STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Anul 13 (69), Nr. 1 **Ianuarie – Martie 2024**

S U M A R

Centenar constituționar

IOAN STANOMIR, Constituţia de la 1866 – o încercare de recitire 7
MARIAN ENACHE, Constituţia din 1991 – preluare sau reinventare a tradiției constituționale? . 33
ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU, Revizuirea constituției: între exigențele dreptului și dezideratele politicului 57

Studii

VERSAVIA BRUTARU, RAUL ALEXANDRU NESTOR, Prescripția răspunderii penale în dreptul național prin prisma Deciziei CJUE C-107/23PPU/Lin din 24 iulie 2023 75
SIMONA FRANGULOIU, NICOLETA-ELENA HEGHEȘ, Condițiile de detenție în România între mit și realitate. Motivul refuzului de executare a unor mandate europene de arestare emise de autoritățile române (I) 109

Note de lectură

La Criminologie, Alain Bauer et Christophe Soullez, First Editions, Wiley Publishing, Inc., 2021 (*Aura Preda*) 127

Viaţa ştiiinţifică

Conferința *Narative Criminology* vs *Narrative Victimology*, iulie 2023, Antwerp, Belgia (*Aura Preda*) 133

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 13 (69), nr. 1, p. 1–138, Bucureşti, ianuarie–martie, 2024

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Année 13 (69), N°. 1 **Janvier – Mars 2024**

S O M M A I R E

Centenaire constitutionnel

IOAN STANOMIR, La Constitution de 1866 – une tentative de relecture 7
MARIAN ENACHE, La Constitution de 1991 : reprendre ou réinventer la tradition constitutionnelle ? 33
ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU, Révision de la Constitution : entre les exigences du droit et les souhaits des politiques 57

Études

VERSAVIA BRUTARU, RAUL ALEXANDRU NESTOR, Prescription de la responsabilité pénale en droit national à la lumière de la Décision C-107/23PPU/Lin de la CJUE du 24 Juillet 2023 75
SIMONA FRANGULOIU, NICOLETA-ELENA HEGHEȘ, Les conditions de détention en Roumanie entre mythe et réalité. La principale raison du refus d'exécuter les mandats d'arrêt européens émis par les autorités roumaines (I) 109

Comptes-rendus

La Criminologie, Alain Bauer et Christophe Soullez, First Editions, Wiley Publishing, Inc., 2021 (*Aura Preda*)..... 127

Vie scientifique

Conférence *Narative Criminology* vs *Narrative Victimology*, Juillet 2023, Antwerp, Belgia (*Aura Preda*) 133

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 13 (69), nr. 1, p. 1–138, Bucureşti, ianuarie–martie, 2024

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE

Year 13 (69), No. 1 **January – March 2024**

S U M M A R Y

Constitutional Centennial

IOAN STANOMIR, The Constitution of 1866 – an Attempt at Rereading 7
MARIAN ENACHE, Constitution of 1991 – Takeover or Reinvention of Constitutional Tradition..... 33
ELENA-SIMINA TĂNĂSESCU, Revision of the Constitution: between the Requirements of the Law and the Desideratum of Politics 57

Studies

VERSAVIA BRUTARU, RAUL ALEXANDRU NESTOR, Prescription of Criminal Liability in National Law in Light of CJEU Decision C-107/23PPU/Lin of July 24, 2023..... 75
SIMONA FRANGULOIU, NICOLETA-ELENA HEGHEȘ, Detention Conditions in Romania between Myth and Reality. The main Reason for refusing to Execute European Arrest Warrant issued by the Romanian Authorities 109

Reviews

La Criminologie, Alain Bauer et Christophe Soullez, First Editions, Wiley Publishing, Inc., 2021 (*Aura Preda*)..... 127

Scientific Life

The conference *Narative Criminology* vs *Narrative Victimology*, July 2023, Antwerp, Belgium (*Aura Preda*)..... 133

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 13 (69), nr. 1, p. 1–138, Bucureşti, ianuarie–martie, 2024

CONSTITUŢIA DE LA 1866 – O ÎNCERCARE DE RECITIRE

Prof.univ.dr. Ioan STANOMIR[*]

Abstract: *The purpose of this paper is to provide for a new, fresh look into the 1866 Romanian constitution: drawing on a long tradition of legal and political studies this rereading aims at uncovering the background responsible for its shaping, as well as the main challenges related to its enforcement, for almost half a century. The 1866 constitution thus becomes a pivotal point in the long conversation about law, liberty and individual rights, pointing to the future of the 20th century, with its terrible legacy of authoritarianism and democratic backsliding.*

Key words: *Rule of law; Constitution; Constitutionalism.*

Intenţia acestui studiu este aceea de a schiţa, pe de o parte, itinerariul naşterii ideilor constituţionale care triumfă la 1866, şi de a indica, pe de altă parte, liniile generale ale regimului politic care se naşte o dată cu legea fundamentală.

Ipoteza de la care porneşte abordarea de faţă insistă pe continuitatea unui întreg proiect de modernizare juridică şi politică. Făcând apel la paradigma de interpretare a împrumutului constituţional, cercetarea actuală vizează să redea constituţia de la 1866 unui context european şi naţional, în egală măsură.

Abordarea pe care o propunem respinge excepţionalismul constituţional românesc. Principatele sunt parte din seria mai largă de naţiuni ce experimentează schimbări radicale în secolul al XIX-lea. Imitaţia ca vehicol al occidentalizării este preferată în ţările periferice, ce resimt trauma propriei lor marginalităţi şi înapoieri.

Din acest punct de vedere, alegerile de la 1866 nu sunt bovarice, ci pragmatice. Profilul pe care elitele îl preferă este unul familiar epocii. Trecerea de la radicalismul revoluţionar al anului 1848 la moderaţia compromisului de la 1866 este cât se poate de semnificativă. Iar cerinţele Adunărilor ad-hoc de la 1857 au rolul de placă turnantă.

Regimul care se va constitui la 1866 va fi unul al parlamentarismului imperfect, nu foarte diferit în maniera sa de dezvoltare de cel al altor naţiuni periferice, precum Italia, Spania sau Grecia. Formula de alterare a parlamentarismului clasic conduce, în mod natural, la primatul puterii executive. Cabinetele creează adunările, în vreme ce Suveranul este factorul decisiv în clipele alternanţei la putere.

---

[*] Facultatea de Ştiinţe Politice a Universităţii din Bucureşti; ioan.stanomir@unibuc.ro.

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 13 (69), nr. 1, p. 7–32, Bucureşti, ianuarie–martie, 2024

DOI: 10.59277/SCJ.2024.1.01

Constituţia de la 1866 durează, cu amendări mai mult sau mai puţin semnificative, până la 1917. Adoptarea votului universal şi acceptarea principiului exproprierii marchează finalul epocii analizate aici. Ceea ce urmează este un alt capitol, dominat de plăcile tectonice ale intervalului postbelic. În trei decenii, parlamentarismul imperfect avea să fie înlocuit de monarhia autoritară, inaugurând era autocraţiilor.

Constituţia de la 1866 nu este un accident

O influentă şcoală de interpretare, al cărei exponent ilustru este Nicolae Iorga, a citit constituţia de la 1866 ca pe un accident ce a întrerupt linia de evoluţie organică a organizării statale în Principate. În acord cu această lectură, constituţia de la 1866 este, spre a relua caricaturizând o formulă clasică, doar o formă fără fond, o structură importată şi copiată în grabă, fără nici o legătură cu tendinţele locale ce au precedat-o[1].

O asemenea lectură, ce insistă pe evoluţia organică, ignoră provocările ce anunţă anul 1866. Departe de a fi un accident, constituţia de la 1866 este culminaţia unui proces laborios de alcătuire a unui întreg vocabular şi repertoriu constituţional. Legea fundamentală de la 1866 duce mai departe promisiunile a decenii de încercări de reformă.

Iată de ce genealogia constituţiei de la 1866 este aproape la fel de importantă ca şi analiza naturii regimului politic. O asemenea cercetare genealogică ne permite să evidenţiem continuitatea alegerilor care vor sfârşi prin a se impune. Studiul diacronic luminează parcursul ideilor şi al formelor constituţionale.

Contribuţiile lui I.C. Filitti au impus această paradigmă de interpretare. Analiza izvoarelor constituţiei de la 1866 devine ocazia de a recupera sursele din care se inspiră textul primei noastre constituţii. Ceea ce se conturează este un autentic bloc al tradiţiei constituţionale, bloc de care ţine şi textul de la 1866. Minuţiozitatea cu care I.C. Filitti inventariază textele conduce la abandonarea locului comun ce face din constituţia de la 1866 un împrumut croit în grabă, un simplu calc al constituţiei belgiene de la 1831[2].

Linia diacronică este aceea pe care o va îmbrăţişa şi studiul de faţă: anul 1866 este staţia terminus a procesului ce debutează după 1774, iar secvenţele ce anunţă constituţia sunt cele în care se produce maturizarea vocabularului constituţional.

Constituţia de la 1866 nu este un accident pentru că ea se situează în prelungirea unui efort de sincronizare ce se întemeiază pe împrumutul sau transplantul constituţional[3]. Constituţionalismul românesc este unul aspiraţional, în

[1] Nicolae Iorga, *Istoricul constituţiei româneşti*, în *Constituţia de la 1923 în dezbaterea contemporanilor*, Humanitas, 1990, pp. 29–54.

[2] I.C. Filitti, *Izvoarele constituţiei de la 1866*, Tipografia Ziarului „Universul", Bucureşti, 1934.

[3] Pentru o analiză a dinamicii împrumutului constituţional, a se vedea K.L. Schepelle, *Aspirational and aversive constitutionalism: The case for studying cross-constitutional influence through negative models*, în „International journal of constitutional law", Volum 1, no. 2, 2003, Oxford University Press, pp. 296–324.

sensul în care adoptarea instituţiilor occidentale are scop transformarea statului şi a societăţii.

Nu este vorba de un simplu reflex imitativ, ci de ambiţia de a aclimatiza modelele care întruchipează modernitatea. Împrumutul constituţional devine instrumentul care permite, cel puţin teoretic, depăşirea condiţiei periferice. Trecerea de la letargia orientală la organizarea occidentală ar fi fost imposibilă în absenţa unei schimbări de paradigmă. Imitaţia este citită ca alternativă la stagnare.

Principatele nu sunt o excepţie, de vreme ce împrumutul constituţional reprezintă strategia pe care o urmează mai toate naţiunile ce aspiră să se modernizeze. În grade diferite, oricât ar părea de paradoxal, Imperiul Otoman în era reformelor şi Japonia epocii Meiji ilustrează acelaşi tip de raportare.

În ecuaţia acestui constituţionalism aspiraţional, blocul belgo-francez va fi cel cu care se vor identifica opţiunile elitei politice din Principate. Cartele constituţionale de la 1814 şi 1830, alături de legea fundamentală belgiană de la 1831, impun în Europa occidentală tiparul regimului reprezentativ al monarhiei constituţionale.

Ce atrage în această formulă belgo- franceză? Înainte de toate, aliajul de moderaţie şi de libertate politică, ca şi garantarea libertăţilor individuale. Pentru români, constituţionalismul belgo-francez ilustrează propria lor ambiţie de atingere a respectabilităţii europene. Dezideratele politice şi juridice converg în direcţia abolirii arbitrariului şi a întemeierii unui stat al domniei legii.

Prestigiul acestui bloc belgo-francez va creşte, pe măsură ce ne apropiem de anul adoptării constituţiei de la 1866. Confruntarea cu alternativa autocratică a bonapartismului domină intervalul dintre 1859 şi 1866. În cele din urmă, chiar şi incomplet preluat, în forme mutante, constituţionalismul belgo-francez este cel care se va impune.

Constituţia de la 1866 nu este, aşadar, un accident. Ea se află la intersecţia a două linii diacronice: căutarea elitelor locale se suprapune peste evoluţia formelor constituţionale însele. Maturizarea viziunii românilor despre viitorul lor constituţional este efectul aculturaţiei juridice. Împrumutul şi transplantul legal construiesc o nouă identitate colectivă[4].

Geneza vocabularului constituţional şi emanciparea naţională

În această preistorie a constituţiei de la 1866 maturizarea vocabularului constituţional acompaniază eforturile de emancipare naţională. Constituţionalismul aspiraţional din Principate este reflexul natural al tendinţei de constituire a unei identităţi care să respingă atât suzeranitatea otomană cât şi protectoratul rusesc[5].

Remarcabil este acest fenomen de accelerare al istoriei. Dacă debuturile procesului de reflecţie al elitelor locale pot fi plasate în epoca de după 1774, în

[4] Pentru o analiză diacronică a transplantului constituţional, Manuel Guţan, *Transplant constituţional şi constituţionalism în România modermă, 1802–1866,* Hamangiu, Bucureşti, 2013.

[5] Sintagma de „constituţionalism aspiraţional" este inspirată de lucrarea citată a lui K.L. Schepelle.

intervalul de elaborare al proiectelor şi memoriilor de reformă, despărţirea de vechiul regim fanariot, produsă la 1821/1822, o dată cu restaurarea domniilor pământene, este punctul de inflexiune al evoluţiei ce culminează la 1866[6].

Oricât de paradoxal, instituirea Regulamentelor Organice reprezintă fundalul pe care se realizează acest fenomen de maturizare conceptuală. Fără a fi o constituţie, în accepţia dată de tradiţia anglo-franceză, Regulamentele îmdeplinesc rolul unei legi fundamentale. Ele au meritul de a fi creionat, pentru prima dată, un tablou al puterilor statului. Separarea executivului de judecătoresc anunţă o altă vârstă, aceea a modernităţii. După cum instituirea unei adunări de stări ce capătă un profil proto-parlamentar este un alt semn al acestor mutaţii regulamentare[7].

În egală măsură, Regulamentele reprezintă reperul în funcţie de care se va defini, polemic, tradiţia constituţională de până la 1866. Căci Regulamentele întruchipează cele două stigmate denunţate de elitele ce îmbrăţişează sincronizarea occidentală: dependenţa de Rusia şi codificarea privilegiilor aristocratice[8].

Dialogul cu ordinea detestată a Regulamentelor este decisiv în anii care urmează. Generaţia paşoptistă din ambele Principate, indiferent de nuanţele ideologice, este unită de acest deziderat al emancipării naţionale şi al constituţionalizării. Ostilitatea faţă de Rusia este parte din ostilitatea faţă de ordinea politică sprijinită de aceasta. Constituţia ajunge să simbolizeze ruptura de un trecut al subjugării politice şi al arbitrariului monarhic[9].

Datorăm anului 1848 din cele două Principate naşterea constituţiei ca lege fundamentală: paşoptiştii impun, definitiv, rolul central al legii fundamentale în esafodajul naţional. Constituţia este Proclamaţia de la Islaz, dar este şi proiectul de constituţie elaborat de Mihail Kogălniceanu în 1849, pentru Moldova.

Naşterea constituţiei este inseparabilă de un întreg context instituţional şi imagologic. Revoluţia din Valahia pune în scenă un ceremonial al jurământului pe constituţie şi invită pe noii cetăţeni să găsească drumul spre egalitatea în faţa legii. Guvernarea provizorie de la Bucureşti este prima conştientă de necesitatea convocării unei adunări constituante. Scenariul imaginat la 1848 va fi aplicat la 1866.

Şi chiar dacă experimentul revoluţionar este unul de scurtă durată, reverberaţia lui se simte, asemeni unei unde seismice, în intervalul de până la Unire. Exilul şi mai apoi Războiul Crimeii grăbesc un proces de introspecţie colectivă. Se poate observa o treptată moderare a discursului, ca şi acceptarea necesităţii de a organiza statul viitor pe temeliile monarhiei constituţionale ereditare şi ale domniei legii.

---

[6] O analiză a ideilor politice ale epocii, la Vlad Georgescu, *Ideile politice şi iluminismul în Principatele Române,* Editura Academiei R.S.R, Bucureşti, 1972.

[7] Fundalul, la I.C. Filitti, *Frământările politice în Principatele Române, de la 1821 la 1828*, în „Opere", ediţie îngrijită de Georgeta Penelea Filitti, Editura Eminescu, Bucureşti,1985.

[8] la I.C. Filitti, *Principatele Române de la 1828 la 1834. Ocupaţia rusească şi Regulamentele organice*, Institutul de arte grafice „Bucovina", 1934.

[9] O perspectivă asupra mutaţiilor semantice şi instituţionale, în Radu Carp, Ioan Stanomir, Laurenţiu Vlad, *De la „pravilă" la „constituţie". O istorie a începuturilor constituţionale româneşti*, Editura Nemira, Bucureşti, 2002.

Iată de ce, în această serie de preliminarii ce anticipează anul 1866, Adunările ad-hoc sunt placa turnantă: ele sunt laboratorul în care elitele conturează un proiect constituţional în care se recunosc elementele ce triumfă un deceniu mai târziu.

Adunările ad-hoc, cele din urmă adunări de stări de la noi, aşa cum remarca Gh. I Brătianu[10], îşi asumă condiţia unor autentice proto-adunări constituante. Dezbaterile de acum stabilesc privesc nu doar natura regimului politic, ci şi catalogul de drepturi. Cele două adunări trasează arhitectura edificiului. Formulările de acum sunt clasice şi precise. Iar elementele modelului implică apelul la valorile constituţionalismului occidental:

– prinţ străin şi Unirea,
– regim bazat pe separaţia şi echilibrul dintre puteri,
– egalitatea în faţa legii, prin abolirea privilegiilor aristocratice,
– garantarea drepturilor individuale şi eliminarea arbitrariului statului.

În această serie istorică ce anticipează anul 1866 perioada ce urmează Convenţiei de la Paris este una esenţială şi decisivă. Căci 1858 este o bornă care nu poate fi ignorată în analiza diacronică a constituţionalismului autohton: legea fundamentală acordată Principatelor de puterile garante marchează sfârşitul vechiului regim, codificând, pentru prima dată, egalitatea în faţa legii. Dincolo de ambiguităţile ei, ce permit citirea ei simultan ca un document instituind regimul parlamentar şi ordinea guvernării de către Domn, Convenţia deschide drumul care se va închide la 1866. Uniunea reală devenită Uniune personală prin dubla alegere lasă locul deplinei unificări administrative. Centralizarea, iar nu opţiunea policentrică, se impune în Principate.

De cel mai efemer dintre organele convenţionale, Comisia centrală de la Focşani, se leagă şi episodul tentativei de a redacta un proiect constituţional: oricât de limitat în impactul său concret, acest proiect va fi, alături de cele redactat la 1866 de Consiliul de Stat, una dintre sursele noii formule constituţionale.

Domnia lui Cuza este, în această ordine a clarificărilor conceptuale, o epocă a confruntărilor şi a polemicilor. Se afirmă acum alternativa cezarică şi bonapartistă la modelul belgo-francez. Schiţată la 1863, prin documentul pe care îl elaborează Cuza, ea capătă forţă juridică la 1864, o dată cu lovitura de stat.

Aliajul de concentrare a puterilor, bicameralism, consultare plebiscitară şi control constituţional prin organ politic, Senatul, defineşte prima constituţie adoptată de statul român, fără tutela puterilor garante. Trecerea de la regimul parlamentar parţial conturat la unul al preeminenţei puterii executive este scopul ultim al actului de la 2 mai 1864. Epoca de monarhie autoritară va servi, asemeni Regulamentului, ca un reper polemic ce permite delimitarea alternativei. Opţiunea de la 1866 în favoarea unui sistem al moderaţiei se explică prin intenţia de a exorciza demonii cezarici ai lui Cuza. Cât despre Senat, el va fi reinventat ca organ ales pe baze cenzitare, departe de profilul domesticit impuse de domnitor.

---

[10] Panorama istorică, la Gh.I. Brătianu, *Sfatul domnesc şi Adunările de stări în Principatele Române*, Editura Enciclopedică, Bucureşti, 1995.

Un paradox face ca textul care reprezintă punctul de pornire al dezbaterilor constituţionale de la 1866 să fi fost opera Consiliului de Stat apărut la 1864. Detronarea lui Cuza creează premizele îndeplinirii programului de la 1857. Curentul belgo-francez împinge în plan secund alternativa autocratică. Momentul constituţional de acum se naşte pe fundalul acestei rupturi simbolice.

Un moment constituţional şi temele sale

Anul 1866 este un moment constituţional. Mai mult decât toate celelalte ocazii care îl precedă, 1866 poate fi privit ca fiind cel mai aproape de acest tpar conceptual. Este vorba, aşadar, de o etapă în care miza întregii dezbateri este întemeierea unui stat şi a unei naţiuni. Semnificaţia discuţiilor din Adunarea constituantă trimite la un întreg repertoriu de imagini, gesturi şi de emoţii.

Adunarea constituantă din 1866, una monocameală, de vreme ce senatul configurat de Cuza nu va fi convocat, este chemată să se confrunte cu temele centrale ale imaginarului constituţional modern. De la opţiunea în favoarea bicaremeralismului până la relaţia dintre confesiune şi cetăţenie, actorii de la 1866 nu pot evita dilemele ce au dominat constituirea peisajului constituţional occidental[11].

Cum poate fi citit, astăzi, eliberat de tentaţii hagiografice, acest moment constituţional? Este el unul cu adevărat fructificat? Este 1866 acel punct de inflexiune care să fi însemnat debutul unei noi epoci, o autentică ruptură în raport cu trecutul recent al Principatelor?

Un răspuns nuanţat implică acceptarea nu doar a triumfului simbolic de acum, dar şi recunoaşterea manierei în care ratarea unor obiective de natură constituţională a grevat ca o ipotecă deceniile care au urmat. Dezbaterile editate de Alexandru Pencovici sunt, în această ordine de idei, un material privilegiat de interogaţie intelectuală. Căci ele oferă fotografia unui moment şi recuperează vocile unui timp definit prin impactul alegerilor sale.

Datorăm anului 1866, pe de o parte, amenajarea unui regim constituţional care, în pofida imperfecţiunilor sale, a garantat nu doar o relativă transparenţă a gestiunii afacerilor publice, ci şi existenţa drepturilor şi libertăţilor individuale. Chiar şi în absenţa unei libertăţi autentice a alegerilor parlamentare, chiar şi în condiţiile ingerinţelor puterii executive în procesul electoral, adunările au dispus, în deceniile de până la 1917, de prerogativa neîngrădită a dezbaterii politice.

Limitările impuse în epoca interbelică prin intermediul stării de asediu sunt străine acestui timp. În comparaţie cu vecinele sale, România înfăţişează tabloul unei moderaţii ce împinge în plan secund imperfecţiunile şi patologiile politice. Regimul de de la 1866 instituie cadrul ce acordă opiniei publice un spaţiu de

[11] Conceptul de „moment constituţional" este analizat de Dieter Grimm, *Integration by constitution*, în „International journal of constitutional law", Volume 3, numbers 2&3, 2005, Oxford University Press, pp. 193–208.

exprimare: contrastul cu cenzura din imperiul ţarist poate fi un reper în această dezbatere despre avantajele ordinii constituţionale imaginate acum.

Acolo unde anul 1866 ratează şansele de a fructifica momentul constiuţional este în domeniul construcţiei cetăţeniei. Cetăţenia, ca apartenenţă autentică la o comunitate de valori şi definită prin egalitatea în faţa legii, nu se naşte decât parţial acum. Şi aceasta pentru că Adunarea constituantă codifică factorii de excludere ce previn integrarea în naţiune a celor ce sunt consideraţi fie străini, fie nepregătiţi spre a accede cu adevărat la maturitatea civică.

Excluderea cea mai brutală îi priveşte pe evrei: antisemitismul, ca pasiune şi practică politică, învinge la 1866. Trecerea de la formula de incluziune prezentă în proiectul supus dezbaterii Adunării la formularea etnocentrică a articolului 7 se explică prin mobilizarea unui potenţial de resentiment şi de ostilitate latent în societate. Antisemitismul este ideologia la care aderă o parte din liberali, cei moldoveni, adepţii „Fracţiunii libere şi independente de la Iaşi", inamicii implacabili ai „Junimii". Antisemitismul este îmbrăţişat şi de cei care, asemeni lui Cezar Bolliac, se revendică, în Muntenia, de la paşoptism[12].

Combinaţia dintre presiunea parlamentară şi agitaţia de stradă dă naştere articolului 7. Redactarea sa plasează România în contra unui curent intelectual şi politic occidental şi o apropie de spaţiile estice, acolo unde evreul este străinul generic, cel a cărui acceptare este imposibilă. Rezistenţa de la 1878 în privinţa amendării constituţiei este un ecou al anului 1866. Antisemitismul se opune, implacabil, oricărei soluţii ce ar implica eliminarea generală a interdicţiei. Naturalizarea individuală este un compromis parţial şi ipocrit[13].

De o altă excludere, întemeietă pe cens, este afectată şi populaţia rurală. Votul universal nu este, in România anului 1866, o opţiune realistă, dar mecanismul colegiilor creează o stare de inegalitate politică ce subminează dramatic principiul cetăţeniei. Majoritatea românilor este distribuită în rolul secundar şi irelevant de cetăţean pasiv. Cât despre acel vot indirect din colegiul rural, el acordă guvernului o zestre electorală permanentă, prin manipularea unui electorat docil.

Timiditatea cu care sunt abordate temele egalitaţii politice şi ale exproprierii defineşte intervalul de aplicare al constituţiei de la 1866. De abia în 1917, în circumstanţele dramatice ale refugiului de la Iaşi, votul universal şi reforma agrară vor fi acceptate. Dar procesul de construcţie al cetăţeniei este unul laborios şi delicat: imperfecţiunile interbelice şi pulsiunea antisemită vor acţiona ca factori inhibitori ai evoluţiei spre maturizare civică. Anul 1866 este începutul unui drum care nu ajunge niciodată cu adevărat la capătul său. Postcomunismul cuprinde, în istoria sa, ipoteca fragilităţii cetăţeniei democratice.

---

[12] O analiză a dinamicii partidelor politice, la Apostol Stan, *Curente şi grupări politice în epoca dintre Unire şi Independenţă*, Editura Ştiinţifică şi Enciclopedică, Bucureşti, 1977.

[13] A se vedea Apostol Stan, *Putere politică şi democraţie în România, 1859–1918*, Editura Albatros, Bucureşti, 1995, pp. 47–53.

Camera superioară este una dintre temele în jurul cărora se organizează una dintre cele mai importante dezbateri constituţionale. Clivajele politice modelează abordările parlamentare. Anul 1866 închide un lung capitol dominat de confruntarea în jurul Senatului.

Liberalii radicali, munteni sau moldoveni, rămân fideli punctului de vedere paşoptist. În linia unui raţionament ce trimite la 1789 şi 1791, unicitatea naţiunii impune cu necesitatea unicitatea camerei. O două cameră ar deveni, în această lectură, sediul privilegiilor aristocratice. Este ceea ce afirma la 1857 şi Adunarea ad-hoc a Moldovei, în rezoluţia ce respingea, la iniţiativa lui Mihail Kogălniceanu, instituirea, în orice formă, a unui Senat. La 1866 cei care se revendică de la paşoptism, precum fracţionistul Nicolae Ionescu, invocă memoria momentului evocat, ca un semn al opoziţiei faţă de senat şi de semnificaţia sa:

> „Divanurile ad-hoc, pe dorinţele cărora se întemeia întreaga mişcare de regenerare politică a poporului român, când ceruseră introducerea sistemului constituţional răspinseseră anume aşezământul Senatului care prin urmare nu s-ar putea introduce acum ca o încununare a unui edificiu în al căruia plan de la început nu figura”.[14]

În cele din urmă, Senatul se va naşte, ca o cameră aleasă pe temei cenzitar, în urma compromisului pe care liberalii sunt obligaţi să îl încheie cu liberalii moderaţi şi cu conservatorii. Pentru aceştia din urmă, Senatul devine, la 1866, unica barieră în calea a ceea ce ei percep a fi pericolul unei tiranii a majorităţii. Apelul la camera superioară, întemeiat pe o tradiţie conservatoare ce urcă până la textele elaborate de Barbu Catargiu şi de Barbu Ştirbey, este justificat prin necesitatea de a asigura reprezentarea elitelor. Separaţia şi echlibrul puterilor în stat este un alt argument evocat de cei susţin bicameralismul. Filosofia constituţionalismului clasic se poate recunoaşte în aceste raţionamente de la 1866.

Intervenţia raportorului comisiei de delegaţi, Aristide Pascal, sintetizează punctele de vedere ale majorităţii deputaţilor de la 1866. Monarhia ereditară constituţională ar fi un edificiu incomplet în absenţa Senatului, menit să fie forul ce asigură stabilitatea şi maturitatea deliberărilor parlamentare:

> „Încetarea acelor lupte, ce singură poate asigura stabilitatea şi fondarea unei monarhii ereditare constituţionale, nu se poate dobândi decât prin sistemul bicameral, prin crearea unei a doua camere a puterei legislative, recrutată iarăşi prin modul electiv dintre cetăţenii care, prin etatea şi experienţa lor, au o cunoştinţă mai întinsă şi o judecată mai matură despre afacerile publice. Aceasta a doua cameră devine necesarmente a stâncă în care vin să se isbească acesle lupte dintre adunarea representanţilor şi puterea executivă, fără ca ca nici una să se sdrobească şi să se sfărâme.”[15]

Inventarea Senatului nu poate fi separată de impunerea, in dezbaterile constituantei, a sistemului de vot cenzitar. Românii nu se îndepărtează de un curent

---

[14] Apud A.D.Xenopol, *Istoria partidelor politice din România, de la origini până în 1866,* Editura A. Baer, Bucureşti, 1910, p. 527.

[15] Alexandru Pencovici, *Desbaterile Adunării constituante din anul 1866 asupra constituţiunei şi legei electorale, publicate din nou în ediţiune oficială*, Tipografia Statului, Curtea Şerban Vodă, Bucureşti, 1883, p. 28.

intelectual şi politic ce domină Occidentul european. Cu excepţia Franţei, (ce este la 1866 o autocraţie), votul universal masculin este privit ca o utopie primejdioasă. Vocile de la 1866 sunt în sincronie cu o linie a liberalismului clasic francez: de la Guizot la Royer-Collard, liberalismul conservator francez îşi manifestă scepticismul faţă de extinderea sufragiului.

Cetăţenia politică este dependentă de maturitatea şi de independenţa celor care participă la procesul electoral. De aici, insistenţa cu care suveranitatea naţională este pusă în legătură cu necesitatea de a defini cu prudenţă naţiunea însăşi, ca un corp de electori.

Opţiunea de la 1866 va fi, aşadar, una în favoarea restrângerii votului: funcţia colegiilor electorale este aceea de a permite distincţia dintre activ şi pasiv la nivelul comportamentului politic. Egalitatea în faţa legii nu atrage, în mod necesar, egalitatea de participare. Decupajul electoral şi ingineria constituţională sunt complementare.

> „Experienţa a dovedit că votul universal, fără împărţirea votanţilor pe mai multe colegiuri, nu a avut alt efect, la noi, ca şi în alte ţări mai înaintate în cultura intelectuală decât a noastră, decât a înneca cu totul vocea claselor mai luminate prin voturile unei mulţimi, care, prin lipsă de lumini suficiente, prin lipsa de cunoştinţă a afacerilor publice, ca şi în simpla sa naivitate, au servit totdeauna sau tendinţele despotice ale unui om sau ambiţiunile vătămătoare şi perturbatoare ale demagogiei celei mai licenţioase. De aceste adevăruri au fost pătrunşi autorii proiectului de lege electorală atunci ce vi s-a presentat de guvern când au împărţit pe alegătorii unui judeţ în trei colegii electorale”.[16]

Constituirea cetăţeniei

Constituţia de la 1866 este punctul culminant al unui proces de receptare a conceptelor occidentale în spaţiul autohton. Din acest punct de vedere, una dintre mizele fundamentale ale anului 1866 a fost inventarea cetăţeniei: proclamarea egalităţii în faţa legii era acompaniată de garantarea drepturilor şi libertăţilor ce intraseră în patrimoniul comun al constituţionalismului o dată cu declaraţia de la 1789.

Era firesc, aşadar, ca drepturile reglementate la 1866 să fie unele negative: misiunea statului era aceea de a le proteja prin abţinerea de la orice acţiune ce ar fi condus la afectarea lor. Acest tip de drepturi era în acord cu tipul de stat pe care legea fundamentală îl avea în vedere, un stat cu prerogative limitate, ce nu intenţiona să afecteze sfera autonomiei individuale.

Proiectul de la 1866 a fost unul ambiţios, subminat însă, din chiar momentul începuturilor sale, de introducerea unor restricţii şi excluderi ce împiedicau extinderea autentică a cetăţeniei. Astfel, antisemitismul a blocat orice intenţie de acordare a cetăţeniei populaţiei evreieşti, dând naştere inegalităţii de statut ce a persistat până la 1923. Femeile nu au fost ridicate până la statutul de egalitate în

[16] *Ibidem*, p. 30.

faţa legii. Cât despre populaţia rurală, statutul ei de nominală egalitate în faţa legii se suprapunea peste realitatea subezvoltării economice şi a excluderii efective de la participarea politică.

Drepturile şi libertăţile acordate şi garantate la 1866 au fost, indiscutabil, un punct de pornire semnificativ în tentativa de constituire a unei identităţi civice în România. Dar reglementările juridice au intrat într-un dialog tensionat şi dificil cu realitatea politică. Dreptul de vot, restrâns prin paradigma cenzitară, se afla sub impactul ingerinţelor administrative ce viciau consultarea electorală. Dreptul de proprietate se suprapunea peste continuitatea formelor de inegalitate în spaţiul rural.

Şi poate că singurul capitol în care legea fundamentală de la 1866 a reuşit să îşi ducă până la capăt promisiunile sale a fost acela al libertăţii de exprimare. Intervalul de până la 1914 a fost unul dominat de o dublă expansiune: a oratoriei parlamentare, pe o parte, a presei, pe de altă parte. În absenţa cenzurii şi a arbitrariului de stat, libertatea de exprimare a atins, în aceste momente, punctul ei de maxim istoric sub imperiul monarhiei constituţionale. Oratoria şi presa, întrunirile publice şi agitaţiile de stradă au constituit cel mai important corectiv menit să limiteze omnipotenţa executivului. Guvernele erau confruntate atât cu cenzura votului, cât cu acest spectru al opoziţiei opiniei publice. Limitările libertăţii politice erau compesnsate prin extinderea dreptului la opinie. Comparaţia cu spaţiile geografice vecine poate fi utilă, spre a proba insularitatea României în contextul est şi central-european.

Iată de ce un bilanţ al inventării cetăţeniei se cere a fi unul nuanţat şi lucid. Libertăţile constituţionale au avut un impact semnificativ asupra unui segment limitat numeric: decalajul dintre rural şi urban este un factor esenţial în această dinamică a dezvoltării civice. Constituţia de la 1866 a stimulat, în anumite părţi ale societăţii, comportamente convergente cu cele occidentale. Dar incapacitatea de a integra cu adevărat populaţia rurală în acest proces de maturizare cetăţenească este ipoteca pe care epoca de după 1866 o lasă ca moştenire. Fragilitatea cetăţeniei va fi, până târziu în postcomunism, una dintre tarele modernităţii noastre.

***

Inventarea cetăţeniei înseamnă, la 1866, naşterea acelui cetăţean capabil să participe, ca actor autonom, la procesele politice. Accentul pe votul cenzitar şi pe ordinea colegiilor nu este un accident, ci efectul influenţei unei direcţii intelectuale liberal- conservatoare.

Sistemul celor patru colegii, la camera inferioară, şi două colegii, la Senat, este destinat să salvgardeze, graţie censului ridicat, un nivel de proprietate şi inteligenţă. Constituţia stabileşte raportul invers proporţional dintre număr şi aleşii delegaţi în parlament: colegiul al patrulea, cel în care sunt plasaţi plătitorii de dări, indiferent de cuantum, (colegiul rural), este cel mai puţin influent în mecanica electorală. În cazul colegiului al patrulea de la camera inferioară, procedura de vot

indirect deschidea calea unor ingerinţe administrative, ingerinţe graţie cărora respectivul segment electoral era parte a „zestrei guvernamentale”.

Eficacitatea guvernământului constituţional poate fi imaginată doar în condiţiile unei mase de electori dotate cu proprietate sau/şi inteligenţă. Opţiunea bicamerală implică, previzibil, ridicarea censului în cazul Senatului, Senatul este desemnat, în varianta adoptată de constituanta de la 1866, de cei ce pot proba un venit funciar de cel puţin 300 de galbeni, în primul colegiu, şi de cei ce pot proba un venit funciar de 300 de galbeni în jos, dar nu mai mic de 100 de galbeni. Simbioza dintre proprietatea funciară şi camera superioară era, astfel, codificată constituţional.

În ambele cazuri, ale Adunării Deputaţilor şi Senatului, logica cenzitară era temperată de un număr de scutiri menite să faciliteze prezenţa „capacităţilor”, ca alegători direcţi în corpul ce desemnează reprezentanţa naţională, (o formă prin care votul cenzitar este combinat cu cel capacitar).

Este cazul, la camera inferioară, în conformitate cu articolul 61, de scutirile de cens operate la colegiul al treilea, aplicabile „tuturor profesiunilor liberale, ofiţerilor în retragere, profesorilor şi pensionarilor statului“. În cazul Senatului, articolul 75 elimina obligaţia dovedirii censului în cazul „generalilor, coloneilor cu o vechime de trei ani, (...) celor care vor fi ocupat în timp de un an funcţiunile de prezident de curte, de procuror, de consilier la curtea de casaţiune, celor cu diplomă de doctor sau de licenţă în orice specialitate care în timp de şase ani vor fi exercitat profesiunea lor“. Un statut special, în cazul senatorilor, decurgea din situaţia colegiilor electorale universitare, ai căror membri/profesorii, benefiicind de un vot plural, desemnau câte un membru al senatului[17].

O dată luată în calcul acţiunea factorilor de religie, sex şi proprietate în configurarea statutului juridic la cetăţeniei, regula fundamentală pe care întregul eşafodaj al drepturilor se sprijină este recunoaşterea egalităţii în faţa legii, prin eliminarea oricărei distincţii de clasă.

> „Articolul 10. Nu există în stat nici o deosebire de clasă. Toţi românii sunt egali înaintea legii şi datori a contribui fără osebire la dările şi sarcinile publice. Ei singuri sunt admisibili în funcţiunile publice, civile şi militare. Legi speciale vor determina condiţiunile de admisibilitate şi de înaintare în funcţiunile statului.(...)”[18]

Ceea ce textul impune statului este abţinerea de la orice acţiune de natură să afecteze integritatea acestui teritoriu rezervat individului. Exemplară în această direcţie rămâne reglementarea materiei proprietăţii, acolo unde formularea juridică atinge gradul maxim de fidelitate faţă de prescripţiile constituţionalismului clasic, fidelitate afectată la 1923 de mutaţiile postbelice.

Regimul proprietăţii este, la 1866, o hârtie de turnesol. Opţiunea în favoarea acestei reglementări are o dublă justificare. În ordine istorică, ea apare ca o manieră

---

[17] O trecere în revistă a procedurilor electorale, la Gh. Alexianu, capitolul dedicat „Regimului electoral”, în *Enciclopedia României*, volumul I, „Statul”, Bucureşti, 1939.

[18] Constituţia de la 1866 este citată după Ion Mamina, *Monarhia constituţională în România, 1866–1938. Enciclopedie politică*, Editura Enciclopedică, Bucureşti, 2000, pp. 16–28.

de a preveni un nou act similar reformei agrare de la 1864. În ordine intelectuală, ea traduce fidelitatea autorilor constituţiei faţă de un tipar ideal al cetăţeniei. În lectura de la 1866, garantarea proprietăţii înseamnă garantarea însăşi a libertăţii politice.

> „Articolul 19. Proprietatea de orice natură, precum şi toate creanţele asupra statului, sunt sacre şi neviolabile. Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitatea publică constată şi după o dreaptă şi prealabilă despăgubire. Prin cauză de utilitate publică urmează a se înţelege numai comunicaţiunea şi salubritatea publică, precum şi lucrările de apărarea ţării. Legile existente privitoare la alinierea şi lărgirea stradelor de prin comune, precum şi la malurile apelor ce curg prin ele sau pe lângă ele rămân în vigoare. Legi speciale vor regula procedura şi modul expropriaţiunii. Libera şi neîmpiedicata întrebuinţare a râurilor flotabile şi navigabile, a şoselelor şi altor căi de comunicare este de domeniul public”.

Inviolabilitatea domiciliului, interdicţia arestării abuzive, legalitatea incriminării, excluderea oricărei pedepse care să se soldeze cu confiscarea averii sunt instrumentele graţie cărora individul recunoscut în calitate de „cetăţean“ îşi organizează spaţiul privat, definit prin existenţa libertăţii. Constituţia de la 1866 recunoaşte o sumă de prerogative menită să confere cetăţeanului posibilitatea de a participa în sfera social-politică, de la libertatea de exprimare până la dreptul de asociere şi de întrunire paşnică.

Regimul constituţional are în centrul său mecanismul destinat să elimine atrbitrariul etatic. Guvernământul opiniei, prin intermediul căruia cetăţeanul controlează acţiunea autorităţii, este posibil doar în condiţiile asigurării unei libertăţi cvasinelimitate a exprimării. Formularea articolului 24 se înscrie ca una aproape exhaustivă, ce conturează domeniul în interiorul căruia titularul de drepturi este suveran.

Profilului cetăţeanului-proprietar i se alătură profilul cetăţeanului-posesor al unui drept inalienabil la opinie. Un drept la opinie reflectat în ocrotirea exprimării scrise şi ziaristice, în coordonate pe care constituţionalismul românesc le importă din spaţiul occidental. În economia epocii, articolul 24 are importanţa unui prim amendament din constituţia americană.

> „Articolul 24. Constituţiunea garantează tuturor libertatea de a comunica şi publica ideile şi opiniunile lor, prin scris şi prin presă, fiecare fiind răspunzător de abuzul acestor libertăţi în cazurile determinate prin codicele penal, care în această privintă se va revizui şi completa, fără însă a se putea restrânge dreptul în sine sau a se înfiinţa o lege excepţională. Delictele de presă sunt judecate de juriu. Nici cenzura, nici o altă măsură preventivă pentru apariţiunea, vinderea sau distribuţiunea unui ziar nu se va putea reînfiinţa. Pentru publicaţiuni de jurnale nu este nevoie de autorizaţiunea prealabilă a autorităţii. Nici o cauţiune nu se va cere de ziarişti, scriitori, editori, tipografi şi litografi. Presa nu va fi supusă niciodată regimului avertismentului. Nici un jurnal sau publicaţiune nu va putea fi suspendat sau suprimat. Autorul este răspunzător pentru scrierile sale, iar, în lipsa autorului, sunt răspunzători sau girantul sau editorul. Orice jurnal trebuie să aibă un girant responsabil care să se bucure de drepturile civile şi politice”.

Monarhie constituţională şi parlamentarismul imperfect

Regimul politic creat de constituţia de la 1866 s-a dorit a fi unul al monarhiei constituţionale parlamentare: inspirat din proiectele anterioare elaborate în Principate şi de linia belgo-franceză, acesta s-a definit prin câteva particularităţi ce au marcat profund dinamica practicii de guvernare.

Şeful de stat a fost piesa centrală în acest eşafodaj. Deţinător al unor prerogative extinse în materie legislativă, (dreptul de veto absolut este una dintre acestea) suveranul răspundea de gestionarea unor domenii rezervate, spre a relua o formulare contemporană. Apărarea, politica externă şi ordinea publică erau sferele în care autoritatea momarhului era una de necontestat. Se poate afirma că, în aceste cazuri, şeful de stat decidea în ultimă instanţă, iar marja de libertate a politicienilor era una redusă în cel mai înalt grad.

Diplomaţia secretă era parte din acest repertoriu de instrumente: tratatul de alianţă cu Puterile Centrale nu a fost niciodată supus ratificării, iar existenţa sa era adusă la cunoştinţa doar unui număr redus de personalităţi. Nu este mai puţin adevărat că acest monopol deţinut de suveran nu era unul inatacabil în circumstanţe extraordinare. La 1914, în pofida pledoariilor regelui Carol I, Consiliul de Coroană, ca for consultativ consolidat cutumiar, a ales neutralitatea, în defavoarea alianţei indicate prin tratat.

Ponderea suveranului a modelat profilul parlamentarismului românesc. În absenţa libertăţii alegerilor, şeful de stat decidea atribuirea mandatului de Preşedinte al consilului de miniştri. Pe cale de consecinţă, relaţia dintre suveran şi naţiune era una asimetrică. De vreme ce naţiunea se exprima doar după ce guvernul era desemnat, în cadrul unor scrutine ce nu făceau decât să valideze o opţiune deja exprimată, suveranul era, în practica politică a regimului, cel care stabilea termenii alternanţei la putere. Ceea ce s-a numit *rotativa guvernamentală* nu era decât modalitatea pervertită de organizare a regimului parlamentar. Încrederea suveranului şi sprijinul adunărilor se cereau întrunite, dar, în această ecuaţie, suveranul era factorul decisiv[19].

Acest paradox al regimului constituţional de la 1866 se explică prin schimbarea ordinii procedurale fireşti. În loc de a se constitui prin votul adunărilor, cabinetele îşi constituiau, prin alegeri parţial libere şi corecte, propriile majorităţi. Regula responsabilităţii solidare a miniştrilor în faţa fiecărei camere a fost receptată cutumiar: prevederile constituţionale au fost interpretate sistematic ca dând dreptul fiecăreia dintre camere să adopte un vot de blam la adresa guvernului.

Dar votul de blam este, în epoca de după 1875, din ce în ce mai rar, astfel încât practica guvernării acordă suveranului rolul de arbitru şi de mediator al crizelor. Căderea unui cabinet nu se produce în camere, ci în afara acestora.

[19] O analiză a profilului şefilor de stat, din perspectiva istoriei politice şi constituţionale, la Manuel Guţan, Oana Rizescu, Bogdan Iancu, Cosmin Cercel, Bogdan Dima, *Dinamica autoritară a puterii în istoria constituţională românească*, Editura Universul Juridic, Bucureşti, 2020.

Pierderea unor alegeri parţiale, erodarea popularităţii, sciziunile de la nivelul majorităţii sunt factorii ce îl determină pe suveran să acţioneze. Regimul parlamentar este, astfel, unul dominat de suveran şi de deciziile acestuia.

Este parlamentarismul imperfect al Vechiului Regat o anomalie? Cu siguranţă el este un răspuns la provocările modernizării la nivelul unei societăţi periferice. Rolul suveranului este, în mod evident, unul proeminent, dar nu unul atipic în economia Europei contemporane. Şeful de stat este, în foarte multe monarhii central şi est-europene, actorul esenţial în procesele politice. Cât despre responsabilitatea cabinetelor în faţa adunărilor, ea rămâne, în acest interval istoric, mai degrabă un deziderat decât o realitate. O privire sptre Austro-Ungaria şi spre Imperiul German indică două dintre sursele de potenţială inspiraţie ale acestui tip de guvernare. Limitarea influenţei parlamentului în controlul puterii executive este vizibilă în ambele cazuri. Şefii de stat şi de guvern nu sunt ţinuţi să respecte voinţa naţiunii şi a parlamentelor.

Nu mai puţin semnificativ, în ordinea posterităţii, este decalajul dintre norma constituţională şi practica politică în materia descentralizării. Prevederile de la 1866 privind autonomia locală, destul de vagi şi de imprecise, nu au fost completate prin reglementări subsecvente. Centralizarea administrativă pe model iacobin a fost privită ca formula naturală. De aici, opoziţia faţă de tentativele de a încuraja localismul organic. Soarta Iaşiului este simbolică: fosta capitală a Moldovei devine, în pofida promisiunilor iniţiale, un oraş oarecare de provincie. Scenariul mutării Curţii de Casaţie în afara capitalei a fost respins. Ca şi după 1918, reflexele centraliste ale statului au fost justificate prin datoria consolidării unităţii naţionale.

***

Sancţionarea de către principele Carol I a noii constituţii a condus la transformarea statului juridic al şefului de stat şi a relaţiei sale cu puterea executivă. Ruptura în raport cu regimul convenţional şi cu intervalul autoritar de după 2 mai 1864 este evidentă, iar modelul de la care soluţia autohtonă se revendică este unul orléanist, în cadrul căruia eliminarea intervenţiei directe în actul de guvernare a regelui nu conduce la eliminarea din ecuaţia deciziei politice a şefului de stat

Postura de arbitru în care actul fundamental îl plasa, ridicarea la rangul de regat, în 1881, ascendentul personal sunt factorii care au modelat practica politică de sub imperiul constituţiei de la 1866. În liniile sale generale, rolul şefului de stat a aspirat să se suprapună celui de regulator al mecanismului de stat, în vederea atenuării tensiunilor politice.

Statutul constituţional al şefului de stat îi asigura monarhului o poziţie privilegiată, în măsura în care acesta era prezent legal atât în cadrul puterii legiuitoare, cât şi în cadrul celei executive. Astfel, interpretarea coroborată a articolelor 32 şi 35 conduce la schiţarea poziţiei speciale deţinute de domn/rege în

eşafodajul constituţional, poziţie în virtutea căreia funcţionarea celor două puteri din stat este dependentă de introducerea în ecuaţie a şefului de stat.

Dacă în situaţia legiferării, actul fundamental instituie un organ tripartit, reunind două camere ale parlamentului şi pe şeful de stat, ce dispune şi de dreptul de sancţiune/veto absolut, în ipoteza puterii executive, aceasta este încredinţată şefului de stat, exerciţiul ei fiind obiect de reglementare în pactul fundamental. Ordinea juridică presupunea implicarea şefului de stat, prin manifestarea atribuţiunilor sale de legiferare. Legea apărea ca produsul cooperării între adunări şi monarhul constituţional.

„Articolul 32. Toate puterile statului emană de la naţiune, care nu le poate exercita decât numai prin delegaţiune şi după regulile şi principiile aşezate în constituţiunea de faţă.

Articolul 32. Puterea legislativă se exercită colectiv de către Domn şi reprezentaţiunea naţională. (…) Nici o lege nu poate fi supusă sancţiunii domnului decât după ce se va fi discutat şi votat liber de majoritatea ambelor adunări.

Articolul 33. Iniţiativa legislativă este dată fiecăreia dintre cele trei ramuri ale puterii legislative.

Articolul 35. Puterea executivă este încredinţată domnului,care o exercită în modul regulat prin constituţiune”.

Legea fundamentală consacra un statut al şefului de stat în virtutea căuia acesta era abilitat legal să participe, cu mijloace specifice, la activitatea puterii legiuitoare. Beneficiind strict de atribuţiile enumerate constituţional, şi în imposibilitate de a-şi aroga altele, prin analogie[20], şeful de stat dispunea de prerogative inferioare celor rezervate hospodarului de la 1858 sau prinţului de la 1864[21]. Dispunând de atribuţia conferită de articolul 93, „Domnul sancţionează şi promulgă legile. El poate refuza sancţiunea sa”, monarhul era învestit cu un drept de veto absolut, după cum în relaţia sa cu reprezentanţa naţională, şeful de stat constituţional putea influenţa parlamentul, inclusiv prin prerogativa dizolvării uneia dintre camere sau adunărilor în ansamblul lor.

Constituţia conferea şefului de stat un remediu utilizabil în momentele de criză politică. Sediul materiei era articolul 95, care introducea şi instituţia „mesajului tronului”, ca modalitate de articulare a programului guvernamental în faţa adunărilor. Notabilă este şi inserarea unor dispoziţii care previn utilizarea decretului domnesc de dizolvare ca pe un mijloc de suspendare *sine die* a activităţii camerelor. Prerogativa de dizolvare este inserată în contextul recunoaşterii obligativităţii întrunirii de drept, la o dată stabilită, a corpurilor legiutoare, în absenţa unei convocări domneşti:

„Articolul 95. La 15 noiembrie a fiecărui an Adunarea Deputaţilor şi Senatul se întrunesc fără convocaţiune, dacă Domnul nu le-a convocat mai înainte. Durata

[20] Articolul 35 indica că „domnul nu are alte puteri decât cele date lui prin constituţiune”.

[21] O analiză comparativă a instituţiei şefului de stat şi ponderii sale, la Grigore Chiriţă, *Organizarea instituţiilor moderne ale statului român, 1856–1866,* Editura Academiei Române, Bucureşti,1999, pp. 15–48.

fiecărei sesiuni este de trei luni. La deschiderea sesiunii Domnul expune prin un mesagiu starea ţării, la care adunările fac răspunsurile lor. Domnul pronunţă închiderea sesiunii. El are dreptul de a convoca în sesiune extraordinară Adunările. El are dreptul de a dizolva ambele Adunări deodată sau numai una dintre ele. Actul de dizolvare trebuie să conţie convocaţiunea alegătorilor până în două luni de zile şi a Adunărilor până în trei luni. Domnul poate amâna Adunările; oricum, amânarea nu poate exceda termenul de o lună, nici de a fi reînnoită în aceeaşi sesiune fără consimţământul Adunărilor".

Poziţia monarhului presupunea şi exercitarea unor atribuţii tradiţionale, indicate în articolul 93, de la comanda forţelor armate până la baterea de monedă şi încheierea tratelor internaţionale, a căror ratificare este dată în sarcina puterii legislative.

Cealaltă dimensiune a statului suveranului, cea de şef al puterii executive şi deţinător constituţional al acesteia, se reflectă în calificarea pe care diferitele articole ale pactului de la 1866 o inserează. Poziţia domnitorului preia soluţiile iniţiate pe continent de cartele constituţionale de la 1814 şi 1830 şi de constituţia belgiană de la 1831.

Principiul iresponsabilităţii şi inviolabilităţii monarhului are drept corolar transferul de responsabilitate în sarcina agenţilor suveranului, miniştrii, numiţi şi revocaţi de acesta, reuniţi în cadrul unui Consiliu de miniştri, recunoscut juridic prin legea responsabilităţii ministeriale de la 1879.

Fără a cuprinde explicit procedurile de ordin parlamentar, soluţia de la 1866 le face posibile, graţie sedimentării cutumiare care urmează aplicării ei, în deceniile de până la 1917. Statutul monarhului, de şef al puterii executive, mandatat să însărcineze personalitatea politică să formeze cabinetul, este precizat prin obligativitatea exercitării de competenţe sub rezerva contrasemnăturii, clauză care exclude orice arbitrariu în actul de guvernare.

Cei ce răspund juridic sunt miniştrii, responsabili politic în faţa adunărilor. Interdicţia cumulării calităţii de membru al familiei domnitoare şi a celei de membru al guvernului este o garanţie suplimentară, inserată la articolul 98. În acord cu articolul 100, ordinul scris sau verbal al domnitorului nu înlătură răspunderea individuală a ministrului vinovat. Coroborând articolele relevante, se conturează imaginea unui şef de stat titular al puterii executive, ce o încredinţează spre executare unor agenţi responsabili, individual, ca şi colectiv.

Între monarh şi parlament se interpune nivelul Consiliului, definit prin răspundere, în acord cu constituţia. Evoluţia „cabinetului", în anii de după 1866, cristalizarea regulii omogenităţii politice, sunt realităţi specifice unui tip de regim constituţional pe care pactul fundamental de la 1866 l-a făcut posibil, în primă instanţă :

„Articolul 92. Persoana Domnului este neviolabilă. Miniştrii lui sunt răspunzători. Nici un act al domnului nu poate avea tărie dacă nu va fi contrasemnat de un ministru, care prin aceasta chiar devine răspunzător de acel act.

Articolul 93. Domnul numeşte şi revocă pe miniştrii săi (...) El numeşte sau confirmă în funcţiile publice. El nu poate crea o nouă funcţiune fără o lege specială. El face regulamente necesarii pentru executarea legilor, fără să poată vreodată modifica sau suspenda legile şi nu poate scuti pe nimeni de executarea lor”[22].

***

Compromisul constituţional de la 1866 a cuprins, ca element-cheie al arhitecturii instituţionale, bicameralismul. Ceea ce diferenţia cele două camere, în această logică constituţională, era, în primul rând, numărul diferit de colegii, cu corolarul său, ridicarea censului, (două la Senat, faţă de patru la Adunarea Deputaţilor). În al doilea rând, camera înaltă se distingea, în acord cu o tradiţie istorică, prin vârsta mai ridicată a eligibilităţii, 40 de ani la Senat, faţă de 24 la Adunarea Deputaţilor. În al treilea rând, mandatul camerei superioare era mult mai îndelungat, de 8 ani, reînnnoirea Senatului urmând să se realizeze, astfel cum dispunea articolul 78, jumătate la fiecare patru ani, „prin tragere la sorţi a unui membru de fiecare judeţ”. În cazul dizolvării, reînnoirea era integrală. O caracteristică a Senatului era instituţia membrilor de drept, reglementată prin intermediul articolului 76, care admitea integrarea în această categorie a moştenitorului tronului, de la vârsta de 18 ani, cu vot deliberativ de la 25 ani, şi a mitropoliţilor primaţi şi episcopilor eparhioţi.

Bicameralismul de la 1866 se definea ca unul cvasiegalitar, caracter care se va menţine şi la 1923. De la această perfectă identitate de atribuţii constituţia deroga într-un singur punct. Votarea bugetului rămânea o prerogativă rezervată Adunării Deputaţilor, ca o recunoaştere a gradului ei superior de reprezentativitate, politic şi numeric.

„Articolul 113. În fiecare an, Adunarea Deputaţilor încheie socotelile şi votează bugetul. Toate veniturile sau cheltuielile statului se cer trecute în buget şi socoteli. Bugetul se va prezenta întotdeauna cu un an înainte de punerea lui în aplicare Adunării Deputaţilor şi nu va fi definitiv decât după ce se va fi votat de dânsa şi sancţiona de Domn. Dacă bugetul nu se votează în timp util, puterea executivă îndestulează serviciile publice după bugetul anului precedent,fără a putea merge cu acel buget mai mult de un an peste anul în care a fost votat”.

În plus, articolul 33 recunoştea preeminenţa constituţională a camerei inferioare. Orice lege „relativă la veniturile şi cheltuielile statului sau la contingentul armatei, trebuia să fie votată mai întâi de către Adunarea Deputaţilor”.

Constituţia de la 1866, dezvoltată prin intermediul regulamentelor de funcţionare adoptate în anii imediat următori, a instituit un regim juridic uniform pentru membrii celor două camere, graţie prevederilor din capitolul I al titlului III, „Despre reprezentaţiunea naţională”, capitol ce înglobează, pentru prima dată în istoria constituţiilor autohtone, nucleul normativ reglementând controlul parlamentar şi regimul de protecţie al deputaţilor şi senatorilor.

[22] A se vedea Tudor Drăganu, *Începuturile şi dezvoltarea regimului parlamentar în România până la 1916*, Editura Dacia, Cluj, 1991, pp. 184–214.

Recunoaşterea mandatului reprezentativ, în acord cu articolul 38, este fundamentul juridic al întregului eşafodaj. O dată acceptat principiul suveranităţii naţionale şi corolarul său, interzicerea mandatului imperativ, statutul puterii legiutoare este reglementat în acord cu exigenţele constituţionalismului liberal de secol XIX[23]. Introducând o regulă definitorie pentru cadrul parlamentar, articolul 42 excludea la incompatibilităţile constituţionale cumularea mandatului de reprezentant şi a funcţiei de ministru.

Garantarea autonomiei adunărilor este prima dimensiune care se cere relevată. Astfel, adunările beneficiază de prerogativa alcătuirii propriilor regulamente de funcţionare, (articolul 53), ca şi de dreptul recunoscut de a-şi desemna din cadrul membrilor lor organele de conducere. Articolele 43 şi 44 le conferă libertatea de alegere, renunţându-se la sistemul conducerii Senatului de către un preşedinte de drept.

În sarcina Adunărilor intră şi atribuţiile de contencios electoral, articolul 40 dispunând că fiecare dintre camere deţine prerogativa de a „verifica titlurile membrilor săi şi judecă contesaţiunile ce se ridică în această privinţă". Autonomia adunărilor era completată, administrativ, prin regulile conţinute în articolele 55 şi 56, în acord cu care poliţia adunărilor era încredinţată organelor de conducere:

> „Articolul 55. Fiecare din ambele Adunări are dreptul exclusiv de a exercita propria sa poliţie prin preşedintele ei, care singur, după încuviinţarea Adunării, poate da ordin guardiei de serviciu.
>
> Articolul 56. Nici o putere armată nu se poate pune la uşile sau în jurul uneia sau alteia dintre Adunări, fără învoirea ei".

Regimul protecţiei parlamentare este configurat pe deplin la 1866. Sfera de protecţie acoperea atât iresponsabilitatea politică, cât şi inviolabilitatea, ambele fiind instrumente graţie cărora independenţa reprezentantului era pusă la adăpost de tentaţia abuzului puterii executive.

Iresponsabilitatea politică, „care nu se referă decât la actele funcţiunii parlamentare, acoperind deci toate discursurile, observaţiile,voturile emise, discuţiile în comisii, rapoartele, rezultatele comisiilor de anchetă, într-un cuvânt toate actele săvârşite de un parlamentar în calitatea lui de deputat sau senator"[24], generală şi perpetuă, este reglementată constituţional la 1866 într-o formă laconică.

> „Articolul 51. Nici unul dintre membrii uneia sau celeilalte dintre Adunări nu poate fi urmărit sau prigonit pentru opiniunile şi voturile emise de dânsul în cursul exerciţiului mandatului său".

Inviolabilitatea cuprindea setul de garanţii menit să prevină trimiterea abuzivă în judecată şi evantuala detenţie a unui reprezentant. Constituţia de la 1866 lega măsurile procesual-penale de acordul Adunării respective, fiind în acord cu o

---

[23] O trecere în revistă a dreptului parlamentar, dezvoltat în acord cu regimul de la 1866 şi 1923, la I.C. Filitti, „Regimul parlamentar", în *Enciclopedia României*, volumul I, „Statul", Bucureşti, 1939, pp. 245–265.

[24] *Ibidem*, p. 262.

linie de reglementare care urca până, în spaţiul continental, până la 1791. Precedentul legal este textul belgian de la 1831:

> „Articolul 52. Nici un membru al uneia sau celeilalte Adunări nu poate în timpul sesiunii să fie nici urmărit, nici arestat în materie de represiune,decât cu autorizaţiunea Adunării din care face parte, în afară de cazul de vină vădită. Detenţiunea sau urmărirea unui membru al uneia sau celeilalte Adunări este suspendată în timpul sesiunii, dacă Adunarea o cere".

O a patra dimensiune a statutului constituţional al Camerelor era prerogativa de control recunoscută în raport cu puterea executivă. Mecanismele de control sunt preluate din inventarul constituţionalismului european: comisiile parlamentare, dreptul de anchetă (articolul 47), care dădea naştere, pe cale de consecinţă, comisiilor de anchetă ale Adunărilor, dreptul de a formula interpelări, drept de care dispuneau toţi membrii Adunărilor, în conformitate cu articolul 49, care stabilea că „fiecare membru al Adunării are dreptul de adresa miniştrilor interpelaţiuni".

Mecanismul de control era completat de prevederea dreptului cetăţenesc de a adresa petiţii, prin intermediul „biroului sau a unuia dintre membrii Adunării". Corelativ acestui drept, exista şi obligaţia miniştrilor de a „da explicaţiuni asupra cuprinderii lor, ori de câte ori Adunările ar cere-o" (articolul 50).

***

Prerogativa de control introduce în discuţie chestiunea centrală a responsabilităţii ministeriale. Principiul fundamental pe care regimul de după 1866 se întemeia era obligaţia încrederii exprimate de camere în guvern: o formulă politică trebuia să beneficieze atât de sprijinul şefului de stat, cât şi să mobilizeze un sprijin parlamentar consistent, în măsura în care „rezoluţiunile" se luau în Adunări cu majoritatea de voturi, dacă regulamentele nu decideau altfel.

Originea parlamentară a cabinetului, fără a fi impusă constituţional în mod expres, era consecinţa logicii decurgând din pactul fundamental. Ceea ce trebuie luat în considerare este natura însăşi a colaboratorilor suveranului, reuniţi în organul colegial, Consiliul de miniştri, al cărui statut este recunoscut abia în 1923, în textul legii supreme.

Definit prin răspundere politică şi omogenitate, cabinetul îşi recrutează membrii săi din cele două camere, în faţa cărora este pusă în joc şi responsabilitatea politică. Specificul regimului constituţional autohton este dat, astfel cum s-a remarcat chiar de către oamenii politici din epocă, chiar de alterarea raportului natural dintre camere şi cabinet. Originea camerelor nou-alese se află în opţiunea făcută de şeful de stat, şi nu invers.

Organizarea scrutinului este menită să confirme o stare de fapt a cărei expresie instituţională este însărcinarea unei personalităţi cu misiunea de a prezida şi forma Consiliul de miniştri. Regula controlului parlamentar era subminată graţie preponderenţei executivului:

> „Din punctul de vedere al formării guvernului, regula clasică a regimului parlamentar, după care guvernul este o emanaţie a parlamentului, a fost încălcată, uenori

majoritatea parlamentară fiind expresia voinţei guvernului. Metoda utilizată era următoarea: domnitorul provoca mai întâi demisia guvernului, apoi forma un nou guvern, şi, în sfârşit, dizolva parlamentul. În alegerile care urmau, guvernul, utilizând diferite mijloace, îşi asigura majoritatea în parlament. Un om politic de talia lui Take Ionescu, ministru în mai multe rânduri, şef de partid şi membru constant al parlamentului, recunoştea, mai târziu, existenţa unei asemenea practici. Celebra expresie atribuită lui P.P. Carp, fruntaşul politic al grupării conservatoare junimiste, „Daţi-mi puterea şi vă dau parlamentul" sau nu mai puţin celebra butadă, «În România nu sunt guverne parlamentare, ci parlamente guver-namentale», exprimau unele abuzuri din ţara noastră sub regimul constituţiei de la 1866".[25]

În anii de după 1888 se naşte, treptat, o cutumă constituţională destinată să ofere cadrul procedural pentru acţiunea suveranului de desemnare a preşedintelui de consiliu. Opţiunea şefului de stat se îndrepta, în caz de criză, către exponentul cel mai însemnat al majorităţilor din Adunări sau, în caz de alternanţă guvernamentală, către şeful partidului de opoziţie creditat cu cea mai bună poziţie electorală.

Scrutinele locale, ca şi alegerile parţiale, acţionau ca un indicator în această direcţie de identificare a candidatului cel mai bine plasat. Raţionalizarea sistemului de partide, cu cristalizarea bipartidismului, conservatori versus liberali, era o altă dimensiunea integrabilă mecanismului de echilibrare constituţional. Cel de-al treilea partid, oricât de însemnat electoral, este cazul lui Take Ionescu şi al conservator-democraţilor, nu putea aspira la guvernare decât prin asocierea cu o denominaţie conservatoare recunoscută ca atare de rege[26].

Regimul constituţional de la 1866 cuprindea mecanismul responsabilităţii politice solidare, ca un corectiv ce permitea camerelor să exercite o influenţa semnificativă asupra cabinetului, inclusiv prin retragerea încrederii, în forma unei vot de blam, direcţionat în contra unui ministru sau a cabinetului în ansamblul său.

Fără a fi prevăzută expres în constituţie, regula responsabilităţii politice a guvernului în faţa camerelor se impune pe cale cutumiară, prin receptarea în practica de guvernare a uzurilor dezvoltate în spaţiul francez şi belgian, după 1820.

Dezvoltarea cutumiară a fost facilitată de specificul statutului monarhului constituţional, statut ce prevedea un transfer de responsabilitate în zona ministerială, graţie regulii contrasemnăturii. Constituţia de la 1866 era una de inspiraţie parlamentară în maniera de aplicare. O dezvoltare care se cere punctată ca atare este revizuirea de la 1884, care, fără a recepta legal regula responsabilităţii politice, admitea posibilitatea înfiinţării oficiului secretarilor de stat. Secretarilor de stat li se recunoştea, graţie articolului 130, aliniat 4, dreptul de a lua parte la dezbaterile Adunărilor, „sub răspunderea miniştrilor". Menţionarea principiului

[25] Apostol Stan, Mircea Iosa, Paraschiva Cântea, Mircea Iosa, coordonatori, *Istoria parlamentutului şi a vieţii parlamentare în România până la 1918*, Editura Academiei R.S.R., Bucuresti, 1983, p. 166.

[26] Tudor Drăganu, *Drept constituţional şi instituţiii politice. Tratat elementar*, Editura „Lumina Lex", Bucureşti, 1998, volumul I, pp. 370–371.

responsabilităţii în relaţie cu Adunările furniza argumente interpretării potrivit căreia responsabilitatea în cauză era una de natură politică, iar nu penală[27].

Absenţa unui text care să stipuleze responsabilitatea politică a cabinetului a avut drept consecinţă diversificarea formelor juridice prin care cele două camere, Adunarea Deputaţilor şi Senatul, îşi exprimau intenţia de retragere a încrederii în cabinetul respectiv.

Modalitatea clasică era retragerea prin intermediul unei moţiuni/vot de neîncredere direcţionat împotriva guvernului. Un inventar al vieţii parlamentare identifică un număr semnificativ de ocazii definite prin retragerea guvernului survenind ca urmare a unui vot negativ al adunărilor[28]. Nu mai puţin eficace, ca modalitate de exprimare a neîncrederii în cabinet, era absenţa disponibilităţii de a adopta proiectele legislative iniţiate şi supuse camerelor de către executiv. Această modalitate era asimilată unei moţiuni de neîncredere numai în circumstanţele în care refuzul denota, fără ambiguitate, pierderea sprijinului de către Consiliul de Miniştri. Prerogativa de dizolvare recunoscută şefului de stat era pusă în aplicare ca o modalitate de tranşare a conflictelor dintre şeful de guvern şi Adunări.

Semnificativă este dimensiunea solidară a responsabilităţii ministeriale: originea acestei practici este, în egală măsură, una cutumiară, constituţia nespecificând obligativitatea demisiei întregului cabinet în cazul unui vot de blam direcţionat în contra unui ministru. Din chiar momentul imediat următor adoptării constituţiei, solidaritatea membrilor cabinetului a fost ilustrată de demisia guvernului prezidat de Ion Ghica, în martie 1867, ca urmare a dezavuării activităţii miniştrilor de către Adunarea Deputaţilor[29]. Semnificativă este şi conduita membrilor guvernului prezidat de Manolache Costache Epureanu: aceştia au decis să se solidarizeze cu primul ministru şi să retragă de la guvernare, în contextul divergenţelor intervenite între preşedintele Consiliului şi Adunări. Concluzia trasă de colegii de cabinet a fost asumarea atitudinii adoptate de şeful de guvern.

Intervalul îndelungat de aplicare a constituţiei a nuanţat modalităţile în care această cutumă constituţională a responsabilităţii politice ministeriale s-a aplicat. Relaţia dintre frecvenţa moţiunilor de neîncredere votate şi consolidarea sistemului de partide este unul dintre parametrii ce nu poate fi ignoraţi. Epocii de instabilitate de până la 1871 îi succede o perioadă de stabilitate a cabinetelor, iar cazul cel mai problematic, din unghi de vedere constituţional, este al guvernării prezidate de Ion. C. Brătianu, până la 1888[30].

Cealaltă dimensiune a responsabilităţii ministeriale, cea penală, este reglementată expres de constituţie, având un regim juridic profund diferit de cel al responsabilităţii politice, consacrate prin cutume constituţionale. Intervenind individual şi intenţionând să sancţioneze abaterile de la cadrul legal reglementând

---

[27] Tudor Drăganu, *Începuturile şi dezvoltarea regimului parlamentar* … ediţia citată, pp. 313–314.

[28] *Ibidem*, p. 328.

[29] *Ibidem*, p. 335.

[30] O analiză a acestei maniere de aplicare, la Radu Carp, *Responsabilitatea ministerială. Studiu de drept public comparat*, C.H. Beck, Bucureşti, 2003.

exercitarea oficiului ministerial, responsabilitatea penală reprezintă ocazia ce permite Adunărilor să aplice o sancţiune membrilor unui cabinet, camele aflându-se la originea unei proceduri ce se poate solda cu condamnarea într-o curte de judecată.

Sediul materiei este reprezentat de articolul 101. Procedura pe care o prevede legea fundamentală acordă Adunărilor, ca şi a Domnului, prerogativa de pune sub acuzare pe miniştri. Adoptarea punerii sub acuzare necesita o majoritate calificată, de două treimi a membrilor de faţă. Competenţa de judecată era rezervată Înaltei Curţi de Justiţie şi Casaţiune, întrunită în secţiuni unite. Dispoziţia constituţională era una de trimitere: „o lege prezentată la cea dintâi sesiune va determina cazurile de responsabilitate, pedepsele aplicabile miniştrilor şi modul de urmărire în contra lor”. Prevederile au fost materializate graţie adoptării în 1879 a legii asupra responsabilităţii ministeriale[31].

Istoria politică a epocii de după 1866 consemnează câteva ocazii în care dispoziţiile constituţionale şi cele ale legii speciale au fost utilizate în vederea trimiterii în judecată a membrilor unui cabinet, invocându-se abateri încadrabile în sfera răspunderii penale: darea în judecată, în 1876, a membrilor fostului cabinet Lascăr Catargiu, gestul similar din 1889, direcţiunat împotriva membrilor cabinetului prezidat de Ion. C. Brătianu, acţiunea iniţiată de guvernul Marghiloman în 1918, vizând darea în judecată a miniştrilor cabinetului prezidat de Ioan. I.C. Brătianu[32].

Revizuirile constituţionale

Posteritatea constituţiei de la 1866 este reprezentată de seria de revizuiri ce urmează adoptării ei. În deceniile de aplicare, legea fundamentală a fost supusă unui proces de punere în acord cu exigenţele unui context în schimbare. Marile teme ale imaginarului constituţional, de la rolul factorului confesional în definirea cetăţeniei până la constituirea corpului electoral şi reforma agrară, sunt prezente în intervalul de până la 1917.

În mod simbolic, imediat după Războiul de independenţă, regimul constituţional a fost confruntat cu prima sa provocare majoră: obligaţia ce revenea statului român de a corela prevederile articolului 7 cu egalitatea în faţa legii. Ca şi la 1866, ostilitatea antisemită a marcat dezbaterile parlamentare. Scenariul naturalizării colective a populaţiei evreieşti a fost respins. Ca şi în cazul anterior, cel al constituantei, fobiile şi fricile au precumpănit în dauna asumării valorilor civice. Soluţia pentru care s-a optat era una timidă şi graduală, prin acordarea individuală a cetăţeniei române. În fapt, miza ultimă a discuţiilor constituţionale

[31] A se vedea Paul Negulescu, Gh. Alexianu, *Tratat de drept public*, Editura Casa şcoalelor, Bucureşti, 1943, volumul II. pp. 113–117. A se vedea şi Radu Carp, *op. cit.*, pp. 182–188.

[32] O expunere a a circumstanţelor cazului de la 1876, la Titu Maiorescu, *Discursuri parlamentare*, Editura Albatros, Bucureşti, 2003, volumul II, pp. 18–21.

era legată de ordinea proprietăţii, de vreme ce numai românii şi cei naturalizaţi puteau deţine imobile rurale. Excluderea de la acordarea cetăţeniei însemna excluderea de la calitatea de proprietar.

După aproape două decenii de la adoptarea sa, regimul electoral avea să fie afectat de cea mai importantă schimbare de substanţă, o dată cu legea de revizuire de la 1884. De această dată, intenţia majorităţii parlamentare, (una de extracţie liberală, fidelă lui Ion C. Brătianu) era aceea de a atenua, măcar parţial, natura ultracenzitară a unor colegii electorale.

Nu se punea pe agenda camerelor trecerea la votul universal şi nici măcar adoptarea soluţiei unui colegiu unic. În pofida viziunii radicale a liberalilor rosettişti, cei care de altfel se vor şi rupe de majoritate, dând naştere unei fracţiuni dizidente, ceea ce a prevalat a fost o abordare prudentă, interesată de creşterea ponderii segmentului urban la nivelul naţiunii politice. Oricât de limitată şi de timidă, revizuirea de la 1883–1884 marca depăşirea cadrului rigid definit anterior, fiind un semn al voinţei de a modifica datele unui aranjament privit ca restrictiv.

Legea de revizuire din 8 iunie 1884 a condus la reducerea numărului de colegii de la patru la trei, în Adunarea Deputaţilor, şi scăderea plafonului de cens la nivelul colegiilor senatoriale. În plus, se introducea şi la colegiul al doilea senatorial, prin noul articol 69, fostul 70, un număr de dispense de la censul necesar înscrierii pe liste. Efectul era modificarea profilului colegiilor ce desemnau Senatul, prin lărgirea bazei de recrutare a electorilor, care încetau să mai reprezinte exslusiv propritatea funciară,elementul urban şi capacităţile (licenţiaţii în drept, litere, filosofie sau ştiinţe, foştii şi actualii magistraţi care au funcţionat timp de şase ani, inginerii, arhitecţii, farmaciştii,medicii veterinari cu diplomă, profesorii şcolilor din oraşe ale statului) dobândind o pondere superioară în economia alegătorilor înaltei camere[33].

Revizuirea de la 1884 nu a fost urmată, până către 1913–1914, de eforturi similare de regândire constituţională. Un anume imobilism politic a descurajat tentativele de relaxare a censului, ca şi pe cele de introducere a exproprierii pentru cauze de reformă agrară. De abia la 1913, scrisoarea din „Viitorul” a lui Ioan I.C. Brătianu anunţa o agendă a schimbării. De această dată, intenţia era aceea de a trece dincolo de barierele anterioare. Votul universal masculin şi exproprierea se desenau ca obiectivele unui proces de amendare constituţională.

Istoria a modificat, în mod dramatic, scenariul imaginat în 1913/1914. Marele război a întrerupt, de o manieră brutală, dezbaterile din jurul amendării constituţiei. Ciocnirile dintre opţiunile de politică externă au împins în plan secund controversele constituţionale. Intrată în comflagraţie la 1916, România va resimţi efectul traumatic al înfrângerilor militare şi al retragerii umilitoare. Perspectiva îndeplinirii idealului de unitate naţională era înlocuită de catastrofa refugiului de la Iaşi.

---

[33] Pentru circumstanţele votului şi miza modificării, a se vedea Apostol Stan, *Putere politică şi democraţie în România, 1859–1918*, ediţia citată, pp. 152–166.

Un sens al urgenţei a intervenit spre a modifica miza şi ritmul revizuirii constituţionale. Prinsă între plăcile tectonice ale Puterilor Centrale şi Rusiei revoluţionare, România a fost obligată să abandoneze prudenţa gruadalistă şi să accepte, în mod neechivoc, schimbarea regimului politic.

Căci alegerile din refugiul de la Iaşi au echivalat cu o înlocuire de facto, dacă nu de jure, a constituţiei de la 1866. Cele două principii cardinale ale regimului constituţional, definirea cenzitară a naţiunii politice şi sacralitatea proprietăţii, au fost abandonate. Prin consacrarea votului universal masculin şi a exproprierii, Rubiconul era în fine trecut şi o nouă vârstă a constituţionalismului românesc debuta, sub semnul democratizării proclamate fie şi formal:

> „Articolul 57. Adunarea Deputaţilor se compune din deputaţi aleşi de cetăţenii români majori, prin vot universal, egal, direct, obligatoriu, şi cu scrutin secret pe baza reprezentării proporţionale.Legea electorală va fixa modalitatea compunerii Adunării Deputaţilor.
>
> Articolul 67. Senatul se va compune din senatori aleşi şi din senatori de drept. Legea electorală va fixa compunerea Senatului”[34].

Deşi rămâne în vigoare până la adoptarea legii fundamentale de la 1923, constituţia de la 1866 este aplicată în anii de după 1918 într-un context ce nu mai are nimic în comun cu cel anterior. De la dimensiunile teritoriului până la cele ale electoratului, totul se schimbă. Tacticile de campanie electorală sunt, în acest nou spaţiu de manifestare, vetuste. Noile partide se afirmă, pe fundalul destructurării sistemului partinic anterior.

Unirea de la 1918 aduce în ecuaţia guvernării sensibilităţi politice diferite. Declaraţia de la Alba-Iulia este un manifest democratic ce anunţă un alt viitor. Cât despre primele alegeri organizate pe baza votului universal, ele creeazâ premizele pentru redefinirea regimului constituţional. Cabinetul de coaliţie prezidat de Alexandru Vaida-Voevod este primul care se naşte în acord cu regulile parlamentarismului autentic: el nu este opera unui guvern ce influenţează scrutinul, ci se formează ca urmare a unor alegeri relativ libere şi corecte. Parlamentarismul imperfect al României se transformă graţie acestui experiment[35].

Va fi însă o transformare efemeră şi iluzorie, de vreme ce regulile constituţionale ale parlamentarismului imperfect vor fi reafirmate, înlăturând această alternativă conturată acum. Demiterea de către Regele Ferdinand a cabinetului Vaida este urmată de alegerile organizate de noul premier numit, Alexandru Averescu. Precedentul de la 1919–1920 avea o dublă semnificaţie. Pe de o parte, el reconfirma rolul suveranului de decident ultim în materia desemnării puterii executive. Pe de altă parte, el introducea, în epoca votului universal, regula confecţionării prin vot a majorităţilor parlamentare de către guvern. Vicierea parlamentarismului continua să fie temelia regimului politic, în prelungirea epocii de după 1866.

---

[34] Ion Mamina, *op. cit.*, p. 37.

[35] O trecere în revistă a istoriei alegerilor, la Cristian Preda, *Rumânii fericiţi. Vot şi putere de la 1831 până în prezent*, Editura Polirom, Iaşi, 2011.

Un bilanţ parţial

Constituţia de la 1866 este capătul de drum al unei evoluţii juridico-politice. Este vorba de un dublu proces, de aculturaţie juridică şi de transplant legislativ. Oricât de criticabil şi de imperfect, acest proces întins pe deceniile de după 1774 este responsabil pentru înlăturarea vechiului regim şi pentru sincronizarea cu modernitatea occidentală.

Un bilanţ, fie şi parţial, al moştenirii constituţionale a anului 1866 trebuie să pornească de la constatarea longevităţii sale. Legea fundamentală de la 1866 a durat mai mult decât toate celelalte legi fundamentale ale României de până acum. Soliditatea ei se datorează existenţei unui relativ consens în jurul valorilor şi procedurilor sale. În acelaşi timp perioada ei de aplicare se confundă, în cel mai înalt grad, cu domnia lui Carol I. Suveranul care moare în 1914 modelează practica de guvernare. Profilul acestei prime vârste a monarhiei autohtone i se datorează.

Constituţia de la 1866 a impus o paradigmă a supremaţiei constituţionale şi a făcut posibilă, prin hotărârea Înaltei Curţi de casaţie de la 1912, controlul constituţionalităţii legilor. Rigiditatea constituţiei scrise şi premizele existenţei unei justiţii relativ independente au condus la naşterea primei ipostaze a justiţiei constituţionale. Merită reamintit ca România este una dintre foarte puţinele naţiuni ce acceptă modelul american de justiţie constituţională – este un sistem care se va maturiza şi consolida la 1923, spre a fi înlăturat de facto, dacă nu de jure, la 1938.

Constituţia de la 1866 stabileşte cadrul domniei legii în România. Spre deosebire de documentele care o precedă, ea posedă o viziune sistematică şi propune o legătură clară între garanţiile statului de drept şi drepturile consacrate. Graţie consacrării juriului, graţie separaţiei şi echilibrului puterilor în stat, constituţia de la 1866 a reuşit să creeze un climat instituţional care a limitat tentaţia arbitrariului de stat. Din acest punct de vedere, perioada interbelică va fi un regres semnificativ, dominată fiind de stările excepţionale şi de efectele perverse ale acestora.

Constituţia de la 1866 a eşuat în a consacra cristalizarea cetăţeniei, iar aceasta este, probabil, cea mai importantă dintre limitele ei, la o reexaminare lucidă. Sistemul rigid al censului nu a fost relaxat suficient de mult şi de inteligent spre a pregăti tranziţia la votul universal. Egalitatea în faţa legii a fost subminată de distribuţia inegalitară a proprietăţii în mediul rural. Şi nu în cele din urmă menţinerea excluderii confesionale este un semn al abordării antisemite, sensibilitatea exacerbată în perioada interbelică.

Regimul politic de la 1866 s-a vrut a fi unul al compromisului, iar arhitectura înţelegerii de la 1866 a durat până în momentele dramatice de după 1916. Monarhia a fost organizată, prin prevederi constituţionale şi prin practică politică, având în centru pe suveran. Şeful de stat este mai mult decât un arbitru sau mediator. El este, în ultimă instanţă, factorul ce decide, în baza interpretării realităţii electorale, transferul de putere la nivelul executivului. În condiţiile unor alegeri doar parţial libere şi corecte, cabinetele, spre a se constitui, au în primul rând nevoie de încrederea suveranului.

Desemnarea şefilor de guvern a anticipat asupra voinţei naţionale. Consolidarea poziţiei suveranului a dat naştere cutumelor guvernând procedura de încredinţare a poziţiei de Preşedinte al consiliului de miniştri. Legătura dintre acordarea mandatului şi dizolvarea parlamentului este una cât se poate de naturală, ea reprezentând elementul esenţial al mecanismului politic dezvoltat timp de decenii.

Parlamentarismul imperfect reduce în mod semnificativ libertatea naţiunii de a alege. Scrutinul nu face decât să oficializeze o alegere deja realizată. Este scenariul pe care îl vom vedea prelungit şi în anii constituţiei de la 1923: restauraţia carlistă accentuează centralitatea şefului de stat, în detrimentul voinţei corpului electoral.

Citită, maiorescian, ca o formă fără fond, privită ca o copie imperfectă a constituţiei belgiene, legea fundamentală de la 1866 se cere examinată cu luciditate şi detaşare critică. Exaltarea hagiografică nu poate servi cauzei istoriei constituţionale, iar punerea în context a moştenirii sale este una obligatorie. În ceea ce are mai împlinit, ca şi în limitările sale, constituţia de la 1866 este începutul în care putem citi semnele viitorului de mai târziu.

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

[*] Preşedinte, Curtea Constituțională a României; ccr@ccr.ro.

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 13 (69), nr. 1, p. 33–55, Bucureşti, ianuarie–martie, 2024

DOI: 10.59277/SCJ.2024.1.02

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* evoluției[1].

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 1933[2], „*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 desvoltărei 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)/general[3] (art. 33) şi Curtea de Casaţie –, avându-şi sediul la Focşani. De asemenea, armata se organiza identic în cele două principate, „spre a putea la trebuință să se unească şi 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 şi condicile Civile, Criminale, de Comerț şi de procedură, astfel încât, afară de legile curat de interes local, să nu mai fie în viitor decât unul şi acelaşi trup de legislație, care să se execute în ambele Principate (...)".

Alegerea domnitorului Alexandru Ioan Cuza în cele două principate române[4] 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 Rădulescu[5]. 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 Paris[6]. Cu concursul Consiliului de Stat[7], 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 legislaţiei, înfiinţarea, menţinerea sau îmbunătăţirea unirii vămilor, a poştelor, telegrafului, fixarea preţului monetar şi 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 agreat de Puterile garante.

[7] Legea pentru înfiinţarea unui Consiliu de Stat în Principatele Unite Române a fost votată la 11 februarie 1864. Acesta avea atribuţii legislative: studia proiectele de legi şi regulamente; trebuia să fie consultat în privinţa acestora; putea fi consultat cu privire la legile financiare şi 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 Moldova[8] și Legiuirea Caragea din Țara Românească[9]. 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 organice[12], 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 1866[13]. 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 istoric[14].

După Primul Război Mondial au apărut împrejurări și concepții noi care trebuiau constituționalizate într-o nouă lege fundamentală, respectiv Constituția din 1923[15], care este considerată una dintre constituțiile cele mai democratice și europene ale acelui 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 acesteia[16].

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 îndoieli, *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 societăți[18], 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 2003[19].

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 şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertăţile cetăţenilor, libera dezvoltare a personalităţii umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme,* ***în spiritul tradiţiilor democratice ale poporului român şi idealurilor Revoluţiei din decembrie 1989****, şi 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 condiţiile realizării obiectivelor fundamentale ale statului român, definite în textul citat, o constituie buna funcţionare a autorităţilor publice, cu respectarea principiilor separaţiei şi echilibrului puterilor, fără blocaje instituţionale* (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 Constituţiei, a supremaţiei sale şi 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 antereferit 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 consonanţă cu principiul supremaţiei Constituţiei şi cu principiul legalităţii, care sunt de esenţa cerinţelor statului de drept, unica autoritate legiuitoare a ţării fiind Parlamentul, având în vedere că statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democraţiei constituţionale. Democraţia constituţională, într-un stat de drept, nu este însă o abstracţie, ci este o realitate a unui sistem în cadrul căruia supremaţia Constituţiei limitează suveranitatea legiuitorului, care în procesul de creare a normelor juridice şi de adoptare a unor acte normative trebuie să ţină cont de o serie de principii de rang constituţional[21].

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 antereferit 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 impliciți, 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 acestea[22].

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 judecății 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 activitatea[24].

Partidele politice constituie forme de asociere ale cetăţenilor care au un regim constituţional şi legal special, determinat de scopul acestora, eminamente politic, definit în esenţă de art. 8 alin. (2) din Constituţie, potrivit căruia partidele politice contribuie la definirea şi la exprimarea voinţei politice a cetăţenilor, respectând suveranitatea naţională, integritatea teritorială, ordinea de drept şi principiile democraţiei. Partidele politice au, aşadar, un important rol în transpunerea valorilor naţionale şi a democraţiei din concepte teoretice şi abstracte într-un proces practic decizional, în beneficiul cetăţenilor. Exprimarea voinţei politice a membrilor partidului şi realizarea acesteia au loc în procesul electoral, fiecare partid având, de principiu, vocaţia guvernării[25].

Partidele politice, având ca obiective promovarea valorilor şi intereselor naţionale, a pluralismului politic, contribuţia la formarea opiniei publice, participarea la alegeri şi în constituirea unor autorităţi publice, trebuie să fie primele subiecte de drept care să tindă la stabilirea unei depline conformităţi cu legea[26].

1.4. Principiul neretroactivității legilor

Principul 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 Constituţiei din 1991, principiul neretroactivităţii 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 constituţional, doctrina şi jurisprudenţa 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, şi 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 şi altfel. După intrarea în vigoare a Constituţiei din anul 1991, neretroactivitatea a devenit un principiu constituţional şi deci nici legiuitorul nu poate adopta acte cu încălcarea lui. Suntem în prezenţa unei reguli imperative de la care nu se poate deroga în materie civilă. Chiar şi în ipoteza în care legiuitorul ar dori în mod justificat să înlăture sau să atenueze unele situaţii 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 contradicţie cu acest principiu constituţional. Consecinţele înscrierii principiului neretroactivităţii în Constituţie sunt foarte severe şi probabil, tocmai de aceea, soluţia aceasta nu se întâlneşte în foarte multe ţări, dar, în acelaşi timp, ridicarea la rangul de principiu constituţional se justifică prin faptul că asigură în condiţii mai bune securitatea juridică şi încrederea cetăţenilor în sistemul de drept, precum şi datorită faptului că blochează nesocotirea separaţiei dintre puterea legislativă, pe de o parte, şi puterea judecătorească sau cea executivă, pe de altă parte, contribuind în acest fel la consolidarea statului de drept[27].

După consacrarea constituţională din 1991 a principiului neretroactivităţii legii, singura excepţie permisă de art. 15 alin. (2) din Constituţie de la acest principiu o reprezintă legea penală sau contravenţională 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 1991stabilește că tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern, în timp ce art. 20 prevede că dispoziţiile constituţionale privind drepturile şi libertăţile cetăţenilor vor fi interpretate şi aplicate în concordanţă cu Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, cu pactele şi cu celelalte tratate la care România este parte, iar dacă există neconcordanţe între pactele şi tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, şi legile interne, au prioritate, potrivit art. 20 alin. (2) din Constituție, reglementările internaţionale.

În acest context, trebuie să reținem că România a ratificat Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale[28] 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 Convenţiei pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale şi a protocoalelor adiţionale la această convenţie, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 135 din 31 mai 1994.

Stabilind obligativitatea interpretării drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor în concordanţă cu tratatele internaţionale la care România este parte, legiuitorul constituant a impus în mod implicit un nivel de protecţie constituţională a drepturilor şi libertăţilor fundamentale cel puţin la nivelul celui prevăzut în actele internaţionale. Se conferă, astfel, dreptului sau libertăţii prevăzute în cuprinsul Constituţiei o interpretare în consonanţă cu tratatul internaţional, cu alte cuvinte, o interpretare care dezvoltă în mod evolutiv conceptul constituţional[29].

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 şi psihică, dreptul la apărare, libera circulaţie, viaţa intimă, familială şi privată, dreptul la informaţie, dreptul la învăţătură, dreptul la ocrotirea sănătăţii, dreptul la muncă şi protecţia socială a muncii, dreptul la grevă, dreptul la moştenire, dreptul la un nivel de trai decent, protecția familiei, a copiilor şi a tinerilor, protecţia 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, naţionalitatea, etnia, limba, religia, sexul, opiniile, apartenenţa 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 Constituţie cuprind numai o enumerare a drepturilor şi libertăţilor fundamentale, fără ca aceasta să însemne că drepturile şi libertăţile fundamentale sunt limitate la acest catalog. Acestea sunt drepturile şi libertăţile calificate ca fiind fundamentale, deci cele numite/nominalizate în mod expres. Prin urmare, în măsura în care un text constituţional cuprinde o valoare supremă de natură constituţională, care reprezintă în sine un principiu director şi/sau un drept/o libertate fundamentală, calificată ca atare de Curtea Constituţională, catalogul cuprins în titlul II al Constituţiei se modelează în consecinţă”[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 nou[31].

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 naţional din 22 noiembrie 2009, iniţiat de Preşedintele României şi confirmat de Curtea Constituţională prin Hotărârea nr. 37 din 26 noiembrie 2009[32], 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 Constituției[33] 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 opţiune politică, asupra căreia se vor pronunţa participanţii 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 Constituantă, 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 Constituţiei, însă nu trebuie ignorate, în exprimarea acestei opţiuni, tradiţia statului român şi avantajele pe care le oferă o structură bicamerală a Parlamentului în raport cu cea unicamerală. Curtea a subliniat că, în mod tradiţional, Parlamentul României a avut o structură bicamerală. Această structură a forului legiuitor, consacrată în anul 1864 prin Statutul dezvoltător al Convenţiei de la Paris al domnitorului Alexandru Ioan Cuza, a continuat să existe sub imperiul Constituţiilor din 1866, 1923 şi 1938, fiind întreruptă doar în perioada regimului comunist, când reprezentanţa naţională era unicamerală – Marea Adunare Naţională. După Revoluția din decembrie 1989, prin Decretul-lege nr. 92/1990 pentru alegerea Parlamentului şi a Preşedintelui României[34], act în baza căruia s-au organizat alegerile din luna mai 1990, a fost reintrodusă formula bicameralismului. Constituţia din 1991 a preluat, cu unele modificări, această structură a Parlamentului, menţinută 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 funcţional[35].

Curtea a subliniat că atât tradiţia care, fiind legată de fiinţa statului român, îl defineşte şi îl reprezintă, cât şi avantajele sistemului bicameral constituie puternice motive de reflecţie cu prilejul opţiunii 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, deputaţii şi senatorii pot fi urmăriţi şi trimişi 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 şi un cadru de analiză succesivă a legilor de către două corpuri diferite ale forului legiuitor, ceea ce oferă o mai mare garanție a calităţii actului legislativ. Adoptarea legilor în cadrul unui Parlament unicameral se face după mai multe „lecturi" succesive ale unui text, însă, fiind realizate de acelaşi corp legiuitor, lecturile pot deveni o formalitate artificială sau pot fi suprimate din raţiuni de urgenţă. Bicameralismul determină ca a doua lectură a legii să se facă, întotdeauna, de o altă adunare, ceea ce este de natură să determine o percepţie critică accentuată. Se oferă astfel oportunitatea unei mai bune cooperări critice, a dezbaterii comune şi colective de luare a deciziilor, conferindu-se amploare formării voinţei statului parlamentar. În plus, bicameralismul minimizează riscul dominaţiei majorităţii, favorizând dialogul dintre majoritățile din cele două Camere, precum şi dintre grupurile parlamentare. Cooperarea şi supervizarea legislativă sunt extinse în acest mod, demonstrându-se astfel că sistemul bicameral este o formă importantă a separaţiei puterilor, care nu funcţionează doar între puterile legislativă, executivă şi judecătorească, ci şi în interiorul celei legislative.

pentru fapte care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, dar nu pot fi percheziţionaţi, reţinuţi sau arestaţi fără încuviinţarea Camerei din care fac parte, după ascultarea lor. Urmărirea şi trimiterea în judecată penală se pot face numai de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Competenţa de judecată aparţine Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie. În caz de infracţiune flagrantă, deputaţii sau senatorii pot fi reţinuţi şi supuşi percheziţiei. Ministrul justiţiei îl va informa neîntârziat pe preşedintele Camerei asupra reţinerii şi a percheziţiei. În cazul în care Camera sesizată constată că nu există temei pentru reţinere, va dispune imediat revocarea acestei măsuri.

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

Examinând această propunere, în raport cu dispoziţiile art. 152 din Constituţie (care reglementează limitele revizuirii Constituției), Curtea, prin Decizia nr. 799 din 17 iunie 2011[36], a constatat că *actuala* reglementare a imunităţii parlamentare, sub cele două forme ale sale, respectiv lipsa răspunderii juridice pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului şi inviolabilitatea parlamentarului, **continuă tradiţia statului român ale cărei baze au fost puse încă din anul 1864**. Statutul dezvoltător al Convenţiei de la Paris prevedea în acest sens, la art. VII, că membrii Adunării Ponderatrice, ca de altfel şi membrii Adunării Elective, se bucură de „neviolabilitate”, ei neputând fi arestaţi sau judecaţi pe timpul sesiunii parlamentare, cu excepţia flagrantului, şi numai după ce Adunarea a autorizat urmărirea. Instituţia imunităţii parlamentare a fost preluată şi întărită de Constituţiile următoare, cu excepţia celor din perioada dictaturii comuniste. Curtea a observat că Constituţia României din 1991 a consacrat din nou instituţia imunităţii parlamentare, **abolită practic în perioada 1948–1989**, aceasta căpătând o reglementare de principiu în acord cu constituţiile statelor europene, influenţate îndeosebi de modelul francez, care reglementează distinct lipsa răspunderii juridice şi 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 instituţiile fundamentale ale statului, activitatea sa fiind indispensabilă asigurării suportului financiar al funcţionării tuturor organelor statului. Natura Curţii de Conturi de instituţie fundamentală a statului este deopotrivă subliniată de statutul constituţional al acesteia, ca şi de faptul că organizarea şi funcţionarea sa, adică regimul său juridic, se reglementează prin lege organică[37].

4.3. Reînființarea Consiliului Legislativ

Art. 76 din Constituția din 1923 prevedea că „*Se înfiinţează 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 desfiinţat 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 reînfiinţează ca organ consultativ de specialitate al Parlamentului, care ţine evidenţa oficială a legislaţiei României și avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării şi coordonării întregii legislaţii. 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 observaţiile formulate au drept finalitate sistematizarea, unificarea şi coordonarea întregii legislaţii, astfel că acesta trebuie să fie solicitat în prealabil adoptării actului normativ. Urmărirea şi implementarea cerinţelor impuse de Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative asigură coerenţa întregului sistem de drept, iar Consiliul Legislativ este cel care, în mod primar, realizează această activitate. Consiliului Legislativ are obligaţia de a contribui la asigurarea coerenţei şi unificării legislaţiei[38]. Avizul Consiliului Legislativ este de natură să contribuie la unitatea şi coerenţa 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 Constituţie nu se poate interpreta decât în sensul că solicitarea avizului trebuie să fie anterioară adoptării actului normativ vizat[39].

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 anterioorități, 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 pretinse 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 „infailibile” 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 „Instituţia cea mai dăunătoare, cea mai nedemocratică, cea mai primejdioasă şi cea mai arbitrară, din păcate, este Curtea Constituţională”. 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 „atotputerniciei 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 constituant originar 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 Curţii Constituţionale în raport cu toate autorităţile publice reprezintă o exigenţă instituţională 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 competenţa unei instanţe specializate judecarea cauzelor ce privesc constituţionalitatea, instanţă situată în afara organizării puterilor statului. Particularitatea curţilor constituţionale europene constă în aceea că sunt autorităţi publice distincte de oricare dintre puterile statului cunoscute tradiţional în cadrul democraţiei constituţionale – legislativă, executivă şi judecătorească –, justiţia constituţională reprezentând, aşadar, o activitate specializată, diferită de cea specifică autorităţii judecătoreşti şi exercitată independent de toate celelalte puteri statale. Controlul de constituţionalitate este înscris în prevederile Legii fundamentale, ca o garanţie esenţială a respectării drepturilor şi principiilor fundamentale într-un stat de drept. Esenţa controlului de constituţionalitate constă în verificarea compatibilităţii dintre legi (înainte de promulgare şi/sau după intrarea lor în vigoare) şi ordonanţe, pe de o parte, şi normele fundamentale sau convenţionale, pe de altă parte, astfel că instanţa de contencios constituţional examinează în drept, şi nu în fapt, o reglementare legală în sensul conformităţii ei cu prevederile Constituţiei[40].

4.5. Înființarea instituției Avocatul Poporului

Avocatul Poporului îndeplineşte un **rol esenţial** în protecţia drepturilor omului[41]. Legiuitorul constituant a reglementat instituţia Avocatul Poporului distinct şi în afara celor trei puteri – legislativă, executivă şi 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 apere[42]. Nu există standarde europene vizând statutul *Ombudsman*-ului[43], iar reglementarea unui regim strict al incompatibilităţilor pentru ocuparea funcţiei de Avocat al Poporului constituie o garanţie a independenţei Avocatului Poporului[44].

---

[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 importanţei instituţiei Avocatul Poporului într-un stat de drept, corelativ cu dezvoltarea instrumentelor de protecţie a drepturilor şi libertăţilor fundamentale, prin revizuirea Constituţiei în anul 2003 au fost aduse o serie de modificări şi completări faţă de redactarea iniţială a textelor constituţionale de referinţă, de natură să consolideze instituţia Avocatul Poporului, dar şi să recunoască evoluţia 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 şi libertăţile persoanelor fizice, nu doar pe cele ale cetăţenilor, cum prevedea reglementarea iniţială), i-au fost oferite noi instrumente juridice pentru realizarea rolului său constituţional (posibilitatea de a sesiza Curtea Constituţională cu privire la neconstituţionalitatea legilor înainte de promulgare, precum şi posibilitatea de a sesiza direct Curtea Constituţională cu privire la excepţii de neconstituţionalitate a legilor şi a ordonanţelor). Funcţia de adjunct al Avocatului Poporului a dobândit consacrare constituţională.

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 sorgintea 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 consecinţe care nu s-ar putea produce fără o reglementare corespunzătoare, de rang constituţional. Prima dintre aceste consecinţe impune integrarea în dreptul intern a

acquis-ului comunitar, precum şi determinarea raportului dintre actele normative ale Uniunii Europene şi legea internă. Consecinţa aderării pleacă de la faptul că statele membre ale Uniunii Europene au înţeles să situeze acquis-ul comunitar – tratatele constitutive ale Uniunii Europene şi reglementările derivate din acestea – pe o poziţie intermediară între Constituţie şi celelalte legi, atunci când este vorba despre acte normative europene obligatorii[45]. Curtea a mai statuat că art. 148 din Constituţie nu atribuie dreptului Uniunii Europene prioritate de aplicare faţă de Constituţia României[46].

Constituția cuprinde, în mod implicit, o clauză de conformare a legilor interne cu actele Uniunii Europene[47]. Totuși, prioritatea de aplicare nu trebuie percepută în sensul înlăturării sau desconsiderării identităţii constituţionale naţionale, ca garanţie a unui nucleu identitar de fond al Constituţiei României, care nu trebuie relativizată în procesul integrării europene. În virtutea acestei identităţi constituţionale, Curtea Constituţională este abilitată să asigure supremaţia Legii fundamentale pe teritoriul României.[48]

Curtea a mai statuat că „folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituţionalitate, ca normă interpusă celei de referinţă, implică, în temeiul art. 148 alin. (2) şi (4) din Constituţia României, o condiţionalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă şi neechivocă prin ea însăşi sau înţelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis şi neechivoc de Curtea de Justiţie a Uniunii Europene şi, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanţă constituţională, astfel încât conţinutul său normativ să susţină posibila încălcare de către legea naţională a Constituţiei – unica normă directă de referinţă în cadrul controlului de constituţionalitate”[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.

REVIZUIREA CONSTITUȚIEI: ÎNTRE EXIGENȚELE DREPTULUI ȘI DEZIDERATELE POLITICULUI

*Prof. univ. dr. Elena-Simina TĂNĂSESCU**

Abstract: *In a broad sense, the constitution brings together norms that regulate the political manifestations of state-power and gives legal expression to the essential values that define a human collectivity; This last characteristic explains why constitutions tend to enjoy greater stability than other regulations. Social experience shows that the legal requirements applicable to the process of revising the Romanian Constitution make a formal revision difficult and leave room for informal revisions. The rigidity of a Constitution cannot fully explain the success or failure of a revision, but it can play a significant role in protecting the stability of certain values, in particular those encapsulated in legal rules declared intangible and thus protected from the vagaries of an intemperate political life. Equally, the stability of the Constitution is and must be compatible with the adequacy and synchrony between social life and the Basic Law. Ultimately, the aim of any constitutional revision should be to (re)gain citizens' confidence in the institutions and authority of the state.*

Key words: *Constitution; formal meaning; material meaning; stability of the constitution; rigidity of the constitution; limits of constitutional revision; formal and informal revision; eternity clauses; constitutional identity; procedure of constitutional revision; functions of the constitution; evaluation of the constitution.*

1. Introducere

Revizuirea Legii fundamentale este un moment de importanță deosebită în viața oricărei societăți. În diferite contexte și sub diferite forme, ideea revizuirii Constituției României adoptate prin referendum în data de 8 decembrie 1991 a fost și este o prezență constantă în spațiul public și, chiar dacă intensitatea dezbaterii a oscilat, ea a fost adesea prezentată ca o soluție providențială, aptă să soluționeze diferite probleme sau dorințe în cadrul comunității[1].

Exigențele juridice impuse pentru revizuirea Constituției României au reușit până acum să tempereze dorințele politicului. Legea fundamentală a României a fost

* Facultatea de Drept, Universitatea din București; Judecător, Curtea Constituționala a României; simina-elena.tanasescu@drept.unibuc.ro.

Autoarea mulțumește doctoranzilor Luca Ciubotaru și Constantin (Cosmin) Pintilie pentru sprijinul neprețuit acordat la redactarea prezentei contribuții. Erorile, evident, sunt imputabile doar autoarei.

[1] A se vedea dezbaterile doctrinare referitoare la revizuirea Constituției publicate în *Curier Judiciar* 2012(1) – Drept Public; *Revista de drept public* 2013(1) – număr special dedicat temei revizuirii Constituției; *Dreptul'* 2013/Supliment; *Dreptul* 2014(5) – „Dosar tematic: Oportunitatea revizuirii Constituției României".

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 13 (69), nr. 1, p. 57–73, Bucureşti, ianuarie–martie, 2024

DOI: 10.59277/SCJ.2024.1.03

concepută rigidă *ab initio*: pentru orice modificare este necesară o colaborare fructuoasă între popor și reprezentanții săi, iar anumite prevederi sunt declarate intangibile. Rigiditatea unei constituții răspunde nevoii sale de stabilitate, iar aceasta, la rândul său, este necesară pentru îndeplinirea celor două funcții esențiale ale oricărei constituții, anume funcția normativă și funcția integratoare. Ideea de stabilitate nu trebuie însă absolutizată, căci constituțiile nu au nici pretenția perfecțiunii, nici pe cea a imuabilității. Ea trebuie corelată cu scopurile pentru care există constituția în societățile contemporane, precum și cu evoluțiile vieții sociale.

În cei mai bine de 30 de ani de existență Constituția a fost revizuită o singură dată, pentru a facilita integrarea României în Uniunea Europeană și NATO. În sine, acest fapt ar fi putut avea semnificația reușitei pacificări meta-normative a unei societăți traumatizată de comunism și ar fi putut reprezenta un succes în planul tranziției democratice și economice a statului român. O astfel de stabilitate, remarcabilă chiar și pentru Legi fundamentale cu o vechime mai mare decât cea a României, ar fi riscat să treacă neobservată dacă intențiile de revizuire ar fi fost absente în tot acest timp. Cetățeanul obișnuit, preocupat de viața de zi cu zi, nu a observat – poate – reziliența unui text juridic față de care patriotismul constituțional[2] rămâne încă de dovedit. Însă realitatea obiectivă obligă la constatarea că, în mod iterativ, dezideratele politicului de schimbare a principalelor coordonate juridice în cadrul cărora se desfășoară viața cetățenilor români s-au izbit de exigențele formale ale dreptului. Oricâte alte încercări de revizuire ale Constituției au mai fost, ele nu au avut succes.

Pentru a înțelege mai bine distanța dintre dezideratele politicului și exigențele dreptului în privința revizuirii Constituției României se impune o incursiune asupra noțiunii de constituție și cum poate fi ea modificată (*Secțiunea II*), apoi o prezentare a exigențelor juridice ale revizuirii Constituției României (*Secțiunea III*). În continuare, vom propune o grilă analitică prin formularea unor întrebări esențiale (*ce?, cum? când?* și *de ce?*) care trebuie să primească un răspuns atunci când se purcede la o revizuire constituțională (*Secțiunea IV*). În fine, vom analiza încercările de revizuire a Constituție României de până acum pentru a ajunge la concluzia că nu întotdeauna aceste întrebări au fost în adresate corespunzător (*Secțiunea IV*). Indiferent de scopurile urmărite într-o viitoare posibilă revizuire a Constituției, finalitatea ultimă a unui astfel de proces decizional ar trebui să constea în

[2] Patriotismul constituțional desemnează o categorie analitică proprie științelor sociale moderne, care consideră că, în statele democratice contemporane, Legile fundamentale ar putea genera solidaritatea civică pe care, cu precădere în secolul XIX, obișnuia să o genereze conceptul de națiune. Atașamentul și loialitatea față de constituții ar putea astfel să înlocuiască identitatea națională a cetățenilor unui stat și să faciliteze integrarea socială mai ales în cadrul statelor multinaționale sau al organizațiilor supranaționale (Uniunea Europeană). Prin urmare, atașamentul politic în cadrul unei comunități de persoane constituite în stat nu s-ar mai axa pe valorile unei culturi naționale, așa cum susțin teoriile naționalismului liberal, sau pe apartenența la colectivitatea ființelor umane, așa cum susțin teoriile cosmopolite contemporane, ci pur și simplu pe normele, valorile și procedurile formale ale unei constituții democratice. A se vedea J. Habermas, *The Inclusion of the Other*, MIT Press, 1998, precum și J.W. Mueller, *Constitutional Patriotism*, Princeton University Press, Princeton, 2008.

(re)câștigarea încrederii cetățenilor în instituțiile statului, finalitate care corespunde realizării funcției integratoare a constituției (*Secțiunea V)*.

II. Ce este o constituție și cum poate fi ea modificată?

În gândirea juridică actuală, explicarea noțiunii de *constituție* se realizează, cel mai adesea, prin îmbinarea sensului formal (*i.e.,* modalitatea de consacrare a normelor, în special, prin referire la autoritatea competentă să adopte o constituție și procedura care trebuie urmată) și a sensului material (*i.e.,* sfera relațiilor sociale reglementate printr-o constituție)[3]. După cum va rezulta din cele ce urmează, această modalitate de înțelegere a noțiunii de *constituție* nu rămâne fără consecințe în planul subsecvent, dar indisolubil legat de noțiunea principală, al *revizuirii constituției*.

Conceptual, constituțiile sunt percepute fie drept cadrul juridic în limitele căruia puterea de stat trebuie determinată să se manifeste pentru a permite libera manifestare a cetățenilor și deplina garantare a drepturilor fundamentale ale cetățenilor (filosofia morală și social-politică nord-americană), fie drept ansamblul regulilor ce reglementează manifestările puterii (abordarea modernă europeană). Această dualitate în abordarea conceptului produce consecințe concrete în planul conținutului legilor fundamentale. Este cunoscut faptul că, în Statele Unite ale Americii, Constituția de la 1787 nu a cuprins inițial și o listă a drepturilor fundamentale, căci redactorii acesteia au considerat că enunțarea lor ar fi echivalat cu limitarea lor doar la cele expres reglementate. O astfel de abordare ar fi contrazis filosofia *jus naturalistă* conform căreia ființa umană are drepturi inerente de la natură, pe care societatea umană nu i le poate limita. În schimb, în spațiul european, constituțiile, de regulă, includ și o listă non-exhaustivă de drepturi fundamentale, însă reglementează la nivel de detaliu articularea instituțională a statului prin recursul la teoria separației puterilor în stat conform principiului stabilit de Montesquieu, anume că puterea trebuie să oprească puterea[4].

Evaluarea constituțiilor este deseori realizată de profesioniștii dreptului prin prisma a două funcții esențiale pe care ele trebuie să le îndeplinească, și anume funcția normativă și funcția de integrare[5]. Funcția normativă a constituției se referă la conceptul juridic: acel set de reguli și standarde de comportament ce vizează membrii unei comunități umane și care produc efecte juridice mergând de la predictibilitatea conduitelor până la siguranța personală a indivizilor, și de la garantarea unor limite eficiente pentru puterea discreționară până la echilibrata funcționare a autorităților publice. Funcția de integrare a constituției trimite la consecințele meta-juridice ale conceptului juridic, ce se concretizează în crearea

---

[3] A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția 15, vol. I, C.H. Beck, București, 2016, p. 41.

[4] „Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir." Charles Louis de Secondat, baron de Montesquieu, *L'Esprit des Lois* (1748).

[5] D.Grimm, „Integration by Constitution", *I-CON* 2005 (2 & 3) vol. 3, pp. 193–208.

sau întărirea unei stări de solidaritate între indivizii care își stabilesc propriile reguli fundamentale[6].

Prin identificarea și ridicarea la rang de normă supremă a protecției juridice asigurate anumitor valori, comune tuturor indivizilor care alcătuiesc respectiva colectivitate umană, constituția nu face altceva decât să consfințească trăsăturile definitorii ale respectivei entităţi politice[7] și să stabilească adevărate linii de demarcație în plan valoric și social. Astfel de reglementări, ideal menite a fi perpetue, creează un liant (solidaritate) între membrii colectivității umane și, pe cale de consecință, pot conduce la nașterea unui sentiment de integrare și de loialitate a tuturor indivizilor față de grup. Cu alte cuvinte, o constituție protejează valori fundamentale și, în acest mod, induce coeziunea colectivității umane constituită în stat[8].

De durabilitatea în timp a unor astfel de selecții valorice poate depinde, uneori, însăși supraviețuirea grupului de indivizi constituit în stat. Dintr-o anumită perspectivă, stabilitatea constituției poate fi interpretată ca o consecință a funcției normative, consecință ce potențează tocmai funcția de integrare a constituției. Însă stabilitatea constituției nu este o valoare sau un scop în sine și nu trebuie să fie fetișizată. În egală măsură, absența stabilității constituției poate să dea naștere unor riscuri pentru orice colectivitate umană. Astfel, rigiditatea unei constituții este mai degrabă un mijloc utilizat pentru a asigura stabilitatea cadrului constituțional, asigurând astfel previzibilitatea comportamentului uman la toate nivelurile societății.

Din punct de vedere normativ, există mai multe mecanisme prin care se poate asigura rigiditatea unei constituții, mecanisme care vizează fie procedura pentru modificarea unei constituții, fie protejarea conținutului anumitor valori fundamentale încorporate în conținutul legii fundamentale în vigoare, fie momentul în care poate avea loc revizuirea. Generic, acestea sunt cunoscute sub denumirea de limite ale revizuirii constituțiilor.

În privința limitelor revizuirii care vizează momentul ales pentru o astfel de schimbare literatura de specialitate se arată sceptică deoarece puținele legi fundamentale care includ astfel de prevederi nu au reușit să ofere și o practică statală care să le confirme viabilitatea[9].

Plecând de la distincția teoretică dintre puterea constituantă originară și puterea constituantă instituită, includerea unor 'clauze de eternitate' în conținutul constituției

---

[6] A se vedea E.S. Tănăsescu, „Despre funcțiile constituției și necesitatea revizuirii", *Revista de Drept Public* 2013(1), pp. 41–54.

[7] Uneori acestea sunt desemnate și cu denumirea de identitate constituțională. A se vedea și E.S. Tănăsescu, „Interacțiunea dintre identitatea constituțională a statelor membre și a Uniunii Europene", *Liber Amicorum Corneliu Bîrsan*, București, 2023 (în curs de apariție).

[8] E.S. Tănăsescu, „Despre identitatea constituțională și rolul integrator al Constituției", *Curierul Judiciar* 2017(5), pp. 243–247.

[9] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția 15, vol. I, C.H. Beck, București, 2016, pp. 56–57.

este o practică des întâlnită în epoca actuală[10]. Clauzele de eternitate nu trebuie confundate nici cu noțiunea de identitate constituțională națională[11], astfel cum acest concept rezultă din dispozițiile art. 4 para. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană[12] și nici cu alte sensuri ale noțiunii de identitate constituțională[13], dezvoltate în special în jurisprudența curților constituționale europene și, uneori, abuziv întrebuințate de acestea din urmă[14]. Clauzele de eternitate cuprind o selecție de valori pe care constituantul originar le-a considerat intangibile, apreciate ca fiind atât de importante încât trebuie să fie protejate inclusiv față de o viitoare manifestare a puterii constituante derivate (instituite). Din această perspectivă, clauzele de integritate includ acele elemente (valori) care formează temelia funcției integratoare a unei constituții. Deși de o incontestabilă importanță, clauzele de eternitate nu trebuie să fie considerate absolute ori imuabile, căci orice selecție valorică se poate dovedi la un moment dat incompatibilă cu dezvoltarea societății.

În sfârșit, limitele revizuirii constituțiilor care privesc procedura sunt astăzi larg răspândite și par a avea eficiența scontată: cel puțin formal marea majoritate a puterilor constituante derivate se conformează exigențelor sporite pe care le presupune o modificare a legii fundamentale comparativ cu exigențele necesar a fi îndeplinite pentru adoptarea sau modificarea legilor obișnuite.

Toate acestea arată, încă odată, importanța constituției în societățile contemporane, importanță care se datorează în primul rând selecției valorice pe care societatea o realizează prin intermediul legii fundamentale, precum și nevoia de stabilitate a acesteia. Însă, chiar dacă stabilitatea constituției este un deziderat rațional,

---

[10] A se vedea C. Schmitt, *Théorie de la Constitution*, PUF, Paris, 1993, pp. 213–233; V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, *Drept constituțional*, Universul Juridic, București, 2022, pp. 243–250. Pentru o abordare recentă asupra conceptului de putere constituantă în contextul epocii contemporane a se vedea N. Krisch, „Pouvoir constituant and pouvoir irritant in the postnational order", *I-CON* 2016(3) vol. 14, pp. 657–679.

[11] A se vedea, de exemplu, S. Martin, « L'identité de l'Etat dans l'Union européenne : entre "identité nationale" et "identité constitutionnelle" », *Revue française de droit constitutionnel* 2012(3) vol. 91 pp. 13–44 ; A. Levade, „Identité nationale ou constitutionnelle ?", (dir.) M. Fatin-Rouge Stéfanini, A. Levade, V. Michel et R. Mehdi, *L'identité à la croisée des Etats et de l'Europe. Quels sens ? Quelles fonctions ?*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 187–206.

[12] Conform art. 4 para. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană: „*Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, inclusiv în ceea ce privește autonomia locală și regională. Aceasta respectă funcțiile esențiale ale statului și, în special, pe cele care au ca obiect asigurarea integrității sale teritoriale, menținerea ordinii publice și apărarea securității naționale. În special, securitatea națională rămâne responsabilitatea exclusivă a fiecărui stat membru*".

[13] A se vedea, de exemplu, C. Calliess și G. van der Schyff (eds), *Constitutional Identity in a Europe of Multilevel Constitutionalism*, Cambridge, CUP, 2020; F.-X. Millet, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des Etats membres*, Paris, LGDJ, 2013; L. Burgorgue-Larsen (dir.), *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Paris, Pedone, 2011

[14] A se vedea, de exemplu, Julian Scholtes, „Abusing Constitutional Identity", *German Law Journal* 2021 vol. 22, pp. 534–556; T. Drinoczi, „Constitutional Identity in Europe: The Identity of the Constitution. A Regional Approach", *German Law Journal* 2020 vol. 21, pp. 105–130; M. Claes și J.H. Reestman, „The Protection of National Constitutional Identity and the Limits of European Integration at the Occasion of the Gauweiler Case", *German Law Journal* 2015 vol. 16, pp. 917–970

deseori protejat eficient din punct de vedere juridic, o constituție nu este și nu se dorește a fi eternă. Permanenta adecvare a normelor juridice la evoluțiile sociale presupune și interpretarea constructivă și uneori chiar creatoare a dreptului, include și tehnici specifice doctrinei „dreptului viu”[15], dar se poate realiza în concret prin simpla modificare a regulilor juridice pentru a corespunde necesităților sociale. Din acest motiv, revizuirea constituției trebuie să rămână posibilă, chiar dacă nu și facilă.

III. Care sunt exigențele juridice ale revizuirii Constituției României?

Rigiditatea Constituției României este relativ crescută, întregul proces de revizuire fiind strict reglementat. Opțiunea constituantului de a prevedea norme constrângătoare referitoare la acest important demers juridic și politic permite, pe de o parte, adaptarea continuă a Constituției la nevoile societății și, pe de altă parte, asigurarea stabilității normelor constituționale de care depinde stabilitatea întregului sistem normativ[16].

Inițiativa de revizuire a Constituției poate proveni de la un număr redus de actori, expres determinați prin chiar norma constituțională (*i.e.,* Președintele României, la propunerea Guvernului, cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor, cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot). În cazul inițiativei populare constituționale, numărul relativ ridicat de cetățeni este dublat de o cerință de dispersie teritorială[17]. Pe cale jurisprudențială, Curtea Constituțională a clarificat raporturile dintre Președinte și Guvern în contextul inițiativei de revizuire a Constituției, statuând că Președintele are posibilitatea de a decide dacă inițiază procedura de revizuire, nefiind ținut de propunerea Guvernului[18]. Din 1991 și până în prezent, toți cei trei actori care pot inița o procedură de revizuire a Constituției au utilizat această prerogativă constituțională[19].

Pentru adoptarea legii de revizuire, Constituția impune întrunirea unei majorități calificate de două treimi în Camera Deputaților, precum și în Senat, iar în lipsa unui consens între cele două Camere ale Parlamentului României asupra textului final al legii de revizuire chiar și ulterior parcurgerii unei etape de mediere, adoptarea sa trebuie realizată cu o majoritate de trei pătrimi din numărul deputaților și senatorilor, reuniți în ședință comună, aceasta din urmă fiind și cea mai ridicată majoritate reglementată în Legea fundamentală. Ordinea în care cele două Camere ale Parlamentului supun dezbaterii proiectul legii de revizuire a constituit un element divergență în practica instituțională. În contextul analizării unei inițiative cetățenești

---

[15] G. Zagrebelsky „ La doctrine du « droit vivant »”, *Annuaire international de justice constitutionnelle* 1986(2), pp. 55–77.

[16] E.S. Tănăsescu, Comentariul la art. 150, în (coord.) I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole,* ediția 2, C.H. Beck, București, 2019, p. 1346.

[17] Conform art. 150 alin. (2) din Constituția României: „*Cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare din aceste județe sau în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative*”.

[18] Decizia CCR nr. 799/2011, publicată în M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011.

[19] A se vedea, *infra,* Secțiunea V.

de revizuire, Senatul și-a modificat propriul regulament pentru a își atribui rolul de cameră decizională în procesul de revizuire a Constituției, încercând să modifice implicit procedura de revizuire pentru a o alinia cu cea legislativă ordinară și limitând procedura medierii numai la situația în care ar fi existat redactări diferite ale legii de revizuire între cele două camere parlamentare. Curtea Constituțională a invalidat o astfel de abordare și a precizat că, în procedura de revizuire a Constituției, procedura parlamentară urmează principiului bicameralismului perfect, astfel că, spre deosebire de procedura legislativă ordinară, nu se pune problema stabilirii unei prime Camere sesizate și a unei Camere decizionale[20].

Odată adoptată legea de revizuire, aceasta trebuie să fie supusă aprobării printr-un referendum constituțional, obligatoriu și decizional. Constituția României este una din puținele care necesită organizarea unui referendum decizional pentru orice revizuire[21]. Îmbinând astfel tehnici specifice democrației reprezentative cu cele ale democrației directe, procedura de revizuire este una extrem de complexă, confirmând o dată în plus că printr-o constituție sunt consfințite valorile esențiale ale unei societăți.

Curții Constituționale i-a fost încredințată sarcina de a supraveghea respectarea exigențelor constituționale în procedura de revizuire a Constituției, scopul fiind acela de a evita, pe cât posibil, o revizuire neconstituțională. Astfel, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituția României, Curtea Constituțională verifică din oficiu *inițiativa de revizuire* a Constituției (înainte de începerea procedurii parlamentare). După anul 2004, Curtea Constituțională a primit competența de a verifica inclusiv *legea de revizuire,* tot din oficiu, după adoptarea acesteia de către constituantul derivat[22]. În cazul în care normele referitoare la revizuire nu au fost respectate, legea de revizuire este transmisă Parlamentului pentru punerea ei de acord cu decizia Curții Constituționale.

Chiar dacă nu este o competență specifică procesului de revizuire, nu poate fi trecut cu vederea faptul că tot Curtea Constituțională este autoritatea învestită cu competența de a veghea la „respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului" și de a confirma rezultatele acestuia, conform art. 146 lit. i) din Constituția României. Experiența a demonstrat importanța verificării constituționalității referendumului constituțional[23], căci, astfel cum am mai arătat, referendumul constituțional reglementat în Constituția României nu este o „manifestare a poporului suveran nesusceptibilă de orice reglementare sau control"[24]. Exigențele juridice aplicabile referendumul, deși nu sunt stabilite la nivel constituțional, completează reglementarea constituțională, în acord cu principiul fundamental al respectării statului de drept.

---

[20] A se vedea Decizia CCR nr. 431/2017, publicată în M.Of. nr. 431 din 21 iunie 2017.

[21] M. Fatin-Rouge Stefanini, „ Contrôler les référendums : quels enjeux dans les démocraties aujourd'hui ?" *Revue roumaine de droit comparé* 2018(1) vol. 9, pp. 12–43.

[22] A se vedea Decizia CCR nr. 539/2018, publicată în M.Of. nr. 798 din 18 septembrie 2018.

[23] M. Fatin-Rouge Stefanini, *op. cit*., *passim*.

[24] E.S. Tănăsescu, Comentariu la art. 151 din Constituția României, în (coord.) I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole,* ediția 2, C.H. Beck, București, 2019, p. 1355.

Constituția României stabilește două categorii de limite ale revizuirii: *limitele formale* și *limitele materiale*. În dimensiunea limitelor formale se pot include și particularitățile procedurale impuse de textul legii fundamentale, pe care le-am prezentat anterior. În plus, normele constituționale opresc revizuirea Constituției în anumite circumstanțe, cum ar fi pe durata unor stări excepționale (starea de asediu, starea de urgență, în timp de război)[25] și în perioada prelungirii mandatului Camerelor până la întrunirea legală a noului Parlament ales[26]. Justificarea acestor limite apare ca evidentă, dat fiind contextul social-politic ce riscă să altereze legitimitatea procesului de revizuire a Constituției.

Constituția României cuprinde și limite materiale exprese, protejate inclusiv față de posibilitatea unei duble sau multiple revizuiri, astfel cum am arătat cu o altă ocazie[27]. Astfel, art. 152 consacră două tipuri de limite materiale. O primă categorie este reprezentată de declararea anumitor valori ca fiind intangibile, ceea ce înseamnă că nimic nu poate fi schimbat cu privire la acestea: caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român; forma republicană de guvernământ; integritatea teritoriului; independența justiției; pluralismul politic; limba oficială. O a doua categorie de limite materiale consacră la nivel constituțional un principiu general în materia drepturilor fundamentale, și anume acela că standardul de protecție al drepturilor fundamentale nu poate fi diminuat (*cliquet arrière-retour)*. Astfel, dispozițiile art. 152 alin. (2) din Constituție nu opresc *de plano* revizuirea prevederilor din legea fundamentală dedicate drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, ci doar suprimarea drepturilor sau a garanțiilor acestora. Dacă prima categorie de limite materiale pune în lumină necesitatea protecției colectivității umane organizată în stat, cea dea doua categorie de limite adresează mai mult nevoia protecției cetățeanului, la nivel individual. Experiența a dovedit că, atunci când garanțiile jurisdicționale ale clauzelor de eternitate nu au funcționat și o revizuire constituțională ar fi putut avea ca rezultat suprimarea garanțiilor unor drepturi fundamentale, civismul sprijinit de instrumentele democrației directe a reușit să promoveze agenda politică a cetățenilor doritori de protecția constituțională a drepturilor lor chiar în detrimentul deciziei reprezentanților lor politici. Astfel, revizuirea neconstituțională care ar fi adus cu sine suprimarea posibilității ca, în viitor, printr-o modificare legislativă a Codului civil, căsătoria să poată fi încheiată și între persoane de același sex, a fost împiedicată să producă efecte prin civism pasiv[28].

Rigiditatea sporită a Constituției României poate reprezenta, în egală măsură, și un puternic mijloc de protecție a societății față de extremisme politice nedorite, dar și un obstacol în calea adecvării Legii fundamentale la evoluțiile societale.

---

[25] Conform art. 151 alin. (3) din Constituția României.

[26] Conform art. 63 alin. (4) din Constituția României.

[27] A se vedea E.S. Tănăsescu, Comentariu la art. 151 din Constituția României, în (coord.) I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole,* ediția 2, C.H. Beck, București, 2019, pp. 1359–1360.

[28] A se vedea și E.S. Tănăsescu, „ De l'initiative populaire au référendum constitutionnel en Roumanie " *Revue roumaine de droit compare* 2018(1) vol. 9, pp. 97–108.

Cu certitudine, din punct de vedere juridic, ea este principala cauză a eșecului inițiativelor de revizuire a Constituției. Cu toate acestea, prin sine, rigiditatea nu poate explica în integralitate succesul sau eșecul unui întreg proces de revizuire a Legii fundamentale, motiv pentru care urmează să ne îndreptăm atenția asupra unor întrebări esențiale care trebuie adresate în contextul revizuirii unei constituții.

IV. Patru întrebări esențiale în contextul revizuirii unei constituții: *când, cum, ce* și *de ce*?

În subsecțiunile anterioare am subliniat că, pe de o parte, Constituția României se bucură de o puternică rigiditate și, pe de altă parte, că rigiditatea constituției – în general – nu constituie un scop în sine. Orice constituție (așadar, inclusiv Constituția României) este oricând perfectibilă, însă în această operațiune de perfecționare este întotdeauna necesară ponderație și înțelepciune. Constanta repunere în discuție a cadrului juridic general în care se desfășoară relațiile sociale dintr-un stat poate fi comparată cu situația unei bărci care suportă reparații capitale în timp ce îi transportă pe cei care o repară – riscul de scufundare este inerent. Astfel, înainte de declanșarea unei proceduri de revizuire a constituției, trebuie cântărit atent momentul (*când*), metoda (*cum*) și doza de perfecționare care i se administrează (*ce*), dar – mai ales, trebuie identificat răspunsul la întrebarea fundamentală: de ce trebuie revizuită constituția? (*finalitatea*).

Cea mai mare parte a discuțiilor legate de revizuirea Constituției par să fie caracterizate de ocultarea unei întrebări care, în mod logic, cronologic și chiar ontologic ar trebuie să le preceadă pe celelalte, și anume *de ce* este necesară revizuirea Constituției. Răspunsul la această întrebare se poate dovedi util pentru a lămuri atât *cauzele*, cât și *scopurile* unei eventuale revizuiri. Afirmații apodictice din gama celor care se mulțumesc să constate că textul constituțional cuprinde unele imperfecțiuni fie de ordin redacțional, fie de ordin normativ, ori false justificări care își extrag seva din enumerarea unor dificultăți de funcționare a autorităților publice instituite prin respectiva constituție nu pot servi drept substitut pentru o autentică și riguroasă analiză a cauzelor și motivelor pentru care legea fundamentală ar putea fi revizuită.

Ignorarea finalităților sau acceptarea fatidică a aleatoriului în materia scopurilor pentru care ar trebui revăzute fundamentale juridice nu poate fi acceptată fără premoniții care fac aluzie la imaginea bărcii evocată anterior și la absența instinctului de supraviețuire. Asemenea oricărei construcții umane, Constituția României este imperfectă; însă, spre deosebire de mintea umană, care acceptă mai greu propria imperfecțiune, dreptul nu cunoaște orgoliul. Înțelepciunea populară afirmă că „este mai bine să ai aproximativ dreptate decât să te înșeli în totalitate”, iar atunci când legilor li se pretinde perfecțiunea este bine să fie avută în vedere și natura umană a creatorilor și a beneficiarilor lor. O constituție este un instrument juridic a cărui utilitate se evaluează prin adecvarea instrumentului la cauze și scopuri.

Datorită faptului că o constituție este alcătuită, în principiu, din norme de o maximă generalitate și caracterizate prin supremație față de orice alte standarde

sociale din respectiva societate, constituția produce în rândul membrilor colectivității și unele așteptări care, cel mai adesea, depășesc frontierele fenomenului juridic. Particularii se așteaptă ca o constituție să le ofere un liant, un fundament pentru solidaritate, să depășească diferențele și divergențele inerente unei societăți umane și să asigure baza unui consens de fundal, producând astfel coeziune și integrare. În măsura în care o constituție se dovedește a fi o reușită atât în privința funcției normative, cât și a celei de integrare, ea construiește o identitate colectivă și conferă trăsături distinctive unei societăți organizate în stat. Cum poate fi evaluată o astfel de reușită? În funcție de ce indicatori obiectivi? Și ce se întâmplă atunci când se constată eșecul constituției în una sau ambele privințe?

„Măsurarea" reușitei unei constituții include și o inerentă componentă subiectivă. Constatarea eșecului depinde de mai mulți factori, dar trebuie făcută distincție între eșecul normativ și cel meta-juridic. În plan strict legal, eșecul unei constituții se face remarcat în special prin - mult prea - desele abateri de la litera și spiritul său. În plan meta-juridic, eșecul funcției integrative poate fi cauzat și de slăbiciunile normative ale textului, dar depinde și de realitatea socială. Integrarea unei colectivități umane nu poate fi în întregime creația unei constituții, dar poate fi influențată de buna sa funcționare în plan strict juridic. Cu toate acestea, istoria a înregistrat și exemple de constituții extrem de eficiente în plan legal, dar care au produs fracturi profunde, mergând până la „*dezmembrări*" ale societăților în care au funcționat. Cel mai bun exemplu de reușită sub toate aspectele îl oferă Constituția SUA, iar cel mai grăitor exemplu de eșec în planul integrării, în ciuda eficienței juridice, îl constituie Constituția germană de la Weimar. Pe această scală, Constituția României adoptată la 8 decembrie 1991 și modificată în 2003 se plasează între cele două repere menționate, viabilitatea sa de aproape două decenii fiind mai degrabă o dovadă a reușitei decât a eșecului. Fără îndoială însă că această reușită nu este deplină.

Când? Constituționalismul românesc a cunoscut perioade asemănătoare celor descrise de doctrina americană sub denumirea „momentul constituțional"[29] cel puțin în faza constituirii statului modern, după cel de-Al Doilea Război Mondial și după evenimentele din Decembrie 1989. Poate că multiplicitatea lor le relativizează semnificația. Momentul integrării europene ar fi putut constitui un temei pentru crearea, fie și artificială, a unui nou „moment constituțional". Acest moment ar fi putut fi exploatat pentru o schimbare radicală de paradigmă normativă. Altminteri, simple ajustări sau aduceri la zi ale textului se pot dovedi necesare și în absența unor astfel de momente semnificative. Exigențele juridice impuse pentru revizuirea Constituției României fac însă dificilă o astfel de permanentă adaptare la evoluțiile sociale.

Ce? Fără a cădea în extrema imobilismului sau a conservatorismului păgubos, orice revizuire constituțională trebuie fundamentată pe o atentă *diagnoză și prognoză normativă*, dar și pe o analiză de *oportunitate politică*. Aparent paradoxal, uneori poate fi mai bine să nu fie modificate tocmai prevederile constituționale care ridică

[29] B. Ackerman, „The Rise of World Constitutionalism", *Virginia Law Review* 1997(83), p. 775 și „Constitutional politics/Constitutional law", *Yale Law Review* 1999(99), p. 453.

probleme practice, dacă se dovedește că tocmai acelea sunt garanțiile democrației sau ale statului de drept. De aceea, din nou, întrebarea de a și *de ce* trebuie revizuită Constituția revine în prim-plan, căci o vorbă înțeleaptă spune că „adesea, mai binele este dușmanul binelui".

Cum? Istoria Constituțiilor Românei oferă o largă paletă de variante, exemple contrastante de texte democratice și autoritare, liberale și socialiste, rigide în mod eficace și revizuite fără respectarea procedurilor prevăzute. Constituția din anul 1923, al cărei centenar îl sărbătorim anul acesta, a fost un exemplu grăitor pentru modul în care o nouă constituție ascunde, în fapt, o revizuire (nici măcar de mare anvergură) a celei precedente[30].

Modul în care se realizează revizuirea Constituției are importanță și în plan strict juridic, dar exprimă și o realitate socială, precum și gradul de aderență al destinatarilor normelor juridice la actul normativ. De aceea nu este lipsit de semnificații faptul că dorința de schimbare a textului legii fundamentale se face simțită în cele mai diverse straturi ale societății române contemporane, însă ea pare să varieze în intensitate în funcție de natura sociologic stabilită a acestor straturi. Doctrina de drept constituțional face distincție între puterea constituantă originară și cea instituită, între diferite metode și procedee utilizate pentru modificarea legilor fundamentale, însă în plan meta-juridic relevant este consensul care poate genera pacea socială[31]. De aceea este legitimă întrebarea de a ști de ce trebuie revizuită Constituția. Care sunt motivațiile și finalitățile unui astfel de demers, nu lipsit de unele riscuri în plan juridic și valoric? În ce măsură indivizii reuniți sub stindardul Constituției României se simt legați în plan normativ și afectiv de aceasta sau pur și simplu ignoră soarta ei?

Așadar, toate cele trei întrebări – *când, ce* și *cum* – se subsumează întrebării esențiale: *de ce să fie revizuită constituția?* Atunci când aceste întrebări nu sunt avute în vedere ori nu primesc răspunsuri adecvate, revizuirea constituției nu are șanse de succes. O succintă analiză a tentativelor de revizuire a Constituție României este elocventă în acest sens.

V. Tentative de revizuire formală a Constituției României

Orice proiect de revizuire a constituției are ca motor o voință politică, coagulată în vederea satisfacerii unui interes care poate să fie al unei anumite părți a societății (*interes de grup*) sau care să vizeze întreaga societate, în ansamblu (*interes general*). Privite din această perspectivă, tentativele formale de revizuire a Constituției României care au urmărit mai degrabă un interes de grup decât un interes general nu au reușit să fie finalizate cu succes. Desigur, cauzele eșecului sunt multiple și specifice fiecărui caz în parte.

---

[30] În sensul că în 1923 a avut loc o revizuire substanțială a Constituției din 1866 iar nu adoptarea unei noi Constituții a se vedea și M. Bălan, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. 1. Teoria generală a statutul și a constituției. Constituția română în context european, Hamangiu, București, 2015, pp. 228–234.

[31] C. Klein, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, P.U.F., Paris, 1998, *passim*.

Până acum, nouă inițiative de revizuire a Constituției României au fost verificate de Curtea Constituțională, complexitatea acestora fluctuând de la propuneri de modificări punctuale, la ample proiecte de revizuire ce urmăreau schimbări majore la nivel constituțional[32].

O primă tentativă de revizuire a Constituției a fost declanșată în 1996 de către un grup de senatori și urmărea eliminarea unei garanții a dreptului de proprietate. În concret, propunerea viza înlocuirea prezumției caracterului licit al dobândii averii, cu o dispoziție care ar fi răsturnat sarcina probei și ar fi impus confiscarea averii a cărei licită proveniență nu ar fi fost dovedită de titularul dreptului de proprietate. Curtea Constituțională a constatat că propunerea de revizuire contravenea limitelor revizuirii Constituției căci ar fi avut drept rezultat suprimarea unei garanții a dreptului de proprietate.

În cursul anului 1999, un partid politic a inițiat demersurile pentru o inițiativă cetățenească de revizuire a Constituției prin care urmărea creșterea nivelului de protecție al dreptului de proprietate, prin modificarea dispozițiilor „*Proprietatea privată este ocrotită în mod egal de lege,* (...)" cu formularea „*Proprietatea privată este garantată în mod egal de lege,* (...)". Curtea Constituțională a constatat că inițiativa de revizuire a Constituției nu încalcă limitele revizuirii, considerând totodată că nu are un temei legal pentru verificarea cerințelor impuse inițiative cetățenești de revizuire a Constituției. Această inițiativă a rămas însă fără sprijin parlamentar și a căzut în desuetudine.

După două tentative eșuate de revizuire a Constituției, în anul 2002 a fost declanșat un nou proces de revizuire, singurul care s-a finalizat cu adoptarea unei legi de revizuire. Am arătat cu o altă ocazie că finalitățile procesului de revizuire constituțională din anul 2003 pot fi grupate în trei categorii: sporirea garanțiilor instituționale și constituționale ale dreptului și libertăților fundamentale, îndeplinirea condițiilor constituționale pentru integrarea României în Uniunea Europeană și aderarea la Tratatul Atlanticului de Nord și rezolvarea unor disfuncționalități remarcate în cadrul procesului decizionale al autorităților publice[33]. Crearea temeiurilor constituționale necesare integrării euro-atlantice, considerată ca fiind „*continuarea firească a procesului, început în decembrie 1989*"[34], așadar un interes general, a reușit coagularea voinței politice necesare pentru finalizarea procesului de revizuire a Constituției. Nu mai puțin important este faptul că prin revizuirea din

[32] A se vedea: Decizia CCR nr. 85/1996, publicată în M.Of. nr. 211 din 6 septembrie 1996; Decizia CCR nr. 82/2000, publicată în M.Of. nr. 193 din 4 mai 2000; Decizia CCR nr. 148/2003, publicată în M.Of. nr. 317 din 12 mai 2003; Decizia CCR nr. 799/2011, publicată în M.Of. nr. 440 din 23 iunie 2011; Decizia CCR nr. 80/2014, publicată în M.Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014; Decizia CCR nr. 580/2016, publicată în M.Of. nr. 857 din 27 octombrie 2016; Decizia CCR nr. 222/2019, publicată în M.Of. nr. 425 din 30 mai 2019; Decizia CCR nr. 464/2019, publicată în M.Of. nr. 646 din 5 august 2019; Decizia CCR nr. 465/2019, publicată în M.Of. nr. 645 din 5 august 2019.

[33] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ediția 15, vol. I, C.H. Beck, București, 2016, p. 108.

[34] M. Constantinescu, I. Vida, „Revizuirea Constituției și integrarea euro-atlantică", *Pandectele Române* (supliment 2014), Rosetti, p. 57.

anul 2003 s-a realizat și o aliniere a unora din normele constituționale la cerințe care decurgeau din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

În anul 2011, Președintele României a inițiat o procedură pentru revizuirea Constituției încercând schimbarea regimului politic semi-prezidențial cu unul mai apropiat de regimul prezidențial. Urmare a modificărilor intervenite pe scena politică, reacția parlamentară nu s-a lăsat mult așteptată și, în 2013–2014, o nouă inițiativă parlamentară de revizuire a încercat apropierea de un regim politic parlamentar. Ambele inițiative și-au propus obiective generoase, materializate în proiecte ample, în sensul îmbunătățirii funcționării sistemului politic și eliminarea unor posibile lacune care au condus la blocaje instituționale, chiar dacă abordările celor două proiecte erau diametral opuse. Pe de o parte, de exemplu, inițiativa din 2011 urmărea schimbarea structurii Parlamentului României (*i.e.,* trecerea la un parlament unicameral) și creșterea puterii Președintelui României. Pe de altă parte, inițiativa din 2013, rezultatul unei vremelnice coaliții politice anti-prezidențiale, urmărea să sporească puterea Parlamentului. Ambele inițiative ce puneau în lumină interese mai degrabă ale clasei politice au fost în cele din urmă abandonate[35], nu fără a lăsa în urmă, printre altele, și o moștenire dificilă (una dintre modificările propuse în anul 2014 a vizat o reformulare a dispozițiilor art. 148 alin. (2) din Constituție care ar fi condus la înlăturarea sintagmei *„legile interne”*; Curtea Constituțională a statuat expres că dreptul UE trebuie să respecte supremația Constituției și că o asemenea revizuire ar încălca limitele revizuirii, căci ar putea conduce la o limitare a competenței Curții Constituționale, așadar la o garanție a drepturilor fundamentale)[36]. În orice caz, experiențele din perioada 2011–2014 au arătat că rigiditatea Constituției poate fi un mijloc eficient de protecție împotriva acțiunilor care tind să împingă regimul politic către extreme[37].

La finalul anului 2015, o inițiativă cetățenească de revizuire a propus înlocuirea termenului „*soți*” cu sintagma „*între bărbat și femeie*” în cuprinsul art. 48 alin. (1) din Constituția României[38]. Această inițiativă având ca obiect definirea conceptului de familie s-a înscris într-o tendință mai vastă observabilă la nivelul statelor din Europa de Est[39]. După validarea inițiativei de revizuire de către Curtea Constituțională, prin

[35] Proiectul de revizuire inițiat de Președintele României în anul 2011 a fost respins de către Camera Deputaților, în ședința din 21 mai 2013 (PL-x nr. 492/2011). Din informațiile disponibile pe pagina de internet a Senatului, proiectul legii de revizuire nu a fost pus în dezbaterea Senatului (B380/2011). Propunerea parlamentară de revizuire a Constituției inițiată în anul 2013 a fost depusă la Senat (L233/2014), fiind considerată *clasată*, în baza art. 63 alin. (5) din Constituție.

[36] Decizia CCR nr. 80/2014, publicată în M.Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014, para. 452–460.

[37] E.S. Tănăsescu, „Constitutional Agenda of Romania” *Journal of Constitutional Law* 2014(3), pp. 271–279; E.S. Tănăsescu, „Conflicting revisions of the Romanian Constitution give rise to questions about semi-presidentialism”, *Romanian Journal of Comparative Law* 2014(1), pp. 35–59.

[38] Pentru o prezentare a eșecului procesului de revizuire a Constituției României prin care se urmărea „rezervarea” instituției căsătoriei numai pentru cuplurile heterosexuale, a se vedea; E.S. Tănăsescu, C. Pintilie, „Căsătoria între persoane de același sex din perspectiva jurisprudenței Curții Constituționale din România”, (coord.) P. Pop, R. Rizoiu, *Dreptul românesc la 100 de ani de la Marea Unire*, Hamangiu, București, 2020, pp. 75–90.

[39] În anul 2013, în Croația, un referendum constituțional pentru limitarea căsătoriei numai la cuplurile heterosexuale a avut succes. Conform art. 61 para. (2) din Constituția Croației: “*Marriage is*

Decizia nr. 580/2016, propunerea de revizuire a fost adoptată de Camera Deputaților în data de 9 mai 2017 și de Senat în data de 11 septembrie 2018. Pentru prima dată după acordarea acestei competențe în anul 2004, Curtea Constituțională a fost chemată să verifice respectarea „*dispozițiilor constituționale referitoare la revizuire*”[40] și, prin Decizia nr. 539/2018, a constatat respectarea procedurii de revizuire și a limitelor revizuirii. Procesul de revizuire a eșuat în etapa finală, nefiind îndeplinită cerința de cvorum pentru validarea referendumului, cu toate că referendumul constituțional a fost organizat pe durata a două zile (8–9 octombrie 2018)[41].

În fine, în anul 2019, Curtea Constituțională a analizat nu mai puțin de trei inițiative de revizuire a Constituției. O primă inițiativă cetățenească de revizuire (Decizia CCR nr. 222/2019) urmărea completarea art. 37 din Constituție (dreptul de a fi ales) cu o interdicție pentru „*cetățenii condamnați definitiv la pedepse privative de libertate pentru infracțiuni săvârșite cu intenție, până la intervenirea unei situații care înlătură consecințele condamnării*” de a fi aleși în organele administrației publice locale, ca deputați sau senatori ori în funcția de Președinte al României. După ce a realizat o amplă analiză, concluzia Curții Constituționale a fost aceea că propunerea respectă limitele revizuirii Constituției. Adoptat cu o majoritate covârșitoare de Camera Deputaților în anul 2020[42], acest proiect de revizuire constituțională se află în procedură parlamentară la Senat. O a doua propunere de revizuire (Decizia nr. 464/2019) a fost inițiată de parlamentari și avea un obiect parțial identic cu inițiativa menționată anterior. În plus, prin propunerea revizuire a Constituției se urmărea interzicerea acordării amnistiei și a grațierii pentru fapte de corupție și extinderea sferei titularilor dreptului de a sesiza Curtea Constituțională în vederea verificării constituționalității ordonanțelor Guvernului[43]. Cu ocazia verificării inițiativei de revizuire, Curtea Constituțională a constatat că interdicția acordării grațierii sau amnistiei încalcă limitele revizuirii Constituției. În cele din urmă, inițiativa de revizuire a fost abandonată[44]. O a treia propunere de revizuire (Decizia nr. 465/2019) a fost inițiată tot de parlamentari și, în cea mai mare parte, viza aceleași elemente precum celelalte două inițiative menționate anterior (limitarea dreptului de a fi ales pentru unele persoane condamnate, interzicerea acordării grațierii individuale pentru fapte de corupție, interzicerea reglementării prin

a living union between a woman and a man”. Traducerea în limba engleză a Constituției Croației a fost consultată pe pagina de internat a Curții Constituționale a Croației (www.usud.hr/en).

[40] Extras din art. 23 alin. (2) din Legea 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

[41] A se vedea Hotărârea CCR nr. 2 din 18 octombrie 2019 referitoare la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului național pentru revizuirea Constituției din 6 și 7 octombrie 2018, publicată în M.Of nr. 1012 din 29 noiembrie 2018.

[42] Conform informațiilor disponibile pe pagina de internet a Camerei Deputaților, proiectul legii de revizuire a fost adoptat în ședința din data de 14 iulie 2020, cu 295 voturi pentru, 0 voturi împotrivă și o singură abținere (PL-x nr. 237/2019).

[43] *De lege lata*, ordonanțele Guvernului pot forma obiectului controlului de constituționalitate fie în mod direct, în temeiul art. 146 lit. d) din Constituție (*excepție de neconstituționalitate*), fie în mod mediat, prin intermediul unei sesizări *a priori* (art. 146 lit. a) din Constituție) asupra legii de aprobare a ordonanței.

[44] Conform informațiilor disponibile pe pagina de internet a Camerei Deputaților (Pl-X nr. 331/2019).

ordonanțe de urgență „*în domeniul infracțiunilor, pedepselor și regimului executării acestora, precum și al organizării judiciare*”, extinderea sferei titularilor dreptului de a sesizare Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea unei ordonanțe de urgență). Curtea Constituțională a statuat că interzicerea acordării grațierii pentru fapte de corupție contravine limitelor revizuirii, iar pentru celelalte propuneri a apreciat că nu se încalcă aceste limite, supunând totodată atenției Parlamentului anumite observații făcute pe seama unor elemente deficitare din modalitatea de reglementare propusă. În fine, și această inițiativă de revizuire a fost abandonată[45].

La o privire de ansamblu, se poate observa că, din cele nouă inițiative de revizuire a Constituției României, una singură a avut succes, fiind aprobată prin referendum, o a alta a ajuns până în faza referendumului, de care însă nu a trecut, iar una se află încă în procedura parlamentară.

În condițiile în care revizuirea formală a Constituției României este exigentă și pare dificilă, s-a creat spațiu pentru revizuiri informale, favorizate uneori și abordarea îmbrățișată de Curtea Constituțională într-un anumit context. Revizuirea informală a normei constituționale are semnificația schimbării sensului unei norme fără schimbarea textului Constituție[46]. În practică, revizuirile informale nu fost numeroase și nici nu au vizat aspecte constituționale importante, ci au fost, mai degrabă, rezultatul interpretării normei constituționale în cadrul controlului de constituționalitate.

Un exemplu de revizuire informală ține de modalitatea de interpretarea a prevederilor art. 109 alin. (2) teza I din Constituția României referitoare la regimul imunității membrilor Guvernului și care au următorul cuprins: „*Numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor*”. Inițial, prin Decizia nr. 1133/2007[47], Curtea Constituțională a statuat că „*textul constituțional citat instituie necondiționat dreptul Camerei Deputaților, Senatului și Președintelui României de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor*”. La o distanță foarte mică de timp, Curtea Constituțională a revenit asupra acestei interpretări a normei constituționale și, prin Decizia nr. 270/2008[48], a stabilit o anumită partajare a competenței de solicitare a urmării penale între cele trei autorități: Camera Deputaților sau Senatul, după caz, pot cere urmărirea penală a membrilor și foștilor membri ai Guvernului care, la data sesizării au calitatea de deputat sau senator, iar Președintele României poate cere urmărirea penală a membrilor și foștilor membri ai Guvernului care la data sesizării nu au calitatea de deputat sau senator.

---

[45] Conform informațiilor disponibile pe pagina de internet a Camerei Deputaților (Pl-X nr. 332/2019).

[46] R. Albert, „How Unwritten Constitutional Norms Change Written Constitutions”, *Dublin University Law Journal*, 2015(2) vol. 38, pp. 388–389.

[47] Decizia CCR nr. 1133/2007, publicată în M.Of. nr. 851 din 12 decembrie 2007.

[48] Decizia CCR nr. 270/2008, publicată în M.Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008.

Un alt exemplu ține de modalitatea în care, în anul 2012, Curtea Constituțională și-a extins competența. Astfel, în anul 2010, legiuitorul a stabilit competența Curții Constituționale de a se pronunța asupra constituționalității hotărârilor parlamentare, în conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. l) din Constituție care permit acordarea de noi competențe Curții Constituționale, prin legea organică a curții[49]. Într-o primă fază, Parlamentul a adoptat în anul 2012 o lege prin care a fost eliminată această competență a Curții Constituționale. Prin Decizia nr. 727/2012[50], Curtea Constituțională a statuat că, odată acordată o competență Curții Constituționale, competența „*a dobândit valență constituțională în temeiul dispozițiilor art. 146 lit. l) din Constituție*" și nu mai poate fi retrasă. Urmare a acestei decizii, Parlamentul a limitat competența de control a Curții Constituționale numai la hotărârile parlamentare cu caracter normativ, eliminând astfel hotărârile parlamentare cu caracter individual din sfera controlului exercitat de Curtea Constituțională. Prin Decizia nr. 738/2012, Curtea Constituțională a declarat neconstituțională și această lege[51]. Astfel, în prezent, Curtea Constituțională poate realiza atât controlul de constituționalitate al hotărârilor parlamentare cu caracter individual, cât și al hotărârilor cu caracter normativ, cu toate că jurisprudența Curții Constituționale nu este întotdeauna coerentă cu privire la cadrul în care realizează acest tip de control. Această extindere a competenței Curții Constituționale a fost posibilă printr-o interpretare flexibilă a art. 146 lit. l) din Constituție, cu toate că art. 146 lit. c) din Constituție statuează că numai regulamentele parlamentare pot fi supuse controlului.

În timp ce revizuirile informale apar în numeroase situații ca fiind inevitabile și au avantajul de a permite o flexibilizare a Constituției pentru ca norma constituțională să țină pasul cu evoluția societății, dezavantajele sunt lesne de observat. Comisia de la Veneția a recomandat ca revizuirile constituționale să fie mai degrabă realizate prin revizuiri formale, cu respectarea procedurilor democratice, iar nu prin revizuiri informale, iar atunci când aceste revizuiri informale s-au realizat totuși, s-a arătat că ar fi de preferat ca ele să fie supuse unei confirmări ulterioare printr-o revizuire formală[52].

VI. Concluzii

Revizuirea unei constituții nu poate fi făcută decât ținând seama de cele două funcții ale legii fundamentale. Dacă din perspectiva funcției normative atenția ar trebui să fie în principal concentrată asupra impactului revizuirii asupra sistemului juridic și necesității asigurării securității juridice, funcție de integrare a Constituției

[49] Hotărârile plenului Senatului, hotărârile plenului Camerei Deputaților și hotărârile plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului.

[50] Decizia CCR nr. 727/2012, publicată în M.Of. nr. 9 iulie 2012.

[51] Decizia CCR nr. 738/2012, publicată în M.Of nr. 690 din 8 octombrie 2012.

[52] Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (*Comisia de la Veneția*), Raport cu privire la revizuirea constituțională, nr. 469/2008, CDL-AD(2010)001, adoptat în cea de-a 81-a Sesiune Plenară, Veneția, 11–12 decembrie 2009.

trebuie atent cântărită în procesul de revizuire a unei constituții, adeziunea cetățenilor la o valoare care se dorește a fi transformată în normă fundamentală și interesul pentru acest proces fiind elemente cheie pentru reușita procesului de revizuire. Experiența ne-a arătat că exigențele juridice aplicabile procesului de revizuire a Constituției României fac dificilă o revizuire formală și lasă loc revizuirilor informale. Cu toate acestea, stabilitatea actualei Constituții este bine asigurată prin numeroase ancore ce protejează Legea fundamentală și, implicit, societatea în ansamblul său de eventualele furtuni ce ar putea să apară. Prin comparație cu situația din alte state în care modificări repetate ale legii fundamentale au condus, în timp, la degradarea unor valori fundamentale, stabilitatea cadrului constituțional din România apare ca fiind preferabilă.

Orice proiect politic de revizuire a constituției trebuie să răspundă mai întâi la întrebarea *de ce trebuie revizuită constituția.* Altfel, riscul unei (noi) proceduri de revizuire eșuate este mai mult decât vizibil. Cu atât mai mult, rigiditatea Constituției României impune ca întrebării *de ce trebuie revizuită constituția* să i se acorde un răspuns foarte bine articulat la nivelul societății, răspuns care să aibă aptitudinea de a coagula o voință politică aptă să ducă la bun sfârșit un proces de revizuire.

Totuși, dacă actorii politici și-ar propune să modifice Constituția României, fie și numai pentru a face unele adaptări la evoluțiile societății, care ar putea fi obiectivele esențiale ale acestui proces? Credem că răspunsul ar putea fi unul singur, iar acesta are legătură directă cu realizarea funcției integratoare a constituției: (re)câștigarea încrederii cetățenilor în instituțiile statului. Indiferent că este vorba despre consolidarea democrației sau o mai strică reglementare a raporturilor dintre puterile statului sau o mai eficientă protecție a cetățenilor față de avansul tehnologiei ori de pericolele la adresa mediului înconjurător, în esență, legea fundamentală trebuie să creeze armonie prin identificarea scopului comun.

PRESCRIPTION OF CRIMINAL LIABILITY IN NATIONAL LAW IN LIGHT OF CJEU DECISION C-107/23PPU/LIN OF JULY 24, 2023

dr. Versavia BRUTARU, Raul Alexandru NESTOR***

Abstract: *The study starts from the idea of an apparent collision between a decision of the Romanian court of constitutional control in the matter of the prescription of criminal liability and the C.J.U.E Decision C-107/23PPU / Lin of July 24, 2023 which justifies an at least tangential approach to the effects it can produce at the level of national court jurisprudence. From the point of view of the approach in specialized literature, the prescription of criminal liability appears as a legal institution having effects both on the level of substantive criminal law, failure to meet the deadline being a condition of no punishment, and on the level of criminal procedural law, being a condition of procedure, fulfillment of the limitation period preventing the exercise of the criminal action.*

If a national regulation, specific to another legal system, considers that the prescription of criminal liability belongs to procedural law, not to substantive law, it will be possible to modify that rule in order to extend the limitation period in respect of crimes for which it has not already been fulfilled, this term at the time of modification.

From the perspective of stability, predictability and legislative coherence, of the effectiveness of combating criminality of all types in a logical and coherent structured way, from the perspective of criminological phenomena in contemporary Romanian society and the legal security needs of citizens and society as a whole, as well as the need the protection of democratic values in a context in which democracies are subjected to a test of resistance both within each democratic country and in a regional and global context, a rethinking of criminal policy and a "reset" of legislative measures regarding the Criminal Code is required and the Code of Criminal Procedure, but only on the basis of an in-depth analysis of the legislative developments described above, as well as with the consultation of all relevant actors within the judiciary, legal academia, the legal professions and civil society.

Key words: *criminal liability; the C.J.U.E Decision C-107/23PPU/Lin of July 24, 2023; Romanian law; criminal action; time limit; legislative coherence; the preeminence of European law.*

1. Brief considerations of the effects of a preliminary ruling by the Court of Justice of the European Union

An apparent collision between a decision of the Romanian Court of constitutional control in the matter of the prescription of criminal liability and the C.J.U.E Decision C-107/23PPU / Lin of July 24, 2023 justifies an at least tangential

---

* scientific researcher, *Juris Doctor*, Institute of Juridical Research "Acad. Andrei Rădulescu" Romanian Academy, ORCID ID: https://orcid.org/0000-0002-3445-257X; WEB OF SCIENCE ID: K-6835-2017; bversavia@gmail.com. 4

** Judge, Bucharest Court; raulalexandrunestor@yahoo.com..

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 13 (69), nr. 1, p. 75–108, Bucureşti, ianuarie–martie, 2024

*DOI: 10.59277/SCJ.2024.1.04
**DOI: 10.59277/SCJ.2024.1.05

approach to the effects that the CJEU decision can produce at the level of the national court's jurisprudence. At the time of February 1, 2014, respectively, at the date of entry into force of the Criminal Code, according to art. 155 para. (1) of this normative act, the course of the criminal liability limitation period could be interrupted by fulfilling **any** procedural act in question.

On April 26 2018, the Constitutional Court of Romania issued Decision 297[2], by which it found that "*the legislative solution providing for the interruption of the course of the limitation period for criminal liability by performing any procedural act in question*", contained in the provisions of art. 155 paragraph (1) of the Criminal Code, "*is unconstitutional*". At the same time, in the context of this reasoning, within the last paragraph (34), the Constitutional Court considered that the legislative solution provided by the 1968 Criminal Code, which stipulated for the interruption of the general limitation period the fulfilling of any procedural act that *was to be communicated to the accused or the defendant*, was in accordance with the provisions of the Constitution. Decision 297/2018 became mandatory for all judicial bodies from the date of publication in the Official Gazette of Romania, namely June 25, 2018. Also, in its constant jurisprudence, the Constitutional Court has established that its decisions are generally binding both in terms of the *disposition part* of the judgement and in terms of its considerations.

Following this decision, the practice of the courts has known several approaches regarding the effects of Decision no. 297/2018, reason why some courts have requested the High Court of Cassation and Justice, according to the art. 475 of Criminal procedure code, the interpretation of the provisions of art. 155 paragraph 1 of Criminal Code, in the light of the decision of the Constitutional Court. By decision no. 5/2019 of March 21, 2019, the *Panel for resolving some legal issues* within the High Court of Cassation and Justice rejected as inadmissible the interpretation requests made by the national Courts, appreciating that they exceed the High Court powers because in fact it was requested *an interpretation* of the decision of the Constitutional Court.

Furthermore, both in jurisprudence and in specialized doctrine, an opinion became the majority, almost unanimously accepted, in the sense of the application of Decision no. 297/2018 of the Constitutional Court as an *interpretative decision* whose main effect was the obligation of the judicial bodies to adapt their practice in accordance with the interpretation given by the Constitutional Court to the rule provided by art. 155 para. 1 of Criminal Code, respectively the one contained in paragraph 34 of the decision, according to which the causes for interrupting the course of the general limitation period from the old regulation which operated by fulfilling any procedural act that *had to be communicated* to the accused or the defendant, were in accordance with the provisions of the Constitution. Applying this interpretation, the courts considered as acts of interrupting the course of the general limitation period, *all the acts that had to be communicated to the suspect or the*

[2] Published in Official Gazette nr. 518 from 25.06.2018.

accused (these being the analogous qualities to those provided by the Criminal Code from 1968, respectively *suspect or accused*).

On May 26, 2022, the Constitutional Court ruled again on the constitutionality of the provisions of art. 155 par. 1 of the Criminal Code by Decision no. 358, which became mandatory to the judicial bodies from the date of publication in the Official Gazette of Romania no. 565 on 09.06.2022. By this decision, the Constitutional Court found the unconstitutionality of the provisions of art. 155 par. 1 of the Criminal Code. In essence, in the statement of reasons, the Constitutional Court explained the legal nature of its previous decision (no. 297/2018), in the sense that *this was not an interpretive one*, but a *simple decision of unconstitutionality* which, together with the unconstitutional declaration of the phrase „*any procedural act in question*" from the content of art. 155 paragraph 1 of the Criminal Code, obliges the Legislator to intervene actively to clarify the legal norm. The Constitutional Court also pointed out that the inaction of the Legislator determined the judicial bodies to replace the Legislator role and to identify *themselves* the causes of the interruption of the course of the general limitation period, which generated a new situation, defined as "*without clarity*" and impossibility to apply the provisions of art.155 par.1 Criminal code after the publication of Decision 297/2018.

In conclusion, the Constitutional Court established that "*under the conditions of establishing the legal nature of Decision no. 297/2018 as a simple/extreme decision, in the absence of an active intervention of the Legislator, mandatory according to art. 147 of the Constitution, for the period between the date of publication of that decision and until the entry into force of a regulatory act clarifying the rule, by expressly regulating cases capable of interrupting the limitation period, the active fund of criminal law does not contain any (general) provision allowing the interruption of the limitation period of criminal liability*" (paragraph 73).

Following the finding set out in paragraph 73 of Decision 358/2022, in most cases concerning corruption offenses, fraud in connection with European funds or VAT, the defendants requested that the general limitation period for criminal liability *be established*, since within the period between the two judgments of the Constitutional Court, the Romanian law (through its Legislator) did not provide for any case of its interruption. At the same time, the issue was also raised in the cases finally settled, by way of extraordinary attack of a final judgment: the appeal for annulment based on the provisions of art. 426 let. b of the Code of Criminal Procedure, the appellants requesting the abolition of the final conviction decisions, the retrial of the cases and the order of termination of the criminal proceedings following the fulfillment of the general limitation period of criminal liability.

As a result of a recent jurisprudence of the CJEU, several national courts of last jurisdiction addressed the CJEU, with the aim of establishing whether a possible *non-application of Decision no. 358/2022 of the Constitutional Court of Romania*

would be in accordance with Community law, especially since that through the answer to question no. 4 in the Euro Box Promotion[3] case, the CJEU showed that "*the principle of the supremacy of Union law must be interpreted in the sense that it opposes to a regulation or a national jurisprudence according to which the national common law courts are bound by the national Constitutional Court's decisions and cannot, for this reason, and with the risk of committing a disciplinary offence, leave unapplied ex officio the jurisprudence resulting from the mentioned decisions, even if they consider, in the light of a decision of the Court, that this jurisprudence is contrary to Article 19 paragraph (1) the second paragraph of the TEU, Article 325 paragraph (1) TFEU or Decision 2006/928*".

In this sense, in the case of Euro Box Promotion and others[4] (C 357/19, C 379/19, C 547/19, C 811/19 and C 840/19) C.J.E.U. it was ruled that "*as far as Romania is concerned, the obligation to fight corruption that harms the financial interests of the Union, as it follows from Article 325 paragraph (1) TFEU, is completed by the specific commitments that this member state assumed at the conclusion of accession negotiations on December 14, 2004*". Indeed, in accordance with point I (4) of Annex IX to the Act of Accession, the said Member State undertook, among other things, to "*considerably speed up the fight against corruption, particularly the fight against high-level corruption, by ensuring the rigorous application of anti-corruption legislation*". This specific commitment was subsequently implemented by the adoption of Decision 2006/928, which set benchmarks in order to address the shortcomings identified by the Commission before Romania's accession to the Union, especially in the fight against corruption. Thus, the annex to this decision, in which the respective reference objectives are set out, provides at point 3 the objective of "*continuing professional and impartial investigations regarding high-level corruption allegations*", and at point 4, the objective of "*adopting additional measures to prevent and fight corruption, especially in local administration*".

At the same time, the CJEU also showed that "the reference objectives that Romania has thus undertaken to achieve are binding for this member state, in the sense that it is subject to the specific obligation to achieve the respective objectives and to take the appropriate measures in order to achieve them in the shortest possible time. Also, the mentioned Member State has the obligation to refrain from implementing any measure that would risk compromising the achievement of the same objectives. Or, the obligation to fight effectively against corruption and especially high-level corruption, which derives from the reference objectives presented in the annex to Decision 2006/928 in conjunction with the specific commitments of Romania, are ***not*** limited only to cases of corruption that harm the financial interests of the Union".

[3] https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=%3BALL&language=en&num=C-357/19&jur=C
[4] https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?lgrec=fr&td=%3BALL&language=en&num=C-357/19&jur=C

At the same time, the CJEU also showed that the reference objectives that Romania has thus undertaken to achieve are binding for this member state, in the sense that it is subject to the specific obligation to achieve the respective objectives and to take the appropriate measures in order to achieve them in the shortest possible time. Also, the said Member State has the obligation to refrain from implementing any measure that would risk compromising the achievement of the same objectives. However, the obligation to fight effectively against corruption and especially high-level corruption, which derives from the reference objectives presented in the annex to Decision 2006/928 in conjunction with the specific commitments of Romania, is *not* limited only to cases of corruption that harm the financial interests of the Union.

Answering the questions asked by the referring national court, by ***Decision C-107/23PPU/Lin of July 24, 2023, the CJEU established that***:

"*Article 325(1) TFEU and Article 2(1) of the Convention drawn up pursuant to Article K.3 of the Treaty on European Union on the protection of the financial interests of the European Communities, signed in Brussels on July 26, 1995 and annexed to the Council Act of July 26, 1995, must be interpreted in the sense that the courts of a member state are not obliged to leave unapplied the decisions of the constitutional court of this member state by which the national legislative provision regulating the causes of interruption of the limitation period in criminal matters is invalidated due to the violation of the principle of legality of crimes and punishments, as protected in national law, in terms of its requirements regarding the predictability and precision of the criminal law, even if these decisions result in the termination, as a consequence of the prescription of criminal liability, of a considerable number of criminal trials, including trials relating to serious fraud offenses affecting the financial interests of the European Union.*

Instead, the mentioned provisions of Union law must be interpreted in the sense that the courts of this Member State are obliged to leave unapplied a national standard of protection relating to the principle of retroactive application of the more favorable criminal law (lex mitior) which allows for reconsideration, including within of appeals directed against definitive judgments, of the interruption of the limitation period of criminal liability in such trials through procedural acts intervened before such invalidation.

Also, the principle of the supremacy of Union law must be interpreted in the sense that it is opposed to a national regulation or national practice according to which the national common law courts of a member state are bound by the decisions of the constitutional court, as well as those of the supreme court of this member state, and they cannot, for this reason and with the risk of disciplinary liability of the judges in question, leave unapplied ex officio the jurisprudence resulting from the mentioned decisions, even if they consider, in the light of a decision of the Court, that this jurisprudence is contrary to some provisions of Union law which have a direct effect."

In the event of a contradiction between the decisions of the Constitutional Court and the solution of the European Union Court of Justice, considering that the Treaty establishing the European Economic Community, signed in Rome on March 25, 1957, entered into force on January 1, 1958, does not include any references to the authority and the effect of the interpretation of Community law on national courts, in the matter of preliminary rulings, the answer to this problem was first developed in the Praetorian way, being gradually developed by the European Court of Justice.

Although initially the existence of binding precedent could not be supported, a starting point for the development of judicial precedent can be identified in the Court's jurisprudence. In this sense, through the Judgment of July 15, 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66, p. 1158–1160), the Court established the principle of the *supremacy of Community Law*, understood in the sense that it enshrines the prevalence of this Law over the law of the member states. In this regard, the Court found that the establishment by the EEC Treaty of a legal order of its own, accepted by the member states on the basis of reciprocity, has as a corollary the impossibility of the mentioned states to prevail against this legal order, a subsequent unilateral measure or to oppose to the law born from the EEC Treaty norms of national law, regardless of their nature, otherwise there is a risk that this law will lose its community character and that the legal foundation of the Community itself will be called into question.

This theory of judicial precedent, although it was also built by reference to other cases – Milchkontor[5], Cilfit[6] in which the Court states: "(…) *Finally, the correct application of Community law can be imposed in such an obvious way that it leaves no room for any reasonable doubt as to how to solve the question asked. Before concluding that this is such a situation, the national court must be convinced that this aspect is imposed in an equally and obvious way to the national courts of the other member states and the Court of Justice. Only if these conditions are met, the national court will be able to refrain from referring this question to the Court of Justice and assume the responsibility of resolving it itself (pt. 16). However, the existence of such a possibility must be evaluated according to the characteristics of Community law and the specific difficulties presented by its interpretation (point 17). Firstly, it must be considered that texts of Community law are drawn up in several languages and that the various language versions are equally authentic; thus, an interpretation of a provision of Community law involves a comparison of the linguistic versions (point 18). It should also be noted that Community law uses its own terminology, even when there is a complete agreement between the language versions. Moreover, it should be emphasized that legal notions do not necessarily have the same content in Community law and in the national law of different member states (point 19). Finally, each provision of Community law must be placed in its*

[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0136
[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61981CJ0283

context and interpreted in the light of all the provisions of this law, its purposes and the stage of its evolution at the date when the said provision must be applied (point 20)", International Chemical Corporation[7], Fotofrost[8] – CJEU does not consider itself bound to follow previous case law.

A preliminary ruling is binding to the national court that requested such a solution. E.C.J. decided that "*the purpose of the preliminary ruling is to decide on the law, and this ruling is binding for the national court in terms of the interpretation of the community provision and the community act in question*". (52/76, Benedetti v. Munari, 1977 ECR 163). The national court is bound by a preliminary ruling by the Court, regarding the interpretation or validity of the acts of the Union institutions in question, in order to resolve the main dispute[9]. However, once the national court referred the matter to the Court of Justice on a preliminary basis, in order to resolve the dispute with which it was referred, it is obliged to comply with the interpretation of the provisions in question given by the Court[10]. National courts of first instance are not obliged to follow the decisions of the supreme court of the Member State regarding the interpretation of Community law: (6/1971, Rheinmuhlen Dusseldorf v. Eifuhr und Vorattstelle fur Getreide und Futtermittel, 1977 ECR 823)[11]. Even in the situation where the Supreme Court of a member state obtains a preliminary judgment issued by the CJEU, the court of first instance will be bound by the preliminary judgment, not by the decision of the national Supreme Court. Therefore, the Court's Judgment is not only binding on the referring court, but it is binding on all national courts, including any court of appeal, seized with an appeal against the judgment of the referring court[12].

In the case of M.A.S C 42/17 (Taricco II) the CJEU ruled that "Article 325 paragraphs (1) and (2) of the TFEU must be interpreted in the sense that it ***requires the national court*** that, in a criminal proceeding having as its object offenses concerning the VAT, to leave unapplied internal provisions on prescription that fall under national substantive law and that oppose the application of effective and dissuasive criminal sanctions in a considerable number of cases of serious fraud

[7] As pointed out in the judgment of 13 May 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, EU:C:1981:102), the powers granted to the Court under art. [267 TFEU] mainly aims to ensure the uniform application of Union law by national courts. This requirement of uniformity is absolutely necessary when it comes to the validity of a Community act. The divergences between the courts of the member states regarding the validity of Union acts would be likely to compromise the very unity of the legal order of the European Union and would affect the fundamental requirement of legal security" (point 15).

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0314

[9] Judgment of 3 February 1977, Benedetti, 52/76, EU:C:1977:16, point 26; ordinance of 5 March 1986, Wunsche Handelsgesellschaft, 69/85, EU:C:1986:104, point 13; the decision of 14 December 2000, Fazenda Publica, C-446/98, EU:C:2000:691, point 49; the judgment of October 5, 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, point 29; judgment of 16 June 2015, Gauweiler and others v Deutscher Bundestag, C-62/14, EU:C:2015:400, paragraph 16.

[10] Elchinov Judgement, supra, n. 12, pct. 30

[11] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A1974%3A3

[12] Morten Broberg, Niels Fenger, *The procedure of the preliminary reference to the European Court of Justice,* Ed. Wolters Kluwer Romania, Bucharest, 2010, p. 406.

affecting the financial interests of the European Union or that provide shorter prescriptions terms for cases of serious fraud affecting those interests than for those affecting the financial interests of the Member State concerned, unless such non-application causes a violation of the principle of legality of offenses and punishments, due to a lack of precision of the applicable law or for the reason of the retroactive application of a legislation that imposes more severe criminalization conditions than those in force at the time of the commission of the crime".

At the same time, the CJEU also showed the fact that the national court invested is the one that has the competence to assess whether by not applying some provisions of the domestic legislation, the principle of legality of crimes and punishments would be violated.

However, in the jurisprudence of the CJEU, the issue of the standard to which the national judge refers when analyzing whether the failure to apply a national provision results in a violation of the principle of legality of crimes and punishments has not been clarified.

In principle, the interpretation given by the CJEU applies to the legislation from the moment it enters into force, becoming incident also in the case of legal relationships existing before the decision. A provision declared by the CJEU to be invalid must be considered as such from the moment of entry into force.

In the case of Skov Aeg v. Bilka[13], although through written observations, the Danish Government and the parties of the domestic dispute requested the CJEU to limit the temporal effects of the judgment, in the sense of applying only from the date of the judgment, the Court rejected this request, reiterating that, in principle, a preliminary ruling clarifies and defines the purpose of Community law, as it should be understood from the moment the act whose interpretation was requested enters into force[14]. Therefore, the right interpreted by the CJEU must be applied by the national court to legal relationships *born before the preliminary ruling is delivered*.

However, in the situation where the Constitutional Court rules on the constitutionality of some legal provisions, arguing, among other things, that the case-law of the national courts is in the sense that applying them in a certain interpretation is contrary to the principle of the legality of crimes and punishments, the national courts are put in the impossible situation to respect, on the one hand, the Romanian Constitutional Court decisions that finds a possible violation of the principle of the legality of crimes and punishments, and on the other hand, to directly apply Community law that allows some national rules to be left unapplied (respectively the two Romanian Constitutional Court decisions to which we have referred), except in the situation where this violates the same principle.

---

[13] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0402

[14] Only exceptionally, in the application of the general principle of legal security, inherent in the legal order of the Union, the Court may be determined to limit the possibility of invoking a provision that it has interpreted. In order to be able to impose such a limitation, it is necessary to meet two essential criteria, namely the good faith of those interested and the risk of serious disturbances" (point 33), Nisipeanu Judgment, C-263/10, judgment of July 7, 2011, ECR 2011 p. I–97*, Summ. pub., EU:C:2011:466, point 32 et seq.

The effects[15] of the preliminary ruling were retained in Romanian law by Decision no. 1039/2012[16] of the Constitutional Court which established that "*the legal effects of the preliminary judgment of the Court of Justice of the European Union have been outlined through jurisprudence*. Thus, the Court of Luxembourg ruled that such a decision, bearing on the interpretation or validity of an act of the European Union, is binding for the jurisdictional body that formulated the action in issuing a preliminary decision, and the interpretation, making common body with the European provisions which it interprets, it is also vested with authority *vis-à-vis* the other national courts, which cannot give their own interpretation to those provisions. At the same time, the effect of preliminary rulings is a direct one, in the sense that nationals of the member states have the right to invoke European rules directly before national and European courts, and retroactively, in the sense that the interpretation of a rule of European Union law within a preliminary reference clarifies and specify its meaning and scope, from its entry into force".

In conclusion, it is necessary to establish with certainty whether the national court in its assessment on the effects of a possible non-application of the Constitutional Court Decision nr. 358/2022 regarding the principle of legality of crimes and punishments, refers to this mandatory decision or must refer to the Community standard. Although the answer to such a problem seems seemingly simple, we believe that to provide a coherent solution, it is necessary to approach the way in which the Romanian constitutional control court itself has settled the relationship between the national law system and the rules of EU law.

2. The preeminence of European Union law in the jurisprudence of the Romanian constitutional court

Beyond the fact that the two decisions of the constitutional review court that we previously referred to justified the approach of some national courts to address the CJEU with questions regarding the prescription of criminal liability, we consider that the principle of the supremacy of European Union law provides the mandatory nature of the decisions of the Court of Justice of the European Union, which prevail over national legislation, as provided in art. 148 para. (2), (4) of the Constitution.

Therefore, a contrary conclusion of the national court in a specific case, which would call into question the interpretation of domestic law, in accordance with the requirements of EU law, would distort the function of the Court of Justice of the European Union and constitute a violation of EU law that can generates by the European Commission an action to ascertain the non-fulfillment of obligations by the respective member state, according to art. 258 TFEU.

As we anticipated at the first point of the paper, by Decision no. *1039/2012*, the Constitutional Court held, in essence, that, in order to comply with art. 11

[15] D. Șandru, *The binding character of the preliminary decision issued by the Court of Justice of the European Union for national courts and authorities,* Romanian Journal of European Law, no. 4/2019, p. 7.

[16] Official Gazette nr. 61 from 29 January 2013.

paragraph (2) and art. 148 para. (2) and (4) of the Constitution, but also with the constant jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, there must be means to ensure the uniform application of Union Law, as it should have been interpreted since its entry into force, otherwise, the obligation assumed by the Romanian state through the accession to the Union is violated, the obligation listed in art. 10 para. (2) of the Treaty establishing the European Community and guaranteed by art. 148 para. (4) of the Constitution, because this guarantee is imposed in the charge of both the legislative and judicial powers.

Also, the decision of the Constitutional *Court expressly refers to the principle of priority of the application of European Union law over internal laws*, principle regulated by art. 148 para. (2) and notes that disregarding this principle would practically mean, including disregarding art. 148 para. (4) of the Constitution, which imposes on the state authorities, therefore including the judicial authority, the task of guaranteeing the fulfillment of the obligations resulting from the act of accession and from the principle of priority of application of European Union law, the right to a fair trial assuming *eo ipso* the presumption of compliance of the normative acts (Laws) interpreted and applied by the court in the act of administration of justice with the priority to legislation of the European Union.

In the same sense, it is also shown that, art. 4 para. (3) of the Treaty on the European Union, published in the Official Journal of the European Union series C no. 83 of March 30, 2010, regulates the principle of loyal cooperation between the Union and the member states and provides, at the same time, the positive obligation of the member states to adopt any general or special measure to ensure the fulfillment of the obligations arising from the treaties or resulting from the acts of the Union institutions.

In the same decision, the Constitutional Court shows that the same text enshrines the *negative obligation* of the member states to refrain from any measure that could endanger the achievement of the objectives of the Union, and as far as competence is concerned to ensure the interpretation of Union law for the purpose of uniform application at the level of all member states, it belongs to the Court of Justice of the European Union, which, as the jurisdictional authority of the Union, pursuant to art. 19 para. (3) lit. b) of the Treaty, decides with a preliminary title, at the request of the national courts, regarding the interpretation of the Union law or the validity of the acts adopted by the institutions, the legal effects of the preliminary decision of the Court of Justice of the European Union being outlined by jurisprudence.

Also, the Constitutional Court retained what was ruled by the Court of Luxembourg, namely that such a decision, bearing on the interpretation or validity of an act of the European Union, is binding for the jurisdictional body that formulated the action in pronouncing a preliminary decision, and the interpretation, forming a common body with the European provisions that it interprets, is also vested with authority *vis-à-vis* the other national courts, which cannot give their own interpretation to those provisions.

At the same time, the Constitutional Court emphasized in this decision that the effect of the preliminary rulings is a direct one, in the sense that the nationals of the member states have the right to directly invoke the European norms before the national and European courts even ***retroactively***, in the sense that the interpretation of a norm of European Union law within a preliminary reference clarifies and specifies its meaning and field of application, since its entry into force (*in this sense, see point 1 of the provision of the Decision of February 5, 1963 pronounced in Case 26/62 , Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, taken from the Judgment of 27 March 1963 pronounced in joined cases 28, 29 and 30/62, Da Costa and others v. Nederlandse Belastingadministratie or the Judgment of 24 June 1969 pronounced in Case 29/68, Milch, Fett-und Eierkontor GmbH v. Hauptzollamt Saarbrucken, paragraph 3).* In conclusion, the Court of Justice of the European Union, having the competence in interpreting the law of the European Union (see, in this regard, the decision of the Constitutional Court no. ***383 of March 23, 2011***, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 281 of April 21, 2011), its preliminary rulings being binding *erga omnes*, at the level of all member states, subject to the request at a later time, by the national courts, of additional clarifications on the respective interpretation of the Court.

A second decision of the Romanian court of constitutional control that we would like to refer to in order to emphasize the opinion of the constitutional judges regarding the recognition of the preeminence of EU law is **Decision no. 390/2021**[17] of the Constitutional Court, regarding the exception of unconstitutionality of the provisions of art. 88^1–88^9 of Law no. 304/2004, regarding the Judicial Organization, as well as the Government Emergency Ordinance no. 90/2018 regarding some measures for the operationalization of the Section for the investigation of judicial crimes.

Regarding the interpretation of the "supremacy of Union law" principle in the sense that it opposes to a regulation, which has constitutional rank, of a member state, as interpreted by its constitutional court, according to which a lower court is not authorized to leave unapplied *ex officio* a national provision that it considers to be contrary to Union law, the Constitutional Court in the aforementioned decision pointed out and reiterated those established by Decision no. 80 of February 16, 2014, paragraph 456, according to which the Constitution of the State – *is the expression of the will of the people, which means that it cannot lose its binding force only through the existence of an inconsistency between its provisions and the European ones, the state's membership of the European Union not being able to affect the supremacy of the national Constitution over the entire legal order*.

In this context, the Constitutional Court found that the relationship between national law and international law is established in the Romanian Constitution in the content of art. 11 and 20, and from the corroborated interpretation of the two constitutional norms, the following principles emerge:

[17] Published in Official Gazette nr. 612 of 22.06.2021.

(i) the commitment assumed by the Romanian state to fulfill properly and in good faith its obligations from the treaties to which it is a party;

(ii) through the ratification of international acts or treaties by the Romanian Parliament, they become national norms of internal law;

(iii) the supremacy of the Romanian Constitution in relation to international law: Romania cannot ratify an international treaty that includes provisions contrary to the Constitution; this can be done only after the prior revision of the National Fundamental Law (the Constitution);

(iv) the interpretation and application of the constitutional provisions regarding the rights and freedoms of citizens is carried out in accordance with the Universal Declaration of Human Rights, with the pacts and other treaties to which Romania is a party;

(v) in the matter of human rights, the conflict between an international treaty to which Romania is a party and domestic law is resolved in favor of the international treaty only if it includes more favorable norms.

The Constitutional Court also held a special regulation in the Romanian Constitution, namely the relationship between national law and European Union law, which is established in art. 148 para. (2) and (4), according to which: "*(2) As a result of the accession, the provisions of the constitutive treaties of the European Union, as well as the other binding community regulations have priority over the contrary provisions of the internal laws, in compliance with the provisions of the act of accession. [...] (4) The Parliament, the President of Romania, the Government and the judicial authority guarantee the fulfillment of the obligations resulting from the act of accession and from the provisions of paragraph (2).*"

Thus, the Constitutional Court held, the clause of accession to the European Union subsidiarity includes a clause of compliance with EU law, according to which all national organisms of the state are obliged in principle to implement and apply EU law, which is also valid for the Constitutional Court, which ensures, by virtue of art. 148 of the Constitution, the priority of application of European law. Referring to this priority of application, the Constitutional Court held that it should not be perceived in the sense of removing or disregarding the national constitutional identity, enshrined in art. 11 paragraph (3) in corroboration with art. 152 of the Fundamental Law, as a guarantee of a basic identity core of the Romanian Constitution, which should not be relativized during the process of European integration. In virtue of this constitutional identity, it is also stated in the justification, that the Constitutional Court is empowered to ensure the supremacy of the Fundamental Law on the territory of Romania (*see mutatis mutandis the Decision of June 30, 2009, 2 BvE 2/08 etc., pronounced by the Constitutional Court Federal Republic of Germany*).

According to the compliance clause included in Article 148 of the Constitution, the Constitutional Court has further stated that Romania cannot adopt a legislative act contrary to the obligations it has undertaken as a member state (see Decision

No. 887 of December 15, 2015, published in the Official Gazette of Romania, Part I, No. 191 of March 15, 2016, paragraph 1375). However, the aforementioned is subject to a constitutional limit based on the concept of "*national constitutional identity*" (see Decision No. 683 of June 27, 2012, published in the Official Gazette of Romania, Part I, No. 479 of July 12, 2012, or Decision No. 64 of February 24, 2015, published in the Official Gazette of Romania, Part I, No. 286 of April 28, 2015, Decision No. 104 of March 6, 2018, published in the Official Gazette of Romania, Part I, No. 446 of May 29, 2018, paragraph 81).

However, on the other hand, the Constitutional Court has indicated that even Article 4, paragraph 2 of the TUE (Treaty on European Union), explicitly stating that the Union respects the "*equality of member states under the treaties*," their "*national identity*," and "*essential state functions*," incorporates the concept of "*national identity*". This concept is "inherent in the fundamental political and constitutional structures" of the member states and signifies that the process of constitutional integration within the EU is limited precisely by the fundamental political and constitutional structures of the member states.

Referring to the judicial authority, in its reasoning, the Constitutional Court noted that a judicial body is empowered to analyze the compliance of a provision "in domestic laws", belonging to domestic law, with the provisions of European law through the prism of Article 148 of the Constitution. In cases where it finds inconsistency, it has the competence to give priority to the provisions of Union law in disputes involving the subjective rights of citizens. This is because, in all cases, by the notions of "domestic laws" and "national law", the Constitution exclusively refers to sub-constitutional legislation, preserving its hierarchically superior position in virtue of Article 11, paragraph (3).

The Constitutional Court ruled that when a judicial court establishes that "*the provisions of the constitutive treaties of the European Union, as well as other mandatory community regulations, take precedence over contrary provisions in domestic laws"*, article 148 of the Constitution does not grant priority of application to European law over the Constitution of Romania. Therefore, a national court does not have the authority to analyze the conformity of a provision from domestic law, found to be constitutional under Article 148 of the Constitution, with European law.

Essentially, in their capacity as a judge of a member state of the European Union, the national judge is undoubtedly the link between the principle of institutional autonomy of the member states on the one hand, and the limits of this principle contained in the notion of the practical effect of community law, in procedural non-discrimination, and in respecting the requirements or rules of community procedures, on the other hand.

On this basis, specific responsibilities emerge for the national judge.

The loyal cooperation with the institutions of the community constitutes, according to Article 5 of the Treaty on European Union (formerly Article 5 of the Treaty establishing the European Community), one of the supreme obligations of the

national judge. This cooperation consists in the direct and special connection of the community institutions with the judicial authorities of the member states, tasked with overseeing the application and observance of community law in the national legal order.

The principle of interpreting national procedural law in accordance with community law constitutes the corollary of the obligations of the national judge in applying community norms. National jurisdiction is obliged to interpret its national law in light of the text and purpose of the directive in order to achieve the result aimed by Article 288 of the Treaty on the Functioning of the European Union (formerly Article 249 of the Treaty establishing the European Community).

Applying the specific consequences of this principle in a more delicate case, the Court of Justice has highlighted, in response to the decision of the court of first instance and the Spanish investigating judge, that the latter should have refrained from applying a Spanish law from 1951 regarding the legal regime of anonymous societies, which was incompatible with Council Directive No. 68/1951 on Company Law.

The imperative duty of the national judge not to apply national procedural rules contrary to community law is one of the specific responsibilities of the judge, illustrated as a principle in the Simmenthal[18] judgment of March 9, 1978, by the Court of Justice. By virtue of the *principle of the priority of community law*, the provisions of the Treaty, and the directly applicable acts of the institutions, have the effect, in relation to the domestic law of the member states, not only of rendering any conflicting provision in existing national legislation inapplicable by full right but also of integrating these provisions and community acts as an integral and prioritized part of the legal order applicable within the territory of each member state, thereby preventing the valid formation of new national legislative acts to the extent that they would be incompatible with community norms.

Therefore, in principle, any national judge within their competence has the obligation to fully apply the provisions of European law and to protect the rights that it confers to individuals, making inapplicable any provisions, possibly conflicting, of national law, whether prior or subsequent to the community rule. The national judge faced with a question of incompatibility between an internal norm and a norm of European law (primary or secondary) must ***directly*** resolve it by giving priority to the European norm, regardless of the rank of the internal norm in the hierarchy of national norms[19].

In the end, the Court firmly decided (in the Simmenthal case, mentioned above) that the national judge, tasked with applying the provisions of European law within their competence, is obliged to ensure the full effect of these norms, leaving, if necessary, any contrary provision in national legislation, even if subsequent,

[18] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A61977CJ0106

[19] B. Andrieșan-Grigoriu, *Procedura hotărârilor preliminare*, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 39.

inapplicable through their own authority, without being bound by its prior elimination through legislative means or any other constitutional procedure.

The Court of Justice acknowledged the specific nature of the Community (now replaced by the European Union) as an entity created for an indefinite duration, endowed with its own powers, personality, and legal capacity, with the ability for international representation, and most notably, with real powers derived from a limitation of the competences of the member states or a transfer of their responsibilities to the Union[20].

3. The need for congruence between the protection regulated by Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud affecting the Union's financial interests through criminal law means and the incrimination under Romanian law of behaviors affecting these interests.

With specific reference to financial interests, it's important to note that as early as 1995, a convention was adopted aiming to protect, through specific criminal law measures, the financial interests of the EU and its taxpayers. This refers to the Council Act of 26 July 1995 establishing the Convention on the protection of the European Communities' financial interests (OJ C 316, 27.11.1995, pp. 48–57)[21].

Over the years, the Convention on the protection of the European Communities' financial interests has been supplemented by a series of protocols. Without delving into regulatory details, the decisive role of the Convention and its protocols is to establish a harmonized legal definition of fraud and to compel the signatory parties to adopt criminal sanctions for fraud. EU countries are required to introduce *effective, proportionate, and dissuasive criminal sanctions* concerning fraud that impacts the financial interests of the EU.

Among the examples of *fraud* related to expenditures are any intentional acts or omissions such as: using or presenting false, incorrect, or incomplete statements or documents that result in the improper receipt or retention of funds from the EU budget; failure to disclose information, breaching a specific obligation, with the same effect; or diverting such funds for purposes other than those for which they were initially granted.

Among the examples of fraud related to *revenues* are any intentional acts or omissions such as: using or presenting false, incorrect, or incomplete statements or documents that result in the illegal reduction of resources from the EU budget; failure to disclose information, breaching a specific obligation, with the same effect; or diverting a benefit obtained legally (for example, abusing legitimately obtained tax payments) with the same effect.

---

[20] Claudia Antonela Susanu, *Judecătorul național, primul judecător al dreptului uniunii. Rolul său în interpretarea și aplicarea normelor de dreptul ale uniunii, în scopul asigurării efectului deplin al acestora*, Analele Științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași Tomul LXIV, Științe Juridice, 2018, Nr. I.

[21] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A1995%3A316%3ATOC

In cases of serious fraud, these sanctions must include custodial sentences that may lead to *extradition* in certain situations. The first protocol to the convention, adopted in 1996, distinguishes between "*active*" and "*passive*" corruption of public officials. Additionally, it defines the notion of "*officer*" (both at national and EU levels) and harmonizes sanctions for corruption offenses.

Each EU country must adopt laws allowing for the criminal liability of individuals in top positions within enterprises or those with decision-making authority or control within a company (*i.e*., legal persons). The second protocol, adopted in 1997, contains additional clarifications regarding the application of the Convention concerning the criminal liability of legal persons, asset confiscation, as well as the offense of money laundering.

In 1996, a protocol was adopted that granted the European Court of Justice (ECJ) the competence for interpretation. This protocol allows national courts, when they have doubts about the interpretation of the convention and its protocols, to request the Court of Justice of the European Union to render a preliminary ruling. Each EU country must take the necessary measures to establish jurisdiction over the offenses they have identified in accordance with the obligations arising from the convention.

On July 5, 2017 (OJ L 198/29), *Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud affecting the Union's financial interests through criminal law (hereinafter referred to as the PIF Directive)* was adopted. According to the provisions of Article 17(7), this directive must be transposed into national law by July 6, 2019.

This directive replaces, starting from July 6, 2019, the Convention established under K.3 of the Treaty on European Union concerning the protection of the financial interests of the European Communities from 1995 (hereinafter referred to as the PIF Convention). This convention was transposed into Romanian law by introducing the Section 4^1 – "*Offenses against the financial interests of the European Communitie*s" in Law no. 78/2000[22] on the prevention, detection, and sanctioning of corruption. The legal framework was further supplemented by Law no. 161/2003[23] *on certain measures to ensure transparency in the exercise of public dignities*, public functions, and in the business environment, as well as the prevention and sanctioning of corruption, published in the Official Gazette of Romania, Part I, no. 279 of April 21, 2003.

Through the provisions of a separate section, ***Section 4^1***, new acts were criminalized, such as: the use or presentation of false, inaccurate, or incomplete documents or statements resulting in the unfair acquisition of funds from the general budget of the European Communities or budgets administered by them or on their behalf, or leading to the illegal reduction of resources from these budgets. Additionally, it criminalizes knowingly withholding the data required by law to

[22] Official Gazette no. 219 from 18 May 2000.
[23] Official Gazette no. 279 from 21 April 2003.

obtain funds from the general budget of the European Communities or budgets administered by them or on their behalf. By aligning with the provisions of the PIF Directive, it became necessary to make specific interventions, particularly to update the language in the texts of Law no. 78/2000 on the prevention, detection, and sanctioning of corruption. Thus, the national legislature intervened to make changes to offenses against the financial interests of the European Union.

A detailed analysis of the changes made to Law no. 78/2000 will demonstrate that Romania has fulfilled the obligations set out in Article 325(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union. This means that Romania has adopted measures to protect the EU budget similar to those taken to protect the national budget. Additionally, Romania collaborates effectively with other member states to combat fraud, corruption, and other illegal activities that affect the financial interests of the European Union.

For example, the national legislature, regarding the content of Article 18^1 of Law no. 78/2000 (which transposes Article 1(a) first line of the PIF Convention), was analyzed and modified concerning Article 3 points 2(a) to (i) of the Directive. Thus, the text of the PIF Convention provided the following: "*(1) For the purposes of this Convention, fraud affecting the financial interests of the European Communities shall mean: a) in relation to expenditure, any intentional act or omission concerning: – the use or presentation of false, incorrect, or incomplete statements or documents resulting in the unfair receipt or retention of funds from the general budget of the European Communities or budgets managed by the European Communities or on their behalf;* (...)". The text of the PIF Directive provides the following: "*(2) For the purposes of this Directive, the following shall be considered fraud affecting the financial interests of the Union: a) in relation to non-procurement expenditure, any action or omission concerning: (i) the use or presentation of false, incorrect, or incomplete statements or documents resulting in the improper diversion or retention of funds or assets from the Union budget or budgets managed by the Union or on its behalf;* (...)."

The previous domestic regulation was considered more general, not conditioning the differentiation between revenues/expenditures related to procurement.

In light of this, the following modifications were proposed for Article 18^1, paragraph (1):

a) Adding a corresponding notion in the national legislation for the term "assets", namely the term "active".

b) Removing the phrase "in bad faith".

The latter is imposed by a correct transposition of European requirements, as neither the 1995 PIF Convention nor Directive No. 2017/1371 specify a qualified form of guilt in the form of direct intent. Moreover, for other offenses against the financial interests of the European Union, such an additional requirement regarding the subjective aspect is not provided, as they can be committed with direct or indirect intent (as per Article 18^2, paragraphs (1), (2) of Law No. 78/2000).

Furthermore, in Law No. 241/2005 for the prevention and combating of tax evasion, no additional requirements were found concerning the subjective aspect for the offenses specified in Article 8 and Article 9 of the law, nor for the other offenses that typically overlap with Article 18[1], paragraph (1) of Law No. 78/2000, such as various forms of forgery. Additionally, similar offenses in the Penal Code, like Article 306 regarding "*Illegal Obtaining of Funds*" and Article 307 concerning "*Misappropriation of Funds*", do not have such an additional subjective requirement.

Using the term "***Union budget***" because the Directive uses this term, unlike the previous phrase found in the PIF Convention, which referred to the "***general budget of the Union***."

An aspect not regulated in the PIF Convention pertains to unlawful acts related to the VAT regime. For the first time, aspects regarding the *prescription periods of criminal liability* were regulated through Article 12 in the PIF Directive.

We believe this regulation was a consequence of analyses of carousel frauds involving multiple shell companies operating in several member states. The transnational nature of this type of criminal activity, along with the number of participants involved, combined with ensuring the right to an effective investigation, demonstrates that the investigative stage in such cases becomes quite lengthy. Often, the use of joint investigation teams is necessary.

Conforming to the conclusions of Advocate General Yves Bot presented on July 18, 2017, in Case C-42/17, in paragraphs 86, 94, and 95: "*In cases of this nature, the time limit imposed for criminal investigation and judicial procedures appears manifestly insufficient, and various reports at national and international levels demonstrate the systemic nature of the observed incapacity. The risk of impunity in this case cannot be attributed to delays, complacency, or negligence of the judicial authorities but to an inadequate legislative framework for sanctioning VAT fraud. The national legislator has established an unreasonably short and inflexible deadline, which, despite all efforts, does not allow the national court to impose the appropriate sanction for the committed acts.*"

108. Considering all of these elements and in line with the principle retained by the Court in the Taricco and others judgment, we consider that Article 325 paragraphs (1) and (2) TFEU must be interpreted in the sense that it requires the national court, acting as a common law court of the Union, to remove the absolute limitation period resulting from the provisions set forth in Article 160, last paragraph, in conjunction with those of Article 161, second paragraph of the Criminal Code, in the event that such a regulation prevents the application of effective and dissuasive sanctions in case of serious fraud which affects the financial interests of the Union or provides for longer limitation periods for cases of serious fraud affecting the financial interests of the Member State than for those affecting the financial interests of the Union.

109. Furthermore, in our opinion, the concept of interruption of prescription should be considered an autonomous notion within Union law and should be defined

such that each act of criminal prosecution, as well as any act representing its necessary extension, interrupts the prescription period. This act triggers the start of a new period, identical to the initial one, effectively nullifying the elapsed prescription period.

We note that prior to the reference made by the Romanian court, the CJEU pronounced in case C-105/14 on September 8, 2015, specifically regarding the applicability of the statute of limitations for criminal liability concerning offenses prosecuted under Italian legislation as crimes against the financial interests of the European Union. In the case brought to trial in Italy, several individuals were indicted for offenses related to the formation of a criminal group aimed at committing VAT-related crimes. Essentially, the accused were charged with using a shell company and issuing false documents to purchase goods without paying VAT, enabling another legitimate company to acquire goods at a price lower than the market value.

Due to the complexity of the case, the investigative stage lasted extensively. The first-instance court, Tribunale di Cuneo, in a preliminary hearing, was in the position of ruling for the termination of the criminal proceedings against one of the accused individuals based on the prescription of criminal liability. A decision to proceed with the trial for the other defendants would not have allowed for the analysis of subjective typicity conditions, as there remained the possibility that a termination of the criminal proceedings would also be decided for the remaining defendants due to the expiration of the statute of limitations for criminal liability.

In these circumstances, the Court concluded that a national regulation concerning the prescription of criminal liability, such as that provided for in Article 160, last paragraph of the Penal Code, as amended by Law No. 251 of December 5, 2005, combined with Article 161 of this code, which, at the time of the facts in the main dispute, stipulated that the interruptive act occurring during criminal proceedings regarding serious VAT fraud would only extend the prescription period by one-third of its initial duration, might conflict with the obligations imposed on Member States by Article 325, paragraphs (1) and (2) of the TFEU if such national regulation would prevent the imposition of effective and dissuasive sanctions in a considerable number of serious fraud cases affecting the financial interests of the European Union. Additionally, if it established longer limitation periods for cases of fraud affecting the financial interests of the targeted Member State than for cases of fraud affecting the financial interests of the European Union, it could potentially be at odds with those obligations. This verification falls under the competence of the national court.

In the view of the CJEU, it is the responsibility of the national court to ensure the full effect of Article 325 paragraphs (1) and (2) of the TFEU, leaving, if necessary, national law provisions unapplied if they would have the effect of preventing the member state concerned from complying with the obligations imposed on it by Article 325 paragraphs (1) and (2) of the TFEU.

Moreover, in the judgment of June 5, 2018, Nikolay Kolev and others, C-612/15, ECLI:EU:C:2018:392, the Court of Justice of the European Union unequivocally reiterated that the internal rules of criminal procedure of member states must be disregarded by national courts if these rules result in a *de facto* impunity for individuals committing offenses that harm the financial interests of the European Union.

In this case pending before the courts in Bulgaria, although the prosecutor summoned Mr. Kolev and Mr. Kostadinov on several occasions, they still failed to ensure the lawful communication of the established charges as well as the elements of the investigation. Therefore, the accused individuals and their lawyers repeatedly indicated that they could not appear on the scheduled dates for various reasons, including travel abroad, medical and professional grounds, as well as the prosecutor's failure to comply with the three-day legal deadline for communicating the elements of the investigation. As a result, the referring court, through the order of May 22, 2015, considered that the prosecutor had not yet remedied the breaches of fundamental procedural rules previously identified and had committed new violations, as the procedural rights of Mr. Kolev, Hristov, and Kostadinov were once again violated, and the inconsistencies in the indictment were not entirely eliminated.

Therefore, also highlighting the possibility that these three individuals and their lawyers might have abused their rights and acted purely dilatory to prevent the prosecutor from concluding the preliminary phase of the criminal procedure and remedying the mentioned violations within the set deadlines, the Bulgarian court considered that the conditions for closing this procedure were met, and this closure, therefore, occurs automatically concerning the mentioned individuals. Despite acknowledging a vexatious procedural conduct from the accused individuals, the Bulgarian court ruled for the dismissal of the case.

Both the prosecutor, arguing that no violation of fundamental procedural rules had occurred, and Mr. Hristov, who believed that the referring court had erroneously failed to close the respective criminal procedure, filed an appeal against this dismissal decision. Through an order dated October 12, 2015, the court hearing the appeal considered that the referring court should have proceeded with this closure in accordance with Article 368 and 369 of the Bulgarian Code of Criminal Procedure and, for this purpose, referred the case for retrial to the latter court.

However, the referring court, aware of the position taken by the Court of Justice of the EU in the Taricco I case, decided that it was appropriate to ask the Luxembourg Court whether the judgment of September 8, 2015, Taricco and others (C-105/14), pronounced by the Court while the case was pending before the appellate court, does not raise doubts about the compatibility of Articles 368 and 369 of the Bulgarian Code of Criminal Procedure with Union law, especially regarding the obligation of member states to ensure the effectiveness of prosecuting offenses that harm the financial interests of the Union.

In case of an affirmative response, the referring court raised the issue of the consequences that should be drawn from such an incompatibility. In this regard, while indicating that it would be their responsibility to set aside, if necessary, the articles in question, this court requested to establish the specific measures that should be taken to ensure the full effect of Union law, while simultaneously guaranteeing the protection of the rights of defense and the right to a fair trial for Mr. Kolev, Hristov, and Kostadinov.

The referring court argued that it could have decided not to apply the deadlines set out in Article 369 of the Bulgarian Code of Criminal Procedure and, consequently, to grant the prosecutor longer deadlines to remedy the irregularities found in drafting the indictment and in communicating the charges and case elements to the accused persons before referring the case for trial again. However, this court raises the issue of specific measures it should take to safeguard these individuals' right to a trial within a reasonable time, as provided for in Article 47, paragraph two, of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (hereinafter referred to as “the Charter”).

To respond to the referring court's request, the Court recalled, referring to the decisions in the Taricco and M.A.S. and M.B. cases, that Article 325, paragraph (1) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), requires member states to combat fraud and any other illegal activity harming the financial interests of the Union through effective and deterrent measures. Undoubtedly, the collection of revenue derived from duties related to the Common Customs Tariff is a significant component of the EU's financial interests. Therefore, the Court of Justice of the European Union (CJEU) indicates that member states must ensure that their domestic criminal procedural rules allow for the effective sanctioning of offenses related to this matter.

Deciding that Bulgarian law prevents, in certain cases, the effective sanctioning of individuals committing offenses harming the financial interests of the EU, the Court ruled that 'Article 325, paragraph (1) TFEU must be interpreted as precluding national regulations that establish a procedure for closing criminal proceedings, such as that provided for in Articles 368 and 369 of the Nakazatelno protsesualen kodeks (Code of Criminal Procedure), to the extent that this regulation applies in proceedings opened in cases involving serious fraud or other serious illegal activities harming the financial interests of the European Union in customs matters.

The national court is entrusted with ensuring the full effect of Article 325, paragraph (1) TFEU by setting aside, if necessary, the mentioned regulation while simultaneously ensuring the respect of the fundamental rights of the accused individuals. According to the consistent case law of the CJEU, Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council concerning the fight against fraud affecting the financial interests of the Union through criminal law measures not only requires EU countries to introduce effective, proportionate, and deterrent criminal sanctions regarding fraud that affects the financial interests of the

EU but also obliges them to take all necessary measures to ensure that these measures do not become ineffective. However, regardless of the limit of punishment set by national legislators considering the gravity of such acts, the expiration of the criminal liability due to the complexity of the investigations required in cases brought before the CJEU would effectively render the prescribed penalties meaningless.

In conclusion, we consider that ensuring effective measures to protect the financial interests of the European Union requires the national legislator to adopt appropriate forms of punitive treatment. However, according to the CJEU, the deterrent effect of the penalties provided by law for such acts largely depends on the possibility of holding individuals accountable. *Therefore, if the adoption of solutions leading to the termination of proceedings due to a very short statute of limitations in relation to the seriousness of the criminal acts is allowed, it cannot be argued that the criminal sanction is effective.*

Proving the extremely complex evidence, often involving technical expertise, the involvement of numerous individuals, or the use of "shell" companies as a transnational element, when juxtaposed with the necessity of ensuring the right to a fair trial, represents aspects with a pronounced time-consuming nature, which many accused individuals will exploit to meet the statute of limitations for criminal liability before a conviction becomes final. However, regulations or jurisprudence that shorten the statute of limitations in such highly complex cases are nothing but contrary to the need for establishing effective criminal sanctions.

4. The concept of “serious fraud affecting the financial interests of the Union” and the necessity of an extensive interpretation concerning the charges specified in national law

In attempting to find a legal definition of the term “serious fraud affecting the financial interests of the Union”, in Chapter 6 of the Consolidated Version of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, we'll encounter detailed regulations concerning specific anti-fraud policies.

Article 325 (formerly Article 280 TEC) states that both the Union and its member states combat fraud and any other illegal activities that harm the financial interests of the Union through measures taken in accordance with this article. These measures are designed to discourage fraud and provide effective protection in member states, as well as within the institutions, bodies, offices, and agencies of the Union.

To combat fraud that harms the financial interests of the Union, member states adopt the same measures they take to combat fraud that harms their own financial interests. Without prejudice to other provisions of the Treaties, member states coordinate their actions, aiming to protect the Union's financial interests against fraud. For this purpose, member states, together with the Commission, organize close and continuous cooperation between competent authorities.

The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Court of Auditors, adopt the necessary measures in the field of preventing fraud that harms the financial interests of the Union and combating such fraud, to provide effective and equivalent protection in member states, as well as within the institutions, bodies, offices, and agencies of the Union. The Commission, in cooperation with the member states, annually presents to the European Parliament and the Council a report on the measures taken to implement this article.

Thus, at the European level, safeguarding the financial interests of the EU stands as a priority for the European institutions. The European Union combats fraud and any other illegal activities that undermine the financial interests of the Union through measures that deter fraudulent behavior and offer effective protection within the member states. A specialized office in the fight against fraud is the European Anti-Fraud Office, responsible for protecting the financial interests of the EU by combating fraud, corruption, and other illegal activities. It safeguards the reputation of European institutions by investigating serious cases of professional misconduct among their members and supports the European Commission in developing and implementing fraud prevention and detection policies. Since its establishment, OLAF has conducted over 3500 investigations resulting in the recovery of over 1.1 billion euros to the EU budget and convictions leading to imprisonment.

In Romania, there is a specialized structure for detecting and investigating crimes against the financial interests of the EU – the Department for Anti-Fraud Fight. This department ensures, supports, and coordinates the fulfillment of the country's obligations regarding the protection of the financial interests of the European Union, in accordance with the provisions of Article 325 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

The main sources of income for the EU are primarily: member state contributions; import duties on products from outside the EU; a new contribution based on non-recycled plastic packaging waste; fines imposed on companies that do not comply with EU regulations.

Without delving into further fiscal details, it can be asserted that there is certainly an interdependence between the EU budget and national public budgets. The EU budget is funded through sources determined within national budgetary laws, and each budget of an EU member country receives allocations of sums determined in the European budget. Furthermore, the consequence of such a mathematically demonstrable reality lies in the implicit impact on the consolidated public budget, precisely through actions of fraud that harm the financial interests of the EU. In other words, since the financial resources allocated from the EU budget are part of the national budget, any illicit act that affects European financial resources could also impact the national budget.

The decision of the *CJEU C-107/23PPU / Lin from July 24, 2023* uses the notion of “proceedings related to serious fraud offenses affecting the financial

interests of the European Union", which cannot be strictly related to specific legal categories within national law. Essentially, the CJEU uses terminology specific to sources of European Union law, not offenses defined in national legislation. Aligning Romanian legislation with EU requirements is primarily the responsibility of the legislator and, secondarily, of the national judiciary.

Law no. 283/2020 amends Law no. 78/2000 concerning the prevention, detection, and sanctioning of corruption deeds and other measures for the implementation of Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of July 5, 2017, regarding the fight against fraud affecting the financial interests of the Union through criminal law means. This amendment applies measures to implement Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of July 5, 2017, targeting the combat of fraud against the financial interests of the Union using criminal law means.

Conforming to the new regulation, Article 18^1, paragraphs (1)-(2) are modified and will have the following content:

"(1) Using or presenting false, inaccurate, or incomplete documents or statements, if the act results in the unjust acquisition or retention of funds or assets from the budget of the European Union or budgets managed by it or on its behalf, is punishable by imprisonment from 2 to 7 years and the prohibition of exercising certain rights.

(2) The punishment stipulated in paragraph (1) applies to the omission, knowingly, to provide the required data according to legal provisions for obtaining or retaining funds or assets from the budget of the European Union or budgets managed by it or on its behalf if the act results in the unjust acquisition or retention of these funds or assets."

Given these legislative changes resulting from the transposition of Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud affecting the Union's financial interests through criminal law measures, the CJEU Decision C-107/23PPU / Lin of July 24, 2023 doesn't refer explicitly to any offense specifically regulated by Law 78/2000 or any other particular legislative act. Instead, it addresses the concept of "serious fraud affecting financial interests" without pinpointing specific offenses outlined in national law. This aligns more with the broader notions and definitions found within EU regulations, encompassing a wider scope of fraud.

Indeed, such an approach doesn't support the idea that the CJEU decision of July 24, 2023, applies exclusively to certain categories of offenses regulated by domestic law, specifically by Law no. 78/2000. Serious fraud affecting financial interests cannot solely encompass offenses explicitly mentioned in Law no. 78/2000. Even in a concise analysis of the internal normative provisions concerning the constitutive content of certain offenses incriminated by Law 78/2000, we have to note that the incriminating norm, enacted to protect the financial interests of the EU, encompasses specific objective typicality conditions for multiple offenses. This has

led to issues in interpreting and correctly applying the law. In this regard, by the referral made by the Iasi Court of Appeal, Criminal Section and for Cases Involving Minors in File No. 5.916/99/2016, the High Court of Cassation and Justice was asked to resolve the following legal issue:

"*In the case of the offense provided by Article 18[1] paragraph (1) of Law No. 78/2000 for the prevention, detection, and sanctioning of corruption, committed in the alternative mode of using or presenting false documents in bad faith, provided that these documents are writings under private signature, it constitutes a complex offense that absorbs within its content the offense of forgery of writings under private signature, when the forgery is committed (in the form of perpetration or instigation) by the same person who uses these writings and subsequently obtains, unfairly, funds from the general budget of the European Union or from budgets administered by it or on its behalf. Both offenses maintain autonomy, establishing a real concurrence of offenses between the offense of forgery of writings under private signature and the offense provided by Article 181 paragraph (1) of Law No. 78/2000 for the prevention, detection, and sanctioning of corruption*".

Responding to these questions raised by the Court of Appeal Iași, through Decision no. 3 dated January 20, 2020, the High Court of Cassation and Justice established that "*the fraudulent use or presentation of falsified private signature documents, leading to the unjust acquisition of funds from the European Union's budget or budgets administered by it or on its behalf, committed by the same person who, as an author or secondary participant, contributed to the forgery, encompasses the offenses of fraudulent use or presentation of false, inaccurate, or incomplete documents or statements, as provided by Article 181 paragraph (1) of Law No. 78/2000 for the prevention, detection, and sanctioning of corruption, and forgery of private signature documents, as provided by Article 322 paragraph (1) of the Criminal Code, in real concurrence*".

In the considerations of this decision, the High Court of Cassation and Justice noted that, regarding the typicity conditions of the offense provided by Article 181 paragraph (1) of Law No. 78/2000, these requirements are met regardless of whether the documents or statements used or presented are falsified (meaning that the documents have undergone prior actions of counterfeiting the writing or subscription or any form of alteration, and the statements are untrue), inaccurate (that is, without being falsified, they were not correctly drawn up), or incomplete (when they do not contain all the necessary data and information for the correct assessment of the factual situation).

Therefore, for the existence of the offense, it is irrelevant whether the documents or statements used or presented are false, inaccurate, or incomplete. The action will constitute the analyzed offense whenever the specific action, involving such documents, resulted in obtaining funds from the budget of the European Union or the budgets administered by it or on its behalf, provided that the perpetrator acted in bad faith.

Consequently, considering these particularities of the objective side of the analyzed offense, it can be concluded that the legislator deemed that, in the abstract, accessing community funds by using documents or statements that do not fully reflect reality presents a sufficiently high degree of social risk in itself to characterize the act as an offense, without distinguishing whether those documents or statements were falsified or not.

This statement essentially points out that the act of using incomplete or inaccurate documents, leading to the unjust acquisition of community funds, falls within the objective aspect of the offense outlined in Article 18^1 paragraph (1) of Law no. 78/2000, under similar conditions as using false documents. This implies that the falsification of these documents isn't crucial to the analyzed offense; rather, it represents only one of the alternative normative methods in which this type of fraud can be committed. Therefore, there isn't a dependency between the offense of forgery (regardless of the type of documents) and the offense detailed in Article 18^1 paragraph (1) of Law no. 78/2000. The former isn't necessary for the existence of the latter, which can occur even without forgery. Therefore, in the relationship between the falsification of private signature documents and fraud that harms the financial interests of the European Union, one of the requirements for the legal unity of the complex offense is not identified: the necessary nature of the absorption of falsification for the existence of the fraud offense in accessing community funds.

The conclusion remains the same regardless of whether the documents are official or under private signature. The legislator did not make such a distinction when criminalizing this type of fraud. The circumstance that, according to Article 322 of the Penal Code, the crime of forgery of private documents absorbs the act of using the forgery (when the author of the forgery uses the document) does not lead to the conclusion that when using the forged document in the circumstances provided by Article 18^1 paragraph (1) of Law no. 78/2000, even by a participant in the prior act of forgery, the crime of forgery of private documents would absorb the fraud related to community funds. The incrimination found in the provisions of Law no. 78/2000 has a specific nature in relation to the act of using a forgery found in criminal law and mainly targets a form of fraud that affects financial interests, only secondarily being characterized as an act of using a forgery motivated by a *specific purpose*.

Even though the existence of a real concurrence between the offense of knowingly using or presenting false, inaccurate, or incomplete documents or statements, in bad faith, as stipulated in Article 18^1(1) of Law No. 78/2000 on preventing, discovering, and sanctioning corruption acts, and the offense of forgery of private signature documents, as per Article 322(1) of the Penal Code, might be considered, from the perspective of CJEU Decision C-107/23PPU / Lin dated July 24, 2023, as well as the terminology used: "proceedings relating to serious fraud affecting the financial interests of the European Union," it cannot lead to the conclusion that the offense of forgery is not included in the notion of serious fraud referred to by the CJEU.

As long as the crime of forgery of documents constitutes an intermediate offense and the offense specified in Article 18^1 paragraph (1) of Law no. 78/2000 constitutes the ultimate offense, both being involved in a real concurrence with consequential connection, considering the autonomous notion of serious fraud affecting the financial interests of the European Union, we do not believe that the CJEU ruling on obliging national courts to set aside a national standard of protection regarding the principle of retroactive application of more favorable criminal law that allowed reopening discussions on the interruption of the statute of limitations for criminal liability, would lead to a decision of engaging criminal liability only in terms of the offense specified in Law no. 78/2000, while regarding the intermediate offense, a decision to terminate the criminal proceedings due to the incidence of the statute of limitations for criminal liability would be pronounced.

Therefore, the concept of fraud affecting the financial interests of the European Union should encompass all those activities through which the financial interests were affected, regardless of the legal classification given to these acts by domestic laws. Of course, in the case of indictments that only involve one offense as stipulated in Law No. 78/2000, such an issue might not be apparent, as the national judge is presented with one of the acts qualified by domestic law as a form of fraud against the financial interests of the EU. For instance, in the indictment dated October 18, 2021, prepared by the Public Ministry – Prosecutor's Office attached to the High Court of Cassation and Justice – National Anticorruption Directorate – Anti-Corruption Department, in case no. 44/P/2020, registered with the Bucharest Tribunal – Criminal Section I under no. 31649/3/2021, the defendant A.B. was indicted for committing the offense of changing the destination of funds obtained or retained from the budget of the European Union or those administered by it, without adhering to legal provisions, as outlined in article 182 paragraph 1 of Law no. 78/2000. The indictment relates to A.B., acting as an executive manager and authorized person on the accounts of Organization X, altering the destination of the total amount of 1,583,400 lei, received as an advance from the Agency for Rural Investment Funding based on non-reimbursable funding contract no. C 0430I000061582300065. The funds, meant for eligible and non-eligible expenses specified in the approved budget attached to the funding contract, were redirected to other purposes totaling 1,378,799.49 lei.

If, under the conditions of such a potential modality of the act, the retention of a serious fraud offense affecting the financial interests of the European Union would not constitute a subject of controversy regarding the application of the CJEU Decision of July 24, 2023, considering that the offense provided for in Article 182 paragraph 1 of Law no. 78/2000 would constitute a predicate offense for a money laundering offense, it could be argued that the CJEU decision cannot be applied with reference to the offense provided for in Article 49 paragraph (1) letter a) of Law no. 129/2019, as it is not an offense classified by domestic law as a serious fraud offense affecting the financial interests of the European Union.

So, in a restrictive interpretation, it could be argued that the predicate offense, namely the offense from which the money subjected to money laundering originates, represents a form of affecting financial interests, while the subsequent criminal activity through which the money is laundered and reintroduced into the legal circulation for profit, is not included in what the CJEU identifies as serious fraud affecting the financial interests of the European Union. Therefore, the decision of July 24, 2023, would not be applicable.

Even if in such a context it cannot be argued that money laundering is the main legal object protecting the financial interests of the EU, as it is not a crime specified in Law no. 78/2000, it would be very challenging to support the idea that subsequent actions of profiting from criminal activities would not harm the financial interests of the EU. Given that not only the punishment of the behavior stipulated in Article 182 of Law no. 78/2000 is crucial but also the recovery of the damages caused, we believe that in such a scenario, any hindrance in remedying the damage caused to the EU must be interpreted extensively, in the spirit of the autonomous notion of serious fraud affecting the financial interests of the European Union.

A potential conviction for the offense outlined in Article 18^2 of Law no. 78/2000, coupled with a cessation of criminal proceedings due to the expiration of the statute of limitations regarding the money laundering offense, would in this case precisely represent the application of a national standard related to the principle of retroactive application of the more favorable criminal law (*lex mitior*), allowing for the reconsideration of the interruption of the statute of limitations in such cases of criminal liability. A sanction applicable for committing the predicate offense, regardless of its nature or severity, might not have the dissuasive effect mentioned in the CJEU Decision of July 24, 2023, if precisely the subsequent activity of laundering and profiting from the proceeds of crime were to fall under the statute of limitations for criminal liability.

In essence, even by pronouncing a conviction for what domestic law would qualify as a crime affecting EU financial interests, if the judicial authorities do not also ensure the neutralization of the criminal proceeds, giving the accused and subsequently convicted person the opportunity to benefit from the product obtained by affecting the financial interests of the EU, it cannot be claimed that the necessary measures have been taken to combat a serious fraud affecting the financial interests.

Of course, in terms of national legislation, such an extensive interpretation of an autonomous notion used by the CJEU in justifying the decision of July 24, 2023 could generate a violation of the constitutional principle of the equality of citizens before the law, the limitation period for criminal liability for a crime of money laundering and, implicitly, the existence of a cause of interruption being established in consideration of the nature of the “predicate” crime, so for some citizens, for a crime with the same punishment limits, the statute of limitations for criminal liability would be incident, while for those in charge of which the predicate crime apprehended is a crime expressly mentioned as a crime affecting the financial

interests of the EU in Law no. 78/2000, liability for the crime of money laundering would not be prescribed.

We believe that such a risk of evading the principle of equality before the law, consisting in the different application of the criminal liability statute of limitations for crimes with the same penalty limits, could be avoided either through a uniform interpretation of the criminal liability statute of limitations for all categories of cases, as a result of the decision of the CJEU of July 24, 2023, or through an intervention of the national legislator in the matter of the legal regime of the prescription of criminal liability.

As we stated previously, given the congruence between the EU budget and the national budget, any criminal activity that harms the financial interests of the EU will implicitly harm the national budget, so the means of protection of European and national financial resources should not to differ from the point of view of the way in which the prescription of criminal liability acts, it is not admissible that for frauds brought to national financial resources the prescription should operate and for the frauds referred to by the CJEU, the national protection standard referring to the principle of retroactive application of the criminal law more favorable not to operate.

We do not consider that it would be fair as for a crime provided for in art. 9 of Law no. 241/2005 regarding the prevention and combating of tax evasion, the prescription of criminal liability pursuant to the Constitutional Court Decision no. 358/2022 while for a similar deed, but directed against the financial interests of the EU, the limitation period should not be considered fulfilled precisely as a result of the special legal object of the crime.

The decision of the CJEU (Court of Justice of the European Union) C-107/23PPU / Lin from July 24, 2023, must be applied within the domestic legal order, respecting the principle of the supremacy of European Union law. There is also the possibility of applying the decision to other categories of cases besides those in which criminal offenses affecting the financial interests of the EU have been brought to trial. The statement used: "*the courts of a Member State are not obliged to disregard the decisions of the constitutional court of that Member State invalidating the national legislative provision regulating the grounds for the interruption of the prescription period in criminal matters*" does not imply the obligation to apply Decision No. 358/2022 of the Constitutional Court, but it allows the court to analyze the grounds for interrupting the prescription period by referring to the stage of the procedure and respecting other specific principles established, including at the level of the European Union. For example, the principle of res judicata or the manner in which the decisions of the Romanian constitutional control court are applied over time. An equitable application of the prescription of criminal liability would involve the judge verifying all causes that would justify interrupting or suspending the prescription period. However, such competence might be given to the national judge only if the legislator chooses to regulate the prescription of criminal liability as an institution of criminal procedural law, rather than substantive law.

5. An invitation addressed to the national legislature to ensure the supremacy, unity, and effectiveness of Union law – regulating the prescription of criminal liability as an institution of procedural law.

From the perspective adopted in specialized literature, the prescription of criminal liability emerges as a legal institution that has effects both in substantive criminal law, where the expiration of the term is a condition for the enforceability of penalties, and in procedural criminal law, where it constitutes a condition for prosecution, with the expiry of the prescription term hindering the exercise of criminal action.

If a specific national regulation within another legal system considers that the prescription of criminal liability belongs to procedural law rather than substantive law, it might be possible to modify that rule in order to extend the prescription period concerning offenses for which the term has not yet expired at the time of the modification. Thus, through the ruling of June 22, 2000, in the Coëme and Others v. Belgium case, §§ 147–149, the Strasbourg Court stated that extending the prescription period does not imply a violation of the rights guaranteed by Article 7 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. If the national law of a state regards a rule in criminal prescription matters as more procedural than substantive, then it might be feasible to modify that rule to extend the prescription period for offenses that have not yet reached their expiration at the time of the amendment.

The prescription of criminal liability produces effects *in rem*, not *in personam*, differently for each participant involved[24]. It can be stated that the expiration of this term results in the forfeiture of judicial authorities from their right. It is natural that the completion of any procedural act regarding committed deeds has the effect of initiating a new prescription period concerning the entirety of the acts that, together, form the pursued offense, until the expiration of the special prescription term, as per Article 155 paragraph (4) of the Criminal Code.

Considering that prescription is an institution of criminal law, in the majority opinion, national courts have held that rules regarding the more favorable criminal law concerning both time limits and causes of interruption or suspension will be applied regarding the prescription of criminal liability. According to this majority orientation of national jurisprudence, the general prescription term of criminal liability was not suspended, in accordance with Article 156 paragraph 1 of the Criminal Code, during the 60 days of the state of emergency from March 16, 2020, to May 14, 2020, with the effect provided in Article 156 paragraph 2 of the same code, as a result of the Decrees of the President of Romania No. 195/2020[25] and No. 240/2020[26] (approved by Resolutions of the Romanian Parliament No. 3/2020 and No. 4/2020, respectively).

---

[24] Decision of Romanian Constitutional Court nr. 443 from 22 June 2017, Official Gazette nr. 839 din 24 October 2017, §§ 23–25).

[25] Official Gazette nr. 212/16 March 2020.

[26] Official Gazette nr. 311/14 April 2020.

In support of this opinion, it has been held that, according to Article 156 paragraph 1 of the Criminal Code, the course of the prescription term of criminal liability is suspended during the time when a legal provision or an unforeseen or insurmountable circumstance prevents the initiation of criminal proceedings or the continuation of criminal proceedings. The two aforementioned decrees do not fall within the notion of a legal provision to constitute a cause for suspending the course of the general prescription of criminal liability, considering their qualification by the Constitutional Court, through the considerations of Decision No. 152/2020[27], respectively that of normative administrative acts subsequent to the law and having a legal force lower than the law, which cannot derogate from, replace, or add to the law.

Under the conditions of this traditional conception, enshrined in legislation and jurisprudence, the CJEU solution requested by the Brașov Court of Appeal *requires that the mentioned provisions of Union law be interpreted in the sense that the courts of this member state are obliged to leave unapplied a national standard of protection regarding the principle of application retroactive effect of the more favorable criminal law (lex mitior) which allows the questioning, including within some appeals directed against definitive judgments, of the interruption of the limitation period of criminal liability in such trials through procedural documents intervened before such a invalidation.*

However, at the constitutional level, in Romania the principle of applying the more favorable criminal law is enshrined, of course with reference to the substantive criminal law, so a direct application of the CJEU decision in the jurisprudence of the national courts could be considered as a form of evading a constitutional principle. Beyond the aspects developed when we approached the notion of the preeminence of European Union law, we appreciate that the CJEU Decision of July 24, 2023 can also represent a reason for reflection for the national legislator in the sense of the possibility of regulating the prescription of criminal liability as an institution of procedural law.

According to the position of the Ministry of Justice made public through a press release: "*The criminal policy of the state is at a crossroads. Since the adoption of the new criminal codes, hundreds of interventions have been made on the initial drafts, since the parliamentary debate phase and until now, the criminological phenomenon has evolved, the challenges to which the law enforcement institutions must respond have diversified*".

That is why, from the perspective of stability, predictability and legislative coherence, of the effectiveness of combating criminality of all types in a logical and coherent structured way, from the perspective of criminological phenomena in contemporary Romanian society and the legal security needs of citizens and society as a whole, such as the need to protect democratic values in a context in which democracies are subjected to a test of resistance both within each democratic country and in a regional and global context, a rethinking of criminal policy and a "reset" of

[27] Official Gazette nr. 387/13 May 2020.

legislative approaches regarding to the Criminal Code and the Code of Criminal Procedure, but only on the basis of a deep analysis of the legislative developments described above, as well as with the consultation of all relevant actors within the judicial authority, the legal academic environment, the legal professions and civil society.

Therefore, to the extent that there is an intention to make a significant change to the criminal and criminal procedural legislation, we do not believe that the text of Article 15 paragraph (2) of the Constitution "*The law shall govern only for the future, except for criminal or contravention laws that are more favorable*" – could be considered an impediment for the legislator to confer upon the prescription of criminal liability the legal nature of a procedural institution in criminal law. Such a legislative model is recognized in other countries of the European Union with a democratic tradition, countries that have achieved notable success in combating economic and financial crime.

An extremely eloquent example that the national legislator could consider is, as in the case of some of the most significant legislative works in modern history, the French legislation. In this regard, it should be noted that French criminal law regulates the prescription of public action in the Code of Criminal Procedure, in articles 7–10, as a formal (procedural) legal institution. According to French criminal regulations, prescription is considered as a mixed institution, a criminal law institution when it refers to the prescription of the execution of the penalty and as a formal criminal law institution when it refers to the prescription of public action. The basis of prescription lies in the presumed 'forgetting' of the unprosecuted offense, which releases the defendant from the obligation to suffer the consequences of the act[28].

French criminal law makes a distinction between the prescription of public action in the case of committing a crime and the prescription in the case of committing a misdemeanor. In the case of committing a crime, public action prescribes in 10 years from the day the crime was committed, if no prosecution act has been initiated within this period. The prescription period is interrupted if a prosecution act is initiated, starting a new term. The interruption has an effect on all participants. Similar to Romanian criminal law, the penalty considered by the French legislator is the one provided by law, not the one applied, which varies depending on the applicable mitigating circumstances. Regarding the commission of a misdemeanor, according to Article 8 of the French Code of Criminal Procedure, the duration of the prescription period is 3 years. This term is also subject to interruption.

French law establishes shorter periods of prescription for public action compared to Romanian criminal law. Another difference lies in the various methods through which the prescription period can be interrupted in French law. Any act of prosecution and investigation can interrupt the prescription period, whereas

[28] Philippe Conte, P.M. Du Chambon, *Procédure Pénale,* 3e édition, Armand Collin, Paris, 2001, p. 114.

Romanian criminal law conditions the interruption of the prescription period on the communication of prosecution acts to the suspect or the accused.

We believe that regulating the prescription of criminal liability as a procedural legal institution could involve considering the specific perspective of legal systems found in common law areas. In this regard, the national legislator could establish a reasonable timeframe for the prescription of criminal liability for a certain category of offenses. Subsequently, the judge, informed by the investigating body, would assess whether the activities conducted within this timeframe were capable of interrupting the prescription period, leading to the granting of a new prescription period, identical in duration to the initial one, or whether there was only an apparent investigative activity.

Of course, such a concept would have the disadvantage of presenting investigative acts to a judge, especially at a stage when the investigative activities might be secretive. However, the law could establish a non-public procedure for such judicial verification. This way, in a category of cases involving numerous *in rem* criminal investigation acts, there wouldn't be a risk of the prescription term being fulfilled during the trial in the first instance or on appeal. Instead, the prescription period could be interrupted by a judicial decision made during the investigative phase.

In the context of a criminal case involving multiple individuals, with some criminal effects occurring in other countries, necessitating investigations into complex financial networks and bank deposits in tax havens, it's natural to conduct lengthy inquiries without promptly proceeding with criminal prosecution against a specific individual. However, such an approach could potentially cause irreparable harm in the effort to identify all participants and neutralize the criminal proceeds.

Or, in the conditions of cases of such complexity, one of the possibilities to avoid the termination of the criminal process before the court, is the verification by a specifically appointed judge of the suitability of the investigative documents carried out in rem, to interrupt the course of the prescription of criminal liability and therefore to be able to offer a new reasonable term for the completion of the investigation through his decision. The existence of such a reasoned decision even during the course of the criminal investigation, would also represent a predictable regulatory method, because during the judicial investigation phase the quality of criminal investigation documents to interrupt the limitation period of criminal liability could no longer be challenged.

The national legislator could abandon the express and limiting establishment of acts that interrupt the limitation period of criminal liability, being known that the law can only make such an assessment in an abstract way, and the reality of some cases in which transnational fraud with European funds is investigated or frauds like “carousel” type, demonstrate the difficulty with which an efficient and dissuasive training of the criminal liability of guilty persons could be ensured under the conditions of the qualification only by the legislator of those acts with an interruptive effect of prescription.

An exemplary enumeration of the judicial acts that may have the effect of interrupting the prescription of criminal liability and giving the possibility to the judge to assess whether the activity of the investigative body up to a certain stage of the procedure corresponds to the notion of "effective investigation" and therefore it is really necessary to continue investigative activity, could remove with greater chances of success the risk of non-punishment of persons guilty of committing serious crimes for which a substantial period of time is required to be investigated.

Last but not least, we believe that such a regulation would also contribute to the remodeling of the procedural behavior adopted by the accused persons in the situation where, during the judicial investigation, knowing that the limitation period will soon expire, which is why various requests are made through because the accused wants to postpone the trial, regardless of the consequences. Or, a legal provision that would allow the judge to classify a procedural act as having the effect of interrupting the prescription of criminal liability (of course to a different judge than the one seized to judge the case) would be able to remove the possibility of formulating this kind of requests with an essentially dilatory effect.

CONDIȚIILE DE DETENȚIE ÎN ROMÂNIA ÎNTRE MIT ȘI REALITATE. MOTIVUL REFUZULUI DE EXECUTARE A UNOR MANDATE EUROPENE DE ARESTARE EMISE DE AUTORITĂȚILE ROMÂNE (I)

Lector univ.dr. Simona FRANGULOIU, Prof.univ.dr. Nicoleta-Elena HEGHEȘ***

Abstract: *In the last few years, the European courts - the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union – have provided increasingly refined interpretations of the concept of "prohibition of torture, inhuman and degrading treatment" which raises certain problems in the judicial practice of Member States and could lead to an increasing risk of impunity. This is also because the founding Treaties, together with the Accession Treaties, have the value of constitutional rules. On the other hand, in our opinion, the inappropriate conditions of imprisonment in Romania existing at the time of the judgments in question have improved and can no longer be considered as infringing this right unless in rare cases, given the efforts made by the Romanian authorities in recent years.*

Key words: *the constitutional value of certain Union legal rules; conditions of imprisonment; inhuman or degrading treatment.*

1. Considerații introductive

Încă de la demararea negocierilor de pre-aderare la Uniunea Europeană a devenit de domeniul evidenței că toată legislația națională se impune a fi adaptată noilor realități istorice, astfel încât noile angajamente asumate de statul român, unele cu valoare de norme constituționale (Tratatele fondatoare și apoi cele de aderare sau modificatoare), să aibă locul cuvenit în sistemul ordinii juridice. Acest proces a condus în mod firesc, la stabilirea și adoptarea unor principii de armonizare legislativă[1]. Unul dintre domeniile de referință în care dreptul unional

* Lect.univ.dr., colaborator Universitatea Transilvania Brașov, formator Institutul Național al Magistraturii, simonafranguloiu@yahoo.com; https://orcid.org/0009-0004-0659-0512.

** CS II, Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române; nicoleta.heghes@icj.ro; Prof. univ. dr., Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir" din București, nicoleta.heghes@ucdc.ro.

[1] M. Duțu, *Constituția din 1923: un punct culminant al afirmării constituționalismului în România*, Studii și Cercetări Juridice Serie Nouă, Anul 12 (68) 2023, Nr. 1/2023 (ianuarie–martie), p. 21. Deși studiul a avut ca obiect Constituția din 1923, apreciem că ideile de mare valoare științifică exprimate își găsesc pe deplin valabilitatea și cu privire la noua paradigmă istorică a aderării României la familia europeană.

STUDII ȘI CERCETĂRI JURIDICE, an 13 (69), nr. 1, p. 109–126, București, ianuarie–martie, 2024

*DOI: 10.59277/SCJ.2024.1.06
** DOI: 10.59277/SCJ.2024.1.07

și normele constituționale aferente se aplică în plenitudinea lor este cooperarea judiciară în materie penală. Pentru a îngusta segmentul ariei vaste a cooperării judiciare, precizăm că obiectul studiului nostru este oferit de procedura de executare a mandatului european de arestare ca formă simplificată și accelerată a extrădării, aplicabilă doar între statele membre, procedură ce suferă permanente modificări, pe cale pretoriană, prin intermediul deciziilor pronunțate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Discuțiile tot mai ample referitoare la condițiile de detenție reprezintă una dintre preocupările majore în România și în întreg spațiul unional, nu doar din perspectiva respectării drepturilor fundamentale ale persoanelor private de libertate, ci și pentru importanța covârșitoare în evoluția cooperării judiciare internaționale la nivelul statelor membre, în sensul că unele cereri de cooperare judiciară sfârșesc prin a fi respinse pe considerentul că persoanele solicitate nu ar beneficia în statul emitent, de condiții de detenție care să nu atragă supunerea acestora la tratamente inumane sau degradante.

Cu referire la vastul domeniu al cooperării judiciare internaționale ne mărginim doar la a preciza că dreptul unional are o largă aplicabilitate, nu doar prin intermediul legislației primare, ci, mai ales, prin intermediul legislației secundare. De altfel, majoritatea directivelor/deciziilor-cadru edictate în cadrul fostului Pilon III (Justiție și Afaceri Interne) au fost transpuse în legislația națională; legislația primară are aplicabilitate directă, conform Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene și Constituției României. De asemenea, Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene are aplicare directă și forță juridică egală cu cea a Tratatelor, în timp de dispozițiile art. 148 din Constituția României stabilesc caracterul obligatoriu al acestor acte.

De altfel, legea fundamentală consacră în dispoziția înscrisă în art. 22 dreptul la viață și la integritate fizică și psihică, deoarece aceasta este perspectiva esențială a conceptului „condiții de detenție" care protejează persoana deținută/arestată de supunerea la tratamente inumane sau degradante.

Se mai cuvine a sublinia că instanța de contencios european a drepturilor omului ori de câte ori examinează conceptul de „condiții de detenție" realizează evaluarea acestora prin prisma art. 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților sale Fundamentale ce prevede interzicerea torturii sau a tratamentelor inumane ori degradante, cu referiri la normele stabilite de Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și pedepselor inumane sau degradante (CPT)[2]. Precizăm că

[2] Comitetul pentru Prevenirea Torturii (CPT) a fost înființat în 1987 urmare a adoptării Convenției Europene pentru Prevenirea Torturii și pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante ce prevede în art. 1 instituirea acestui comitet în scopul verificării tratamentului persoanelor private de libertate în vederea întăririi, dacă este cazul, a protecției acestor persoane împotriva torturii și a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante. Activitatea acestui organism este concepută ca parte integrantă a sistemului de protecție drepturilor omului al Consiliului Europei, punând în aplicare un mecanism extrajudiciar „pro activ" alături de mecanismul judiciar reactiv existent al Curții europene a drepturilor omului. Comitetul are o funcție esențial preventivă, prin două tipuri de vizite – periodice și ad-hoc. În mod regulat sunt efectuate vizite periodice în toate Statele Părți ale Convenției.

România a semnat această convenție la data de 4 noiembrie 1993, a fost ratificată la data de 4 octombrie 1994 și a intrat în vigoare la data de 1 februarie 1995[3].

Ceea ce prezintă o relevanță deosebită în prezentul demers științific este că însăși Curtea de Justiție a Uniunii Europene statuează deseori asupra acestora, dar din perspectiva instrumentelor juridice unionale ce pun în aplicare principiul încrederii reciproce și/sau recunoașterii reciproce în hotărârile judecătorești pronunțate în statele membre.

Totuși, apreciem că pentru a avea o perspectivă corectă asupra conceptului analizat și evoluției acestuia, se impune o scurtă privire istorică asupra deciziilor relevante pronunțate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului și ulterior de Curtea de Justiție a Uniunii Europene.

2. Definirea conceptului de „condiții de detenție" oferită de Curtea Europeană a Drepturilor Omului din perspectiva încălcării dreptului înscris în art. 3 – interzicerea tratamentelor crude, inumane sau degradante.

2.1. Italia – prima hotărâre pilot

Una dintre cauzele istorice în materie este hotărârea pilot pronunțată în cauza Torregiani și alții împotriva Italiei[4]. Reclamanții s-au plâns că 3 deținuți erau nevoiți să împartă un spațiu de 9 mp, adică 3 mp fiecare persoană; în plus, au reclamat lipsa apei calde și, în anumite situații, iluminarea total necorespunzătoare a celulelor, dar și că anumiți deținuți beneficiau de un tratament preferențial. Instanța a observat că deși normele stabilite de Comitetul pentru prevenirea torturii a stabilit că pentru fiecare deținut este necesar un spațiu personal de cel puțin 3 mp, statul italian nu respectă acest standard, la care se adaugă lipsa iluminatului, a ventilării aerului, astfel încât aceste condiții se circumscriu unor condiții inumane și degradante. În această cauză, problema structurală evocată de instanța de contencios european a fost supra-aglomerarea sistemică a penitenciarelor din statul italian ce a fost confirmată *„cu claritate din textul declarației de instituire a stării de urgență la nivel național, proclamată de președintele Consiliului de Miniștri din Italia în 2010. Caracterul*

Vizitele ad-hoc sunt organizate în acele state în care acestea par Comitetului că „sunt cerute de circumstanțe". Vizitele pot fi efectuate în orice loc în care „persoanele sunt private de libertate de către o autoritate publică". Astfel, mandatul comitetului acoperă zona penitenciarelor, a secțiilor de poliție pentru a cuprinde, spre exemplu, clinici de psihiatrie, zonele de detenție ale cazarmelor militare, căminele pentru azilanți sau alte categorii de străini și locurile în care tinerii pot fi privați de libertate prin decizie judiciară sau administrative. Este important de precizat că rolul comitetului rolul Comitetului nu este de a condamna statele, ci de a le asista în prevenirea relelor tratamente asupra persoanelor private de libertate. În rapoartele sale, Comitetul a descris o parte dintre elementele esențiale pe care le urmărește atunci când efectuează vizite în locurile în care oamenii sunt privați de libertate. Scopul a fost acela de a oferi o indicație clară autorităților naționale privind opinia asupra modului în care ar trebui să fie tratate persoanele private de libertate și să stimuleze, la nivel general, discuții asupra acestor probleme – https://rm.coe.int/16806dbaa3.

[3] https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=126.

[4] Hotărârea din 8 ianuarie 2013, https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:[%22003-4212710-5000451%22]}.

structural al problemei a fost confirmat de faptul că pe rolul Curții se aflau câteva sute de cereri care ridicau problema compatibilității condițiilor de detenție din diferite penitenciare italiene cu art. 3 (interzicerea tratamentelor inumane ori degradante) din Convenție. Curtea a decis să aplice procedura hotărârii-pilot având în vedere numărul tot mai mare de persoane potențial afectate în Italia și hotărârile în constatarea unei încălcări care ar putea rezulta din aceste aplicări"[5].

În consecință, potrivit procedurii de urmat în cauzele pilot, instanța a solicitat instituirea unor măsuri, astfel încât, în termen de 1 an de la data rămânerii a hotărârii să existe „*o cale de atac ori un set de căi de atac interne efective în măsură să ofere, conform principiilor din Convenție, o reparație corespunzătoare și suficientă în cazurile de supraaglomerare a penitenciarelor*"[6].

În cursul procedurii de monitorizare, Italia a adoptat măsuri legislative ce au avut ca scop soluționarea problemei structurale a supraaglomerării din penitenciare, sens în care a fost reformată legea privind executarea pedepselor. Aceste dispoziții oferă deținuților posibilitatea de a formula plângere la judecătorul delegat cu executarea pedepselor cu privire la condițiile materiale de detenție. De asemenea, a fost introdusă o nouă cale de atac internă compensatorie, (asemănătoare recursului compensatoriu ce a existat și în legislația română[7]) ce prevede o reparație pentru deținuții care au fost supuși unor condiții contrare Convenției europene a drepturilor omului.

2.2. Bulgaria și Ungaria

Mai târziu, prin hotărârea pilot din data de 27 ianuarie 2015[8], instanța europeană a constatat încălcarea aceluiași text cu privire la Bulgaria: problema structurală identificată a fost aceea a căilor de atac aflate la îndemâna deținuților ce doresc să formuleze plângere cu privire la condițiile precare de detenție, iar instanțele bulgare, deși aveau la îndemână un mecanism de reparație, atunci când examinau plângerile formulate nu țineau seama și de reglementările ce interziceau tratamentele inumane sau degradante și nu exista o cale de atac efectivă. Astfel, Curtea a solicitat ca în termen de 6 luni de la data rămânerii definitive a hotărârii, instituirea unor măsuri privind fie o cale de atac, fie un set de căi de atac interne efective, atât preventive cât și compensatorii, în cazurile de condiții de detenție necorespunzătoare.

Asemănător, în hotărârea din 10 martie 2015[9], instanța europeană a constatat că există „*probleme recurente legate de lipsa spațiului personal, accesul limitat la dușuri*

---

[5] https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_pilot_judgments_ron.

[6] *Ibidem*.

[7] Abrogat prin Legea nr. 240/2019 privind abrogarea Legii nr. 169/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 254/2013 privind executarea pedepselor și a măsurilor privative de libertate dispuse de organele judiciare în cursul procesului penal, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 1028 din 20 decembrie 2019.

[8] Cauza Neshkov și alții împotriva Bulgariei, https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-4993095-6126551.

[9] Hotărârea din 10 martie 2015 – Varga împotriva Ungariei, https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{%22itemid%22:[%22003-5032416-6183669%22]}.

și activități în aer liber, precum și lipsa intimității în momentul utilizării instalațiilor sanitare. Încălcările nu erau așadar incidente izolate, ci proveneau dintr-o problemă generalizată cauzată de o disfuncționalitate a sistemului penitenciar maghiar și de insuficiența garanțiilor disponibile împotriva tratamentelor inumane ori degradante." Aproximativ 450 de cereri similare îndreptate împotriva Ungariei, având același obiect se aflau concomitent pe rolul Curții, ceea ce a reprezentat un indiciu concludent, în sensul unei probleme structurale recurente.

2.3. Hotărâri pilot împotriva României

În sfârșit, au existat hotărâri pilot și împotriva României. Prima a fost cea pronunțată în cauza Rezmiveș și alții împotriva României[10]. În esență, reclamanții au fost deținuți în penitenciarele Timișoara, Pelendava și Baia Mare, dau au fost denunțate și condițiile de detenție din penitenciarele Gherla, Aiud și Oradea. Reclamantul a susținut că: „supraaglomerarea penitenciarului (potrivit acestuia, între 1,60 m² și 2,22 m² de spațiu personal per deținut), lipsa iluminatului natural, durata scurtă a plimbării zilnice și lipsa activităților recreative. În Penitenciarul Aiud a împărțit o cameră de 20 m² cu 9 persoane, iar în camerele din Penitenciarul Oradea aerul era irespirabil din cauza supraaglomerării acute și a faptului că ferestrele erau mici (80 cm x 80 cm) și amplasate la o înălțime de 1,50 m pe un zid de 5 m înălțime… se foloseau găleți cu rol de coșuri de gunoi și că toaletele erau insalubre… spațiul destinat plimbării avea o suprafață de 80–90 m² și că era insuficient pentru cei aproape 40 de deținuți prezenți." În cele din urmă, reclamantul a afirmat că „toate aceste condiții, combinate cu lipsa de programe socio-culturale și educative ori cursuri de formare profesională, au constituit pentru el un motiv de depresie și sentimente de umilire".

Susțineri asemănătoare au formulat și ceilalți reclamanți. Toate acestea au fost, în parte, recunoscute de guvern, în special cele referitoare la spațiul personal alocat fiecărui deținut, determinat de supraaglomerarea spațiilor de cazare ale unităților de detenție, indicele de ocupare fiind de peste 150%, conform statisticii publicate pe site-ul Agenției Naționale a Penitenciarelor[11]. Totuși, guvernul a susținut că se depun eforturi pentru asigurarea unor condiții mult îmbunătățite.

În această hotărâre de referință, instanța de contencios european a mai formulat câteva recomandări, inclusiv cu privire la cele deja edictate prin memorandum de Comitetul de Miniștri[12], ce conțin câteva idei diriguitoare asupra cărora atât legiuitorul, cât și practicienii, ar fi util să se aplece, deoarece scopul prezent este nu doar reducerea populației din penitenciare în România, ci și la nivel european; aceste deziderate ar fi posibil de realizat nu doar prin construirea de noi penitenciare, ci și aplicarea la o scară mai largă a măsurilor alternative la detenție, aspecte asupra cărora vom reveni pe parcursul prezentului studiu.

---

[10] Hotărârea pilot din 25 aprilie 2017, https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-5698279-7228685.

[11] http://anp.gov.ro/dinamica-efectivelor.

[12] https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/sso/SSODisplayDCTMContent?documentId=0900001680592a6c.

Astfel, în Memorandumul publicat la data de 12 februarie 2015, a evaluat măsurile generale ce fuseseră deja luate, dar și pe cele viitoare, ce aveau drept scop remedierea supraaglomerării penitenciarelor și îmbunătățirea condițiilor de detenție. În consecință, Memorandumul a oferit o evaluare realistă, deși deloc favorabilă autorităților: „*Referitor la centrele de reținere și arestare preventivă, conform concluziilor din memorandum, pe lângă faptul că erau supraaglomerate, unele dintre ele erau nepotrivite din punct de vedere structural pentru privări de libertate de lungă durată. La supraaglomerarea acută și lipsa de paturi individuale se adăuga faptul că respectivele camere erau situate în subsolul secțiilor de poliție, iar ventilația și accesul la lumina naturală erau insuficiente. Autoritățile române au fost îndemnate să asigure condiții de cazare corespunzătoare, să revizuiască sistemul de arestare preventivă în centrele de reținere și arestare preventivă, să se asigure că inculpații nu sunt deținuți pe perioade îndelungate de timp și că sunt transferați rapid în unități penitenciare. Noile măsuri prevăzute de noul Cod de procedură penală (arest la domiciliu, control judiciar pe cauțiune, amânarea aplicării pedepsei și renunțarea la aplicarea pedepsei) și menite, printre altele, să reducă supraaglomerarea din penitenciare nu par capabile să contribuie în mod semnificativ la reducerea populației penitenciare. Conform concluziilor din același memorandum, unitățile penitenciare din România continuă să fie extrem de supraaglomerate, iar condițiile materiale de aici continuă să fie precare. Extinderea gamei de măsuri alternative la pedeapsa privativă de libertate, flexibilizarea condițiilor de acces la liberarea condiționată, buna funcționare a serviciului de probațiune și continuarea proiectelor de modernizare a capacității penitenciare s-au numărat printre recomandările adresate autorităților române*.”[13]

Instanța europeană a valorificat în hotărârea analizată și rapoartele publicate la 24 noiembrie 2011 în urma vizitei efectuate în România în perioada 5–16 septembrie 2010 și 5–7 iunie 2014 de Comitetul European pentru Prevenirea Torturii care a întocmit o evaluare detaliată a situației din diferite centre de reținere și arestare preventivă ale poliției pe care le-a vizitat. Raportul menționa că: „*În majoritatea centrelor de reținere și arestare preventivă, camerele erau supraaglomerate și prost întreținute, accesul la lumina naturală și la aerisire era insuficient, iluminatul artificial era necorespunzător, toaletele nu erau complet separate, iar deținuții nu primeau articole de igienă individuală. În unele centre, deținuții primeau o singură masă pe zi, iar hrana era de proastă calitate. În alte centre, deținuții erau obligați să petreacă 23 de ore pe zi în camerele lor. În concluzie, centrele de reținere și arestare preventivă vizitate au fost considerate necorespunzătoare pentru cazarea pe termen lung a persoanelor private de libertate*.”[14]

Curtea a mai formulat referiri și la Cartea albă privind suprapopularea în penitenciare[15], ce cuprinde recomandări pentru state privind adoptarea unor strategii

[13] *Ibidem*.
[14] *Idem* supra 12.
[15] Aprobată 28 septembrie 2016 de Comitetul de Miniștri https://rm.coe.int/16806f993a.

pe termen lung în scopul reducerii semnificative a supraaglomerării și combaterii radicalizării din închisori, pe lângă o sporire cantitativă și calitativă a condițiilor materiale de detenție. Cartea evidențiază, printre altele, o utilizare limitată a măsurilor și sancțiunilor în folosul comunității, în pofida faptului că prin Recomandarea R (92)16 au fost îndemnate să „*introducă un sistem viabil pentru a motiva instanțele să folosească mai mult aceste măsuri în locul pedepsei închisorii. Sistemul de măsuri și sancțiuni în folosul comunității poate menține echilibrul corect între protecția societății, repararea prejudiciului produs victimelor și gestionarea nevoilor de reintegrare socială a infractorilor*”[16].

O explicație utilă ce ar oferi multiple beneficii, în opinia noastră, pentru atingerea dezideratelor propuse este subliniată de o manieră logică și explicită în Cartea albă: „*Astfel de alternative pot înlocui parțial sau în întregime condamnările la închisoare și pot include de exemplu ordine de obligare la tratament, amenzi, confiscarea de bunuri, condamnări cu suspendare legate de îndeplinirea anumitor condiții de către infractor, sancțiuni de muncă în folosul comunității și alte sancțiuni și măsuri, adesea adaptate respectivului făptuitor și circumstanțelor în care a fost săvârșită infracțiunea. Ceea ce au în comun toate aceste măsuri este faptul că infracțiunea comisă va fi sancționată cu o pedeapsă/reacție adaptată și prin urmare eficientă care poate ajuta și la prevenirea recidivei. Sancțiunile economice împreună cu acest sistem de măsuri sau ca alternative de sine stătătoare la închisoare par să fie destul de eficiente și au adesea mai mult efect asupra infractorilor decât simpla aplicare a pedepsei închisorii.*”

În contextul aprecierii sistemului de măsuri propus de către instanța de contencios european în hotărârea pilot analizată, ne permitem afirmația că deși au trecut mai bine de 7 ani de la pronunțarea acesteia, totuși, orientarea instanțelor de judecată rămâne, cu predilecție, orientată către aplicarea pedepselor și/sau măsurilor preventive privative de libertate în detrimentul celor alternative. Desigur că în situațiile în care sancțiunile și măsurile alternative nu sunt suficiente și de natură a conduce la realizarea scopului acestora, devine necesară luarea sau aplicarea pedepselor sau măsurilor privative de libertate, dar aceasta ar trebui să reprezinte *ultima ratio* doar când o altă măsură mai puțin intruzivă nu este posibilă[17].

Revenind la aserțiunile instanței europene, se mai cuvine a menționa că aceasta a evidențiat caracteristicile specifice ale dreptului înscris în art. 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților sale Fundamentale prin raportare la personale private de libertate: „*deși măsurile privative de libertate implică de obicei pentru persoana deținută unele inconveniente, suferința și umilința survenite în cursul executării pedepsei închisorii nu trebuie totuși să le depășească în niciun caz pe cele pe care le presupune în mod inevitabil o anumită*

[16] *Idem* supra 12.

[17] S. Franguloiu, *Necesitatea implementării totale a măsurii monitorizării electronice în cazul aplicării măsurilor alternative la detenție,* Revista de Criminologie, Criminalistică și Penologie, Studii, nr. 1–2/2021, pp. 7–17.

formă de tratament sau de pedeapsă legitimă. De asemenea, Curtea reamintește că pedeapsa închisorii nu determină pierderea, de către deținut, a drepturilor garantate prin Convenție. Dimpotrivă, în anumite cazuri, persoana privată de libertate poate avea nevoie de protecție sporită din cauza vulnerabilității situației sale și pentru că se află în întregime în grija statului. Curtea reamintește în acest context că art. 3 impune autorităților o obligație pozitivă care constă în a se asigura că orice persoană privată de libertate este deținută în condiții care sunt compatibile cu respectarea demnității umane, că modalitățile de executare a pedepsei nu supun persoana în cauză unei suferințe sau unei încercări de o intensitate care depășește nivelul inevitabil de suferință inerent detenției și că, ținând seama de cerințele practice ale detenției, sănătatea și confortul persoanei sunt asigurate în mod corespunzător"[18].

În concluzie, pentru a fi aplicabile aceste dispoziții convenționale, Curtea a statuat că este necesar ca relele tratamente să aibă o anumită gravitate, ce depinde de circumstanțe multiple, cum ar fi: natura și durata tratamentului, efectele fizice ori de natură psihologică ale acestuia, precum și de alte circumstanțe personale, ca vârstă, sex, stare de sănătate, educație, astfel încât să se poată stabili cu un grad destul de ridicat de precizie dacă prin acestea s-a urmărit (sau nu) înjosirea ori umilirea victimei și în final, caracterul inuman sau degradant al acestor tratamente.

Cu privire la supraaglomerare și spațiul personal necesar fiecărei persoane custodiate, Curtea a evidențiat că: „*cerința de 3 m² de suprafață la sol pentru fiecare persoană privată de libertate (inclusiv spațiul ocupat de mobilier, dar nu cel ocupat de instalațiile sanitare) într-o cameră trebuie să rămână norma minimă relevantă pentru evaluarea condițiilor de detenție din perspectiva art. 3 din Convenție (cauza Muršić, pct. 110 și 114). Aceasta a mai precizat că un spațiu personal mai mic de 3 m² într-o cameră comună generează o solidă dar nu incontestabilă prezumție de încălcare a acestei dispoziții. Prezumția în cauză poate fi infirmată prin efectele cumulate ale altor aspecte legate de condițiile de detenție, de natură să compenseze în mod corespunzător lipsa de spațiu personal; în această privință, Curtea ia în considerare factori precum durata și amploarea restricției, gradul de libertate de circulație și activitățile în afara camerei, precum și caracterul în general decent sau nu al condițiilor de detenție în locul respectiv*"[19].

Referitor la condițiile materiale de detenție, instanța de contencios european a statuat că: „în cauzele în care supraaglomerarea nu era atât de mare încât să constituie de una singură o problemă din perspectiva art. 3, Curtea a reținut că alte aspecte ale condițiilor de detenție trebuiau luate în considerare la examinarea respectării acestei dispoziții. Aceste aspecte includ posibilitatea de a folosi toaletele în intimitate, aerisirea disponibilă, accesul la lumină naturală și aer natural, calitatea încălzirii și respectarea cerințelor sanitare de bază (a se vedea, de asemenea, aspectele care

[18] Par. 73 al hotărârii precitate, supra 12.
[19] *Ibidem*, par. 77.

decurg din Regulile penitenciare europene, adoptate de Comitetul de Miniștri...inclusiv natura și frecvența activităților social-culturale, precum și frecvența întâlnirilor cu familia, a vizitelor conjugale”[20].

2.4. Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene în materie

Așa cum am amintit la începutul prezentului studiu, în ultimii ani, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a fost chemată să ofere hotărâri în interpretarea dreptului unional pe calea cererilor pentru pronunțarea unei decizii preliminare. Obiectul acestora a fost reprezentat de interpretarea unor dispoziții ale Deciziei-Cadru 2002/584/JAI privind mandatul european de arestare din perspectiva analizării condițiilor de detenție prin raportare la drepturile conferite de Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene în procedura de executare a mandatului european de arestare. În spațiul unional importanța recunoașterii și respectării drepturilor și garanțiilor procesuale este esențială și din acest motiv, în procedura executării mandatului european de arestare statul de executare este obligat să se asigure că aceste drepturi au fost și vor fi respectate, inclusiv în procedura predării (ulterioară admiterii cererii de executare, s.n.), dar și din perspectiva condițiilor de detenție asigurate persoanei căutate. Este de subliniat că instituția mandatului european de arestare ca „*instituție coercitivă și instrument al dreptului procesual penal face posibil accesul la garanțiile cuprinse în Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților sale Fundamentale*”[21], dar și a celor prevăzute în Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene. Aceasta deoarece persoana acuzată sau condamnată trebuie să fie la adăpost de orice tratament discreționar sau umilitor. Așadar, puterea europeană de intervenție[22], ce a fost creată prin mecanismul mandatului european de arestare, presupune ca persoana solicitată să nu fie supusă unui tratament inuman sau degradant și nici torturii, nici în statul de executare și, în egală măsură, nici în statul emitent.

Prima, dar și cea mai importantă și relevantă decizie pronunțată de instanța europeană cu referire la România (și Ungaria) este hotărâre în cauzele conexate C-404/15 și C-659/15 PPU[23] prin care s-a decis: „*Articolul 1 alineatul (3), articolul 5 și articolul 6 alineatul (1) din Decizia-cadru 2002/584/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre, astfel cum a fost modificată prin Decizia-cadru 2009/299/JAI a Consiliului din 26 februarie 2009, trebuie interpretate în sensul că, în prezența unor elemente obiective, fiabile, precise și actualizate în mod corespunzător care dovedesc existența unor deficiențe fie sistemice sau generalizate, fie afectând anumite grupuri de persoane ori chiar anumite centre de detenție în ceea ce privește*

[20] *Ibidem*, par. 78.

[21] M. Pătrăuș, *Cooperarea judiciară internațională în materie penală. Compendium*, Editura Universul Juridic, București, 2021, p. 95.

[22] *Ibidem*.

[23] Cauzele Pal Aranyosi și Robert Căldăraru, hotărârea din 5 aprilie 2016, ECLI:EU:C:2016:198, https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-404/15&language=ro.

condițiile de detenție în statul membru emitent, autoritatea judiciară de executare trebuie să verifice, în mod concret și precis, dacă există motive serioase și temeinice de a crede că persoana vizată de un mandat european de arestare emis în scopul efectuării urmăririi penale sau al executării unei pedepse privative de libertate se va confrunta, ca urmare a condițiilor detenției sale în statul membru respectiv, cu un risc real de a fi supusă unui tratament inuman sau degradant, în sensul articolului 4 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în cazul predării sale statului membru menționat. În acest scop, ea trebuie să solicite furnizarea unor informații suplimentare autorității judiciare emitente, care, după ce a solicitat, la nevoie, asistența autorității centrale sau a uneia dintre autoritățile centrale ale statului membru emitent, în sensul articolului 7 din decizia-cadru, trebuie să comunice aceste informații în termenul stabilit într-o astfel de cerere. Autoritatea judiciară de executare trebuie să își amâne decizia privind predarea persoanei în cauză până la obținerea informațiilor suplimentare care îi permit să înlăture existența unui asemenea risc. În cazul în care existența acestui risc nu poate fi înlăturată într-un termen rezonabil, autoritatea respectivă trebuie să decidă dacă este necesar să pună capăt procedurii de predare."

Analiza exhaustivă a deciziei a impus cu necesitate obiectivă a se stabili dacă forța principiului recunoașterii reciproce poate fi diminuată prin pierderea încrederii pe care trebuie să o inspire statele membre din cauza unei eventuale atingeri[24] aduse drepturilor fundamentale pe care acestea se presupune că trebuie să le respecte, ceea ce reprezintă esența și temelia cooperării judiciare internaționale.

Avocatul General a subliniat în concluziile sale că atunci când autoritățile judiciare emitente se confruntă cu o suprapopulare carcerală generalizată care are drept consecință condiții materiale de detenție care contravin drepturilor fundamentale, „*aceste autorități trebuie să efectueze un control al proporționalității pentru a adapta necesitatea de a emite un mandat european de arestare atât la natura infracțiunii, cât și la modalitățile concrete de executare a pedepsei*"[25].

Anterior efectuării analizei acestei hotărâri arhicunoscute, se impune precizarea cadrului juridic în temeiul căruia instanța a pronunțat această decizie, deoarece, pe lângă Decizia-cadru a cărei interpretare s-a solicitat, o parte dintre normele juridice avute în vedere au valoare constituțională: este vorba de Tratatul privind Uniunea Europeană – art. 3 alin. 2; art. 67 alin. 1; art. 6 alin. 1,3, precum și art. 4 din Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene ce corespunde (formularea textului fiind identică) cu art. 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților sale Fundamentale.

---

[24] S. Franguloiu, N.E. Hegheș, M. Pătrăuș, *Interference and Effects of European Court of Human Rights Judgments in Extradition Proceedings between Romania and the United States of America,* SCIENTIA MORALITAS – International Journal of Multidisciplinary Research, Vol. 8 No. 1/2023, pp. 136–150.

[25] Concluziile Avocatului General Yves Bot, prezentate la data de 3 martie 2016, https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=174758&pageIndex=0&doclang=RO&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3901524.

Tot cu titlu prealabil, este necesară precizarea că mandatul european de arestare are rolul, în relațiile dintre statele membre, de a înlocui toate instrumentele anterioare privind extrădarea, inclusiv dispozițiile titlului III din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen cu privire la aceste aspecte.

De asemenea, s-a subliniat, atât de Avocatul General, cât și de instanță, că ambele cereri s-au înscris într-un cadru oarecum special, întemeiat pe constatările deja stabilite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, fiind precizate și analizate hotărârile pilot anterior prezentate, precizându-se că există probleme recurente legate de condițiile de detenție în state membre.

Observând ideea și temeiul juridic ce a stat la baza analizei efectuate de Avocatul General și preluată de instanță, ne permitem alegația că este posibil ca premisa de la care s-a pornit în construirea raționamentului să fie oarecum eronată, deoarece hotărârea respectivă a fost pronunțată într-o cauză de a avut ca obiect proceduri de azil, dar analiza temeinică a acestei împrejurări (dar și a altora, avute în vedere în construcția raționamentului juridic) vor face obiectului unui alt studiu al autorilor. Susținem această idee deoarece, în opinia noastră, fără a nega precaritatea condițiilor de detenție existente la nivelul anului 2016, raționamentul Avocatului general și preluat de instanță reprezintă un veritabil sofism, în sensul că partea concluzivă este dedusă din argumentul primar relativ eronat, adică a avut ca punct de plecare existența unor standarde diferite în cadrul procedurilor de azil[26]. Aceasta în pofida faptului că Avocatul General a opinat că nu poate fi avut în vedere acest cadru legal, totuși, din lectura concluziilor prezentate de acesta[27], se desprinde că principiile dezvoltate în cauza N.S. și alții[28], sunt legate de cele care guvernează procedura mandatului european de arestare însă, acestea nu au fost avute în vedere de către instanță.

Prin intermediul întrebărilor formulate, instanța de trimitere, Curtea de Apel Hanseatică a solicitat Curții să stabilească dacă, în interpretarea art. 1 alin. (3) din decizia-cadru, autoritatea judiciară de executare a unui mandat european de arestare este obligată să predea persoana căutată, fie în scopul efectuării urmăririi penale, fie în vederea executării unei pedepse sau a unei măsuri privative de libertate, atunci când există posibilitatea ca aceasta să fie deținută, în statul membru emitent, în condiții materiale de detenție care încalcă drepturile sale fundamentale, și, dacă este cazul, în ce condiții și potrivit căror formalități trebuie să se efectueze predarea ori dacă aceasta poate fi supusă unor garanții acordate de statul emitent.

Raționamentul instanței europene a avut ca punct de plecare principiul recunoașterii reciproce pe care se întemeiază sistemul mandatului european de arestare și care, la rândul său, are drept fundament „*încrederea reciprocă dintre*

[26] *Ibidem*, par. 39–48.

[27] Par. 39–65 din concluziile Avocatului General, idem supra 26.

[28] C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865,
https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=RO&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4032859.

statele membre cu privire la faptul că ordinile lor juridice naționale sunt în măsură să furnizeze o protecție echivalentă și efectivă a drepturilor fundamentale recunoscute la nivelul Uniunii", în special în Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene.

În egală măsură, raționamentul este întemeiat și pe caracterul absolut al drepturilor fundamentale, de la care nu poate exista nicio derogare, astfel cum sunt acestea prevăzute în textele art. 4 din Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene și art. 3 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și Libertăților sale Fundamentale, texte ce au formulări identice.

A mai subliniat instanța caracterul real al riscului ca odată predată, persoana solicitată să fie supusă în statul membru emitent al mandatului european de arestare unor tratamente inumane sau degradante, nefiind suficient doar simplul fapt al constatării unor deficiențe sistemice ale sistemului penitenciar legate de supraaglomerare ori condiții materiale de detenție. Afirmația noastră este justificată de împrejurarea că este posibil ca informațiile primite „să conducă la înlăturarea existenței unui risc real ca persoana în cauză să facă obiectul unui tratament inuman sau degradant în statul membru emitent"[29].

Dorim să atragem atenția asupra unor aspecte esențiale, respectiv asupra împrejurării că „*simpla constatare a existenței unui risc real de tratament inuman sau degradant ca urmare a condițiilor generale de detenție în statul membru emitent nu poate conduce, în sine, la refuzul executării unui mandat european de arestare*"[30], fiind necesar ca instanța de executare a mandatului european să efectueze o analiză exhaustivă a existenței riscului și să solicite toate elementele de care are nevoie în această evaluare de la autoritatea judiciară emitentă și să decidă în raport de toate informațiile necesară dacă va admite cererea de cooperare sau va pune capăt procedurii de executare a mandatului european și predare a persoanei solicitate.

Argumentele instanței au fost foarte bine articulate și structurate, pornind de la caracterul absolut al drepturilor fundamentale și a oferit o interpretare judicioasă, în sensul că: „*articolul 1 alineatul (3), articolul 5 și articolul 6 alineatul (1) din decizia-cadru trebuie interpretate în sensul că, în prezența unor elemente obiective, fiabile, precise și actualizate în mod corespunzător care dovedesc existența unor deficiențe fie sistemice sau generalizate, fie afectând anumite grupuri de persoane ori chiar anumite centre de detenție în ceea ce privește condițiile de detenție în statul membru emitent, autoritatea judiciară de executare trebuie să verifice, în mod concret și precis, dacă există motive serioase și temeinice de a crede că persoana vizată de un mandat european de arestare emis în scopul efectuării urmăririi penale sau al executării unei pedepse privative de libertate se va confrunta, ca urmare a condițiilor detenției sale în statul membru respectiv, cu un risc real de a fi supusă unui tratament inuman sau degradant, în sensul articolului 4 din cartă, în cazul predării sale statului membru menționat. În acest scop, ea trebuie să solicite*

[29] *Ibidem*, par. 103.
[30] *Ibidem*, par. 91.

furnizarea unor informații suplimentare autorității judiciare emitente, care, după ce a solicitat, la nevoie, asistența autorității centrale sau a uneia dintre autoritățile centrale ale statului membru emitent, în sensul articolului 7 din decizia-cadru, trebuie să comunice aceste informații în termenul stabilit într-o astfel de cerere. Autoritatea judiciară de executare trebuie să își amâne decizia privind predarea persoanei în cauză până la obținerea informațiilor suplimentare care îi permit să înlăture existența unui asemenea risc. În cazul în care existența acestui risc nu poate fi înlăturată într-un termen rezonabil, autoritatea respectivă trebuie să decidă dacă este necesar să pună capăt procedurii de predare"[31].

Este de discutat maniera în care autoritățile din anumite state membre înțeleg să procedeze la acordarea efectului obligatoriu al acestei decizii și dacă nu cumva, unele dintre acestea tind la exacerbarea dispoziției instanțe europene, în condițiile în care unele dintre acestea, la rândul lor, nu oferă condiții de detenție conform celor statuate de instanța europeană, cunoscut fiind că și state dezvoltate au probleme de supraaglomerare și radicalizare în închisori, așa cum rezultă din istoricul hotărârilor pilot, cum ar fi Belgia, Italia, pe lângă statele Europei Centrale și de Est.

3. Condițiile materiale de detenție în România

De la momentul pronunțării hotărârilor analizate au trecut aproape 8 ani, timp în care autoritățile române au depus eforturi pe mai multe paliere, atât pentru reducerea ce tinde la eliminarea supraaglomerării, dar și pentru creșterea nivelului calitativ al condițiilor materiale de detenție.

În acest sens, autoritățile române au demarat acțiunea de modernizare a infrastructurii: astfel, în anul 2018, Guvernul României a aprobat Calendarul de măsuri 2018–2024 pentru soluționarea supraaglomerării carcerale și a condițiilor de detenție[32], în executarea hotărârii-pilot Rezmives și alții împotriva României.

Planul[33] este structurat pe perioada 2018–2024, are mai multe etape și constă în crearea unui număr de 8.095 locuri noi de cazare și modernizarea a 1.351 locuri de cazare, precum și menținerea condițiilor de detenție conform standardelor, atât la nivelul camerelor de cazare, cât și la nivelul spațiilor auxiliare (holurile secțiilor, cluburi, săli de mese, cabinet medicale, săli de clasă, spații educative etc.)

În concret, conform planului, până în prezent au fost demarate activități în sensul construirii a două noi unități penitenciare, precum și lucrări de reparații curente pentru îmbunătățirea condițiilor de detenție la 2.351 camere de detenție în anul 2017 și 1.839 camere de detenție în 2018.

Prin Hotărârea de Guvern nr. 791 a fost aprobată trecerea din domeniul public al statului și din administrarea Ministerului Apărării Naționale, în administrarea Ministerului Justiției – Administrației Naționale a Penitenciarelor a imobilului aflat în localitatea Unguriu, jud. Buzău. A fost încheiată procedura de preluare de la

[31] *Ibidem*, par. 104 și dispozitivul hotărârii.
[32] https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2018/01/Calendarul.pdf.
[33] https://anp.gov.ro/wp-content/uploads/2019/03/Raport-activitate-ANP-2018-1.pdf.

Ministerul Apărării Naționale, urmând a fi derulate, în funcție de identificarea surselor de finanțare, etapele de proiectare și lucrări de execuție, lucrări care în prezent sunt în derulare.

În lumina *Deciziei Curții Europene a Drepturilor Omului pronunțată în cauza Mursic împotriva Croației*, lipsa spațiului minim necesar din interiorul camerelor de deținere poate fi compensată cu posibilitatea petrecerii de către deținuți a cât mai mult timp în afara camerelor de deținere.

În acest context, trebuie evidențiat faptul că, potrivit legislației interne (Legea nr. 254/2013[34] și HG nr. 157/2016[35]), deținuții individualizați în regim semideschis au libertate de mișcare constând în aceea că: ușile camerelor de deținere se mențin deschise pe timpul zilei, între apelul de dimineață și apelul de seară cu excepția perioadei de servire a mesei de prânz sau alte situații operative excepționale, astfel că au acces neîngrădit la curțile de plimbare; se pot deplasa neînsoțiți în interiorul locului de deținere pe itinerarii prestabilite și în spații anume desemnate de administrația locului de deținere (de pildă, biserică, bibliotecă, magazin etc.); își pot organiza timpul liber avut la dispoziție, sub supraveghere, cu respectarea programului stabilit de administrație.

În plus, există și alte modalități de petrecere a timpului în afara camerelor de deținere, cum ar fi: perioada de timp petrecută de deținuți în familie, cu referire la persoanele care au beneficiat de recompensa constând în *permisiunea de ieșire de penitenciar*, în condițiile în care în ultimii ani a crescut numărul de deținuți care au beneficiat de această formă de recompensare.

Potrivit legii aceasta recompensă poate dura între 24 ore și 10 zile, iar practica a demonstrat că principalii beneficiari sunt tocmai deținuți individualizați în regim semideschis și deschis.

În ultimii ani a crescut numărul de deținuți folosiți la activități productive în afara camerelor de deținere, iar tendința este în continuare ascendentă. Situația este similară și în ceea ce privește activitățile socio-educative în care aceștia au fost implicați.

Raportul de activitate aferent anului 2022 întocmit de Agenția Națională a Penitenciarelor[36] evidențiază nu doar o creștere a numărului locurilor de cazare, ci și implementarea unor programe moderne, cum ar fi: Correctional, CHILD, 4Normality, Secure, programe în cadrul cărora au fost create alte locuri de cazare, dar și pavilion multifuncțional și bază sportivă la penitenciarul Tg. Mureș.

De asemenea, se află în derulare mai multe obiective de investiții și proiecte, constând în lucrări de reparație, obținerea avizelor de urbanism pentru construcții noi, autorizații de construire ori lucrări de mentenanță.

---

[34] Astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 200 din 5 iulie 2023, publicată în Monitorul Oficial nr. 616 din 6 iulie 2023.

[35] Astfel cum a fost modificat prin Hotărârea nr. 3 din 4 ianuarie 2024, publicată în Monitorul Oficial nr. 10 din 5 martie 2024.

[36] https://anp.gov.ro/wp-content/uploads/2023/03/Raport-de-activitate-ANP-2022-1.pdf.

În ceea ce privește garanțiile acordate statelor membre care le solicită, instituția a precizat că acestea se acordă, în continuare, pentru fiecare caz în parte, nicidecum cu titlu general, în scopul evitării unor răspunsuri generalizate și respectării deciziilor anterior analizate. Astfel, Agenția precizează în raportul de activitate precitat că garanțiile acordate se subsumează cerințelor instanței europene: „în sensul că „*persoana care face obiectul unui mandat european de arestare va fi expusă unui risc real de a fi supusă unui tratament inuman sau degradant, în sensul acestui articol 4, să țină seama de ansamblul aspectelor materiale relevante ale condițiilor de detenție în care urmează în mod concret să fie încarcerată această persoană*”[37].

Din analiza acestor documente se poate constata o îmbunătățire continuă a condițiilor materiale de detenție, a celor de îngrijire și tratament medical, consiliere psihologică și asistență psihiatrică adecvată, concomitent cu diversificarea programelor de reinserție socială a persoanelor deținute. Așadar, ne permitem aprecierea că eforturile depuse în ultimii ani au dat roade, că se poate constata a evoluție constantă a condițiilor de detenție sub toate aspectele, cu precizarea că niciodată mediul penitenciar nu poate oferi un confort peste ceea ce este de așteptat mediului carceral. Realitatea acestor îmbunătățiri este evidențiată în raportul de activitate pe anul 2022, precitat, care a consemnat că nu au fost constatate încălcări ale garanțiilor oferite persoanelor transferate (ca urmare a executării unor mandate europene de arestare sau extrădate) de către instituțiile abilitate să verifice respectarea acestora[38], cu precizarea că au fost efectuate multiple astfel de verificări, deși este păstrat rolul de benchmark[39] al condițiilor de detenție.

4. Transformarea condițiilor de detenție în nutshell pe cale pretoriană

De la pronunțarea hotărârii în cauzele Aranyosi și Căldăraru, precitată, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a procedat la rafinarea condițiilor de detenție, precum și a cerințelor impuse statelor membre în cadrul procedurii de executare a mandatului european de arestare, în sensul că respectarea drepturilor fundamentale, interzicerea tratamentelor inumane sau degradante au fost duse la un alt nivel, mult rafinat și aproape prohibitiv, în sensul că unele persoane ar putea beneficia de impunitate.

De pildă, într-o cauză relativ recentă, C-699/21, E.D.L.[40], instanța europeană a creat pe cale pretoriană un nou motiv de refuz de executare a mandatului european de arestare, deși aceste motive de refuz sunt prevăzute în mod expres și limitativ de decizia-cadru, așa cum am precizat anterior.

Întrebarea preliminară adresată de instanța de trimitere a fost următoarea: „*Articolul 1 alineatul (3) din Decizia-cadru 2002/584/JAI […], citit în lumina*

[37] *Ibidem*, p. 16.

[38] *Ibidem*, p. 17.

[39] Utilizat cu sensul de reper, de proces bazat de o structură comparativă a unor practici, în scopul creșterii nivelului calitativ al oricărui proces.

[40]https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=272581&pageIndex=0&doclang=RO&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4108396.

articolelor 3, 4 și 35 din [cartă], trebuie interpretat în sensul că autoritatea judiciară de executare, în cazul în care apreciază că predarea unei persoane care suferă de boli grave cronice și potențial ireversibile poate expune această persoană riscului de a suferi un prejudiciu grav pentru sănătatea sa, trebuie să solicite autorității judiciare emitente informațiile care permit excluderea existenței acestui risc și este obligată să refuze predarea atunci când nu obține asigurări în acest sens într-un termen rezonabil?"[41].

Trebuie precizat că boala de care suferă persoana solicitată este reprezentată de tulburări psihiatrice legate inclusiv de abuzul de stupefiante din trecut, fiind condamnată de o instanță din statul solicitat pentru o infracțiune de trafic de droguri.

Situația de fapt care a generat litigiul și întrebarea preliminară: în esență[42], la data de 9 septembrie 2019, Tribunalul Municipal din Zadar, Croația, a emis un EAW în scopul urmării penale împotriva lui E. D. L., care era acuzat de o infracțiune de deținere de substanțe stupefiante în vederea vânzării și a distribuirii, săvârșită pe teritoriul croat în anul 2014. Apărătorii lui E. D. L. au prezentat în fața Curții de Apel din Milano, Italia, documente medicale care atestau existența unor tulburări psihiatrice legate inclusiv de abuzul de stupefiante din trecut. În urma unei expertize medicale, a evidențiat cu privire la persoana solicitată E. D. L. „*existența unei tulburări psihotice care necesită continuarea unui tratament medicamentos și psihoterapeutic pentru a evita episoade probabile de decompensare psihică ... un risc important de sinucidere în caz de încarcerare*." Această expertiză a concluzionat că, „*ținând seama de necesitatea de a-și continua parcursul terapeutic, E. D. L. ar fi un individ neadaptat la viața carcerală*.". Pe baza acestei expertize, Curtea de Apel din Milano a apreciat că transferul lui E. D. L. în Croația, în executarea mandatului european, ar întrerupe tratamentul, ceea ce ar determina o agravare a stării generale de sănătate a persoanei în cauză și un risc cert pentru sănătatea sa.

În această speță, instanța europeană s-a îndepărtat de opinia Avocatului General[43] și a extins posibilitatea suspendării temporare a executării mandatului la refuzul de executare, adăugând astfel, un nou motiv de refuz la cele deja prevăzute de Decizia-cadru, constând în „*riscul real de reducere semnificativă a speranței sale de viață sau de deteriorare rapidă, semnificativă și iremediabilă a stării de sănătate a persoanei solicitate*"[44] care nu poate fi înlăturat într-un termen rezonabil. Totuși, a adăugat Curtea, dacă acest risc „*poate fi înlăturat într-un astfel de termen, o nouă dată a predării trebuie să fie convenită cu autoritatea judiciară emitentă*."

---

[41] *Ibidem*.

[42] *Ibidem*.

[43] Concluziile prezentate de Avocatul general Manuel Campos Sanchez Bordona, *https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=268241&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=EN&cid=3122885*.

[44] *https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=CDACAD4C9C3CA3FEFF2A8C686F8607F1?text=&docid=272583&pageIndex=0&doclang=RO&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1863728.*

(*considerentul 55*). În opinia noastră, această extindere a listei motivelor de refuz ar putea conduce la apariția unui risc de impunitate și implicit, la apariția unui risc pentru siguranța publică, din moment ce s-ar putea aprecia că dacă o persoană urmărită sau condamnată nu poate fi predată pe considerentul că „*din cauza consumului de droguri nu poate suporta mediul carceral și ar exista astfel, un risc ridicat de suicid, adică acel „risc real de reducere semnificativă a speranței sale de viață sau de deteriorare rapidă, semnificativă și iremediabilă a stării sale de sănătate", cu atât mai mult cu cât este de notorietate faptul că a crescut semnificativ consumul de droguri la persoane de toate vârstele, în special la tineri*"[45]. Cu toate acestea, ar trebui ca persoana solicitată să fie grav bolnavă pentru a beneficia de incidența acestei excepții la executarea mandatului, consecutiv imposibilității de a face dovada înlăturării acestui risc într-un termen rezonabil.

Așa cum am precizat într-un studiu anterior[46], în situația în care persoana solicitată se opune predării invocând motive legate de condițiile de detenție și implicit posibilitățile de tratament pe durata detenției pentru afecțiunile dovedite ale persoanei solicitate, autoritatea de executare urmează a lămuri temeinicia și veridicitatea celor susținute adresând solicitări de informații suplimentare autorității de executare în legătură cu acestea, etapă menționată de jurisprudența CJUE. Principiul încrederii reciproce se opune, în opinia noastră, ca o autoritate judiciară de executare să prezume automat, din oficiu și fără efectuarea unor verificări minimale, precaritatea condițiilor de detenție din statul emitent, fără a efectua consultări obligatorii cu statul emitent. Etapa consultărilor este prevăzută ca una obligatorie în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene.

Nu în ultimul rând, trebuie să menționăm și hotărârea recentă a instanței europene în cauza C-261/22[47] care a constatat că situația unei mame cu un copil mai mic de un an trebuie privită cu delicatețe și a formulat următoarea interpretare: „*articolul 1 alineatele (2) și (3) din Decizia-cadru 2002/584, citit în lumina articolului 7 și a articolului 24 alineatele (2) și (3) din cartă, trebuie interpretat în sensul că se opune ca autoritatea judiciară de executare să refuze predarea persoanei care face obiectul unui mandat european de arestare pentru motivul că această persoană este mama unor copii de vârstă mică care convieţuiesc cu ea, cu excepția cazului în care, în primul rând, această autoritate dispune de elemente care demonstrează existența unui risc real de încălcare a dreptului fundamental la respectarea vieții private și de familie al acestei persoane, garantat la articolul 7 din cartă, și a interesului superior al copiilor săi, astfel cum este protejat la articolul 24 alineatele (2) și (3) din cartă, ca urmare a unor deficiențe sistemice sau*

[45] S. Franguloiu, *Creation of a New Ground for Refusal of Execution of the European Arrest Warrant by Case-law: the Existence of a Serious, Chronic and Potentially Incurable Disease – A Possible Impunity? Effects on Public Safety,* în International Journal of Legal and Social Order, vol. 3, nr. 1, 2023, pp. 115–130 https://www.ccdsara.ro/ijlso.

[46] *Ibidem*, p. 120.

[47]https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280774&pageIndex=0&doclang=RO&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=54508.

generalizate în ceea ce privește condițiile de detenție a mamelor cu copii de vârstă mică și de luare în îngrijire a acestor copii în statul membru emitent și, în al doilea rând, există motive serioase și întemeiate de a crede că, având în vedere situația lor personală, persoanele în cauză vor fi expuse acestui risc ca urmare a unor astfel de condiții"[48].

Dar analiza acestei ultime hotărâri în materie (la data redactării prezentului demers științific) va face obiectul unui alt studiu, deoarece ridică probleme privind potențiala existență a unui risc de impunitate, la fel cum se desprinde și din analiza hotărârii precitate, pronunțate în cauza E.D.L.

5. Concluzii

Din maniera de abordare a situației de fapt și a normelor juridice aplicabile, afirmăm că ar putea exista mai degrabă o apropiere a dreptului unional de teoria solidarismului analizată în doctrină cu o profunzime rară a idelor de mare valoare exprimate[49], deși prezentul studiu nu permite aprofundarea acestei idei, de dragul exprimării unor idei juridice cu acuratețe, va fi abordată în următorul studiu pe aceeași temă a autorilor.

Totuși, ne permitem afirmația că rafinarea calității condițiilor materiale de detenție ar putea pune probleme serioase în practică legate de riscul de impunitate și transformă această instituție într-o *nutshell*.

[48] *Ibidem*.

[49] T. Avrigeanu, „*«Dreptul trebuie să fie social» Otto von Gierke şi solidarismul constituţiei din 1923 (I)",* Studii și Cercetări Juridice, Serie Nouă, Anul 12 (68) 2023, Nr. 1/2023 (ianuarie-martie), pp. 59–73.

La Criminologie, Alain Bauer et Christophe Soullez, First Editions, Wiley Publishing, Inc., 2021, 514 pag.

dr. Aura PREDA[*]

Autorii deschid volumul cu o *Introducere* în care enumeră cuvinte/expresii specifice domeniului Criminologiei care generează perechi de reacții, adică, deopotrivă înspăimântă și, paradoxal, fascinează, intrigă, trezesc curiozitatea. Unele dintre acestea, precum: „atacuri violente", reglare de conturi", „împușcături", „ucigași în serie", „cazuri reci" etc. conving și au succes de public dacă ne raportăm la serialele polițiste sau filmele cu scenariile despre polițiștii eficienț, ofițeri care luptă împotriva criminalității și, la polul opus, care spun poveștile unor criminali, a bandelor. Este greu de imaginat chiar și difuzarea unor ziare sau emisiuni de știri fără o rubrică ce face referiri la infracțiuni, agresori, victime, lege, ilicit etc.

Crima sau altă infracțiune apare zilnic pe primele pagini ale ziarelor. Nu trece o zi fără ca infractorii și acțiunile lor să fie cunoscute opiniei publice, la fel și în cazul instituțiilor responsabile cu protecția cetățenilor. Dezbaterile despre rolul justiției, funcția închisorii, misiunile și metodele de intervenție a forțelor de securitate sunt, de asemenea, în centrul preocupărilor publice. Un arc în timp amintindu-i pe infractorii de la Cartouche la Francis Heaulme, de la Landru, banda Bonnet până la Mestine, Petiot și alți criminali de notorietate, contrează un tablou completat de cei însărcinați cu combaterea criminalității (terorismul devenind una dintre ramurile sale).

Studiul acestora a devenit cunoaștere de secole, sferă de studiu și reflecție, ale cărei efecte au fost multiplicate de dezvoltarea mass-media.

Câteva aspecte care constituie obiectul de studiu al acestei discipline sunt menționate în continuare. Astfel, criminalitatea nu este omogenă, este diversă. Nu toate faptele antisociale sunt de aceeași natură, la fel cum nu toți criminalii au aceleași caracteristici. Așadar, există acte care dăunează vieții sau moralei și altele care sunt mai mult o chestiune de pricepere sau viclenie. Anumite infracțiuni trezesc dezaprobări puternice din partea societății în timp ce altele, precum frauda sau contrafacerea, fac mai degrabă obiectul unor clemențe. În același timp, unii infractori acționează singuri, iar alții în grup. Actul poate fi premeditat sau are loc spontan, sub

[*] Cercetător ştiinţific grad III, Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române; aurapreda7@yahoo.ro.

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 13 (69), nr. 1, p. 127–132, Bucureşti, ianuarie–martie, 2024

DOI: 10.59277/SCJ.2024.1.08

influența unui impuls, uneori făptuitorul poate săvârși doar o singură faptă cu foarte puțin risc de recidivă, în timp ce pentru alții infracțiunea este o activitate normală, obișnuită, o profesie reală. Criminalitatea poate viza un comportament sau profitul, iar criminalitatea organizată se poate intersecta cu violența intrafamilială. O perspectivă istorică evidențiază că de-a lungul secolelor infracțiunea a evoluat sub aspectul modurilor de operare, a obiectivelor, a mizelor și apariției de noi ținte etc.

Pe scurt, spre deosebire de ceea ce uneori ne fac să credem mass-media sau liderii politici, infracțiunea este extrem de complexă.

Iată de ce înțelegerea criminalității și a criminalilor, dar și cunoașterea modalităților care contribuie la prevenirea sau combaterea criminalității, argumetează co-autorii, este o necesitate întrucât fiecare act al ființei umane poate avea latura lui întunecată și deci de mister. Tocmai de aceea, analiza infracțiunilor este o necesitate pentru autorităţile publice care sunt responsabile de asigurarea securităţii cetăţenilor, garantând pentru libertatea de a trăi în pace deplină. Într-o lume în care indivizii așteaptă din ce în ce mai mult de la Stat, și acceptă din ce în ce mai puțin riscurile incertitudinii unei vieți în comunitate, cunoașterea criminalității devine o temă majoră.

Autorii continuă raționamentul susținând că este imperativ să se înțeleagă mecanismele infracțiunii, să se identifice motivele săvârșirii faptei, să se priceapă mai bine funcțiile și abilitățile instituțiilor represive, să se studieze pattern-urile de funcționare, dar și evoluțiile criminale. Ca atare, specialiștii trebuie să încerce să pătrundă în mintea infractorilor, pentru a identifica resorturile interne de trecere la act.

Pe de altă parte, aprecizaă autorii, Criminologia nu caută să dramatizeze criminalitatea. De asemenea, nu își propune să se impună ca o știință unică în serviciul statului. Ea urmărește un singur obiectiv: să înțeleagă mai bine infracțiunea (și deci infractorii și victimele lor ca fapt social, tocmai pentru a o preveni mai bine, dacă este posibil, dar și pentru a reprima cu discernământ și dreptate. Criminologii nu sunt nici polițiști, nici judecători, tocmai de aceea ei nu pun la îndoială (dar pot ajuta), nu judecă (dar pot clarifica), caută să înțeleagă (fără să caute să scuze).

În Franța, Criminologia ca disciplină nu a avut loc la nivelul de universitate până de curând, ca și alte discipline care și-au croit cu greu drum până la Planul de învățământ superior.

Totuși, Criminologia există peste tot în Europa, Belgia, Marea Britanie, dar și în lume: Canada, SUA, Rusia, Japonia, China și Maroc.

Franța, care a fost, ca și Italia una dintre cele mai angajate națiuni, în studii criminologice, dispune în sfârșit, grație CNAM, de o disciplină capabilă să lumineze publicul și factorii de decizie asupra naturii și complexității, a criminalității.

Ca atare, scopul declarat al acestei lucrări se originează în dorința de a valoriza Criminologia, adică să i se permită cititorului să înțeleagă mai bine diferitele fațete ale criminalității, precum și numeroasele teorii explicative ale acesteia: De la teoria criminalului înnăscut, la cea a criminalității ca o consecință a asupririi celui mai

puternic asupra celui mai slab, trecând prin conceptul de carieră criminală, cititorii vor fi familiarizați cu principalele teze, uneori contradictorii, altele complementare, folosite pentru explicarea criminalității.

Studierea criminalității înseamnă, de asemenea, a fi interesat de anumite aspecte ale noilor evoluții criminale, de la criminaitatea organizată la forme insidioase de violențe sau de la criminalitatea cibernetică la terorism. Deopotrivă, studiul Criminologiei înseamnă și să cunoaștem cum funcționează anumite instituții sau în ce constau politicile publice. Confruntați cu imensa diversitate de puncte de vedere și abordări ale chestiunilor criminologice, autorii au ales să ia în considerare abordări fără *a priori* sau prejudecăți.

Dacă până acum autorii au precizat ce-și propun, în continuare ei menționează și ceea ce nu doresc prin această lucrare adică o prezentare exhaustivă sau să acopere exhaustiv câmpul disciplinei. Intenționează ca fiecare cititor să fie în măsură să-și contureze o grilă de raportare, repere de înțelegere.

Descrierea cronologică a diferitelor școli de gândire și a unor teorii explicative ale criminalității și actelor de violență este unul dintre obiectivele majore ale lucrării.

Ca atare, lucrarea este construită in jurul a cinci mari teme la care se adaugă „Partea celor 10" și anexele, asigurând principalele cunoștințe ale disciplinei despre criminalitate și criminali, definiția conceptelor, teoriile explicative, caracteristicile principalelor fenomene infracționale și modalitatea măsurării acestora, descrierea sistemelor sau a instrumentelor care vizează prevenirea criminalității.

Prima parte are următorul titlu: ***Criminalitate, criminali și criminologie***, parte în care se răspunde la următoarele întrebări: Ce este o crimă? Este crima relativă? Există o tipologie a criminalilor? Care sunt caracteristicile criminalilor în serie?

Dacă ne interesăm despre criminalitate, trebuie să începem prin a încerca să o definim, să-i înțelegem contururile pentru a înțelege mai bine mecanismele ei. Dar o infracțiune nu există dacă nu există individ care să o comită. Crima și criminalii sunt așadar inseparabile, tocmai de aceea vorbim despre relativitatea criminalității, despre principalele categorii de criminalitate sau chiar tipologia criminalilor în serie. În final, autorii încearcă să revină către o dezbatere foarte actuală în Franța, privind criminologia, conținutul ei și relevanța ei ca grilă de lectură pentru înțelegerea fenomenului criminal. Ei au încercat să explice de ce criminologia, disciplină încă marginală în Franța, este necesară pentru a ne putea perfecționa cunoștințele despre criminalitate și pentru a găsi astfel cele mai potrivite răspunsuri pentru a o preveni sau a o reprima mai eficient.

Infracțiunea este un act ale cărui caracteristici evoluează în funcție de loc și moment. Este necesară și o definiție juridică, pentru că aceea va diferenția simpla devianță de comportamentele asociale, definiție în funcție de care va fi permisă sancționarea de către societate, prin instituțiile acesteia.

Apoi, autorii invocă părerile unor oameni de știință precum E. Durheim, G. Picca, H. Becker E. Lemert, E. Goffman, H. Garfinkel, M. Foucault, M. Cusson care au abordat aceasată tematică și au definit fie infracțiunea, infractorul, criminalitatea, contribuind astfel la clarificări și la progresul cunoașterii la acest nivel.

Autorii fac referiri la sensul infracțiunii în Franța, unde semnificația juridică este foarte precisă, iar ierahia infracțiunilor: contravenții, delicte și crime este clară în ceea ce privește gravitatea acestora.

În afară de clasificarea clasică, studiată în cadrul Dreptului penal special, autorii mai adaugă următoarea clasificare, conform lui J. Pinatel:

1. *Infracțiunile primitive* urmare a unui act necontrolat, impulsiv și exploziv, pare aparent fără motiv.

2. Infracțiunea utilitară prin care cel care a comis-o se eliberează dintr-o situație periculoasă, tensionată, dintr-o criză, delictul apărând ca unica ieșire, rezolvare.

3. *Infracțiunea pseudo-judiciară* se relevă mai degrabă ca un act de dezinteres imediat. Autorul, justificându-și actul prin faptul că își face justiție, îl însoțește actul de un sentiment de răzbunare.

4. *Criminalitatea organizată* ca expresie a unei veritabile voințe de a comite acte criminale esențialmente presupunand o amplă pregărire : un proiect, etapizare, complici, unele cu violență, altele fără.

De altfel, acest tip de criminalitate este amplu prezentată, atât cronologic, geografic, cât și ca tipologie în cap. al XI-lea .

O atenție deosebită s-a acordat și unei forme de criminalitate care a cunoscut o amplă evoluție: cybercriminalitatea. Autorii împărtășesc aici definiția, caracteristici ale delincvenților speciali, țintele acestora, precum și modurile de operare, răspunzând totodată la întebarea: Cui profită acest tip de criminalitate?

Fenomene infracționale specifice periferiilor marilor metropole (din SUA, Franța, U.K. etc.) sunt amplu descrise de la formarea gang-urilor specifice până în 2019.

Despre violențele urbane, o expresie ce nu-și găsește definiția, considerată mai degrabă un produs mediatic, se descriu multiple aspecte cu ajutorul unei scale de evaluare, identificându-se 8 indicatori. Aici se înscriu și instituțiile naționale din Franța care s-au implicat în aceste cercetări, precum și instrumentele elaborate și faptele ce se grupează în acest fenomen.

Un alt fenomen cu care Franța s-a confruntat mai mult deceniul trecut, Terorismul, face obiectul cap. al XV-lea, o prezentare ce debutează cu Revoluția Franceză și se continuă cu școlile teroriste, caracteristicile fenomenului, organizarea și impactul diferitelor organizații teroriste, include formele moderne de terorism, dar și principalele tehnici teroriste, deopotrivă sunt prezentate și noile amenințări teroriste.

Partea a doua, intitulată ***Reflecții despre criminalitate*** tratează repere istorice privind evoluția Criminologiei, care se afirmă cu adevărat, ca știință, în sec. al XIX-lea. Înainte, delictele erau și de natură filosofică și juridică. Secolului luminilor i se datorează avântul sistemului penal francez, bazându-se pe dualitatea: delicte și pedepse. Doar în sec. al XIX-lea criminalitatea a devenit obiect al științei și tot atunci au apărut primele teorii criminologice.

În sec. al XX-lea s-au deschis noi câmpuri de cercetare, iar tezele au început să se confrunte, Școlile criminologice să se distingă mai mult prin obiectul de studiu (delincvență, reacție socială, delict, delincvent) decât prin teze radical opuse. De aceea, pot fi remarcate mai multe curente. Teoriile dezvoltate par prin diferitele școli de gândire să alimenteze și astăzi discursuri care tind să explice cauzele criminalității. Așadar această parte este dedicată descrierii cronologice a diferitelor școli de gândire și a teoriilor exlicative ale criminalității și trecerii la act.

Cunoașterea și măsurarea criminalității este denumirea părții a treia. Aceasta se referă la faptul că, studierea infracțiunii înseamnă analiza comportamentului făptuitorilor, înțelegerea modurilor de operare și a proceselor de săvârșire a faptei, dar înseamnă și cuantificarea fenomenelor, studierea evoluțiilor statistice și descrierea, cel mai îndeaproape, a realității infracționale precum și a profilelor făptuitorilor și ale victimelor.

Există mai multe instrumente capabile să contabilizeze fenomenele criminale. Unele se bazează pe utilizarea statisticilor administrative, altele au ca scop interogarea potențialelor victime sau chiar a făptuitorilor. Dar aceste instrumente au limite, de aceea, mai presus de toate, devine esențial să știm să le interpretăm.

Cum sunt construite statisticile poliției? Cum le putem interpreta? Ce sunt anchetele de victimizare? Acestea sunt întrebările abordate în această parte.

Partea a patra vizează ***Formele criminalității majore***. Premisa acestei părți este faptul că crima este proteică, în sensul că există o multitudine de infracțiuni, dar și fenomene criminale mai mult sau mai puțin complexe care implică una sau mai multe persoane,, în schemele lor organizatorice foarte diferite și cu motivații variate.

Dincolo de infractorul individual, de bandă, se disting apariția și organizarrea unor întreprinderi criminale. Mafii, organizații criminale transnaționale, grupuri criminale bazate pe trafic de droguri sau criminalitate cibernetică care devin încetul cu încetul motorul activității criminale. Deopotrivă, autorii semnalează apariția unor hibrizi între criminalitate și terorism care prind rădăcini.

Lumea criminalității, de la clasici la sec. XX, va apărea pe deplin explicată de către autori în această parte.

Partea a cincea tratează o problemă de permanentă actualitate: ***Prevenirea și combaterea criminalității***.

Dacă este necesar să se cunoască infracțiunea și motivele care împing un individ să treacă la fapta antisocială este, pe de o parte, pentru a încerca să se prevină și să limiteze încălcările regulilor, dar este, pe de altă parte, și pentru a adapta răspunsurile și mijloacele împotriva cărora se luptă împotriva delincvenței. Ca atare, Criminologia nu este interesată doar de criminalitate, ci studiază și reacția socială pe care o provoacă și modurile de organizare a răspunsului public.

În această parte, se va evidenția, așadar, rolul poliției, dar și modurile lor de intervenție și noile tehnici științifice, noua lume a experților. Cercetarea vinovaților necesită investigații pentru a-i aduce în fața instanței. Tot în acestă parte se încearcă

răspunsuri pentru întrebările: Care este cu adevărat sensul pedepsei și al sancțiunii penale. Dar cel al prevenirii?

Partea a șasea se numește, cu totul altfel: **Partea celor Zece.**

Partea celor Zece, o parte esențială a colecției, îi va pune în legătură pe cititori cu zece mari polițiști care și-au marcat epoca fie prin acțiunile lor reformatoare, fie prin curajul lor. Dar nu sunt doar bărbații, ci și organizațiile cărora le aparțin sunt, de asemenea, elemente majore în sistemele de prevenire a criminalității. Zece dintre acești actori vor fi prezentați. Pentru ca bărbații și organizațiile să acționeze corespunzător, au nevoie de texte legislative și, mai presus de toate, să fie formați cu anumite abilități și mijloace de acțiune.

Reformele legislative sunt cele care contribuie la evoluția societății și contribuie la securitatea cetățenească.

Partea a șaptea este dedicată Anexelor, fiind formată dintr-o listă cu cele mai utilizate abrevieri și o listă dedicată bibliografiei.

Recomandăm lucrarea studenților, masteranzilor, profesioniștilor în domeniu, dar și profesorilor care predau Criminologie, deși au terminat doctoratele în alte specializări.

Conferința *Narative Criminology* vs *Narrative Victimology*, iulie 2023, Antwerp, Belgia

dr. Aura PREDA[*]

Conferința Narative Criminology *vs*. Narrative Victimology este o conferință anuală care se defășoară în Belgia. Anul acesta, în 2023, locul de desfășurare ales a fost Campusul Carolus al Universtății Catolice Leuven Antwerp, gazdă fiind Institutul de Criminologie Leuven, KU Leuven NSCR.

Lucrările care au debutat în data de 2 iulie, au fost deschise de către Prof. Antony Pemberton, invocând continuitatea și importanța acestei tematici. În continuare au fost prezentați cei doi Keynote speaker, respectiv: **Dr. Jason Warr**, de la Universitatea din Nottingham și Prof. Simon Green, Hull University, ambii din UK.

Prima prezentare s-a intitulat *The rehabilitative imago and narrative labour*, iar cea de-a doua a purtat titlul *Narrating Victim Culture: Blurred lines between victimological research, ideology and activism*.

Imago-ul de reabilitare și activitatea narativă este o lucrare susținută în acea ședință plenară, în cadrul căreia autorul susține că, în cadrul justiției penale, diferite logici disciplinare sunt utilizate pentru a impune o noțiune idealizată de „infractor reabilitat". Acest „Imago reabilitativ" impus, care stabilește o serie de așteptări simbolice și materiale de identitate și comportament, modifică teleologic performanțele narative ale subiectului disciplinat și reprezentările sinelui lui de zi cu zi. Acest aspect conduce apoi la necesitatea ca individul să adopte o serie de tehnici (Narrative Labours) atât pentru a naviga printre așteptări identitare impuse pe care le suportă, cât și printre rupturile ontologice pe care le experimentează ca rezultat.

Lucrările conferinței au continuat a doua zi cu o sesiune plenară sustinuta de dr. Eva Mulder și dr. Pauline Aarten având ca subiect *Nota principală: importanța narațiunii pentru experiențele victimologice*. Ca premisă a intrevenției, autoarele consideră că oamenii simt nevoia să povestească, fie că vorbim despre victime sau infractori, aceștia nu diferă de oricine altcineva.

Criminologia narativă își propune să explice crimele și alte tipuri de vătămări în funcție de poveștile pe care oamenii, ca indivizi și ca grupuri, le povestesc despre lume și despre ei înșiși în lume. Victimologia narativă încearcă să facă același lucru

[*] Cercetător ştiinţific grad III, Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu" al Academiei Române; aurapreda7@yahoo.ro.

STUDII ŞI CERCETĂRI JURIDICE, an 13 (69), nr. 1, p. 133–138, Bucureşti, ianuarie–martie, 2024

DOI: 10.59277/SCJ.2024.1.09

în ceea ce privește experiențele oamenilor răniți, nedreptățiți de alții. Domeniile de cercetare ar putea părea să difere ca focalizare: criminologia narativă examinează adesea rolul cauzal al poveștilor, rolul pe care poveștile îl joacă în rău. Victimologia narativă ar putea fi mai predispusă de a lua în considerare consecințele povestite ale vătămării, de exemplu *impactul victimizării asupra poveștilor de viață.*

Cu toate acestea, există și multe suprapuneri: victima și infractorul nu sunt categorii care se exclud reciproc, iar temele de victimizare răsună adesea în narațiunile infractorilor. Există multe asemănări între poveștile de victimizare în urma unor crime grave și cele ale încarcerării, ca urmare.

Astfel de suprapuneri servesc complexității lucrărilor în criminologie narativă și victimologie. Să numim doar câteva dintre acestea: cum să facem dreptate pe deplin realității trăite a victimelor și a infractorilor? Cum să empatizezi cu sentimentul de victimizare al subiecților atunci când au fost condamnați pentru acte detestabile? Cum să pui în cuvinte experiențe pe care subiecții nu le pot descrie în mod adecvat?

Ziua a continuat cu sesiuni paralele care au durat, în medie, conform planificărilor, 1 oră și 30 minute, și s-au subordonat unor teme diverse, precum:

1. *Victimologie narativă, filozofie și justiție penală* sub acest titlu au fost susținute următoarele teme: *The emancipating power of victims' critical storytelling*, susținută de Katrien Schaubroeck, *Scrutinizing legal fictions with narrative victimology* de Antony Pemberton, *The compensation order through phenomenologist' eyes: punishment or measure?* De Cheyenne Dunk

2. *Discursul în narațiuni și efectul său*, a circumscris următoarele intervenții: *Contested Narratives: Resisting Dominant Victim Discourses in Stories of Sexual Violence* de Jennifer O'Mahoney, *Electoral crimes and public narratives in the media. Case of Albania*, de Ardita Reçi *Narrative Victimology in Latin American Cinema: Violence Social Representation against Indigenous Women in Ixcanul Film*, de Maylen Villamañan Alba.

3. *Narațiuni ale violenței*, a colectat următoare expuneri: *The journey of a violence narrative* de Frank van Gemert, „*Red pill stories*"*: Journeys into the British far right* de Tony Karas și *The navigation of moral agency in the pre-crime texts of mass shooters*, de Emily Powel

Între cele două sesiuni paralele, cu titlu de Masterclass, s-au oferit participanților următoarele variante:

a. *Using Photographs in Narrative Criminology and Victimology Research,* partea I de Prof. Heith Copes and Jared Ragland; *Utilizarea fotografiilor în cercetărilr de Criminologie și Victimologie Narrativă*, a fost tematica centrală, ce a fost însoțită de o expoziție cu fotografii asigurată de către cei doi protagoniști.

b. *Telling it slant* de Phil CrockeI Thomas, PhD.

Poate poezia să ajute la numirea celor fără nume? Ar putea ficțiunea să-i ajute pe cercetători să spună povești care respectă dorințele oamenilor care ar prefera să *nu* fie numiți? În acest atelier hands-on s-au experimentat tehnici de scriere creativă pentru a explora posibilitățile lor de a întreprinde și împărtăși cercetări

sociale, de a lucra cu date calitative și de a ne ajuta să mergem mai departe atunci când ne simțim blocați în modurile noastre obișnuite de scriere și gândire academică. Scriind împreună, autoarea consideră că vom putea explora probleme importante precum îngrijirea, consimțământul, reprezentarea, adevărul, senzația, emoția și afectul și, propune o viziune optimistă! Această sesiune era recomandată, era potrivită pentru cercetătorii care nu au încercat niciodată scrierea creativă, precum și pentru practicienii cu experiență. Participanților care s-au încris au primit materiale adecvate înainte de sesiune.

c. *How to analyze through narrative elements* de Merlijn van Hulst, Ph.

Cum să analizezi prin elemente narative, de Merlijn van Hulst, PhD, la Universitatea Tilburg, Olanda. Iată câteva idei desprinse din conținutul relatat. Printr-o poveste sau narațiune înțelegem o relatare a evenimentelor care s-au întâmplat într-un anumit cadru. Evenimentele sunt cruciale pentru ca o poveste să fie recunoscută ca atare. Ceva s-a întâmplat, ceva care este apoi transformat într-o poveste. Adesea, poveștile se concentrează pe intenția și acțiunea umană. Setarea vizează timpul și locul în care au avut loc evenimentele. Ar putea indica, de asemenea, încorporarea socială și materială a evenimentelor. Actorii, umani sau non-umani, poartă evenimentele sau le experimentează. Evenimentele, decorurile și actorii sunt elementele de bază cu care lucrează povestitorii. Luând o perspectivă și selectând, povestitorii modelează sensul poveștilor prin aceste elemente, iar intrigile formate în acest fel, la rândul lor, ajută la modelarea sensului elementelor poveștii. În acest atelier s-a explorat modul în care funcționează acest lucru, folosind materiale narative bogate.

O altă serie de sesiuni paralele în aceeași zi au fost focusate asupra:

4. *Movie: A Giant on the Bridge.*

5. *Narratives in prison and forensic sings* care au inclus următoarele expuneri: *Hope behind bars* de David Adlington Rivers, *Empirical research on the victimizing past of some convicts – case study Romania* de Aura Preda, *Victims and offenders in forensic psychiatry*. *Narratives of victim-offender mediators* de Lydia Dalhuisen.

6. *Victim narratives* a reunit trei intervenții: *Children's narratives on life at a domestic violence shelter de* Linda Arnell, *Experiences of Human Trafficking Victims within the Family and Community, Peer Group, and Criminal Justice System* de Victoria Wozniak-Cole și *What the fuck?! Narratives of online sexual violence survivors* de Nathalie Gaal-Franse.

În după-amiaza aceleiași zile, lucrările conferinței s-au încheiat cu intervenția PhD **Allyn Walker**, de la Universitatea Johns Hopkins, Statele Unite ale Americii a susținut prezentarea „*Ți-am cunoscut agenda tot timpul*" – *narațiuni convergente despre ură și rău în cercetarea criminologică.* Oamenii de știință care studiază în domeniul criminologiei se scufundă frecvent, adânc în apele subiectelor controversate. Acest lucru este valabil mai ales atunci când se cercetează populațiile stigmatizate, care sunt atât de des subiectul narațiunilor de ură. Înșiși cercetătorii sunt din ce în ce mai stigmatizați de mișcările anti-știință și anti-academice. Ce se întâmplă atunci când narațiunile dăunătoare cu privire la subiectele cercetării noastre

converg cu narațiunile dăunătoare despre propriile noastre identități? Prin explorarea urii stratificate ca reacție la cercetarea mea și la mine însumi, voi discuta provocările în efectuarea cercetării criminologice în mediul nostru sociopolitic actual și cum să mergem mai departe.

Ziua de marti, **4 iulie** a debutat cu lucrarea unui renumit cercetător italian**, Prof. dr. Alfredo Verde** de la Università di Genova, Italia. Expunerea acestuia, intitulată *Criminalul ca fostă victimă. O abordare psihosocială narativă*/*The criminal as a former victim. A narrative psychosocial approach*. De regulă, victimele sunt considerate foarte diferite de infractori. În realitate, acest lucru nu este valabil, sens în care există o cantitate remarcabilă de literatură care investighează rolul victimizării în experiențele timpurii ale persoanelor care încalcă legea penală mai târziu. Mai mult, unii autori leagă etiologia comportamentului criminal de faptul de a fi expus în mod specific la un fel de violență și/sau umilire. Această prezentare intenționează să analizeze un astfel de fenomen în datele unui studiu pe care îl desfășurăm la Genova, numit „*Lives on the Edge: the Genoa Study on Desistance*". Până la acel moment, a intervievat 21 de subiecți (câte trei interviuri cu metodologia FANI: conform Hollway & Jefferson, 2012), întrebându-i în mod specific nu numai cum și când au decis să se abțină, ci implicit și motivul pentru care au început să comită infracțiuni. A analizat datele folosind atât o abordare narativă, cât și o abordare psihosocială (Verde și Knechtlin, 2019). Așa cum se așteptam, multe dintre persoanele pe care le-au întâlnit în mod specific (conștient) au legat începutul carierei lor de unele victimizări suferite anterior (violență, abuz, neglijare, bătaie, bullying suferite în copilărie și/sau adolescență). Acesta a identificat și exemple de experiențe mai puțin conștiente de victimizare, așadar există exemple de victimizare explicită, dar și mai ascunse/subtile. Faptul că criminalul a fost (și) o victimă este o problemă importantă pe care oamenii ar trebui să o recunoască, pentru a abandona definiția populară simplă și clară a criminalului ca fiind „numai rău" și pentru a merge dincolo de etichete și stigmate, pentru a descoperi umanitatea infractorului.

Cea de-a doua lucrare din plen s-a intitulat *Un omagiu adus lui Susan Brison: victimizarea ca atac ontologic/A homage to Susan Brison: victimization as an ontological assault*, de Prof. Antony Pemberton, specilist angajat în mai multe universități din Belgia și Olanda.

Alte sesiuni paralele au fost organizate în jurul următoarele teme:

7. *Metode inovatoare în victimologie narativă și criminologie*/(partea I) a inclus două intervenții: *Locked up with art. How to keep your visitors, staff, and collec;on safe during a lockdown* Kim Covent și *Storytelling Games of Life: social games to help vulnerable people* de Carlopa Allum.

8. *Perspective critice în Victimologia narativă*/Critical perspectives on narative victimology a inclus câteva titluri: *What rupture? Cripping narra;ve vic;mology through the stories of disablist and ableist violence* de Vaclav Walac și *The Self aqer Official Disdain Jurga Jonutytė Phenomenology of the lived-in-body in Billy Martin's Exquisite Corpse: a story on Leib, Körper, and victimhood through a narrative lens de* Magdalena Correa Blázquez.

9. *Povestiri ale supraviețuitorilor IPV* au vizat următoarele lucrări: *Coercive control as ex-partner abuse: undermining the relationships with significant others* de Sietske Dijkstra, *Survivor perspectives: What works for survivors of gender-based violence in driving policy change?* Lisa Wheildon și *IPV survivor experiences with protection orders: challenges of using narrative interview techniques and analysis* de Irma Cleven.

Sesiunea de Masterclasses a oferit mai multe opțiuni:

a. *Using Photographs in Narrative Criminology and Victimology Research,* partea a II-a, practice o continuare a activității cu titlu similar din ziua anterioară, fiind susținută de Prof. Heith Copes and Jared Ragland.

b. *How to analyze harmful silences* de Prof. Lois Presser

Cum să analizați tăcerile care rănesc, susținută de **Prof. dr. Lois Presser**, Universitatea din Tennessee a început cu afirmația: „Multe rămân nespuse atunci când comunicăm. Aceasta este natura comunicării". Cu toate acestea, ceea ce nu este spus poate reflecta, promova și susține răul. Elitele își ascund agendele și folosesc metafore și alte discursuri figurative pentru a obține acceptarea pe scară largă a acestor agende. Persoanele subordonate sunt în mod caracteristic împiedicate să vorbească sau, dacă vorbesc, nu sunt ascultate sau auzite. Acest atelier predă metode pentru analiza interpretativă a tăcerilor și excluderilor din textele care mențin relații inegale de putere și provoacă rău. Textele pe care le voi preda sunt declarații politice și povești împărtășite în interviuri. Punctele focale includ supraestimarea, expresiile figurative și subiectele lipsă (de exemplu, persoane, contexte). Experiența anterioară împletită cu analiza discursului este utilă, dar nu este necesară.

c. *Forms of analysis in narrative criminology de Prof. Sveinung Sandberg,* a fost ultima alternativă pentru sesiunea de Masterclass.

Forme de analiză în criminologia narativă, **Prof. dr. Sveinung Sandberg,** Universitatea din Oslo, Norvegia. Masterclass-ul intitulat ***Forme de analiză în criminologia narativă*** a prezentat patru moduri de a face criminologie narativă: tematică, structurală, performativă și dialogică. Aceste forme diferite de analiză narativă sunt asociate cu tradiții de cercetare, cum ar fi: analiza conținutului narativ, sociolingvistica, etnografia narativă și analiza narativă dialogică. Alegerea analizei variază în funcție de faptul dacă cercetătorii sunt interesați de conținutul a ceea ce se spune, cum se face, cine narează și unde se face – sau ce narațiuni sunt în joc într-o poveste. În timpul masterclass s-a descris procesul metodologic al acestor abordări diferite și s-a exemplificat utilizările lor. Participantul va contribui, în grupuri, cu propria analiză narativă a interviului pentru a vedea mai bine aplicația specifică și valoarea potențială a acestor forme diferite de analiză narativă.

Sesiunile paralele s-au subsumat următoarelor teme:

10. *Metode inovatoare în victimologie narativă și criminologie* (partea a II-a), un panel conținut lucrări, precum: *Making the Story Count: An argument for the development of a narrative evaluation tool in the arts in criminal justice sector* de Ella Simpson, continuată de *Visualizing Voices: Using Pictorial Narratives as a Tool to*

Evaluate Service Users Experiences Debbie Jones Songwriting as innovative method for the generation and presentation of dialogue between/within victimological and criminological narratives: Introducing 'A Giant on the Bridge de Jo Collinson.

11. *Narațiuni sociologice și istorice* a fost titlul unui panel care a reunit următoarele lucrări: *When Crime Became a Story: The History of Crime Narratives and Their Analysis* de Bernd Dollinger, *Institutional violence, gender, and epistemic justice from the point of view of social power* de Anita Dremel, *The Covid-19 pandemic as a narrative of capitalist eugenics* de Predrag Zivkovic.

Închiderea lucrărilor conferinței a fost efectuată de către mai mulți profesori, succesiv, unii fiind parte chiar din echipa de organizatori: Prof. Heith Copes, Jared Ragland și Saskia Bruinsma.

Conferința a demonstrat nivelul de profunzime cu care se realizează cercetarea științifică în alte țări, implicit fondurile alocate, eforturile făcute de organizatori pentru diseminarea lucrărilor (participanți din SUA, Australia etc.), posibilități de abordare interdisciplinare a unor tematici foarte puțin cunoscute în țara noastră. Deopotrivă, lucrările expuse pot constitui o sursă de inspirație, chiar și în eventualitatea unor perspectve comparative.