reglementare legală care stabilește suspendarea din oficiu, până la adoptarea unei viitoare legi, a judecării proceselor de orice natură privitoare la anumite bunuri, precum și executarea hotărârilor judecătorești definitive pronunțate cu privire la aceste bunuri „încalcă raporturile constituționale dintre puterea legislativă și cea judecătorească. În virtutea principiului separației puterilor în stat, Parlamentul nu are dreptul să intervină în procesul de realizare a justiției. Dreptul de control al Parlamentului se exercită și asupra modului cum funcționează organele puterii judecătorești, el stabilind, în acest scop, regulile după care se desfășoară activitatea de judecată. Potrivit Constituției, acest drept însă nu se poate exercita numai cu respectul autorității lucrului judecat și fără a împiedica instanțele judecătorești de a-și exercita misiunea lor de realizare a justiției. O imixtiune a puterii legislative care ar pune autoritatea judecătorească în imposibilitatea de a funcționa, chiar dacă numai cu referire la o anumită categorie de cauze și pentru o anumită perioadă, ar avea drept consecință ruperea echilibrului constituțional dintre aceste autorități. De aceea, o dispoziție legală prin care se suspendă cursul judecării sau executarea hotărârilor judecătorești definitive referitoare la anumite cauze determinate este neconstituțională”. Prin Decizia nr. 73 din 4 iunie 1996, Curtea Constituțională a considerat că posibilitatea procurorului general de a dispune pe termen limitat suspendarea executării hotărârilor judecătorești înainte de introducerea recursului în anulare afectează principiul separației puterilor în stat, principiu care, deși nu este consacrat expres, el poate fi dedus din ansamblul reglementărilor constituționale și, îndeosebi, al celor având ca obiect precizarea funcțiilor autorităților publice și a raporturilor dintre acestea (a se vedea, în același sens, și Decizia nr. 96 din 24 septembrie 1996, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 251 din 17 octombrie 1996, și Decizia nr. 259 din 24 septembrie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 770 din 23 octombrie 2002).

²³ Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 februarie 2017, paragraful 87. Astfel, cum nici administrației nu îi este permis să cenzureze o hotărâre judecătorească (a se vedea Decizia nr. 233 din 5 iunie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 537 din 25 iulie 2003) sau legiuitorului să cenzureze o hotărâre judecătorească (a se vedea Decizia nr. 333 din 3 decembrie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 95 din 17 februarie 2003), nici instanțelor judecătorești nu le este permis să instituie/ modifice/ completeze/abroge norme de reglementare primară. De asemenea, instanțelor judecătorești nu le este permis să realizeze controlul de constituționalitate (Decizia nr. 838 din 27 mai 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 461 din 3 iulie 2009), să nesocotească deciziile Curții Constituționale (Decizia nr. 1.222 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial

1.3. Principiul pluralismul politic

Constituția din 1991, spre deosebire de cea din 1923, a înscris aceste valori în cadrul principiilor generale care guvernează statul român, acordându-le valoare constituțională.

O Constituție democratică are la bază principiul pluralismului politic. Acesta reprezintă o garanție a democrației constituționale, asigură egalitatea de șanse a tuturor partidelor politice și contribuie, deopotrivă, la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor, cu respectarea unor importante principii care trebuie să le călăuzească activitatea²⁴.

Partidele politice constituie forme de asociere ale cetățenilor care au un regim constituțional și legal special, determinat de scopul acestora, eminent politic, definit în esență de art. 8 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia partidele politice contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației. Partidele politice au, așadar, un important rol în transpunerea valorilor naționale și a democrației din concepte teoretice și abstracte într-un proces practic decizional, în beneficiul cetățenilor. Exprimarea voinței politice a membrilor partidului și realizarea acesteia au loc în procesul electoral, fiecare partid având, de principiu, vocația guvernării²⁵.

Partidele politice, având ca obiective promovarea valorilor și intereselor naționale, a pluralismului politic, contribuția la formarea opiniei publice, participarea la alegeri și în constituirea unor autorități publice, trebuie să fie primele subiecte de drept care să tindă la stabilirea unei depline conformități cu legea²⁶.

1.4. Principiul neretroactivității legilor

Principiul neretroactivității legii civile este un element component al conceptului de securitate juridică, expres reglementat prin Constituția din 1991.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a observat că, până la intrarea în vigoare a Constituției din 1991, principiul neretroactivității legii era înscris, în materie civilă, numai în art. 1 din Codul civil – „*Legea dispune numai pentru viitor; ea nu are putere retroactivă*” –, astfel încât, nefiind un principiu constituțional, doctrina și jurisprudența au decis constant că acesta constituia o

al României, Partea I, nr. 864 din 22 decembrie 2008, Decizia nr. 206 din 29 aprilie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 350 din 13 iunie 2013, și Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018) ori să verifice oportunitatea emiterii actelor legislative/administrative (Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017, și Decizia nr. 757 din 23 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 15 ianuarie 2018).

²⁴ Decizia nr. 2 din 30 iunie 1992, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 165 din 16 iulie 1992.

²⁵ Decizia nr. 517 din 6 iulie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 879 din 9 noiembrie 2017, paragrafele 15 și 16.

²⁶ Decizia nr. 517 din 6 mai 2004, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 538 din 16 iunie 2004.

regulă de interpretare obligatorie pentru judecător, dar nu îl obliga pe legiuitor, care putea dispune și altfel. După intrarea în vigoare a Constituției din anul 1991, neretroactivitatea a devenit un principiu constituțional și deci nici legiuitorul nu poate adopta acte cu încălcarea lui. Suntem în prezența unei reguli imperative de la care nu se poate deroga în materie civilă. Chiar și în ipoteza în care legiuitorul ar dori în mod justificat să înlăture sau să atenueze unele situații nedrepte, el nu poate realiza acest lucru prin intermediul unei legi care să aibă caracter retroactiv, ci trebuie să caute mijloacele adecvate care să nu vină în contradicție cu acest principiu constituțional. Consecințele înscrierii principiului neretroactivității în Constituție sunt foarte severe și probabil, tocmai de aceea, soluția aceasta nu se întâlnește în foarte multe țări, dar, în același timp, ridicarea la rangul de principiu constituțional se justifică prin faptul că asigură în condiții mai bune securitatea juridică și încrederea cetățenilor în sistemul de drept, precum și datorită faptului că blochează nesocotirea separației dintre puterea legislativă, pe de o parte, și puterea judecătorească sau cea executivă, pe de altă parte, contribuind în acest fel la consolidarea statului de drept²⁷.

După consacrarea constituțională din 1991 a principiului neretroactivității legii, singura excepție permisă de art. 15 alin. (2) din Constituție de la acest principiu o reprezintă legea penală sau contravențională mai favorabilă.

2. Dreptul internațional

Un element de noutate față de Constituția din 1923 este reglementarea raporturilor dintre dreptul intern și cel internațional chiar prin textul Constituției din 1991.

Astfel, art. 11 alin. (2) din Constituția din 1991 stabilește că tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern, în timp ce art. 20 prevede că dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte, iar dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate, potrivit art. 20 alin. (2) din Constituție, reglementările internaționale.

În acest context, trebuie să reținem că România a ratificat Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale²⁸ și a receptat întreaga jurisprudență a Curții de la Strasbourg, care este invocată atât de instanțele cu competență generală, cât și de Curtea Constituțională.

²⁷ Decizia nr. 9 din 7 martie 1994, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 326 din 25 noiembrie 1994.

²⁸ Legea nr. 30/1994 privind ratificarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și a protocoalelor adiționale la această convenție, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 135 din 31 mai 1994.

Stabilind obligativitatea interpretării drepturilor și libertăților cetățenilor în concordanță cu tratatele internaționale la care România este parte, legiuitorul constituant a impus în mod implicit un nivel de protecție constituțională a drepturilor și libertăților fundamentale cel puțin la nivelul celui prevăzut în actele internaționale. Se conferă, astfel, dreptului sau libertății prevăzute în cuprinsul Constituției o interpretare în consonanță cu tratatul internațional, cu alte cuvinte, o interpretare care dezvoltă în mod evolutiv conceptul constituțional²⁹.

3. Drepturi/libertăți fundamentale

Un prim aspect pe care nu putem să îl omitem este faptul că Legea fundamentală din 1991, ca și cele din 1866 și 1923, cuprinde un catalog de drepturi și libertăți, care face parte integrantă din Constituție, alături de partea dedicată organizării și funcționării instituțiilor statului. Rezultă, așadar, că structura Constituției din 1991 păstrează această tradiție începută din 1866 (de altfel, menținută și de Constituțiile din 1938, 1948, 1952 și 1965).

Constituția din 1923 a consacrat dreptul la viață, libertatea conștiinței, libertatea învățământului, libertatea presei, libertatea de exprimare, libertatea religioasă, libertatea întrunirilor, libertatea de asociaere, egalitatea în fața legii, libertatea individuală, legalitatea incriminării, accesul la justiție, inviolabilitatea domiciliului, dreptul de proprietate privată, secretul corespondenței sau dreptul de petiționare. Acest întreg catalog de drepturi și libertăți a fost preluat în Constituția din 1991 și îmbogățit cu noi drepturi și libertăți, precum dreptul la integritatea fizică și psihică, dreptul la apărare, libera circulație, viața intimă, familială și privată, dreptul la informație, dreptul la învățătură, dreptul la ocrotirea sănătății, dreptul la muncă și protecția socială a muncii, dreptul la grevă, dreptul la moștenire, dreptul la un nivel de trai decent, protecția familiei, a copiilor și a tinerilor, protecția persoanelor cu handicap sau dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică.

Trebuie să menționăm că preluarea din Constituția din 1923 nu a fost una mimetică, ci conținutul drepturilor și libertăților respective a fost adaptat, modificat sau completat cu noile exigențe ale timpului. Spre exemplu, egalitatea în fața legii era distinct reglementată pentru femei și bărbați atunci când viza drepturile politice. Mai mult, criteriile de nediscriminare au fost extinse, ele vizând rasa, naționalitatea, etnia, limba, religia, sexul, opiniile, apartenența politică, averea sau originea socială. Un alt drept fundamental redimensionat și supus exigențelor sfârșitului de secol XX a fost libertatea individuală, legiuitorul constituant fiind mult mai explicit și mai exact în reglementarea procedurală a acestui drept.

Prin revizuirea Constituției în 2003 au fost reglementate noi drepturi și libertăți fundamentale, precum: accesul la cultură, dreptul la un mediu sănătos sau

²⁹ Decizia nr. 64 din 24 februarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 286 din 28 aprilie 2015, paragraful 23.

libertatea economică, întregindu-se, astfel, catalogul drepturilor și libertăților fundamentale.

De asemenea, observăm că acest catalog nu cuprinde o enumerare limitativă a drepturilor și libertăților fundamentale. Astfel, Curtea Constituțională a reținut că „art. 21–52 din Constituție cuprind numai o enumerare a drepturilor și libertăților fundamentale, fără ca aceasta să însemne că drepturile și libertățile fundamentale sunt limitate la acest catalog. Acestea sunt drepturile și libertățile calificate ca fiind fundamentale, deci cele numite/nominalizate în mod expres. Prin urmare, în măsura în care un text constituțional cuprinde o valoare supremă de natură constituțională, care reprezintă în sine un principiu director și/sau un drept/o libertate fundamentală, calificată ca atare de Curtea Constituțională, catalogul cuprins în titlul II al Constituției se modelează în consecință”³⁰.

4. Autorități și instituții publice

4.1. Parlamentul

4.1.1. Structura bicamerală a Parlamentului

Atât Statutul dezvoltător al lui Cuza din 1864, cât și Constituțiile din 1866 și 1923 reglementau structura bicamerală a Parlamentului. Constituțiile din 1948, 1952 și 1965 suprimă bicameralismul, însă Constituția din 1991 îl consacră din nou³¹.

În cei peste 30 de ani de existență a Constituției au existat și încercări de modificare a sistemului bicameral. Astfel, în cursul anului 2009, Președintele României, în temeiul art. 90 din Constituție, a cerut poporului să își exprime, prin referendum, voința cu privire la posibilitatea trecerii la un Parlament unicameral. Rezultatul referendumului național din 22 noiembrie 2009, inițiat de Președintele României și confirmat de Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 37 din 26 noiembrie 2009³², a arătat dorința corpului electoral de a se trece la un Parlament unicameral, 72,31% dintre voturile valabil exprimate fiind „pentru”.

Ca urmare a acestui rezultat obținut într-un referendum consultativ, Președintele României, la propunerea Guvernului, a inițiat un proiect de lege de modificare a Constituției, prin care se prevedea organizarea Parlamentului ca unul unicameral.

Curtea Constituțională s-a pronunțat în temeiul art. 146 lit. a) teza a doua din Legea fundamentală asupra proiectului de lege de modificare a Constituției³³ și, deși nu a constatat încălcarea limitelor de revizuire a Constituției prin faptul că se propunea trecerea la un Parlament unicameral, a subliniat că modificarea propusă reprezintă exclusiv o opțiune politică, asupra căreia se vor pronunța participanții la

³⁰ Decizia nr. 464 din 18 iulie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 646 din 18 iulie 2019, paragraful 46.

³¹ Trebuie menționat că, în cadrul dezbaterilor din Constituuantă, a existat și o propunere în sensul unui Parlament unicameral, propunere care însă a fost respinsă, optându-se pentru sistemul bicameral.

³² Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 923 din 30 decembrie 2009.

³³ Decizia nr. 799 din 17 iunie 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 440 din 23 iunie 2011.

procedura de revizuire a Constituției, însă nu trebuie ignorate, în exprimarea acestei opțiuni, tradiția statului român și avantajele pe care le oferă o structură bicamerală a Parlamentului în raport cu cea unicamerală. Curtea a subliniat că, în mod tradițional, Parlamentul României a avut o structură bicamerală. Această structură a forului legiuitor, consacrată în anul 1864 prin Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris al domnitorului Alexandru Ioan Cuza, a continuat să existe sub imperiul Constituțiilor din 1866, 1923 și 1938, fiind întreruptă doar în perioada regimului comunist, când reprezentanța națională era unicamerală – Marea Adunare Națională. După Revoluția din decembrie 1989, prin Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României³⁴, act în baza căruia s-au organizat alegerile din luna mai 1990, a fost reintrodusă formula bicameralismului. Constituția din 1991 a preluat, cu unele modificări, această structură a Parlamentului, menținută cu prilejul revizuirii Legii fundamentale din anul 2003. Modificarea textelor incidente în materie, realizată cu prilejul revizuirii, a vizat doar trecerea la un sistem de bicameralism funcțional³⁵.

Curtea a subliniat că atât tradiția care, fiind legată de ființa statului român, îl definește și îl reprezintă, cât și avantajele sistemului bicameral constituie puternice motive de reflecție cu prilejul opțiunii pentru una dintre cele două formule: unicameralism sau bicameralism.

Ca urmare, această încercare de revizuire a Constituției a fost abandonată, prin respingerea definitivă a acestui proiect de lege de către Camera Deputaților la data de 21 mai 2013.

Astfel, putem observa că tradiția constituțională a unui stat constituie un reper în organizarea sa instituțională, iar îndepărtarea de la tradiție trebuie să fie justificată în mod obiectiv și rezonabil, tocmai pentru a nu se ajunge la forme anacronice sau exotice de organizare instituțională. Așadar, îndepărtarea de la tradiție nu se poate face sub impulsul momentului sau datorită unor interese de moment.

4.1.2. Inviolabilitatea mandatului parlamentar

Constituția din 1991 reglementează principiul inviolabilității mandatului parlamentar. Astfel, deputații și senatorii pot fi urmăriți și trimiși în judecată penală

³⁴ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 35 din 18 martie 1990.

³⁵ Curtea a mai observat în decizia citată că avantajele pe care structura bicamerală a forului legiuitor le prezintă sunt evidente. Astfel, se evită concentrarea puterii în Parlament, întrucât Camerele acestuia se vor împiedica reciproc să devină suport al unui regim autoritar. Totodată, se asigură dezbateri și un cadru de analiză succesivă a legilor de către două corpuri diferite ale forului legiuitor, ceea ce oferă o mai mare garanție a calității actului legislativ. Adoptarea legilor în cadrul unui Parlament unicameral se face după mai multe „lecturi” succesive ale unui text, însă, fiind realizate de același corp legiuitor, lecturile pot deveni o formalitate artificială sau pot fi suprimate din rațiuni de urgență. Bicameralismul determină ca a doua lectură a legii să se facă, întotdeauna, de o altă adunare, ceea ce este de natură să determine o percepție critică accentuată. Se oferă astfel oportunitatea unei mai bune cooperări critice, a dezbaterii comune și colective de luare a deciziilor, conferindu-se amploare formării voinței statului parlamentar. În plus, bicameralismul minimizează riscul dominației majorității, favorizând dialogul dintre majoritățile din cele două Camere, precum și dintre grupurile parlamentare. Cooperarea și supervizarea legislativă sunt extinse în acest mod, demonstrându-se astfel că sistemul bicameral este o formă importantă a separației puterilor, care nu funcționează doar între puterile legislative, executivă și judecătorească, ci și în interiorul celei legislative.

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. În caz de infracțiune flagrantă, deputații sau 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 teme pentru reținere, va dispune imediat revocarea acestei măsuri.

Prin același proiect de lege de revizuire a Constituției din anul 2011 s-a încercat **eliminarea inviolabilității** parlamentare, ca formă a imunității parlamentare.

Examinând această propunere, în raport cu dispozițiile art. 152 din Constituție (care reglementează limitele revizuirii Constituției), Curtea, prin Decizia nr. 799 din 17 iunie 2011³⁶, a constatat că *actuala* reglementare a imunității parlamentare, sub cele două forme ale sale, respectiv lipsa răspunderii juridice pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului și inviolabilitatea parlamentarului, **continuă tradiția statului român ale cărei baze au fost puse încă din anul 1864**. Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris prevedea în acest sens, la art. VII, că membrii Adunării Ponderatrice, ca de altfel și membrii Adunării Elective, se bucură de „neviolabilitate”, ei neputând fi arestați sau judecați pe timpul sesiunii parlamentare, cu excepția flagrantului, și numai după ce Adunarea a autorizat urmărirea. Instituția imunității parlamentare a fost preluată și întărită de Constituțiile următoare, cu excepția celor din perioada dictaturii comuniste. Curtea a observat că Constituția României din 1991 a consacrat din nou instituția imunității parlamentare, **abolită practic în perioada 1948–1989**, aceasta căpătând o reglementare de principiu în acord cu constituțiile statelor europene, influențate îndeosebi de modelul francez, care reglementează distinct lipsa răspunderii juridice și inviolabilitatea.

Prin urmare, în evaluarea propunerilor de revizuire a Constituției, putem observa că instanța constituțională face recurs la tradițiile constituționale ale statului nu numai pentru a-și legitima decizia, dar și pentru a demonstra raționalitatea și justețea soluției legislative adoptate prin Constituția din 1991. Așadar, valorizarea tradiției nu se impune doar ca o anterioritate istorică, ci și ca un demers juridic pe care se fundamentează dezvoltarea constituțională a statului.

4.2. Reînființarea Curții de Conturi

Curtea de Conturi a fost reglementată în cadrul instituțional românesc în anul 1864 (Legea din 24 ianuarie 1864), iar Constituțiile din 1866 și 1923 au ridicat-o și au menținut-o la rang constituțional. A fost apoi desființată prin Constituția din 1948 și readusă la rang constituțional prin Constituția din 1991.

³⁶ Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 440 din 23 iunie 2011.

Prin rolul său, Curtea de Conturi face parte din instituțiile fundamentale ale statului, activitatea sa fiind indispensabilă asigurării suportului financiar al funcționării tuturor organelor statului. Natura Curții de Conturi de instituție fundamentală a statului este deopotrivă subliniată de statutul constituțional al acesteia, ca și de faptul că organizarea și funcționarea sa, adică regimul său juridic, se reglementează prin lege organică³⁷.

4.3. Reînființarea Consiliului Legislativ

Art. 76 din Constituția din 1923 prevedea că „*Se înființează un Consiliu legislativ, a cărui menire este să ajute în mod consultativ la facerea și coordonarea legilor, emanând fie dela puterea executivă, fie din inițiativă parlamentară, cât și la întocmirea regulamentelor generale de aplicarea legilor.*

Consultarea Consiliului legislativ este obligatorie pentru toate proiectele de legi, afară de cele cari privesc creditele bugetare; dacă însă, într-un termen fixat de lege, Consiliul legislativ nu-și dă avizul său, Adunările pot proceda la discutarea și aprobarea proiectelor.

O lege specială va determina organizarea și modul de funcționare al Consiliului legislativ”.

Acest Consiliu a fost desființat în 1948 și nu a mai cunoscut o consacrare la nivel constituțional până în anul 1991, când, prin art. 79 din Constituția din 1991, se reînființează ca organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care ține evidența oficială a legislației României și avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. Importanța Consiliului Legislativ a fost subliniată de Curtea Constituțională în jurisprudența sa, sens în care s-a referit la natura constituțională a avizului Consiliului și la necesitatea solicitării acestuia în procesul de inițiere a actelor normative de reglementare primară, ca cerință de rang constituțional.

Astfel, Curtea Constituțională a subliniat că avizul Consiliului Legislativ este unul deosebit de important pentru că observațiile formulate au drept finalitate sistematizarea, unificarea și coordonarea întregii legislații, astfel că acesta trebuie să fie solicitat în prealabil adoptării actului normativ. Urmărirea și implementarea cerințelor impuse de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative asigură coerența întregului sistem de drept, iar Consiliul Legislativ este cel care, în mod primar, realizează această activitate. Consiliului Legislativ are obligația de a contribui la asigurarea coerenței și unificării legislației³⁸. Avizul Consiliului Legislativ este de natură să contribuie la unitatea și coerența textului actului normativ care

³⁷ Decizia nr. 544 din 28 iunie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 568 din 30 iunie 2006.

³⁸ Decizia nr. 304 din 4 mai 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 520 din 5 iulie 2017, paragraful 27.

urmează să fie adoptat, astfel că art. 79 alin. (1) din Constituție nu se poate interpreta decât în sensul că solicitarea avizului trebuie să fie anterioară adoptării actului normativ vizat³⁹.

4.4. Controlul de constituționalitate

Controlul de constituționalitate consacrat prin Constituția din 1991 nu constituie o noutate pentru România, ținând seama de faptul că acesta a fost exercitat încă din anii 1911–1912.

Reglementarea controlului de constituționalitate prin Constituția din 1991 exprimă atașamentul la tradițiile constituționale ale poporului român. Acest control era stipulat în art. 103 din Constituția din 1923, fiind exercitat de Curtea de Casație în secțiuni-unite. Merită menționat că această reglementare din 1923 este la rândul ei continuarea unei anteriorități, întrucât controlul de constituționalitate a fost consacrat mai întâi pe cale pretoriană în 1912, în faimosul proces al tramvaielor în care Tribunalul Ilfov, în primă instanță, a declarat prin Hotărârea nr. 919 din 2 februarie 1912 neconstituționalitatea unei preținse legi interpretative din 18 decembrie 1911, soluție confirmată de Curtea de Casație prin Decizia nr. 261 din 16 martie 1912. România, ca atare, a fost printre cele mai avansate state ale timpului care au adoptat ideea de control de constituționalitate.

Ceea ce reprezintă o noutate este adoptarea modelului european de control al constituționalității, în care acest control este realizat de o instanță specializată, și anume Curtea Constituțională.

Dezbaterile în Constituantă în privința înființării Curții Constituționale au fost tumultuoase, pentru că această autoritate de jurisdicție constituțională părea „exotică” atât în gândirea și practica sistemului nostru politic și juridic, cât și în cultura noastră democratică tradițională. O parte semnificativă dintre membrii Constituantei s-au opus cu vehemență din lipsa unei informări adecvate cu privire la modul de funcționare a statului de drept în democrațiile consolidate. Oponenții introducerii acestei autorități în ansamblul autorităților publice erau dominați de teoria și mentalitatea tradițională a secolelor XVIII–XIX a suveranității „infașibile” a autorității legislative în care statul legalist și legea erau sacre și imutabile. Spre exemplu, un venerabil membru al Partidului Național Liberal a clamat în Constituantă că „Instituția cea mai dăunătoare, cea mai nedemocratică, cea mai primejdioasă și cea mai arbitrară, din păcate, este Curtea Constituțională”. După explicațiile oferite de liderii politici și experții din grupurile parlamentare majoritare, Adunarea Constituantă a aprobat, cu majoritate de voturi, reglementarea acestei cu totul noi instituții de control al constituționalității legilor, cu anumite nuanțări și limite care mai conservau ideea „atoputerniciei Parlamentului” în adoptarea legilor. Ironia vieții a fost că unul sau poate chiar mai mulți combatanți, după opoziția înverșunată din Constituantă și care a/au votat și împotriva existenței Curții Constituționale, a fost numit/au fost numiți judecător/judecători la Curtea Constituțională.

³⁹ Decizia nr. 221 din 2 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 594 din 7 iulie 2020, paragraful 62.

Evident că legiuitorul constituent original din 1991 și-a însușit modelul european de control al constituționalității legilor, iar revizuirea Constituției din 2003 a reconfigurat și a extins atribuțiile Curții. Totodată, independența Curții Constituționale în raport cu toate autoritățile publice reprezintă o exigență instituțională necesară pentru garantarea supremației Constituției. Acest model, care este caracteristic Europei contemporane, s-a extins în statele europene mai ales după Cel de-Al Doilea Război Mondial, în virtutea adoptării unor Constituții noi sau revizuite.

Constituția din 1991 a optat pentru modelul european de control de constituționalitate, care dă în competența unei instanțe specializate judecarea cauzelor ce privesc constituționalitatea, instanță situată în afara organizării puterilor statului. Particularitatea curților constituționale europene constă în aceea că sunt autorități publice distincte de oricare dintre puterile statului cunoscute tradițional în cadrul democrației constituționale – legislativă, executivă și judecătorească –, justiția constituțională reprezentând, așadar, o activitate specializată, diferită de cea specifică autorității judecătorești și exercitată independent de toate celelalte puteri statale. Controlul de constituționalitate este înscris în prevederile Legii fundamentale, ca o garanție esențială a respectării drepturilor și principiilor fundamentale într-un stat de drept. Esența controlului de constituționalitate constă în verificarea compatibilității dintre legi (înainte de promulgare și/sau după intrarea lor în vigoare) și ordonanțe, pe de o parte, și normele fundamentale sau convenționale, pe de altă parte, astfel că instanța de contencios constituțional examinează în drept, și nu în fapt, o reglementare legală în sensul conformității ei cu prevederile Constituției⁴⁰.

4.5. Înființarea instituției Avocatul Poporului

Avocatul Poporului îndeplinește un **rol esențial** în protecția drepturilor omului⁴¹. Legiuitorul constituent a reglementat instituția Avocatul Poporului distinct și în afara celor trei puteri – legislativă, executivă și judecătorească –, cu menirea de a sprijini realizarea echilibrului puterilor în stat, în beneficiul persoanelor fizice, al drepturilor acestora pe care Avocatul Poporului este chemat să le apere⁴². Nu există standarde europene vizând statutul *Ombudsman*-ului⁴³, iar reglementarea unui regim strict al incompatibilităților pentru ocuparea funcției de Avocat al Poporului constituie o garanție a independenței Avocatului Poporului⁴⁴.

⁴⁰ Decizia nr. 302 din 27 martie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 361 din 29 mai 2012.

⁴¹ Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 246 din 7 aprilie 2014, paragraful 182.

⁴² Decizia nr. 77 din 30 ianuarie 2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 198 din 13 martie 2019, paragraful 71.

⁴³ Decizia nr. 77 din 30 ianuarie 2019, paragraful 81.

⁴⁴ Decizia nr. 455 din 29 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 666 din 6 iulie 2021, paragraful 54.

În considerarea importanței instituției Avocatul Poporului într-un stat de drept, corelativ cu dezvoltarea instrumentelor de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale, prin revizuirea Constituției în anul 2003 au fost aduse o serie de modificări și completări față de redactarea inițială a textelor constituționale de referință, de natură să consolideze instituția Avocatul Poporului, dar și să recunoască evoluția acesteia. Astfel, a fost stabilit un mandat mai lung al Avocatului Poporului (de la 4 la 5 ani), s-a lărgit sfera persoanelor protejate prin activitatea sa (stabilindu-se că Avocatul Poporului apără drepturile și libertățile persoanelor fizice, nu doar pe cele ale cetățenilor, cum prevedea reglementarea inițială), i-au fost oferite noi instrumente juridice pentru realizarea rolului său constituțional (posibilitatea de a sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea legilor înainte de promulgare, precum și posibilitatea de a sesiza direct Curtea Constituțională cu privire la excepții de neconstituționalitate a legilor și a ordonanțelor). Funcția de adjunct al Avocatului Poporului a dobândit consacrare constituțională.

Astfel, apărarea drepturilor omului este asigurată, alături de Curtea Constituțională, și de Avocatul Poporului, ambele autorități dispunând, în acest sens, de mijloace diferite, dar convergente. Dacă instanța constituțională pronunță decizii obligatorii, Avocatul Poporului promovează și face demersuri pentru a ajunge la judecata Curții Constituționale prin formularea de obiecții sau excepții de neconstituționalitate.

Prin urmare, observăm că, pe lângă instituțiile care au o anumită tradiție în istoria constituțională a României, Constituția din 1991 a reglementat și instituții noi, care își găsesc sorginea în dreptul european. Mesajul Constituției din 1991 nu se limitează, așadar, la o preluare strictă a instituțiilor existente anterior în spațiul nostru constituțional, ci are în vedere și reglementarea unor noi instituții care să permită funcționarea statului în concordanță cu exigențele statului de drept modern.

5. Aderarea la Uniunea Europeană

Revizuirea Constituției din anul 2003 a constituit un moment de cotitură în istoria constituțională a României, fiind introduse dispoziții constituționale exprese referitoare la aderarea României la Uniunea Europeană și Tratatul Atlanticului de Nord. De asemenea, au fost reglementate expres prioritatea de aplicare a actelor obligatorii ale Uniunii Europene, precum și obligația instituțiilor statului de a garanta aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul de aderare.

Putem afirma că astfel se continuă efortul național de racordare la sistemul de valori europene după ce România a ratificat Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, tratat care constituie un reper în interpretarea și aplicarea drepturilor și libertăților fundamentale.

Aderarea la Uniunea Europeană, odată realizată, implică o serie de consecințe care nu s-ar putea produce fără o reglementare corespunzătoare, de rang constituțional. Prima dintre aceste consecințe impune integrarea în dreptul intern a

acquis-ului comunitar, precum și determinarea raportului dintre actele normative ale Uniunii Europene și legea internă. Consecința aderării pleacă de la faptul că statele membre ale Uniunii Europene au înțeles să situeze acquis-ul comunitar – tratatele constitutive ale Uniunii Europene și reglementările derivate din acestea – pe o poziție intermediară între Constituție și celelalte legi, atunci când este vorba despre acte normative europene obligatorii⁴⁵. Curtea a mai statuat că art. 148 din Constituție nu atribuie dreptului Uniunii Europene prioritate de aplicare față de Constituția României⁴⁶.

Constituția cuprinde, în mod implicit, o clauză de conformare a legilor interne cu actele Uniunii Europene⁴⁷. Totuși, prioritatea de aplicare nu trebuie percepută în sensul înlăturării sau desconsiderării identității constituționale naționale, ca garanție a unui nucleu identitar de fond al Constituției României, care nu trebuie relativizată în procesul integrării europene. În virtutea acestei identități constituționale, Curtea Constituțională este abilitată să asigure supremația Legii fundamentale pe teritoriul României.⁴⁸

Curtea a mai statuat că „folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate, ca normă interpusă celei de referință, implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție a Uniunii Europene și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției – unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate”⁴⁹. Această jurisprudență face posibilă valorizarea actelor obligatorii ale Uniunii Europene în cadrul controlului de constituționalitate.

IV. Concluzii

În concluzie, putem afirma că avem o tradiție constituțională cu unele elemente de originalitate. De asemenea, au existat preluări și adaptări ale acestor elemente în condițiile istorice ale organizării și reorganizării statale a României. Remarcăm fenomenul receptării și asimilării unor elemente de constituționalitate europeană în toate constituțiile democratice ale României.

⁴⁵ Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 317 din 12 mai 2003.

⁴⁶ Prin Decizia nr. 390 din 8 iunie 2021, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 612 din 22 iunie 2021, paragraful 83.

⁴⁷ Decizia nr. 64 din 24 februarie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 286 din 28 aprilie 2015, paragraful 32.

⁴⁸ Prin Decizia nr. 390 din 8 iunie 2021, paragraful 81.

⁴⁹ Decizia nr. 668 din 18 mai 2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 487 din 8 iulie 2011.

Constatăm că jurisprudența instanței constituționale are un rol deosebit în dezvoltarea constituționalismului contemporan prin interpretările evolutive ale textelor constituționale adaptate realităților sociale. Rolul jurisprudenței constituționale în consolidarea și dezvoltarea constituțională se realizează prin interpretarea și aplicarea prevederilor constituționale în corelație cu tratatele și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și ale Curții de Justiție a Uniunii Europene prin cele două metode interpretative – originalistă și evolutivă –, interacțiune ce conferă un caracter creativ acestei jurisprudențe care se manifestă ca un sistem deschis în raport cu constituționalismul european. Jurisprudența constituțională receptează și dezvoltă perspective noi de înțelegere a dispozițiilor constituționale în raport cu dinamica realităților sociale dintre sistemul de drept general și legea fundamentală. Această interacțiune se realizează prin procesul de constituționalizare concretizat prin jurisprudența autorităților de jurisdicție constituțională din fiecare stat european, ceea ce conduce astfel la o interactivitate și unitate în sistemul constituțional din spațiul european contemporan.

Constituția din 1991, dar și revizuirea ei au fost ancorate în tradițiile noastre constituționale, dar au recurs și la preluarea unor noi instituții, proceduri și mecanisme corespunzătoare idealurilor Revoluției române din 1989 care au imprimat construcției noului stat și a noului drept deschiderea societății spre cuceririle contemporane ale democrației și ale statului de drept.