

**Centrul de Studii și Cercetări de Drept Privat
„Ion Dogaru”
Centrul de Cercetări Juridice Fundamentale
Facultatea de Drept din cadrul Universității din Craiova**

**REVISTA DE ȘTIINȚE JURIDICE
NR. 1/2023**

**Coordonator număr: RSJ nr. 1/2023
Conf. univ. dr. Elena Mădălina Nica**



Vol. 42(1/2023)

Editat de **Universul Juridic S.R.L.**
Copyright © 2023 **Universul Juridic S.R.L.**
Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Universul Juridic S.R.L.

REDACTIE: tel./fax: 021.314.93.13
tel.: 0732.320.666
email: redactie@universuljuridic.ro

DEPARTAMENTUL tel.: 021.314.93.15
DISTRIBUȚIE: fax: 021.314.93.16
email: distributie@universuljuridic.ro

www.universuljuridic.ro

ISSN: 1454-3699

Principiile de publicare sunt postate pe site-ul revistei:
<http://drept.ucv.ro/RSJ>
Materialele pot fi trimise în vederea publicării pe adresa:
rsj@universuljuridic.ro

REVISTA DE ȘTIINȚE JURIDICE

Redactor-șef:

Prof. univ. dr. **GABRIEL EDMOND OLTEANU** – Decan al Facultății de Drept, Universitatea din Craiova

Editor executiv:

Prof. univ. dr. **LUCIAN BERND SĂULEANU** – Facultatea de Drept, Universitatea din Craiova

Secretar de redacție:

Conf. univ. dr. **OANA GHIȚĂ** – Universitatea din Craiova

COLEGIUL ȘTIINȚIFIC:

- Prof. dr. **Patrick Charlot** – Universitatea Bourgogne din Dijon, Franța, director al Școlii Doctorale și al Centrului de Studii și Cercetări Juridice și Politice
- Prof. univ. dr. **Yan Laidie** – Universitatea Bourgogne din Dijon, Franța
- Prof. univ. dr. **Nicolas Queloz** – Fost decan al Facultății de Drept, Fost Președinte al Asociației Criminologilor de Limbă Franceză
- Prof. **Flavius Baias** – Universitatea din București
- Prof. univ. dr. **Dan Claudiu Dănișor** – Director Școala Doctorală a Facultății de Drept a Universității din Craiova
- Prof. **Gabriel Boro** – Universitatea „Nicolae Titulescu” din București
- Prof. univ. dr. **Eugen Chelaru** – Universitatea din Pitești
- Prof. univ. dr. **Ion Dogaru** – Universitatea din Craiova, membru corespondent al Academiei Române
- Prof. univ. dr. **Ioan Leș** – Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, Facultatea de Drept
- Prof. univ. dr. **Radu I. Motica** – Universitatea de Vest din Timișoara
- Prof. univ. dr. **Nicolae Popa** – Fost președinte al Curții Constituționale a României, fost președinte al Înaltei Curți de Casație și Justiție
- Prof. univ. dr. **Tudorel Toader** – Rector al Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași
- Prof. univ. dr. **Paul Vasilescu** – Universitatea „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca, Facultatea de Drept
- Prof. **Florin Streteanu** – Facultatea de Drept, Universitatea „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca
- Prof. univ. dr. **Lucian Bercea** – decan al Facultății de Drept, Universitatea de Vest din Timișoara
- Prof. univ. dr. **Mircea Dușu** – directorul Institutului de cercetări juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române
-

COLEGIUL DE REDACȚIE:

- Prof. univ. dr. **Sevastian Cercel**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Prof. univ. dr. **Călina Jugastru**, Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, Facultatea de Drept
- Prof. univ. dr. **Daniel Ghiță**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Prof. univ. dr. **Mircea Bob**, UBB Cluj-Napoca, Facultatea de Drept
- Conf. univ. dr. **Daiana Maura Vesmaș**, Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, Facultatea de Drept
- Conf. univ. dr. **Adrian Circa**, Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, Facultatea de Drept
- Conf. **Eugen Hurubă**, UMFST „George Emil Palade” din Târgu Mureș, Facultatea de Drept
- Conf. univ. dr. **Septimiu Vasile Panainte**, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Facultatea de Drept
- Conf. univ. dr. **Adina Ponea**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Lect. univ. dr. **Dan Constantin Măță**, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Facultatea de Drept
- Prof. univ. dr. **Viorel Găină**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Lect. univ. dr. **Lavinia Elena Stuparu**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Lect. univ. dr. **Mădălin Savu Ticu**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Conf. univ. dr. **Florin Mangu**, Universitatea de Vest din Timișoara, Facultatea de Drept
- Conf. univ. dr. **Adrian Barbu Ilie**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Conf. univ. dr. **Maria Lavinia Tec**, Universitatea de Vest din Timișoara, Facultatea de Drept
- Lect. univ. dr. **Mădălina Cristina Dănișor**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Lect. univ. dr. **Codruț Nicolae Savu**, Universitatea Transilvania din Brașov, Facultatea de Drept
- Lect. univ. dr. **Carmen Adriana Domocoș**, Universitatea din Oradea, Facultatea de Drept
- Lect. univ. dr. **Robert Bischin**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Asist. univ. dr. **Răzvan Scafes**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept



*Baze de date internaționale recunoscute pentru domeniul științelor juridice
conform ordinului ministrului ECTS nr. 6560/2012
Revista de Științe Juridice este indexată în EBSCO și HeinOnline*

Prezentul număr al Revistei de Studii Juridice reunește lucrările Conferinței Naționale „100 de ani de la Constituția din 1923”, desfășurată la Craiova, în data de 17 iunie 2023, având ca organizator Universitatea din Craiova, Școala Doctorală a Facultății de Drept, și ca parteneri: Baroul Dolj, Camera Notarilor Publici Craiova, Asociația Română de Drept Constituțional, Academia de Științe Juridice din România, Institutul de Cercetări Socio-Umane al Academiei Române „C.S. Nicolăescu-Plopșor”, Centrul de Cercetări Juridice Fundamentale și Centrul de Studii și Cercetări de Drept Privat „Ion Dogaru”.

Cuprins

Spre un (nou) constituționalism românesc? – Constituția României din 1923 între liberalism, naționalism și marxism <i>Dan Claudiu DĂNIȘOR</i>	11
Identitatea constituțională națională și identitatea constituțională europeană <i>Tudorel TOADER, Marieta SAFTA</i>	33
Reglementarea recursului în casație în Constituția din 1923 <i>Flavius A. BAIAS, Constantin PINTILIE</i>	51
Eforturi intelectuale românești în pregătirea adoptării Constituției din 1923 <i>Mihai BĂDESCU</i>	67
„Greșește oricine face între cetățenii României mari deosebiri”. Constituția din anul 1923 și problema constituirii autorităților deliberative locale <i>Dan Constantin MĂȚĂ</i>	78
Fundamente constituționale trecute și actuale ale contenciosului administrativ <i>Dana Apostol TOFAN</i>	88
Liberul acces la justiție și jurisdicțiile speciale administrative sub imperiul Constituției din 1991 revizuită în 2003 versus spiritul Constituției din 1923: câteva reflecții <i>Elena Mădălina NICA</i>	101
Constituția României mari, din 1923, document politico-juridic și moment istoric de referință în dezvoltarea istoriei naționale – temeiul unificării juridic – legislative, judiciare și cultural-științifice și parte inseparabilă a procesului de desăvârșire a unității naționale <i>Valentin-Stelian BĂDESCU</i>	122
Constituția din 1923 – Un salt ambivalent în constituționalismul liberal <i>Răzvan Cosmin ROGHINĂ</i>	147
De la evoluție, la involuție: libertatea de exprimare, cenzura și cancel culture în interpretarea dispozițiilor constituționale române <i>Vlad-Cristian SOARE</i>	165

Contents

Towards a (new) Romanian constitutionalism? – The 1923 Constitution of Romania between liberalism, nationalism and marxism <i>Dan Claudiu DĂNIȘOR</i>	11
National constitutional identity and European constitutional identity <i>Tudorel TOADER, Marieta SAFTA</i>	33
The appeal in cassation regulated in the 1923 Constitution <i>Flavius A. BAIAS, Constantin PINTILIE</i>	51
Romanian intellectual efforts preparing the adoption of the 1923 Constitution <i>Mihai BĂDESCU</i>	67
„Anyone who discriminates between the citizens of Greater Romania is wrong”. The 1923 Constitution and the issue of establishing local deliberative authorities <i>Dan Constantin MĂȚĂ</i>	78
Past and present constitutional foundations of administrative litigation <i>Dana Apostol TOFAN</i>	88
Free access to justice and special administrative jurisdictions under the 1991 Constitution revised in 2003 <i>versus</i> the spirit of the 1923 Constitution: some reflections <i>Elena Mădălina NICA</i>	101
The 1923 Constitution of Greater Romania, a political-legal document and historic landmark in the development of national history - the basis of legal-legislative, judicial and cultural-scientific unification and an inseparable part of the process of achieving national unity <i>Valentin-Stelian BĂDESCU</i>	122
The 1923 Constitution – An ambivalent leap into liberal constitutionalism <i>Răzvan Cosmin ROGHINĂ</i>	147
From evolution to involution: freedom of speech, censorship and cancel culture in the interpretation of Romanian constitutional provisions <i>Vlad-Cristian SOARE</i>	165

SPRE UN (NOU) CONSTITUȚIONALISM ROMÂNESC? – CONSTITUȚIA ROMÂNIEI DIN 1923 ÎNTRE LIBERALISM, NAȚIONALISM ȘI MARXISM

Prof. univ. dr. Dan Claudiu DĂNIȘOR

Universitatea din Craiova

Facultatea de Drept

Centrul de Cercetări Juridice Fundamentale.

Abstract

The 1923 Constitution is not genuinely a new Romanian Constitution, based on the revolution of the spirit of the Romanian nation. The differences from the 1866 Constitution that are noteworthy are due to the attempt to prevent a communist revolution, by integrating some of the Marxist criticisms into the constitutional system, integration that was part of an European movement. This attempt was transposed, at the level of the Constitution as guarantee of rights, by the introduction of some economical and social rights, and at the level of the national political Constitution by supplementing the political representation with the representation within the legislative power of the economic, social, and cultural interests. Nevertheless, the 1923 Romanian Constitution remains a constitution typical for the European modernity after the first world war, one tensed between the protection of the rights and liberties, the imposition of the nation as a sovereign and the revolutionary demands of the proletariat. It is placed between liberalism, nationalism, and Marxism.

Keywords: *Constitution as guarantee of rights, national constitution, liberalism, nationalism, marxism, human rights, rule of law.*

Constituțiile moderne sunt o combinație, mai mult sau mai puțin reușită, a două tipuri de Constituție: Constituția garanție a drepturilor și Constituția națională. Filosofia care o fondează pe prima este individualistă și voluntaristă, în timp ce la baza celei de a doua stă o filosofie colectivistă și deterministă. Or, aceste două tipuri de filosofie par ireconciliabile, ceea ce face ca toate Constituțiile moderne să integreze o aporie și să încerce, fără să reușească vreodată pe deplin, să o depășească.

1. Opțiunea pentru prevalența Constituției-garanție-a-drepturilor sau pentru Constituția-națională

Principiul fundamental al Constituției-garanție-a-drepturilor este că spațiul public și puterea politică sunt constituite prin voința indivizilor, prin cedarea unei părți a drepturilor lor naturale – cele pe care le aveau în starea de natură, înainte ca orice societate să existe – în schimbul protecției, în cadrul juridic al unui contract, zis social, nu pentru că nu ar fi juridic, ci pentru că obiectul lui este constituirea societății. Scopul oricărei asocieri politice este, având în vedere cauza ei, conservarea drepturilor naturale ale omului. Nu este vorba de constituirea unei comunități particulare, ci de oricare comunitate politică. Nicio comunitate politică – și, în consecință, nicio putere politică – nu poate exista decât dacă are ca scop conservarea drepturilor omului, care devin, astfel, universale, fiind situate, prin natură, dincolo de particularitățile culturale, spațiale sau temporale. Sistemul mijloacelor de protecție a acestor drepturi naturale este formalizat juridic într-un tip universal de Constituție, care pune în centrul normativității protecția drepturilor și în care toate formele juridice de organizare a puterilor publice sunt menite, în ultimă instanță, să realizeze această funcție de protecție. Central pentru acest tip de Constituție este să nu mai existe niciun stăpân. Ea organizează o putere politică, care, chiar dacă este suverană și chiar dacă este constituită și exercitată democratic, trebuie să fie subordonată unor reguli juridice care garantează drepturile omului, care se transformă, astfel, din prerogative concesionate în norme secundare. Acest sistem de protecție a drepturilor contra puterii politice și dreptului creat politic se numește stat de drept. El protejează personalitate autonomă a indivizilor față de conștiința colectivă și de formele ei politice sau juridice de manifestare, oricare ar fi ele.

Principiul fundamental al celeilalte forme de Constituție, Constituția-națională, este că spațiul public și puterea politică sunt expresia conștiinței colective a unui grup particular, națiunea. Acest grup se particularizează în cadrul omenirii prin anumite trăsături identitare: rasă, etnie, religie, limbă etc., pentru a constitui un spațiu politic distinct. Ordinea juridică validă în interiorul acestui spațiu al națiunii – vital pentru ea și suport necesar al normelor juridice¹ – are ca sursă spiritul acesteia, distinct de al oricărei alte națiuni și de cel al indivizilor care o compun. Norma fundamentală a acestui tip de ordine juridică, Constituția care este referentul validității regulilor ei, este o stare de conștiință a națiunii, care nu depinde de voințele indivizilor de aici și de acum, ci de tradițiile comune și, eventual, de un proiect de viitor comun, căci națiunea este un spirit transcendent, care unește indivizii ce sunt, cu cei ce au fost și cu cei ce vor fi părtași ai unor trăsături comune.

¹ Carl Schmitt, *Le nomos de la terre*, Paris, PUF, 2001, traducere din germană a ediției din 1988 (Berlin, Duncker – Humbolt GmbH) a lucrării publicată de Schmitt în 1950 (Greven Verlag).

În consecință, „ideea care stă la baza postulării națiunii ca sursă primordială a dreptului este una deterministă: dezvoltarea obiectiv determinată a națiunii este sursa dreptului. Cum «izvorăște» dreptul din această sursă primordială are mai puțină importanță pentru teoriile dreptului național. [...] Este clar că terminologia însăși induce ideea de lipsă de control, de determinare obiectivă: dreptul «țâșnește» din sursa lui, «izvorăște» fără să vrea cineva asta, și se impune pentru că este obiectiv, adică deasupra oricărei voințe subiective, inclusiv a statului. În acest sens, producerea dreptului de către spiritul națiunii este «spontană», adică nedependentă de vreo procedură de producere. Nu poate fi vorba, în consecință, de vreo validitate (în sensul de respectare a vreunei proceduri prevăzute în vreo normă superioară) a normelor dreptului care are ca sursă nemijlocită națiunea, în esență a Constituției naționale. Nu există nimic dincolo de «izvor»; nici vreun drept natural, nici vreo lege divină². Ne-voile conștiinței naționale sunt fundamentul ordinii juridice. Constituția națională nu este niciodată doar expresia unei voințe politice dintr-un moment istoric dat, căci această voință trebuie să fie conformă cu dezvoltarea naturală a națiunii, transpusă în tradițiile ei. Spontaneitatea se transfigurează în creație lentă, în dezvoltare organică, căci națiunea este o ființă, care există în mod real, nu doar în mintea noastră, și care se dezvoltă ca orice ființă vie. În concluzie, concepția care stă la baza ideii de Constituție națională este particularistă, deterministă, spiritualistă și organicistă. Ea este exact opusul concepție care stă la baza Constituției garanție a drepturilor, care este universalistă și voluntaristă, făcând din revoluție – nu din evoluție – motorul schimbării necesare a dreptului.

Conceperea Constituției ca o garanție a drepturilor universale ale omului cere ca aceeași formă de Constituție să fie aplicată tuturor, peste tot și oricând, în timp ce conceperea Constituției ca o expresie a spiritului națiunii cere ca fiecare stat-națiune să aibă o Constituție particulară, diferită de a oricărui alt stat-națiune. Se creează, în consecință, în interiorul tuturor Constituțiilor moderne, o tensiune acută între statul de drept, care ar fi prin natură universal, și democrație, care ar fi prin natură națională, deci particulară.

Constituțiile moderne sunt departe de a gestiona rațional această tensiune. Cum ambele forme de Constituție se bazează pe ficțiuni – cea națională pe transformarea națiunii dintr-o construcție umană într-o realitate, cea garanție a drepturilor pe ficțiunea unor drepturi care ar fi existat înaintea oricărei societăți și a unui contract prin care acest om natural ar fi constituit societatea –, nu poate fi vorba de o prioritate logică a uneia sau alteia, ci doar de una ideologică.

Însă, odată ce opțiunea ideologică a fost făcută, printr-o revoluție – nu neapărat în sensul de mișcare violentă, ci în sensul de refondare ideologică – societatea respectivă este obligată să adopte un ideal-tip de Constituție, căci, odată adoptat un anumit cod cultural, sistemul juridic este obligat să introducă normele, inclusiv pe

² Mădălina Cristina Dănișor, Dan Claudiu Dănișor, *Teoria generală a dreptului*, București, Ed. Universul Juridic, 2023, p. 149.

cele constituționale, pornind de la acesta³. Spațiile juridice contemporane s-au scindat, astfel, în funcție de pretenția de a centra sistemul pe drepturi sau pe putere, în liberale și autoritare. Desigur, există în realitate grade de liberalism, ca și grade de autoritarism, dar substanța – dacă nu și forma – normelor secundare care transpun principiile constitutive este aceeași, odată ce opțiunea ideologică este făcută.

Spațiul cultural în care s-a situat, dintru început, și se resituează România, după Revoluția anticomunistă, este cel al democrației liberale. Aceasta este opțiunea ideologică pe care am făcut-o imediat ce am putut să adoptăm o Constituție în mod autonom și aceasta este opțiunea noastră actuală. În consecință, libertatea trebuie să fie scopul în vederea căruia se organizează puterea, chiar dacă această putere nu mai este a unui șef, ci a națiunii în întregul său. Am optat să renunțăm la ideologia conform căreia „libertatea este dreptul de a face ceea ce legile permit”⁴, pentru a adopta ideologia conform căreia „libertatea nu este altceva decât ceea ce indivizii au dreptul să facă și societatea nu are dreptul să împiedice”⁵. Făcând această opțiune, trebuie să înțelegem prin libertate „triumful individualității, atât asupra autorității care ar vrea să guverneze prin despotism, cât și asupra maselor [...]”. Atunci când autoritatea comite asemenea acte, nu contează deloc din ce sursă susține ea că provine, individ sau națiune; dacă ar fi națiunea întreagă, mai puțin cetățeanul pe care îl oprimă, ea nu ar fi, prin aceasta, mai legitimă.”⁶

România a optat în 1866 pentru un model de Constituție. De regulă, se spune că modelul este Constituția Belgiei din 1831. Este adevărat până la un punct, căci modelul este cel pe care Constituția belgiană însăși îl transpunea, ideal-tipul Constituției liberale⁷, care era rezultatul revoluției moderne, nu al vreunui spirit național diferit de oricare altul. În acest ideal-tip de Constituție, drepturile și libertățile fundamentale sunt centrale, iar puterea trebuie organizată în așa fel încât să le respecte.

2. Specificul Constituției naționale

Spațiul puterii rămâne însă al națiunii, chiar și în interiorul ariei culturale în care România s-a auto-situat, încă din momentul formării sale. Deși funcția puterii ar trebui să fie doar conservarea drepturilor naturale ale omului, fundamentul său colectiv o face să caute proiectarea societății ideale. Omul este liber într-un spațiu privat, dar spațiul public nu este al omului, ci al naționalului, sau al cetățeanului.

³ Dan Claudiu Dănișor, *Dreptul și revoluția*, în Revista de Drept Public nr. 2/2017, pp. 23-44.

⁴ Montesquieu, *L'Esprit des Lois*, Livre XI, Chap. III.

⁵ Benjamin Constant, citat de P. Lemieux, *Du libéralisme à l'anarcho-capitalisme*, iBooks după ediția apărută la P.U.F., Paris, 1983, 3 – La liberté engendre l'ordre – Liberté et autorité.

⁶ *Œuvre politiques de Benjamin Constant, avec introduction, notes et index par Charles Louandre*, Paris, Charpentier et C^{ie}, 1874, *Première partie, 1 – De la souveraineté du peuple*, pp. 4-5.

⁷ Vezi Dan Claudiu Dănișor, *Constituția României din 1866 – transplant, adaptare și modernitate*, în Revista de drept public nr. 4/2016, pp. 13-34.

Acesta este un om debarasat de toate interesele sale private și de toate elementele identității sale particulare și, de aceea, capabil să se gândească doar la binele comun și să acționeze doar pentru a-l realiza. Toate Constituțiile liberale fac această substituție a omului cu cetățeanul atunci când constituie spațiul public. Chiar dacă scopul declarat este protecția drepturilor naturale ale omului, mijloacele acestei protecții sunt constituite și instrumentate de un spațiu public distinct de spațiul privat, în care omul este înlocuit cu o ființă ideală, integrată perfect în comunitate. El este o ființă debarasată de ea însăși, a cărei libertate nu este altceva decât participarea la viața comună. Cetățeanul este un animal politic, care domină instinctele egoiste ale omului spațiului privat, care este doar un animal social. Ființa umană este scindată în două, în om și cetățean. Libertatea, de asemenea. Ea este negativă, manifestată într-un spațiu privat, gândit ca un spațiu de autonomie, și pozitivă, manifestată într-un spațiu public, ca libertate politică, ca drept și obligație de a participa la exercițiul puterii. Isaiah Berlin descrie bine această scindare: „Oare nu au trăit oamenii experiența eliberării lor din sclavia spirituală și din sclavia față de natură și nu au devenit mai conștienți, cu această ocazie, de existența în ei, pe de o parte, a unui eu dominator și, pe de alta, a unui eu dominat? Acest eu dominator este identificat, în diverse variante, cu rațiunea, cu «natura mea superioară», cu eul care proiectează și năzuie către satisfacțiile depline, dar îndepărtate, cu eul meu «real», «ideal» sau «autonom» sau cu «ce am mai bun în mine»; el este pus apoi în opoziție cu impulsul irațional, cu dorințele necontrolate, cu natura mea «inferioară», cu căutarea satisfacțiilor imediate, cu eul meu «empiric» sau «heteronom», gata să se lase purtat de orice adiere de dorință sau de pasiune, cu un eu care trebuie strict disciplinat pentru a putea fi ridicat la înălțimea «adevăratei» sale naturi. Urmând un astfel de raționament, putem închipui o prăpastie și mai adâncă între cele două euri: adevăratul eu ar putea fi conceput ca o entitate mai vastă decât individul (în înțelesul obișnuit al termenului), ca un «întreg» social față de care individul n-ar fi decât un element sau un aspect: un trib, o rasă, o biserică, un stat, marea societate a celor vii, a morților și a celor încă nenăscuți. Această entitate este recunoscută atunci ca fiind «adevăratul» eu, cel care, impunând «membrilor» săi recalitrantă unitatea voinței sale colective sau «organice», dobândește pentru sine, și implicit și pentru ei, un grad «mai mare» de libertate.”⁸

Acest mecanism de substituție și de scindare este prezent în toate societățile ariei culturale occidentale și în toate Constituțiile liberale moderne. Diferența între Constituțiile diverselor state-națiuni ar putea apărea atunci doar pentru că națiunea respectivă se auto-concepe diferit. De regulă, două moduri analitice au servit de referință pentru a contura un răspuns la întrebarea «ce este o națiune?». Unul generalizează posesia conceptului, intuiția elementară, considerând că la baza națiunii stau criteriile identității noastre primare, o identitate cvasi-involuntară:

⁸ Isaiah Berlin, *Două concepte despre libertate*, în *Patru eseuri despre libertate*, București, Ed. Humanitas, 1992, traducere de L. Ștefan-Scarlat a lucrării *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, 1969.

rasă, etnie, limbă, posesia unui teritoriu și a unor obiceiuri ancestrale comune. Aceste sentimente identitare sunt considerate *obiective* în sens strict, ceea ce înseamnă că ele nu depind de voința oamenilor, ci de evoluția istoriei, de o evoluție obiectivă. Celălalt mod de înțelegere încearcă să arate că elementele pe care intuiția comună le pune la baza națiunii sunt doar reprezentări subiective, că este vorba de ideea pe care grupul și-o face despre el însuși, care este, desigur, evolutivă, dar că este vorba o evoluție care nu are nimic inexorabil în ea, ci depinde de voința oamenilor de a constitui un tip de grup și nu altul, pe baza unor criterii subiective și nu a altora. Leșirea din dihotomia creată de cele două concepții, a treia cale de concepere a națiunii, a fost cea civică, cea care face din națiune o comunitate de cetățeni. Pe baza celor trei forme de înțelegere a națiunii, au fost create trei ideal-tipuri. Ele nu există nicăieri în formă pură, căci trecerea de la o concepție la alta nu a fost niciodată făcută fără păstrarea unei părți a concepției anterioare.

Conceperea «obiectivă» a națiunii a determinat comunitățile moderne să adopte o modalitate «naturală» de constituire, asemănătoare cu cea pe care o cunoscuseră comunitățile primitive. Desigur, această reîntoarcere la origini este mascată sub forma unor teorii care par mai elaborate decât cele primitive, dar esența lor este aceeași: comunitatea este rezultatul unui proces obiectiv, legat intrinsec de ascendență și de loc. Națiunea ar fi, potrivit acestei viziuni, un fel de trib mai mare, care controlează resursele unui teritoriu mai larg. Și cum oamenii nu își controlează nașterea și nu stăpânesc natura, națiunea nu depinde de ei, este involuntară, «naturală». Ea se dezvoltă ca urmare a unor procese obiective. Desigur, aceste procese constitutive nu sunt în mod real obiective, dar important este că sunt ținute a fi astfel de către membrii grupului care se constituie, că ele devin concepte constitutive, auto-referențiale. Tot procesul constitutiv ține de psihologia colectivă, una independentă de voință, subconștientă. Factorii determinați ai acestui subconștient colectiv pot fi diverși, dar ideea de bază este aceeași: există o esență obiectivă a diverselor grupuri de oameni, care nu depinde de ei, ci de unele elemente naturale, și care determină grupul să opteze pentru un anumit tip de drept constitutiv.

În această concepție obiectivistă, națiunea se constituie ca un rezultat al Istoriei. Majuscula adăugată conceptului marchează faptul că dezvoltarea este necesară, determinată obiectiv și că, în consecință, nu depinde de voințele individuale. Națiunea se dezvoltă ca o ființe vie, ca un organism, organic. Întreruperea cursului natural al acestei evoluții o alterează. Revoluțiile sunt pentru națiune, în această concepție, echivalentul calamităților naturale. Ele se pretind raționale, dar nu fac decât să abată spiritul colectiv de la cursul său firesc. În sfera teoriei juridice, această idee a fost promovată în primul rând de școala istorică germană, ai cărei reprezentanți principali au fost Gustav Hugo (1798-1846), Friedrich Karl von Savigny (1779-1861) și Friedrich Puchta (1798-1846). Pentru acest curent de gândire, unicul fundament al dreptului este rațiunea istorică sau, mai obiectivist formulat, Rațiunea manifestată ca Istorie. Rațiunea aceasta nu mai este subiectivă, adică a subiecților, ci obiectivă, este un spirit obiectiv. Dreptul este o evoluție necesară a

acestui spirit obiectiv, spirit al poporului (*Volksggeist*), revelat în instituțiile juridice, prin geniul național. El nu poate să fie creația vreunui legiuitor, despre care s-ar presupune că este rațional, ci o rezultată a istoriei practicilor juridice proprii unui grup social, a evoluției spiritului său colectiv. Dreptul este, în consecință, natural, pentru că este expresia naturii organice a națiunii. Acest drept «natural» nu se opune dreptului «social», ca în teoriile contractului social, care opuneau starea de natură stării sociale, ci se opune dreptului «artificial», cel creat prin voința politică a indivizilor, care pretinde că este creația unui legiuitor care aplică regulile rațiunii pentru a face legi. Artificialitatea legilor vrea să zică, în optica historicismului juridic, că din uzul public al rațiunii individuale, manifestat ca legislație creată de un organ reprezentativ, ar rezulta legi pe care poporul nu le-ar face el însuși niciodată. Juriștii germani se opuneau, astfel, codificării, care tenta revoluționarea tradițiilor juridice, printr-o operă de raționalizare, codificare pe care o vedeau ca pe un rezultat al revoluției franceze, deci ca pe o întrerupere a evoluției organice, naturale, a societății. Codificarea se baza pe două presupoziii care pentru historicismul juridic german erau cu necesitate false: universalitatea și perenitatea dreptului. Contra primei presupoziii, școala istorică a dreptului susținea că dreptul este propriu fiecărei națiuni, că nu există un drept valabil oriunde, că transplantarea unui sistem juridic propriu unei națiuni în spațiul juridic al alteia este în realitate imposibilă. Contra celei de a doua presupoziii, ei considerau că dreptul nu este valabil oricând, că fiecărei faze de evoluție a spiritului unei națiuni îi corespunde în mod necesar un anumit tip de drept, sistemul pozitiv de drept dintr-un moment fiind rezultatul dezvoltării organice a sistemului de-a lungul generațiilor. Există deci un «spirit» al dreptului german diferit de cel al dreptului francez, al dreptului englez etc. Dintr-o astfel de viziune spiritualistă nu putea rezulta altceva decât o ierarhizare a națiunilor în funcție de etapa dezvoltării spiritului obiectiv în care se află. Dreptul celor «civilizate» ar fi deci prin natură superior dreptului celor «necivilizate» sau «primitive». Iar între națiunile civilizate nu ar exista decât o unitate negativă, construită prin raportare la contrariul lor, dar fiecare dintre ele s-ar afla, în mod necesar, într-o fază diferită a dezvoltării spiritului colectiv și deci a dreptului pe care acesta îl generează.

Dreptul național, fiind un organism viu, progresează lent și de la sine. A închide dreptul unei națiuni în „rigoarea unei metodologii pur raționale îl condamnă, prin demersul logico-deductiv, la o statică juridică care îl lipsește de tot ceea ce îi aduce valoare”⁹. Dreptul național trebuie să fie, deci, „în primul rând creat de obiceiuri și credințe populare, apoi de jurisprudență, deci, de tot felul de cauze, de forțe interne acționând în liniște”¹⁰. Legiuitorul, presupus rațional de revoluția franceză, nu are decât un rol subsidiar în această concepție. Instituțiile juridice sunt rezultatul

⁹ Simone Goyard-Fabre, *Les principes philosophiques du droit politique moderne*, Paris, Presse Universitaires de France, 1997, p. 310.

¹⁰ Friedrich Carl von Savigny, *Über den Zweck dieser Zeitschrift*, *Zeitschrift für geschichtliche Rechtswissenschaft*, Bd. 1, Berlin, 1815, Seite 1 – 18, pp. 2-3.

manifestării «spontane» a spiritului colectiv al fiecărei națiuni. Dar nu este vorba de o spontaneitate care este opusul dezvoltării lente, ci de o spontaneitate care este opusul raționalizării. Ca la începuturile constituirii unei sfere publice moderne (o sferă a publicului burghez care «raționează» ca un «public», nu ca un «expert»), această raționalizare «publică» este considerată un fel de «raționaleală» sâcâitoare¹¹. Ea încearcă, prin intermediul unor minți individuale, care pretind că înțeleg rațional întreaga societate, să schimbe ordinea naturală rezultată din istoria acumulată a unui lung șir de generații, din spiritul obiectiv al comunității. Pentru istoriciști, această «raționaleală», care se prezintă pe sine ca rațiune, nu poate schimba faptul că „dreptul crește odată cu dezvoltarea, se justifică odată cu forța poporului și încetează prin moarte, atunci când o națiune pierde naționalitatea sa”.

Prima critică ce poate fi adresată acestei teorii este internă. Ea admite că istoria este un proces important în formarea unei națiuni și a dreptului său, dar arată că de fapt națiunea nu se bazează pe o istorie comună decât într-un mod negativ, ca uitare a violențelor care au dus la unificare. Cum scria Ernest Renan, „uitarea, aș zice chiar eroarea istorică, sunt un factor esențial al creării unei națiuni și, de aceea, progresul studiilor istorice este adesea un pericol pentru națiune. Investigarea istorică readuce la lumină faptele violente care s-au petrecut la origini în cazul tuturor formațiunilor politice”¹². Istoria este importantă pentru națiune, dar ea nu este, obiectiv vorbind, un element constitutiv al acesteia. Doar rescrierea istoriei, după unificarea violentă, este constitutivă, iar aceasta este, în mod inevitabil, subiectivă. De aceea, „esența unei națiuni este că toți indivizii au multe lucruri în comun și că, de asemenea, au uitat foarte multe lucruri”¹³. Capacitatea de a uita istoria este constitutivă pentru națiune. Când cuceritorul nu are capacitatea de a-i face în final pe cucerii să uite cucerirea și să iubească unitatea mai mult decât istoria, nu se poate forma o națiune.

Cea de a doua critică internă a teoriei spiritului național creator al dreptului poate fi formulată sintetic astfel: națiunea are un spirit propriu, care poate sta la baza unui drept esențial diferit de dreptul altor națiuni, dar acest spirit nu se manifestă decât mediat, decât prin reprezentare, pentru că națiunea nu poate, prin natură, să se manifeste direct, ci doar prin intermediul unor indivizi, ceea ce presupune că dreptul trebuie să fie creat prin același mecanism reprezentativ. Problema că această reprezentare este constituită în baza autonomiei subiecților în sfera privată, manifestată prin actele juridice încheiate între ei, care creează reguli juridice, aplicate constrângător, dacă sunt încălcate, de către justiție, sau este

¹¹ Vezi Jürgen Habermas, *Sfera publică și transformările ei structurale*, București, Ed. Univers, 1998, p. 73 și urm.

¹² Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation ?*, I. Conférence en Sorbonne, le 11 mars 1882. Texte de la conférence publiée, en texte intégral, dans l'ouvrage sous la direction de Philippe Forest, *Qu'est-ce qu'une nation ? Littérature et identité nationale de 1871 à 1914. Texte intégral de Ernest Renan*. (Textes de Barrès, Daudet, R. de Gourmont, Céline), chapitre 2, pp. 12-48, Paris, Pierre Bords et fils, Éditeur, 1991, Collection „Littérature vivante”.

¹³ *Idem*, I.

constituită în baza participării lor politice, care creează un organ legislativ, poate fi relevantă, dar nu schimbă natura modului creării dreptului, care rămâne reprezentativ, doar că reprezentarea se manifestă în primul caz ca justiție și în al doilea caz ca putere politică.

Critica externă a acestei teorii presupune, într-o primă variantă, restaurarea voinței individuale ca element constitutiv al națiunii și a caracterului normativ al acesteia. Rezultă o concepție care face din națiune o comunitate bazată pe o tradiție culturală comună, pe un trecut comun, dar și pe dorința de a trăi împreună, care asigură o proiectare normativă a unui viitor comun. Această concepție, care combină culturalismul cu voluntarismul în ce privește formarea și menținerea națiunilor, pornește de la critica obiectivării elementelor constitutive ale națiunii, susținând, în esență, că ele sunt subiective, că sunt induse datorită conjuncturilor de dominație și introduce voința indivizilor ca element *suplimentar* al formării și menținerii unei națiuni. Națiunea ar fi deci, cum susținea Ernest Renan, „un suflet, un principiu spiritual. Două lucruri, care în fond nu constituie decât unul, formează acest suflet, acest principiu spiritual. Unul este în trecut, altul în prezent. Unul este posedarea în comun a unei bogate legături de tradiții. Celălalt este consimțământul actual, dorința de a trăi împreună”¹⁴. Definirea culturală și subiectivă a națiunii are ca element central «dorința de a trăi împreună». Ea ia în considerare ca factori ai constituirii și ai supraviețuirii națiunii în continuare elementele considerate de grup ca obiective – cum ar fi rasa, teritoriul, etnia, limba –, dar introduce și elemente subiective, cum ar fi o tradiție spirituală comună, indiferentă la elementele «obiective» ce diferențiază indivizii și o voință de a avea un prezent și un viitor comun. Națiunea are astfel două componente, una factuală: tradițiile comune, spațiul comun, limba etc. și una subiectivă: voința de a trăi împreună într-o formă politică bazată pe o cultură standardizată, omogenă, care duce la o putere centralizatoare. Rasa sau etnia, elemente centrale în prima variantă de înțelegere a națiunii nu mai au un rol central în cea de-a doua. Dar faptul că nu mai au un rol central nu înseamnă că aceste considerații etnice sau rasiale nu mai au niciun rol. Dimpotrivă, ele rămân determinante. Astfel, Ernest Renan, „inventator și în același timp compromișător al celebrului concept civico-spiritual al națiunii ca «plebiscit de fiecare zi», a avut câteva dificultăți să facă uitate susținerile lui antisemite anterioare”¹⁵, conform cărora, „rasa semită, comparată cu rasa indo-europeană reprezintă în mod real o combinație inferioară a rasei umane”¹⁶.

Conceptul culturalo-spiritualist al națiunii este departe de a face din națiune o realitate normativă, singura concepție care ar diferenția cu adevărat națiunea de

¹⁴ *Idem*, III.

¹⁵ Guy Hermet, *Populisme et nationalisme*, în: *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, nr. 56, octobre-décembre 1997. Les populismes. pp. 34-47; https://www.persee.fr/doc/xxs_0294-1759_1997_num_56_1_4490, Fichier pdf généré le 27/03/2018, p. 37.

¹⁶ Ernest Renan, *Histoire générale des langues sémitiques*, Œuvres complètes, Paris, Calmann-Lévy, 1947, tome 3, p. 145.

grupul animal, natural, căci grupul uman nu ar mai fi un grup «natural», ci un grup bazat pe o ordine normativă, creată de oamenii înșiși. Națiunea ar deveni un concept normativ doar într-o viziune care elimină orice spiritualism și se atașează ferm de o concepție strict juridică. Ea ar fi atunci ca un contract, nu ca o cutumă – o practică repetată, pe care practicanții o consideră obligatorie. Cât se păstrează în domeniul involuntar al cutumelor, teoria națiunii culturalo-spirituale nu poate decât să considere că aderarea la națiune este, în același timp, voluntară și obligatorie, contradictorie. Națiunea este fondată pe un trecut comun, dar validată permanent de voința de a avea un prezent și un viitor comune; ea este dependentă de voința individuală, dar, și acest lucru este capital, faptul că individul aparține unei națiuni creează pentru el obligații juridice: de participare, de solidaritate și de sacrificiu pentru binele comun, pentru menținerea unui spațiu public autonom. De aceea, națiunea poate fi definită pornind de la *voință* și de la *cultură*, dar doar prin sublinierea convergenței grupurilor cu unitățile politice pe care le fondează și cu dreptul pe care acestea îl creează și/sau sancționează. Națiunea ar fi, deci, legată intrinsec de unitatea politică pe care grupul o fondează, dar care îl fondează la rândul ei: „Națiunea este o societate material și moral integrată, cu putere centrală stabilă, permanentă, cu frontiere determinate, cu relativă unitate morală, mentală și culturală a locuitorilor, care aderă în mod conștient la Stat și la legile sale”¹⁷.

Din introducerea consimțământului actual ca fundament al națiunii, și deci al statului național și al dreptului său, pot fi trase două consecințe juridice principale. Prima este că o putere care nu mai are consimțământul supușilor ei nu mai este politică și că, în consecință, nu mai poate introduce în mod valid obligații juridice pentru aceștia, ceea ce implică constituționalizarea implicită a unui drept de rezistență contra statului opresiv. Cea de a doua este admiterea unui drept de secesiune.

Problema concepției analizată mai sus, care poate fi sesizată fără prea mare efort, este amalgamarea etniei – noțiune culturală, nu politică, cel puțin la origini – cu un început de teorie politică a națiunii. Începutul este dat de ideea că political este constituit din *indivizi*, care aderă în mod *voluntar* la un proiect comun. Concepția culturalistă desprinde națiunea, ca realitate politică, de *genos* (genetică, rasă), cum o făceau grecii organizați în democrații, dar nu o distinge de etnos (etnie, comunitate istorico-culturală), cum făcuseră atenienii. Comunitatea politică rezultată din această teorie este un progres față de cea rezultată pur și simplu din genetică, dar nu este cu adevărat o comunitate *politică*, de *cetățeni*, de *polites*, adică de membri ai *polis*-ului. Critica acestei identificări, chiar și parțială, a culturii moștenite și politicii a forjat o nouă teorie politică a națiunii, cea *civică*.

Specificul acestei noi concepții este că ea face din națiune o comunitate politică (în sensul de comunitate care justifică exercițiul unei suveranități), care „integrează populațiile într-o comunitate de cetățeni, a cărei existență legitimează acțiunea

¹⁷ Olivier Duhamel, Yves Mény (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, P.U.F., Paris, 1992, p. 653.

internă și externă a statului”¹⁸. Ea este distinctă de etnie. „Națiunea se diferențiază de grupurile etnice care, în ceea ce le privește, nu sunt organizate politic.”¹⁹ Dar, deși organizarea politică este decisivă, națiunea și statul nu trebuie să se confunde, cel puțin cât sistemele politice vor să rămână democratice. „Existența unei comunități de cetățeni, distinctă de stat, este cea care face specificul națiunii democratice printre unitățile politice”²⁰. Ceea ce înseamnă că legătura politică nu mai este bazată pe o legătură socială preexistentă, ci legătura socială se bazează pe cea politică. Cum scria deja Cicero, în *De officiis*²¹, națiunea este caracterizată printr-o comunitate de rasă și de limbă, în timp de cetatea presupune o legătură «mai intimă» (*interius*). Cea mai intimă comunitate este, în această optică, comunitatea politică.

Comunitatea cetățenilor nu este o comunitate care se adaugă peste identitățile rasiale, etnice, religioase, lingvistice, teritoriale etc., ci una care le transcende în subiectivitatea fiecărui individ-cetățean. Ea trebuie să fie – ea însăși, și nu doar reprezentarea ei juridică – o societate nemijlocit politică, una care nu se confundă cu statul înțeles ca putere care monopolizează constrângerea asupra unei populații preexistente, amorfă din punct de vedere politic câtă vreme puterea statală nu se manifestă. Statul cetățenilor este un instrument de integrare, nu de constrângere. Așadar, „putem analiza națiunea în termeni sociologici ca un proces de integrare a societății prin politică – sau integrare «sistemică» – care, prin definiție, nu este niciodată terminată”²². Democrația comunității cetățenilor este o democrație a societății, nu una *pentru* societate, este organizarea politică a societății însăși, nu doar a puterii care o conduce.

Pentru ca națiunea să existe în varianta sa civică, cetățenii trebuie să fie educați *politic*. Sistemul social în întregul său trebuie să fie bazat pe educație și pe credința în educabilitate, o educabilitate „în sensul acestei libertăți”²³, care este prin natură *politică*. Națiunea civică este deci o comunitate politică de cetățeni, de oameni capabili ca, prin educație, să se detașeze de identitățile lor «naturale», pentru a adera la o identificare artificială – care le transcende, constituind un spațiu public, dar păstrându-le în spațiul privat –, o identitate politică.

Comunitatea cetățenilor este scop, nu doar mijloc. Cum scria George Burdeau, „dincolo de grupurile formate în vederea unui scop limitat și specific, societatea globală constituie o realitate de natură foarte diferită. Ea nu se explică printr-un scop situat dincolo de ea; îi este suficient să existe pentru a-și îndeplini menirea. Ea este propria sa finalitate, căci ea este, ea însăși, fundamentul valorilor prin referire la care relațiile de Putere se produc în sânul său. Ele nu sunt determinate printr-un

¹⁸ Dominique Schnapper, *Comunitatea cetățenilor. Asupra ideii moderne de națiune*, Pitești, Ed. Paralela 45, 2004, traducere Ana-Luana Stoicea-Deram, p. 32.

¹⁹ *Idem*, p. 32.

²⁰ *Idem*, p. 41.

²¹ Cicero, *De officiis* (44 î. Hr.), I, XVII, 53.

²² Dominique Schnapper, *op. cit.*, pp. 43-44.

²³ Alain Renaut, *Présentation et notes la lucrarea J.G. Fichte, Discours à la nation allemande* (1806), Paris, Imprimerie nationale, 1992, p. 42.

criteriu exterior (religios, economic, cultural sau altul); ea rezultă din necesitatea lor însele ca o condiție de existență a ființei colective. Atunci există o societate politică. Legătura politică încetează să aibă o valoare instrumentală; ea devine un concept existențial. [...] Și societatea politică apare doar când ea este înțeleasă de către grup, pentru că Puterea care-și exteriorizează realitatea este aferentă unui scop social care transcende finalitatea proprie fiecărui grup secundar”²⁴.

Din punct de vedere juridic, această concepție civică asupra națiunii se transpune în norme constituționale care fac din unitatea politică națională, cum se exprimă Constituția României din 1991, „patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială” (art. 4-2). Nu este vorba doar de nediscriminare, ci și de fundamentul politic al socialului: atașamentul față de patrie este civic și politic, nu etnic, lingvistic, religios etc.

Ceea ce poate fi reproșat acestei teorii este că ea este transcendentă și perfecționistă. Ea cere oamenilor să se depășească pe ei înșiși când pășesc în spațiul public, să se debaraseze de identitățile care i-au constituit, pentru a îmbrățișa o identitate de-situată, un *proiect* de identitate. Dacă ea poate fi transpusă în norme juridice negative, cum sunt cele privitoare la nediscriminare, este problematic să credem că ar putea fi transpusă și în unele pozitive, care ar presupune o promovare, fără să cadă, cum pare să cadă orice perfecționism, în totalitarism.

România a optat, prin Constituția din 1866²⁵, pentru o concepție liberală cu privire la protecția drepturilor, dar obiectivistă, în special, etnică, religioasă și teritorială în ceea ce privește constituirea națiunii și a statului ei. Această din urmă opțiune era consecința înțelegerii națiunii ca o comunitate naturală, identitară și particulară, care se dezvoltă ca un organism viu. Ea era susținută de o parte importantă a elitelor românești, începând cu Titu Maiorescu și celebra sa teorie a «formelor fără fond», pe care a lansat-o în 1868. Dezacordul fundamental între instituțiile introduse prin Constituție în 1866 și structura socială a României pornea, în opinia lui Maiorescu, de la faptul actul de la 1866 era străin și crea doar aparențe, era, deci, ineficient, căci, ca toate importurile din Occident, era o întrerupere a continuității firești, organice, a dezvoltării României. România avea, astfel, în opinia lui Maiorescu și junimiștilor conduși de el, toate formele civilizației occidentale, dar nu și fondul acestora, căci noi am fi „deprețiat și falsificat”²⁶ toate formele culturale importate. Ideea fundamentală nu era însă incapacitatea de a adapta formele revoluționare ale Occidentului la realitățile românești, ci necesitatea dezvoltării organice, fără revoluție, a oricărei societăți. Maiorescu nu se ridica împotriva instituțiilor introduse în 1866, ci împotriva Revoluției franceze de la 1789, care crease această

²⁴ Georges Burdeau, *L'État*, Paris, Éditions du Seuil, 1970, p. 23.

²⁵ Această parte a articolului este o reluare a unei părți a studiului meu *Constituția României din 1866 – transplant, adaptare și modernitate*, în Revista de drept public nr. 4/2016, pp. 13-34.

²⁶ Titu Maiorescu, *Împotriva direcțiunii de astăzi a culturii române*, în Convorbiri literare nr. 2/19, 1868, pp. 305-306.

nouă formă de stat, și pe care o considera un act arbitrar, care destructurea cursul firesc, organic, al dezvoltării istorice. Orice Constituție am fi reprodus sau creat în 1866, aceasta ar fi fost taxată de junimiști ca fiind inadaptată, căci ceea ce negau ei era necesitatea introducerii unui stat *de natura celui rezultat din Revoluție*, din orice formă de revoluție.

Aceeași idee o relua Nicolae Iorga²⁷ și o continuau sămănătoriștii. Pentru Iorga, prin Revoluția franceză, burghezia distrusese un „organism” și pusese în locul lui o „structură abstractă”, care s-a dovedit aproape „de nelocuit”²⁸. Critica noului constituționalism, rezultat din Revoluție, era naturală, iar Iorga o face chiar mai virulent decât Maiorescu, considerând Constituția din 1866 o „calamitate”, fiind opera unor „ideologi”, care utilizau noțiuni abstracte, ce nu aveau nicio legătură cu dezvoltarea constituțională a țării de la 1300 încolo, și care a creat un stat pe baza principiilor împrumutate din străinătate, incapabil să aibă o „viață adevărată”.

Poporaniștii, în frunte cu Constantin Stere²⁹, imputau disfuncțiile sistemului politic și constituțional românesc introdus la 1866 tot Revoluției, de data aceasta celei de la 1848, care imprimase în România o direcție de evoluție care abandonase cursul *organic* de dezvoltare al instituțiilor țării, pentru a importa *formele* occidentale. Stere credea că România nu trebuie să urmeze aceeași cale de dezvoltare ca Europa Occidentală.

Ideea formelor fără fond și a dependenței buneii funcționări a sistemului de creșterea gradului de civism al maselor populare, inculte și dependente, este regăsită la un alt profesor de drept public, Paul Negulescu. „La noi, scria el, pasiunea de forme, cu abandonarea mai întotdeauna a fondului, a existat în toate direcțiunile și, – ce era mai trist, – lucrul acesta îl constatăm și cu ocaziunea Constituțiunii din 1866. Îngrijirea formei, cu neglijarea totală a fondului, este una din defectele cele mai mari ale organizării noastre de stat”³⁰. El imputa generației revoluționare de la 1848 faptul că a crezut că „toate principiile și forme sociale se copiază din cărți, neținându-se seama de trecutul neamului”³¹, că nu a introdus mai întâi măsurile prin care „să se răspândească [...] instrucțiunea în rândul maselor populare”³² și să se dezvolte spiritul civic, care să fundamenteze sistemul public pe cetățeni autonomi, care „trăiesc, nu grație bunăvoinței capricioase a altora, ci numai prin propriile lor mijloace, prin însăși forța lor”³³.

Dacă rezumăm aceste critici aduse sistemului introdus prin Constituția din 1866, vedem că de fapt nu era vorba de o critică a dispozițiilor constituționale, ci fie de una a oricărui constituționalism bazat pe ideile revoluționare, fie de una

²⁷ Prima preluare de către Iorga a teoriei maioresciene a formelor fără fond datează din 1899: *La vie intellectuelle des Roumains en 1899*.

²⁸ Nicolae Iorga, *Originea și sensul democrației*, Vălenii de Munte, 1927, pp. 50-51.

²⁹ Keit Hitchins, *România 1866-1947*, București, Ed. Humanitas, 2003, pp. 81-84.

³⁰ Paul Negulescu, *Curs de Drept constituțional român*, București, Editat de Alex. Th. Doicescu, 1927, p. 229.

³¹ *Idem*, pp. 226-227.

³² *Idem*, p. 226.

³³ *Idem*, p. 228.

bazată pe incapacitatea societății românești de a atinge idealurile constituționalismului modern, pentru că structura societății românești era prea înapoiată față de cea a societăților de unde fusese preluat modelul. Doar rareori criticile Constituției de la 1866 se bazează pe faptul că modelul fusese distorsionat prin adaptările făcute în 1866. Or, cert este că sistemul fusese masiv adaptat. Adaptarea cea mai importantă, pentru nevoile argumentării studiului de față, fiind consecința opțiunii pentru un model etnic, religios și teritorial de națiune.

Prima diferență față de modelul belgian este cea privitoare la naturalizare. Spre deosebire de sursa sa de inspirație, Constituția României dispunea că „numai streinii de rituri creștine pot dobândi împământenirea”. Dispoziția rupea logica liberală a constituționalismului occidental. Motivele introducerii ei erau legate de creșterea numărului de evrei veniți din Rusia și Galiția și de ponderea decisivă a acestora în comerț și finanțe, mai ales în orașele din Moldova³⁴. Dar nu doar evreii erau văzuți ca un pericol, ci străinii în general. Nu era vorba de antisemitism, ci de încercarea de a promova burghezia românească. Evreii nu erau percepuți ca un pericol religios (de altfel proiectul Consiliului de Stat din 1866 admitea că religia nu putea fi obstacol pentru împământenire), ci ca un „pericol economic”³⁵. Aceeași idee rezultă și din susținerile lui N. Voinov în Constituantă, căci el susținea cât de periculoși ar fi germanii, care, în lipsa unei protecții constituționale a naționalității, și-ar fi schimbat direcția imigraționistă dinspre America spre România. De aceea, promovarea unei politici de îngrădire a ideilor cosmopolite în materia acordării cetățeniei i se părea naturală, subliniind că ideile liberale care au triumfat în Europa nu pot fi benefice pentru o națiune neconsolidată ca cea română³⁶. În aceeași logică a promovării etniei române, Constituția dispunea că etnicii români pot dobândi de îndată drepturile politice, indiferent de locul nașterii lor, prin votul Corpurilor Legiuitoare, cu condiția să renunțe la cetățenia statului străin (art. 9). Constituția Belgiei stabilea, dimpotrivă, că „străinii stabiliți în Belgia înainte de 1 ianuarie 1814, și care continuă să fie domiciliați aici, sunt considerați ca belgieni prin naștere, cu condiția să-și declare intenția de a beneficia de prezenta dispoziție”. Se pare, deci, că belgienii promovau prin Constituție o națiune deschisă, în timp ce românii promovau una închisă, o viziune etnică, și nu politică, a naționalității.

Puritatea acestei națiuni închise, bazată pe procese obiective, era apărată și prin prevederea constituțională potrivit căreia „teritoriul României nu se pot coloniza cu populațiuni de gintă străină” (art. 3). Dispoziția a fost introdusă urmare a unui

³⁴ Surse care se referă la perioada adoptării Constituției indică un număr de aproximativ 500 000 de evrei (Apostol Stan, *Putere politică și democrație în România 1859-1918*, București, Ed. Albatros, 1995, p. 47); în 1912, conform Buletinului statistic al României, 12/40, 1915 citat de Keith Hitchins, *op. cit.*, p. 171, în 1912 erau 240 000, adică 3,3% din populație, 14,6 din populația urbană, dar erau concentrați în orașele mari, mai ales în Moldova, unde reprezentau 32% din populația urbană, la Iași chiar 42%. În București evreii reprezentau 13%, iar la Brăila 14% din populație.

³⁵ Ioan C. Filitti, *Izvoarele Constituției de la 1866 (originile democrației române)*, București, Tipografia Ziarului Universul, 1934, p. 16.

³⁶ Apostol Stan, *op. cit.*, p. 49.

amendament (Lupașcu), dar, deși a stârnit oarecare nedumerire în ce privește sensul noțiunii de colonizare, a fost menținută și în Constituțiile din 1923, 1938 și 1991, ultima completând-o cu precizarea că nici strămutarea unor astfel de populații nu este permisă, deși sensul acestei din urmă interdicții nu este nici el prea clar³⁷. Este vorba, deci, de o diferență față de sursa de inspirație care se menține în istoria constituțională a României, una care nu este conjuncturală. Dacă este să reluăm argumentele din Constituanta din 1866, colonizarea populațiilor presupune că un grup de străini este adus *în calitatea sa de grup* și este așezat pe un teritoriu³⁸. Interzicerea colonizării presupune interzicerea „admiterii unui număr mare de streini într-o țară, cu niște condițiuni prin care li se face de guvern o situațiune excepțională de aceea ce este făcută locuitorilor acelei țări”, adică „drepturi diferite de ale românilor”³⁹. Prima consecință ar fi deci imposibilitatea acordării de privilegii străinilor care ar fi așezați pe teritoriul național ca un grup. Interdicția presupune, pe de altă parte, că nu se putea, și nu se poate, institui, conform Constituției României, o procedură de acordare colectivă a cetățeniei. Acordarea acesteia nu poate fi decât individuală.

Statul român este declarat *indivizibil*, prevedere care nu se regăsește în Constituția belgiană. Explicația este istorică și conjuncturală: Constituantul român marca astfel unirea Principatelor Române într-un singur stat ca fiind ireversibilă. Dar consecințele juridice ale acestei dispoziții sunt departe de a se limita la o simplă declarație politică. Juridic vorbind, un stat este indivizibil când o singură putere politică se exercită pe întreg teritoriul. Esența acestei dispoziții constituționale constă în interzicerea oricărui act sau statut care împiedică statul să dispună de competența competențelor sale pe teritoriu sau într-o parte a acestuia. Aceasta înseamnă că legiuitorului îi este interzis să dea comunităților locale orice atribuție care le-ar conferi suveranitate. Descentralizarea trebuie deci să se înscrie în cadrul stabilit de indivizibilitate, iar federalismul este exclus. Este motivul juridic pentru care cerința basarabenilor, formulată la 27 martie 1918 de Sfatul Țării, ca unirea cu România să fie așezată pe principii federaliste (Basarabia să aibă propriul Parlament, care să aprobe bugetele locale și să numească toate organele administrației locale; provincia să fie reprezentată proporțional cu populația în Parlamentul României⁴⁰), nu a putut și nu a fost luată în considerare.

Art. 2 al Constituției României stipula că „teritoriul României este nealienabil”, principiu care nu se regăsește în legea fundamentală belgiană. Conținutul acestei interdicții, prezentă și în Constituțiile din 1923, 1938, 1965 și 1991, este conturat de Curtea Constituțională în 1997, când arată că sunt incompatibile cu acest principiu

³⁷ Vezi Dan Claudiu Dănișor, *Constituția României comentată – Titlul I. Principii generale*, București, Ed. Universul Juridic, 2009, pp. 141-142.

³⁸ Ion Brătianu, Ministrul de finanțe, în *Dezbaterile Adunării Constituante din anul 1866 asupra Constituțiunei și lezei electorale*, București, Tipografia Statului, 1883, publicate de Alexandru Pencovici, Director al Monitorului Oficial și al Tipografiei Statului, p. 74.

³⁹ Intervenția D.A. Pascal, în *Dezbaterile...*, *op. cit.*, p. 74.

⁴⁰ Keit Hitchins, *op. cit.*, p. 318.

practicile „de abandonare a unor teritorii, de pierdere a acestora prin prescripție, precum și înstrăinările de teritorii”⁴¹. Esența acestor interdicții este că teritoriul nu poate fi trecut sub nicio formă, în totalitate sau în parte, sub suveranitatea unui alt stat existent sau care s-ar constitui prin acest act însuși. Un efect al indivizibilității statului și inalienabilității teritoriului este, în consecință, că secesiunea unei părți a teritoriului nu este permisă. Teritoriul nu poate fi cedat unei populații pentru a forma un nou stat sau pentru a-l alipi unui stat străin. Inalienabilitatea funcționează deci și în raport cu propriii cetățeni, nu numai în raport cu un stat străin. Prevederea constituțională a marcat o evoluție diferită a sistemului românesc față de sursele sale de inspirație. Astfel, Curtea Constituțională a României decidea, în baza prevederii similare a Constituției din 1991, că „nu poate fi reținută opinia potrivit căreia inalienabilitatea teritoriului este un regim constituțional specific numai față de străini și apatrizi, iar nu și față de cetățenii români”⁴², în timp ce Consiliul constituțional francez admitea că un teritoriu poate să înceteze să mai aparțină Republicii „pentru a constitui un stat independent sau pentru a fi atașat unui astfel de stat”⁴³, evitând însă orice raportare a acestui drept la indivizibilitatea Republicii.

Constituția României din 1866 interzicea străinilor să dobândească proprietatea terenurilor, ceea ce transpune normativ o viziune cvasi-feudală asupra puterii politice și asupra normativității, căci ea confundă proprietatea asupra pământului cu suveranitatea asupra teritoriului. Viziunea este păstrată de Constituția din 1923, care dispunea, în art. 18, că „numai românii și cei naturalizați români pot dobândi cu orice titlu și deține imobile rurale în România” și subzistă până în Constituția din 1991, care dispunea, la rândul ei, în art. 41(2), că „cetățenii străini și apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor”.

Poziția celor două Constituții față de religie este de asemenea radical diferită. Cea belgiană este foarte liberală. Ea garantează libertatea cultelor, a exercițiului lor public și libertatea manifestării opiniilor în toate materiile, reprimând doar delictele comise cu prilejul exercitării acestor libertăți. Ea instituie deci un regim represiv, în care libertatea este regula, statul neintervenind decât pentru a reprima abuzul în exercitarea acesteia. Nimeni nu putea fi obligat să participe de o manieră sau alta la ceremoniile unui cult, iar statul nu avea dreptul să intervină în numirea sau instalarea conducătorilor cultelor. Un stat laic era scopul acestor prevederi constituționale. Constituția României din 1866 este la polul opus. Libertatea cultelor era garantată doar dacă „celebrarea lor nu aduce atingere ordinii publice sau bunelor moravuri”, religia ortodoxă era declarată „religiunea dominantă a Statului român”, statul urma să reglementeze prin lege autoritatea sinodală centrală, care regla afacerile spirituale, canonice și disciplinare ale bisericii ortodoxe române,

⁴¹ Decizia nr. 73/1997, M. Of. nr. 75 din 29.04.1997.

⁴² *Idem*.

⁴³ Decizia nr. 75-59 din 30.12.1975, citată după L. Favorau, P. Gaia, R. Ghevoțian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2001, p. 431.

iar stabilirea modului alegerii mitropoliților și episcopilor eparhioți era, de asemenea, de competența legiuitorului, și nu a cultului religios. Constituția impunea o religie dominantă și controlul statului asupra acesteia. Statul român nu era nici laic, nici neutru. Cum afirma generalul Ion Ghica, raportor pentru proiectul de Constituție al Consiliului de Stat, faptul că religia ortodoxă era declarată constituțional religie a statului „nu este în raport cu ideile liberale și filosofice ale veacului de față”, dar era motivat de faptul că „nici instrucția, nici educația poporului nostru nu permit a se urma calea deschisă de Belgia și de Statele Unite”⁴⁴.

În ceea ce privește libertatea învățământului, care este o condiție esențială a posibilității de a trece la o concepție civică asupra națiunii, Constituția Belgiei dovedea același liberalism: după ce declara că învățământul este liber, dispunea că „orice măsură preventivă este interzisă” și că represiunea delictelor nu putea fi reglementată decât prin lege. Un sistem în care administrația statului nu avea deci alt rol decât să asigure instrucția publică gratuită. Libertatea nu era doar proclamată, ci garantată, prin interzicerea instituirii sistemului preventiv de exercitare a libertății, judecat – și atunci ca și acum – incompatibil în principiu cu o societate liberală. În schimb, Constituția României garanta libertatea învățământului doar dacă exercițiul ei nu aducea atingere bunelor moravuri sau ordinii publice (art. 23). Introducerea unor criterii abstracte și *a priori* de judecare a conținutului învățământului era de natură să schimbe radical sensul libertății sale, căci impunea exact ceea ce sursa noastră de inspirație interzicea expres: un regim preventiv.

Aceeași diferență de abordare principială diferită se regăsește și în materia libertății de asociere. Constituția Belgiei dispunea că dreptul de asociere nu poate fi supus nici unei măsuri preventive. În schimb, Constituția României nu mai interzicea măsurile preventive, dând legiuitorului dreptul nelimitat de a reglementa exercițiul dreptului. Nu este vorba doar de o diferență de redactare a textelor celor două Constituții, ci de valoarea acordată dreptului de asociere, care este, cum bine știm astăzi, indispensabil formării unei societăți liberale și de poziția asociațiilor față de stat. În Constituția României statul avea competența de a tutela asociațiile, în timp ce în sistemul belgian îi era interzis acest lucru. Este o diferență fundamentală, care se repercutează asupra întregii evoluții a statului român, societatea românească de după Constituția din 1866 fiind marcată profund de intervențiile statului în sfera societății civile.

Având în vedere aceste adaptări ale modelului utilizat pentru realizarea primei Constituții a României, se poate spune că suntem în prezența unei particularizări datorate diferențierii spiritului națiunii române față de oricare altă națiune? Eu cred că nu. De fapt, ideile care stau la baza concepției naționaliste, care a marcat începutul constituționalismului românesc sunt, la rândul lor, împrumutate din doctrina străină, mai ales din ce germană, fiind marcate de istoricismul juridic. Românii nu au făcut altceva decât să combine două ideal-tipuri. Nici motivele, nici consecințele acestei

⁴⁴ Citat după Ioan C. Filitti, *op. cit.*, p. 16.

combinații nu au nimic tipic românesc în ele. Tipul acesta de combinare este prezent în cazul tuturor statelor care au rezultat din revoluțiile moderne, din secesiunea unor părți din imperiile europene (ori din destrămarea acestora) și din înțelegerea națiunii ca fiind o realitate obiectivă.

3. Constituția din 1923 a marcat o evoluție a spiritului națiunii române?

În 1923, România s-a dotat cu o nouă Constituție. Faptul că este vorba de o Constituție nouă, și nu de o revizuire a celei din 1866, este susținut de nerespectarea procedurii de revizuire a Constituției în vigoare. De obicei, caracterul nou al unei Constituții este datorat unei revoluții, marcând trecerea de la o ideologie la alta. În 1923, România nu trecuse printr-o revoluție, deși trecuse printr-un război mondial, din care ieșise întregită. Se petrecuse o revoluție lângă noi, cea bolșevică, dar România încerca să se păstreze departe de aceasta. Desigur, această distanțare ideologică de socialism nu însemna și o ignorare a lui, ceea ce presupunea o adaptare a mecanismelor constituționalismului liberal și național, pentru a preveni contaminarea cu ideile comuniste.

Teoriile marxiste, un fel de anarhism colectivizat, cultivaseră neîncrederea în constituționalismul liberal și în democrația organizată pe baza acestuia. Prima critică marxistă ce ne interesează aici vizează voluntarismul constitutiv. Marxismul redevine, ca o continuare critică a filosofiei hegeliene, determinist. El promovează o variantă de înțelegere a trecerii de la natură la societate potrivit căreia evoluția obiectivă care duce la apariția dreptului este legată de dezvoltarea «materială» a unor forțe situate «în spatele» oamenilor și care pun în mișcare procesul de creare și dezvoltare a societății. Pentru toate teoriile materialiste, esențial este când anumite relații inter-umane obiective transformă o adunare de indivizi într-o societate, când și cum această societate devine capabilă – și este împinsă cu necesitate – către crearea unui sistem juridic ca sistem de reguli distinct de restul regulilor sociale. Pentru materialisti, dreptul este rezultatul progresului forțelor de producție, al piețelor, al schimbului de bunuri, al progresului legăturilor sociale, al organizării de clasă etc. Un rezultat istoric, ca și în cazul istoricismului juridic german sintetizat mai sus. Exponentul cel mai pregnant al acestei grupe de teorii în perioada în care în România era adoptată Constituția din 1923 este marxismul. Prioritatea acordată filosofiei lui Marx și Engels este amplificată de succesul revoluției bolșevice în Rusia.

Marx pornește în studiul domeniului juridic de la critica filosofiei hegeliene a dreptului⁴⁵. Prima critică este adresată esenței însăși a idealismului hegelian: faptul

⁴⁵ Karl Marx, *Contribuții la critica filosofiei hegeliene a dreptului*, text scris în vara anului 1843, publicat pentru prima oară în limba germană, după manuscrisul original, de către Institutul Marx-Engels, Moscova, 1927. Eu am să reproduc pasajele citate din traducerea în limba română: Karl Marx, Friedrich Engels, *Opere*, vol. I, București, Editura de Stat pentru Literatură Politică, 1957. Traducerea a fost întocmită în colectivul de redacție al Editurii de stat pentru literatură politică, după originalul în limba germană apărut la Editura Dietz, Berlin, 1956, completată cu unele note din ediția rusă, apărută în Editura de stat pentru literatură politică, Moscova, 1955.

că el face din Idee *subiect*. La Hegel, susține Marx, „Idea se transformă în subiect de sine stătător, iar raportul *real* dintre familie și societatea civilă, pe de o parte, și stat, pe de altă parte, este considerat ca activitate a lor *internă imaginară*. În realitate, familia și societatea civilă constituie premisele statului, căci tocmai ele sunt propriu-zis active; în gândirea speculativă însă toate acestea sunt răsturnate cu capul în jos. Dar în timp ce ideea se transformă în subiect de sine stătător, subiectele reale [...] devin momente obiective [...] ale *ideii nereale*”⁴⁶. La Hegel avem de a face cu „o poveste dublă: una ezoterică și una exoterică. Conținutul se află în partea exoterică. Interesul celei ezoterice este de a regăsi în stat istoria noțiunii logice. În realitate însă, dezvoltarea se regăsește pe latura exoterică”⁴⁷, pe latura conținutului, nu a formei logice. De aceea, pentru Marx, dezvoltarea are ca forță motrice familia și societatea civilă. „Familia și societatea civilă se transformă ele însele în stat”⁴⁸. Din acest punct de vedere, prin opoziție față de idealismul formal hegelian, marxismul este *materialist*. Dar trebuie subliniat că pentru Marx doar familia este „naturală”, societatea civilă este „artificială”⁴⁹. Marx nu este *materialist* decât prin opoziție. El nu caută decât să readucă filosofia politică la «realitate». Pentru aceasta, el încearcă să revină, prin depășirea idealismului hegelian (în care „substanța mistică devine [...] subiect real, iar subiectul real apare ca altceva, ca un moment al substanței mistice”⁵⁰), la subiectul «real».

A doua idee a filosofiei liberale – și a celei hegeliene – pe care o atacă Marx este, cu necesitate în aceste condiții, formalismul și, derivat necesar al acestei critici, ideile formale de subiect, de cetățean și de separare a politicului (formal) de socialul (substanțial). Marx consideră că trecerea de la omul animalic la subiect se face abia în epoca modernă. „Evul mediu este – scrie el – *perioada animală* a istoriei omenirii, el este zoologia acesteia”⁵¹. „Progresul istoric a dus la transformarea *stărilor politice* în *stări sociale*”, proces care „a avut loc în *monarhia absolută*”. Dar „abia revoluția franceză a desăvârșit procesul de transformare a *stărilor politice* în *stări sociale* sau, cu alte cuvinte, a făcut din *deosebiri de stare* ale societății civile deosebiri exclusiv *sociale*, deosebiri ale vieții private, lipsite de importanță pentru societatea politică. Prin aceasta a fost desăvârșit procesul separării vieții politice de societatea civilă”⁵². Această separație a socialului și politicului este, după Marx, cauza istorică a apariției dreptului, cel puțin dacă el este considerat în mod necesar ca un «sistem» de reguli diferit de regulile sociale în general. Dreptul apare, potrivit lui Marx, doar în epoca modernă. Dar separarea politicului de social este, în opinia lui Marx, o greșeală *în oglindă* față de cea comisă în epoca medievală, pentru că ea are ca efect o dedublare a subiectului și o înstrăinare a lui de realitatea sa.

⁴⁶ *Idem*, p. 230.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 230.

⁴⁸ *Idem*, p. 231.

⁴⁹ *Idem*, p. 231.

⁵⁰ *Idem*, p. 249.

⁵¹ *Idem*, p. 314.

⁵² *Idem*, p. 312.

„Vremea noastră, *civilizația*, [...] separă de om – ca ceva exterior, material – ființa lui *concretă*. Ea nu consideră conținutul omului drept realitatea lui adevărată”⁵³. Omul real nu există decât în sfera privată, în timp ce în sfera publică, politică, nu există niciun om real, ci doar cetățenii, oamenii *formalizați*. „Separarea societății civile de statul politic apare în mod necesar ca separarea cetățeanului *politic*, a cetățeanului statului [...] de propria și reala sa realitate empirică, căci [...] el este *cu totul altă ființă*, care *diferă* de realitatea sa, care se distinge de ea și îi este opusă”⁵⁴. Problema fundamentală a epocii moderne este, în optica lui Marx, tocmai această *cerință absurdă* ca omul să se dezică de *determinările lui concrete, reale*, când se ocupă de treburile *publice*, când se manifestă ca *cetățean*. Marx precedă și fundamentează, astfel, critica comunitaristă a modernității politice, care se vrea post-modernă. Aceasta constă în a afirma că este imposibil ca omul să își lase convingerile intime, private, interesele și afilierea comunitară «la ușa» politicului, pentru a deveni o ființă dezîncarnată, care decide în abstract, privind numai către interesul și binele general. Potrivit lui Marx, această *cerință absurdă* provine din ideea nerealistă a lui Hegel și a adepților ideilor sale că subiectul real este *Ideea* și că omul privit din punct de vedere politic trebuie să fie o concretizare a acesteia. Doar pentru că toată istoria este metamorfozată de idealism în dezvoltarea *logică* a unei *Idei*, care devine singurul subiect real, omului i se cere „să iasă din cadrul realității sale civile, să facă abstracție de ea, să se retragă din toată această organizație în individualitatea sa”⁵⁵. Societatea politică modernă este absurdă, potrivit lui Marx, pentru că este o societate bazată exclusiv pe *individul desprins de existența sa reală*, pentru că existența omului „ca cetățean al statului este o existență situată în afara oricărei *comunități* căreia el îi aparține în realitate”⁵⁶. Aceasta este, după părerea mea, o idee fundamentală. Legislația, care, ca și orânduirea de stat, nu este în esență „decât un sistem de mijlocire”⁵⁷ între general și particular, nu poate exista valid decât dacă exprimă această mijlocire între stat și comunitate, între individul abstract, cetățeanul, și individul concret, atașat grupurilor de afiliere primară, care sunt «naturale», între interesul general, care pentru omul concret nu poate apărea decât ca abstract, și interesul individual, care nu poate fi conceput de către structurile sociale decât ca abstract. De aceea, pentru Marx egalitatea juridică modernă apare doar ca nediscriminare, ca egalitate a cetățenilor în fața legii, și este doar o egalitate formală, *ireală*. Pentru a deveni *reală*, ea trebuie să depășească formalismul, luând în calcul comunitatea. Marx este astfel precursorul ideii că egalitatea juridică nu este validă decât dacă cuprinde în ea însăși diferența în funcție de criteriile care interzic discriminarea.

⁵³ *Idem*, p. 314.

⁵⁴ *Idem*, p. 310.

⁵⁵ *Idem*, p. 309.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 309.

⁵⁷ G.W.F. Hegel, *Principiile filozofiei dreptului sau Elemente de drept natural și de știință a statului* (traducere de Virgil Bogdan și Constantin Floru a ediției germane, Berlin, 1854), București, Ed. Academiei R.S. România, 1969, §300, Adaos.

Pentru Marx, *statul* există propriu-zis doar în epoca modernă. El apare doar când societatea *politică* este riguros separată de societatea *civilă*. În opinia lui, această fază a evoluției sociale trebuie depășită, pentru că omul trebuie să își recapete unitatea, iar, pentru aceasta, trebuie suprimat dualismul societate politică/societate civilă. Procesul de separare a politicului de social a dus la crearea unei forme de democrație, dar care este situată doar pe latura formală a existenței umane, pe latura politică, cea care pretinde omului să se dezică de tot ceea ce îl caracterizează, pentru a deveni cetățean și, de aceea, este o democrație limitată. Marx crede – el spune că în continuarea francezilor moderni – că „în democrația adevărată *statul politic dispare*”⁵⁸. Democrația trebuie să devină, ca și subiectul și egalitatea, «reală» și, din acest unghi de vedere (adică prin opoziție față de democrația bazată pe formă), «materială», căci „statul material nu are caracter politic”⁵⁹, deoarece „conținutul statului se află în afara acestor forme de orânduire politică”⁶⁰. Statul, *ca formă politică*, trebuie să dispară.

Constituția României din 1923 este o transpunere parțială a acestor idei. Parțială, pentru că ea este o reacție preventivă la marxism, determinată de succesul revoluției comuniste în Rusia, nu un reflex la schimbării mentalităților constitutive ale națiunii române. Ea integrează reprezentarea intereselor economice și sociale ale oamenilor *reali* în cadrul *formal* al reprezentării politice a cetățenilor. Aceasta este, cred eu, explicația introducerii prevederilor art. 70 din Constituția din 1923, conform cărora „Membrii camerelor de comerț, de industrie, de muncă și de agricultură, întruniți în colegii separate, aleg din sânul lor câte un senator de fiecare categorie și pentru fiecare circumscripție electorală. Aceste circumscripții electorale speciale se fixează de legea electorală, numărul lor neputând fi mai mare de șase”, și art. 71, conform cărora „Fiecare universitate alege, din sânul său, prin votul profesorilor săi, câte un senator”. Desigur, Constituția României era revoluționară pentru acea perioadă istorică, pentru că introducea o astfel de substanțializare a reprezentării, dar rămânea parțial liberală și parțial naționalistă, căci reprezentarea intereselor economice, sociale și culturale doar completa reprezentarea politică, păstrând separația între politic și social, majoritatea membrilor puterii legislative fiind aleși, în continuare, politic, iar asociațiile de care era făcută dependentă reprezentarea intereselor nepolitice erau controlate de către stat, cum am văzut, prin instituirea unui regim preventiv în materia libertății de asociere. Ea nu mergea în sensul marxismului decât pentru a tempera criticile și posibila revoluție, nu pentru a schimba regimul politic. Constituția din 1923 a fost bazată în continuare pe ideile dezvoltării organice a comunității politice naționale, neincluzând nici ideea marxistă a dispariției statului politic, nici pe cea progresului prin revoluție permanentă.

Marxismul critica libertatea politică și egalitatea formală, considerând că acestea trebuie să fie făcute reale. Regimul politic românesc de după primul război mondial nu putea ignora această critică, cum nu o putea ignora niciun sistem liberal. Ideea reactivă – constituită deci opozițional, nu substanțial – era că trebuie asigurat, prin

⁵⁸ Karl Marx, *op. cit.*, p. 257.

⁵⁹ *Idem*, p. 258.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 258.

efortul public, un minim de resurse economice indivizilor, care să permită exercitarea reală a libertății lor politice. Nu este, în această optică, suficient să dai oamenilor flămânzi și dependenți de vânzarea propriei forțe de muncă dreptul de a vota, trebuie să le asiguri un nivel de resurse materiale care să le permită să se gândească la treburile publice pe care ar urma să le rezolve prin vot. Statul este, în consecință, dator să promoveze egalitatea reală, prin intervenții pozitive, care depășesc tradiționala non-ingerință liberală, prin normarea asigurării sociale a muncitorilor și să integreze conflictele între categoriile sociale, prevenind, astfel, revoluția proletară. Constituția din 1923 transpune aceste idei în art. 21, care dispune: „Toți factorii producției se bucură de o egală ocrotire. Statul poate interveni, prin legi, în raporturile dintre acești factori pentru a preveni conflictele economice și sociale. Libertatea muncii va fi apărată. Legea va regula asigurarea socială a muncitorilor, în caz de boală, accidente și altele”. Constituția introduce astfel, pentru prima dată în România, o garantare supra-legislativă a unor drepturi economice și sociale, care au însă ca scop facilitarea exercitării reale a drepturilor-libertăți, tipice sistemului constituțional liberal modern. Dar adaptarea Constituției nu este datorată spiritului particular al națiunii române, căci toate sistemele occidentale vor încerca, cu viteze diferite, să se adapteze, instaurând un stat de drept aparte, statul de drept social – nu politic – care să completeze democrația politică.

În concluzie, Constituția din 1923 nu este în realitate o nouă Constituție românească, bazată pe o revoluționare a spiritului națiunii române. Diferențele notabile față de Constituția din 1866 sunt datorate tentativei de a preveni o revoluție comunistă, prin integrarea unora dintre criticile marxiste în sistemul constituțional, integrare care s-a înscris într-o mișcare europeană. Ea s-a transpus, pe planul Constituției garanție a drepturilor, în introducerea unor drepturi economice și sociale, iar pe planul Constituției politice naționale, în completarea reprezentării politice cu reprezentarea în puterea legislativă a intereselor economice, sociale și culturale. Dar Constituția României din 1923 rămâne o Constituție tipică pentru modernitatea europeană de după primul război mondial, una tensionată între protecția drepturilor-libertăți, impunerea națiunii ca suveran și pretențiile revoluționare ale proletariatului. Ea este situată între liberalism, naționalism și marxism.

Constituția României, începând din 1923, va evolua, ca majoritatea Constituțiilor statelor europene, către exacerbarea laturii sale naționaliste – ceea ce era de așteptat, având în vedere internaționalismul marxist față de care era obligată să se reconstituie – și către eliminarea, mai întâi discretă, mai apoi brutală, a pluralismului politic și a garanțiilor drepturilor fundamentale. Evoluția Constituției României urmează revoluția ideilor europene către socialismul naționalist. Ea va duce, inevitabil, la instaurarea statului total, ca reprezentare juridică a unei națiuni, unitare și transcendente, care vrea să guverneze fără medierea formalismului statului politic. Cele două forme de totalitarism care au dominat Europa secolului al XX-lea sunt cele care vor domina și România.

IDENTITATEA CONSTITUTIONALĂ NAȚIONALĂ ȘI IDENTITATEA CONSTITUȚIONALĂ EUROPEANĂ

Prof. univ. dr. Tudorel TOADER

Rector al Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași

Prof. univ. dr. Marieta SAFTA

Universitatea Titu Maiorescu din București

Facultatea de Drept.

Abstract

The anniversary of a century since adopting a fundamental law, a landmark of Romanian constitutionalism, offers a generous space to analyze the permanence of some values that constitute the „essential core” of the Romanian Constitution, qualified by the Constitutional Court as the „fundamental identity core”. After brief clarifications concerning the concepts used, the study approaches constitutional identity from a historical perspective, with the Constitution of 1923 as the main benchmark and the relationship between national constitutional identity and European constitutional identity. Based on the analyzed aspects, common elements, and differences are highlighted, likely to foreshadow milestones for the constitutional evolution of the European Union. The purpose of the research approach concerns the outline of the concept of national constitutional identity, a key to the development of the European Union, as well as the identification of the competence limits and the margin of interpretation of the constitutional values subsumed by this notion.

Keywords: *constitutional identity, European identity, constitutional courts, development of the European Union.*

1. Introducere

Tensiunile din ultimii ani vizând raporturile constituționale în cadrul ordinii juridice a Uniunii Europene (UE), tensiuni de care nu a fost ocolită nici România au determinat o creștere a interesului pentru tema „identității constituționale”. Având ca principal reper jurisprudența Curții Constituționale Federale Germane, invocată și de Curtea Constituțională a României (CCR) în deciziile sale, identitatea constituțională ca „scut” sau „limită” a integrării europene a pătruns în jurisprudența

altor curți constituționale, uneori criticate pentru utilizarea abuzivă a acestui concept¹. Ce este mai exact identitatea constituțională? Ce înseamnă „identitate”? A cui identitate sau identitatea a ce? Cine are legitimitatea de a defini identitate constituțională, mai ales în situații de conflict în cadrul aceleiași ordini juridice la care statele au consimțit prin actul aderării? Cum și când se poate invoca identitatea constituțională? Poate fi invocată ea în mod „neconstituțional”, în sensul de pervertire pentru scopuri contrare statului de drept? Aceste întrebări și altele conexe ce se pot ridica sunt tot atâtea teme de analiză doctrinară și clarificări jurisprudențiale.

Tema Conferinței este un prilej de a lansa câteva perspective de reflecție asupra conceptului de identitate constituțională în contextul unei teme de studiu mai ample, referitoare la viitorul UE. Astfel, împlinirea unui secol de la adoptarea unei legi fundamentale-reper al constituționalismului românesc oferă un spațiu generos de analiză a permanenței și exclusivității (sau nu) unor valori care constituie „nucleul dur” al Constituției României, calificat de CCR ca fiind esența identității constituționale. În cadrul prezentului studiu, după scurte precizări vizând conceptele utilizate, ne vom referi la identitatea constituțională definită de CCR, la elementele sale dintr-o perspectivă istorică având ca principal reper Constituția din 1923, precum și la raportul identitate constituțională națională-identitatea constituțională europeană. Pe baza aspectelor analizate, vom încerca să stabilim elemente comune și diferențe de natură să prefigureze repere pentru evoluția constituțională a UE. Scopul demersului de cercetare privește conturarea, în sine, a conceptului de identitate constituțională națională, o cheie a evoluției UE, iar, pe de altă parte, identificarea unor limite de competență/marjă de interpretare a valorilor constituționale subsumate acestei noțiuni.

2. Aspecte conceptuale

Dacă analizăm deopotrivă jurisprudența instanțelor europene și literatura de specialitate, observăm că acestea operează cu diverse concepte, precum identitate constituțională, identitatea Constituției, identitate națională. Circumscriind analiza noastră la spațiul european² constatăm că, așa cum s-a remarcat³, noțiunea de

¹ A se vedea de asemenea Tripkovic, Bosko, *Constructing the Constitutional Self: Meaning, Value, and Abuse of Constitutional Identity* (December 7, 2020). Forthcoming in *Union University Law Review*, disponibil în SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3744008>, (exemplul Ungariei și Poloniei), a se vedea și V. Perju, *Identity Federalism in Europe and the United States*, în *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 53, Issue 1, January 2020, disponibil aici <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1010&context=vjtl>.

² Există studii de drept comparat cu privire la acest concept în SUA sau din perspectiva nordului global versus sudul global, de exemplu: T. Drinoczi, *The identity of the constitution and constitutional identity: Opening up a discourse between the Global South and Global North – Jurisdiction* sau *Revistas USFQ* <https://revistas.usfq.edu.ec> > article > download, E. S. Tănăsescu – Despre identitatea constituțională și rolul integrator al Constituției, <https://www.curieruljudiciar.ro/2017/05/28/despre-identitatea-constitucionala-si-rolul-integrator-al-constitutiei/>.

identitate constituțională și-a făcut apariția pregnant în contextul integrării europene, apărând ca un concept „cheie” al raporturilor dintre statele membre și UE și „o justificare a unei autonomii constituționale a statelor membre, derogatorie de la exigențele integrării europene și mergând până la relativizarea supremației dreptului UE”⁴.

Interesul și dezvoltările menționate au pornit de la conținutul normativ al art. 4 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană (astfel cum a fost modificat prin Tratatul de la Lisabona) potrivit căruia „*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*”. Se observă că textul utilizează sintagma „identitate națională”, în legătură cu structurile fundamentale politice și constituționale ale statelor membre, ceea ce a dus la dezvoltarea conceptului de „identitate constituțională”. Teza a doua a art. 4 TUE se referă la respectul pentru „funcțiile esențiale ale statului”, sens în care s-a arătat că cele două prevederi – respectul pentru identitățile naționale și respectul pentru funcțiile esențiale ale statului împărtășesc chiar mai mult decât legături funcționale cu competențele UE. Al doilea paragraf al art. 4 TUE „ar putea fi înțeles ca o recunoaștere a pluralității ordinilor politice și constituționale în cadrul UE”⁵.

Încercări de definire a identității constituționale sunt prezente atât în literatura de specialitate cât și în practica și dialogul instanțelor constituționale din UE. De exemplu, profesorul Bosko Tripkovic, în lucrarea sa *Constructing the Constitutional Self: Meaning, Value and Abuse of Constitutional Identity*⁶, reliefând dificultățile formulării unei definiții, distinge în privința constituțiilor care cuprind așa-numita clauză identitară (set de valori ce ar putea fi circumscris noțiunii de identitate constituțională) și constituții care nu cuprind o astfel de clauză, dar care, în mod evident, trasează principii ce pot fi interpretate ca definind această identitate, ca set de valori fundamentale pentru o comunitate la un moment dat. Din această perspectivă identitatea constituțională impune fie un cadru/norme distincte care să o fundamenteze (precum clauza identitară), fie ca valorile apreciate ca fiind identitare să fie într-adevăr esențiale. Cum aprecierea/interpretarea textelor constituționale ține de competența unor instanțe, marja de apreciere a acestora în definirea conceptului de identitate constituțională constituie, de asemenea, subiect de

³ E. S. Tănăsescu, *op. cit.*

⁴ *Ibidem.*

⁵ M. Claes, *The Primacy of EU Law in European and National Law*, in D. Chalmers and A. Arnall (eds), *The Oxford Handbook of European Union Law* (OUP 2015) 205.

⁶ Tripkovic, Bosko, *op. cit. Constructing the Constitutional Self: Meaning, Value, and Abuse of Constitutional Identity* (December 7, 2020). Forthcoming in *Union University Law Review*, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3744008>

dezbateri. Riscul (în absența unor definiții/criterii) este de utilizare abuzivă a identității constituționale, cu atât mai mult cu cât existența unei clauze identitare în Constituții nu împiedică instanțele constituționale naționale să aprecieze că și alte valori înscrise în Constituții sunt deopotrivă esențiale și țin de identitatea constituțională.

Tocmai de aceea, tema identității ocupă, mai recent, și spațiul dialogului multilateral și bilateral al instanțelor constituționale din statele membre. Considerăm cu precădere relevantă o Conferință pe care am putea-o califica istorică, organizată de Curtea Constituțională a Republicii Letonia și CJUE⁷ în 2021. A fost prima dată în istoria UE când judecătorii de la curțile constituționale și jurisdicțiile constituționale din 23 de state membre, precum și CJUE s-au întâlnit pentru a discuta tradițiile juridice comune ale UE și modul de reconciliere a acestora cu tradițiile constituționale și identitățile naționale ale statelor membre pentru a stabili un spațiu european unic și armonios al justiției. Concluzionând în cuvântul care prefațează volumul Conferinței, președinta Curții Constituționale din Letonia a subliniat, între altele, două dimensiuni relevante ale temei în discuție: „există valorile comune ale Uniunii Europene, tradiția constituțională europeană a democrației, demnitatea umană, statul de drept, și există valoarea și importanța fiecărui stat membru în acest domeniu, caracterizat mai ales prin identitatea sa constituțională națională, pe care țările ale Uniunii Europene s-au angajat să protejeze. CJUE este pregătită să respecte această identitate constituțională națională; **cu toate acestea, este necesar să se stabilească criterii pentru definirea a ceea ce constituie o identitate constituțională națională.** Acest lucru este important deoarece nu poate fi în contradicție cu tradiția constituțională europeană. Este esențial să se traseze granițe figurative între tradițiile constituționale comune ale Europei în ansamblu și **nucleul sacrosanct al identității constituționale a fiecărui stat membru**”⁸. Revine deopotrivă comunității academice sarcina de a dezvolta „teoria dreptului constituțional comparat, dezvăluind astfel din ce în ce mai mult nucleul constituțional al fiecărei țări”, de a „întreprinde cercetări suplimentare asupra acestor probleme”.

Sunt notabile și diversele întâlniri bilaterale pe care președintele CJUE și alți judecători ai acestei Curți le-au avut cu reprezentanți ai instanțelor constituționale naționale, pe aceeași temă a identității constituționale naționale (de exemplu în data de 5 septembrie 2022 a avut loc o întâlnire de lucru găzduită de Curtea Constituțională a Italiei, la 30 septembrie 2022 o întâlnire de lucru la Curtea Constituțională a României⁹, și exemplele pot continua). De altfel, diversele evenimente sau Conferințe la care președintele CJUE participă în mod curent (a se vedea, de exemplu, recenta

⁷ În perioada 2-3 septembrie 2021 la Riga (Letonia); conferința „EU United in Diversity: Între tradiții constituționale comune și identități naționale”, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-06/eunited_in_diversity_-_riga_september_2021_-_conference_proceedings.pdf.

⁸ Foreword by Ms Sanita Osipova, *President of the Constitutional Court of the Republic of Latvia (until 11 February 2022)*, p. 13, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-06/eunited_in_diversity_-_riga_september_2021_-_conference_proceedings.pdf.

⁹ <https://www.ccr.ro/comunicat-de-presa-30-septembrie-2022/>.

decernare a titlului de doctor honoris causa al Universității Alexandru Ioan Cuza din Iași¹⁰) sunt tot atâtea prilejuri de referire la valorile europene ca nucleu identitar comun și bază a colaborării armonioase în UE.

Tot astfel, subiectul este prezent în reuniuni cu participarea exclusivă națională, iar nu și a CJUE, un exemplu recent fiind reuniunea judecătorilor instanțelor constituționale din statele baltice cu ocazia aniversării Curții Supreme din Estonia (26 mai 2023). Unul dintre mesajele transmise în cadrul reuniunii a fost acela potrivit căruia „este important să nu căutam conflicte între principiile fundamentale constituționale naționale sau identitatea națională constituțională, pe de o parte, și identitatea și valorile europene, pe de altă parte, ci, dimpotrivă, să privim armonia dintre ele ca punct de plecare”¹¹.

Referitor la jurisprudența instanțelor constituționale din statele membre și dezvoltările doctrinare, identificăm nuanțe și fine distincții, care pun în lumina ideea de identitate a Constituției, distinctă de identitatea constituțională. Astfel, într-o opinie, se reține că „identitatea constituțională rămâne un concept emina-mente subiectiv și nu poate fi dedusă în mod obiectiv. Singura realitate cu care se poate opera este identitatea Constituției, ce poate fi dedusă pe cale de interpretare și aplicare din normele pe care aceasta le conține”¹². Într-o altă opinie, bazată pe analiza jurisprudenței instanțelor constituționale din Ungaria, Germania, Italia, se arată că „identitatea unei constituții” poate diferi de la jurisdicție la jurisdicție și aplicabilitatea dispozițiilor constituționale pot fi supusă jurisdicției respectivelor curți constituționale sau înalte curți. Din punct de vedere legal „identitatea consti-tuției” aplicabilă cuprinde acele articole care pot fi folosite vis-à-vis de legislația UE și modificările neconstituționale și care, probabil, sunt destinate a fi aplicate în fața obligațiilor internaționale privind drepturile omului”¹³.

Într-o altă opinie, pe care o împărtășim, se propune o abordare nuanțată, arătându-se, în esență, că identitatea constituțională, „concept metajuridic, vag și subiectiv” este mai mult decât identitatea unei constituții, adică un set de norme care definesc la un moment dat ordinea constituțională¹⁴. Din această perspectivă, prezintă interes și evoluția constituțională de-a lungul timpului, sens în care în prezentul studiu vom analiza o „axă” a identității constituționale dată de actuala Constituție (prin prisma jurisprudenței CCR și pe baza dezbaterilor din Adunarea Constituantă) și o „axă” a identității constituționale având ca reper Constituția din 1923 și evoluțiile constituționale ulterioare, în încercarea de a identifica un

¹⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=CGK837u5Y60>

¹¹ <https://lrkt.lt/en/the-justices-of-the-constitutional-justice-institutions-of-the-baltic-states-participated-in-a-trilateral-meeting-and-the-celebration-of-the-30th-anniversary-of-the-re-establishment-of-the-supreme-court-of-estonia-in-tartu/2155>.

¹² L. Tribe, *American Constitutional Law*, Ed. Foundation Press, New York, 2000, Third Edition, Volume One, p. 70 și urm., p. 110 și urm., *apud* E. S. Tănăsescu, *op. cit.*

¹³ T. Drinoczi, *op. cit.* p. 77, The identity of the constitution and... – Revistas USFQ <https://revistas.usfq.edu.ec> › article › download.

¹⁴ E. S. Tănăsescu, *op. cit.*

„tezaur”/„moștenire” identitară, reper de interpretare și definire a identității constituționale naționale. Poate că o astfel de abordare ar facilita mai degrabă identificare de criterii pentru definirea a ceea ce constituie o identitate constituțională națională, sau măcar repere care să jaloneze interpretarea instanțelor cu competențe în materie.

3. Identitatea constituțională a României. Prezent, trecut, viitor

3.1 Evoluția jurisprudenței CCR

Examinând jurisprudența CCR, observăm că apar invocate, în diverse contexte, conceptele de „identitate constituțională” și „identitate națională”, a căror conturare cunoaște o dinamică mai accentuată în jurisprudența recentă a Curții, culminând cu Decizia nr. 390/2021¹⁵, din care aflăm care este, în concepția CCR, „nucleul de identitate constituțională”.

Inspirându-se din modelul german, CCR a reținut de-a lungul timpului că **„statele membre își mențin competențe care sunt inerente în vederea păstrării identității lor constituționale, iar cedarea de competențe, precum și regândirea, accentuarea sau stabilirea unor noi orientări în cadrul competențelor deja cedate ține de marja constituțională de apreciere a statelor membre”**¹⁶. Potrivit CCR, **«în aplicarea art. 11 alin. (1) și art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție, România aplică cu bună-credință obligațiile rezultate din actul aderării, neinterferând cu competența exclusivă a Uniunii Europene și, astfel cum a stabilit în jurisprudența sa, în virtutea clauzei de conformare cuprinsă chiar în textul art. 148 din Constituție, România nu poate adopta un act normativ contrar obligațiilor la care s-a angajat în calitate de stat membru. Toate cele anterior arătate cunosc desigur o limită constituțională, exprimată în ceea ce Curtea a calificat „identitate constituțională națională” (a se vedea dec. nr. 683 din 27 iunie 2012, publicată în M. Of. nr. 479 din 12 iulie 2012, sau dec. nr. 64 din 24 februarie 2015, publicată în M. Of. nr. 286 din 28 aprilie 2015)»**¹⁷. Această statuare este reluată în mai multe decizii, fără vreo definiție/caracterizare a identității, ce apare ca fiind un fel de „dat”, de la sine înțeles (prin utilizarea în structura frazei a aceluși „desigur” care apare repetat)¹⁸.

Uneori, CCR a menționat elemente pe care le-a circumscris acestei de la sine înțelese identități constituționale, precum **statutul parlamentarilor sau organizarea judiciară**. Astfel, în contextul examinării unor dispoziții vizând pensiile parlamentarilor, CCR a reținut că **„fiecare stat membru, în virtutea principiului identității constituționale naționale, dispune de deplina libertate în ceea ce privește stabilirea**

¹⁵ Decizia nr. 390/2021, M. Of. nr. 612 din 22 iunie 2021.

¹⁶ Decizia nr. 683/2012, M. Of. nr. 479 din 12 iulie 2012.

¹⁷ Decizia nr. 887/2015, M. Of. nr. 191 din 15 martie 2016.

¹⁸ Decizia nr. 259/2017, M. Of. nr. 786 din 4 octombrie 2017, Dec. nr. 682/ 2018, M. Of. nr. 1050 din 11 decembrie 2018.

*cadrului normativ relativ la statutul parlamentarilor care activează în forul legislativ național, inclusiv la regimul juridic al drepturilor patrimoniale aferente exercitării acestor funcții de demnitate publică*¹⁹. De asemenea, CCR a reținut că «*țin de competența exclusivă a statului membru stabilirea modului de organizare, funcționare și delimitarea competențelor între diferitele structuri ale organelor de urmărire penală, întrucât, astfel cum a reținut Curtea prin Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, precitată, paragraful 456, Legea fundamentală a statului – Constituția este expresia voinței poporului, ceea ce înseamnă că aceasta nu își poate pierde forța obligatorie doar prin existența unei neconcordanțe între prevederile sale și cele europene. De asemenea, aderarea la Uniunea Europeană nu poate afecta supremația Constituției asupra întregii ordini juridice (a se vedea în același sens și Hotărârea din 11 mai 2005, K 18/04, pronunțată de Tribunalul Constituțional al Republicii Polonia). În plus, prin dec. nr. 683 din 27 iunie 2012, publicată în M. Of. nr. 479 din 12 iulie 2012, Curtea Constituțională a arătat că „de esența Uniunii este atribuirea de către statele membre a unor competențe – tot mai multe la număr-pentru realizarea obiectivelor lor comune, desigur, fără a se aduce atingere, într-un final, prin această cedare de competențe, identității constituționale naționale” și că, „pe această linie de gândire, statele membre își mențin competențe care sunt inerente în vederea păstrării identității lor constituționale, iar cedarea de competențe, precum și regândirea, accentuarea sau stabilirea unor noi orientări în cadrul competențelor deja cedate ține de marja constituțională de apreciere a statelor membre”²⁰. Aceași idee este susținută prin decizii ulterioare, în care CCR a reținut „caracterul consecvent al jurisprudenței sale în privința competenței legiuitorului de a înființa sau desființa diverse structuri de parchet. (...) Curtea subliniază că modul de organizare a sistemului național de justiție este parte a identității constituționale a statului român²¹”.*

Este de observat și faptul că în jurisprudența CCR apare, în alte contexte, conceptul de „identitate națională”, precum într-o decizie prin care s-a pronunțat în sensul că „*evocarea istoriei și a valorilor naționale reprezintă elemente ale identității unui popor*”²², și că „*Parlamentul a intervenit în numeroase rânduri și a stabilit, prin lege, zile care să marcheze însemnătatea unui anumit eveniment pentru identitatea națională*”.

Mai recenta și controversata Decizie nr. 390/2021²³ pare să aducă o cristalizare a acestor evoluții, prin îmbinarea raționamentelor vizând interpretarea normelor constituționale care stabilesc raportul dintre ordinea juridică națională și ce a UE,

¹⁹ Decizia nr. 964/2012, M. Of. nr. 23 din 11 ianuarie 2013.

²⁰ Decizia nr. 137/2019, M. Of. nr. 295 din 17 aprilie 2019, în același sens și dec. nr. 414/2019 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii pentru modificarea art. 30 din Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României.

²¹ Decizia nr. 88/2022, M. Of. nr. 243 din 11 martie 2022.

²² Decizia nr. 592.2020 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru declararea zilei de 4 iunie Ziua Tratatului de la Trianon, publicat în M. Of. nr. 824 din data de 8 septembrie 2020.

²³ Decizia nr. 390/2021, M. Of. nr. 612 din 22 iunie 2021.

propria jurisprudență și „suportul” de susținere dat de jurisprudența germane. CCR a reținut astfel că „81. O reglementare specială în Constituția României o are raportul dintre dreptul național și dreptul Uniunii Europene, care este stabilit în cuprinsul art. 148 alin. (2) și (4), potrivit căruia: „(2) Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare. [...] (4) Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească garantează aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alin. (2)”. Astfel, clauza de aderare la Uniunea Europeană cuprinde în subsidiar o clauză de conformitate cu dreptul U.E., potrivit căreia toate organele naționale ale statului sunt obligate în principiu să implementeze și să aplice dreptul U.E. Acest lucru este valabil și pentru Curtea Constituțională, care asigură, în virtutea art. 148 din Constituție, prioritatea de aplicare a dreptului european. **Însă această prioritate de aplicare nu trebuie percepută în sensul înlăturării sau desconsiderării identității constituționale naționale, consacrate de art. 11 alin. (3) coroborat cu art. 152 din Legea fundamentală, ca garanție a unui nucleu identitar de fond al Constituției României și care nu trebuie relativizată în procesul integrării europene. În virtutea acestei identități constituționale, Curtea Constituțională este abilitată să asigure supremația Legii fundamentale pe teritoriul României (a se vedea mutatis mutandis Hotărârea din 30 iunie 2009, 2 BvE 2/08 ș.a., pronunțată de Curtea Constituțională Federală a Republicii Federale Germania). Potrivit clauzei de conformare cuprinse chiar în textul art. 148 din Constituție, România nu poate adopta un act normativ contrar obligațiilor la care s-a angajat în calitate de stat membru (a se vedea Decizia nr. 887 din 15 decembrie 2015, publicată în M. Of. nr. 191 din 15 martie 2016, paragraful 75), însă cele anterior arătate cunosc desigur o limită constituțională, întemeiată pe conceptul de „identitate constituțională națională” (a se vedea dec. nr. 683 din 27 iunie 2012, publicată în M. Of. nr. 479 din 12 iulie 2012, sau dec. nr. 64 din 24 februarie 2015, publicată în M. Of. nr. 286 din 28 aprilie 2015, dec. nr. 104 din 6 martie 2018, publicată în M. Of. nr. 446 din 29 mai 2018, par. 81). 82. Pe de altă parte, chiar art. 4 par. 2 din TUE, stabilind în mod expres că Uniunea respectă „egalitatea statelor membre în raport cu tratatele”, „identitatea lor națională” și „funcțiile esențiale ale statului”, folosește conceptul de „identitate națională”, care este „inerentă structurilor fundamentale politice și constituționale” ale statelor membre și care are semnificația că procesul de integrare constituțională în cadrul U.E. are ca limită tocmai structurile fundamentale, politice și constituționale, ale statelor membre”.**

CCR a introdus în considerentele acestei decizii conceptul de „nucleu identitar de fond”, în corelație cu valorile definite de art. 152 din Constituție și art. 11 alin. (3), lăsându-și libertatea ca, în calitate de garant al supremației Constituției, să definească și protejeze alte valori ce constituie parte a identității constituționale. Din această perspectivă, este important echilibrul, respectiv identificarea acelor repere care să

prevină abuzul în utilizarea conceptului de identitate constituțională națională și, implicit a conflictelor și tensiunilor în sfera raporturilor dintre state și UE. Dezbaterile care au însoțit în Adunarea constituantă configurarea nucleului identitar, precum și evoluția constituțională a României, având ca reper principal Constituția României întregite, din 1923 constituie un cadru de reflecție în acest sens.

3.2. „Nucleul identitar de fond” și dezbaterile care au însoțit reglementarea lui

Dezbaterile Comisiei și Adunării Constituante oferă informații prețioase asupra modului în care a fost „construit” nucleul identitar al României, respectiv în privința valorilor înscrise în actualele prevederi ale art. 152, în forma revizuită a Constituției, potrivit cărora *„(1) Dispozițiile prezentei Constituții privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială nu pot forma obiectul revizuirii. (2) De asemenea, nici o revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. (3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de asediu sau a stării de urgență și nici în timp de război”*.

Consistentele luări de cuvânt și ideile exprimate mai ales în dezbaterile tezelor proiectului de Constituție ne permit o privire în creuzetul construirii actualei Constituții, și o mai bună înțelegere a intenției constituantului când a ales aceste valori, unele foarte disputate, precum caracterul național al statului român sau forma republicană de guvernământ²⁴.

Astfel, de exemplu, introducerea între limitele revizuirii a formei republicane de guvernământ a suscitat aprinse dezbateri la elaborarea tezelor Constituției și în Adunarea Constituantă. Prof A. Iorgovan a arătat astfel că *«Noi, Comisia, am îndrăznit să venim în fața Domniilor voastre și, într-un fel, să propunem dezbaterile în Adunarea Constituantă a acestei chestiuni. Deci aici de fapt deschidem o problemă de substanță – dacă se adjudecă sau nu, de Adunarea Constituantă, menținerea formei republicane de guvernământ aici, în limitele textului art. 147, adică a limitelor revizuirii”*. Profesorul a atras atenția și asupra necesității de corelare a redactării limitelor revizuirii cu cea a art. 1 unde se menționează *„forma republicană de guvernământ”*. S-a mai susținut (Ion Diaconescu) că *„nu putem noi, o Cameră – acum Constituantă – cu o anumită majoritate să decidem pentru vecii-vecilor care să fie forma de guvernământ. Deci lăsăm posibilitatea de revizuire și parlamentelor viitoarea acestei forme de guvernământ. Dacă o Constituție nu prevede, pentru aceste lucruri care sunt normale, schimbarea opiniei politice, nu prevede posibilități de revizuire, atunci Constituția cade în totalitate, de la sine; se întâmplă revoluție. (...) Deci să lăsăm dreptul de revizuire pentru*

²⁴ A se vedea Geneza Constituției României 1991, Lucrările Adunării Constituante, R.A Monitorul Oficial, pp. 59-115 și pp. 897-906.

această formă de guvernământ! Era bine cum a fost – forma democratică – pentru că democrația este un principiu pe care nimeni nu îl neagă, dar forma de guvernământ poate să se schimbe”.

În același sens, s-a pus întrebarea (Dan Lăzărescu) „*poate o Adunare Constituantă aleasă în condițiile știute, la 20 mai 1990, să hotărască în vecii-vecilor forma de stat a României? Fără nicio transparență? (...) De ce să lăsăm, să legăm voința electoratului viitor, înlocuind forma constituție democratică prin constituție republicană? Este o impietate față de corpul electoral, singurul care poate să stabilească acest lucru.*” Tot astfel, s-a pledat (Ion Rațiu) „*pentru a menține această Constituție: să aibă o viață lungă, să fim înțelepți astăzi și să nu ne grăbim, să nu legăm noi mâinile pentru viitoarele generații.(...) Și să nu insist că forma de guvernământ nu mai poate fi schimbată. Din câte îmi amintesc, atunci când s-a discutat art. 1 a fost datoria mea și am avut onoarea să pledez în numele PNȚCD că forma de guvernământ trebuie decisă de poporul român prin referendum. Deci să lăsăm această posibilitate deschisă.*” Într-o altă opinie (Simion –Silviu Șomîcu) s-a subliniat stabilitatea Constituției dar și faptul că această Constituție este „*expresia momentului politic pe care noi îl trăim*”; „*noi putem să găsim o modalitate de a consulta poporul în ceea ce privește această Constituție și în ceea ce privește această formă pe care o propunem la momentul actual*”, sens în care într-o altă intervenție (Costel Gheorghiu) s-a atras atenția asupra faptului că „*această Constituție va fi supusă referendumului*”. S-a propus chiar (Ioan Gavra) să fie două întrebări la referendum: „*acordul asupra textului integral al Constituției, cu da sau nu – răspunsul la întrebarea firească: și a doua întrebare: opțiunea între monarhie și republică*”. În sfârșit, sunt interesante pledoariile care evocă evoluția istorică a României și a monarhiei în lume ca formă de guvernământ pentru a sublinia/susține, pe de o parte (Constantin Sorescu) voința clară a poporului român de a nu perpetua dinastiei, iar pe de altă parte (Mihai Iacobescu), anacronismul altei opțiuni decât în favoarea republicii sau caracterul democratic al acestei forme de guvernământ (Petre Țurlea): „*totdeauna greșelile regilor au fost urmate de proclamarea republicii. Pentru că această formă de guvernământ – republica – este o formă superioară. Ea singură a putut înlocui o formă perimată, care ducea la deteriorarea societății*”.

Am redat în esență dezbaterile referitoare la acest element de identitate – forma de guvernământ, pentru a evidenția mai multe aspecte: constituirea identității unei constituții/legi fundamentale la un moment dat și argumentele care susțin acea identitate/alegerea valorilor apreciate ca fiind esențiale (expresie a respectivului moment în care constituția se naște) și nevoia validării acestor valori (întrucât o Constituție impusă, care nu are susținerea poporului ca titular al suveranității nu poate reflecta, propriu-zis, o identitate constituțională). Identitatea actualii Constituții a României a fost validată prin referendum, astfel încât s-ar putea afirma că elementele care o compun (unele fiind constante constituționale, altele expresie a momentului istoric) au această legitimitate. În același timp, alegerea formei de gu-

vernământ este esențială pentru ceea ce art. 4 din TUE numește structuri politice și constituționale fundamentale. Considerăm de asemenea relevantă, din perspectiva acestui studiu, interpretarea limitelor revizuirii (deci a nucleului identitar) realizată de legiuitorul constituant în corelație cu principiile generale stabilite de art. 1 din Constituție. Unul dintre aceste principii, poate de cea mai mare complexitate, este principiul statului de drept care, așa cum vom arăta în ce urmează, s-a conturat ca nucleu al propriei identități a UE, cu importante consecințe în planul modelării/remodelării identității constituționale a statelor membre.

Observând valorile reținute de legiuitorul constituant român ca fiind de esență identității actualei Constituții (limitele revizuirii), vom încerca să identificăm dacă există elemente pe care să le identificăm drept constante ale identității constituționale de-a lungul timpului.

3.3. „Nucleul identitar” și evoluția constituționalismului românesc, având ca principal reper Constituția din 1923

Examinând Constituția din 1923 constatăm că nu stabilește limite ale revizuirii/clauze de eternitate, astfel încât nu avem un set de valori esențiale clar definite, precum în prezent. De asemenea, nu identificăm un titlu/capitol/articol care să fie dedicat principiilor generale. În structura Constituției sunt cuprinse următoarele titluri: I – Despre teritoriul României; II – Despre drepturile Românilor; III – Despre puterile statului; IV – Despre finanțe; V – Despre puterea armată; VI – Dispozițiuni generale; VII – Despre revizuirea Constituției, VIII – Dispozițiuni tranzitorii și suplimentare.

În sine însă, structura și ordinea acestor titluri pot servi ca elemente de interpretare, fiind poate lesne de argumentat de ce Constituția României întregite debutează cu un titlu intitulat Despre teritoriul României, dar care cuprinde și alte elemente care caracterizează statul român: „regat”, stat „național”, „unitar”, „indivizibil”, al cărui teritoriu este „nealienabil” și „nu se poate coloniza cu populațiuni de gintă străină”. Dată fiind bogăția și valoarea acestor concepte, precum și poziționarea lor în structura Constituției, considerăm că pot fi calificate ca fiind de esență Constituției din 1923, așadar valori identitare (potrivit doctrinei citate). De altfel, între acestea se regăsesc valori fundamentale înscrise în prima Constituție a României, din 1866 (care, de asemenea, nu conținea o clauză de eternitate), dar stabilită în Titlul I – Despre teritoriul României că, *„Regatul României cu județele sale din dreapta Dunărei constituie un singur stat indivizibil. (art. 1), Teritoriul României este nealineabil (art. 2) Teritoriul României nu se poate coloniza cu populațiuni de gintă străină”*.

Explorând următoarele Constituții, constatăm că elemente de identitate conturate în 1923 sunt prezente în tot sau parțial în următoarele Constituții:

– Constituția din 1938 stabilește în art. 1 că *„Regatul României este un stat național, unitar și indivizibil”, în art. 2 că Teritoriul României este inalienabil iar*

în art. 3 că „*Teritoriul României nu se poate coloniza cu populațiuni de seminție străină*”.

– Constituția din 1948 stabilește în art. 1 că „*Republica Populară Română este un Stat popular, unitar, independent și suveran*”,

– Constituția din 1953 se referă în art. 17 la „*Statul român democrat-popular – stat unitar, suveran și independent*”;

– iar Constituția din 1965 se referă în art. 1 la caracterele statului „*suveran, independent și unitar. Teritoriul său este inalienabil și indivizibil*”.

Rezultă așadar că, de-a lungul timpului, indiferent de forma de guvernământ sau regimul politic, câteva elemente esențiale au apărut ca un veritabil „numitor comun” în evoluția constituțională a României: caracterul statului de a fi unitar (prezent în toate constituțiile), dar și caracterul „suveran”, „independent”, „inalienabil”, „indivizibil”, „național” al statului care apar în cel puțin două dintre Constituții. Desigur că și alte elemente ce intră în actualul nucleu dur al Constituției se pot încadra în categoria de constante, și avem în vedere limba română ca limbă oficială. Constituția din 1923 stabilește în acest sens în art. 126 că „*Limba românească este limba oficială a Statului român.*” iar Constituția din 1938, în art. 94 că „*Limba romana este limba oficiala a Statului*”. Constituțiile comuniste se referă la limba română în redactarea textelor vizând procedura judiciară sau învățământul. Cât privește drepturile fundamentale, pot fi reținute ca elemente de continuitate, cu o analiză mai nuanțată determinată de experiența perioadei comuniste. Analizând cu un alt prilej²⁵ actuala consacrare constituțională a drepturilor fundamentale, din perspectiva istoriei constituționale a României, remarcăm elemente de originalitate ale Constituției din 1991, ca reflex al demersului membrilor Comisiei de a înscrie chiar în corpul legii fundamentale garanții care să împiedice repetarea unor profunde nedreptăți ale trecutului alăturat caracterului pur declarativ al unor drepturi constituționale (a se vedea ampla reglementare a dreptului de proprietate privată sau înscrierea în Constituție a principiului neretroactivității legii cu excepțiile sale).

Din această perspectivă capătă concretețe și importanță juridică identitatea constituțională sau, poate, identitatea națională (întrucât CCR operează cu ambele noțiuni), care presupune, credem, identificarea unor trăsături constituționale care au străbătut istoria constituțională și definesc constituționalismul românesc, stand la baza actualei constituții. Astfel cum s-a arătat, o constituție dobândește o identitate ca rezultat al unor experiențe, iar actuala Constituție a României este rezultatul unei asemenea experiențe, a unui set de aspirații politice și angajamente, ilustrative pentru trecutul națiunii, de opțiuni pentru un viitor²⁶; în acest mod propunem înțelegerea identității constituționale iar nu ca identitate a unei Constituții

²⁵ T. Toader, M. Safta, *Evoluția constituționalismului în România*, în Revista de drept constituțional nr. 1/2015.

²⁶ M. Enache, M. Safta, *Arcul constituțional al României*, Buletinul Curții Constituționale 2016 (după Buletinul Curții Constituționale) https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/05/Arcul-constitucional-al-Romaniei2016_2.pdf.

la un moment dat, în privința căreia diversele forme de guvernământ și regimuri politice care s-au succedat au influențat arhitectura și identitatea lor distinctă.

În cadrul acestei evoluții, nu trebuie ignorat faptul că facerea actualei constituții și a celorlalte constituții românești a fost puternic influențată de alte modele europene. Profesorul Manuel Guțan a dezvoltat în acest sens între altele tema transplântului juridic în legătură cu conceptul de identitate (constituțională) națională, arătând că „modernizarea dreptului românesc nu poate face abstracție de locul special pe care europenitatea îl ocupă în imaginarul identitar românesc. Identitatea europeană, alături de identitatea românească sunt reperele esențiale ale modernizării socio-politice și juridice românești²⁷”.

4. Identitatea Uniunii Europene

Evoluțiile jurisprudențiale ale CJUE au condus către structurarea unei **identități proprii a UE**, care coexistă cu identitățile naționale ale statelor membre, având ca nucleu valorile prevăzute în art. 2 din Tratatul Uniunii Europene. *„Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. Aceste valori sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleranță, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați”*.

Astfel, într-o decizie mai recentă având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul art. 263 TFUE, introdusă la 11 martie 2021 de Ungaria susținută de Republica Polonă, împotriva Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene²⁸, CJUE a reținut, între altele, că *„127. Valorile prevăzute la art. 2 TUE au fost identificate și sunt împărtășite de statele membre. Acestea definesc însăși identitatea Uniunii ca ordine juridică comună. Astfel, Uniunea trebuie să fie în măsură, în limitele atribuțiilor sale prevăzute de tratate, să apere valorile menționate. (...) 232. În această privință, trebuie amintit că art. 2 TUE nu constituie o simplă enunțare a unor orientări sau intenții de natură politică, ci conține valori care țin, astfel cum s a arătat la punctul 127 din prezenta hotărâre, de însăși identitatea Uniunii în calitate de ordine juridică comună, valori care sunt concretizate în principii care implică obligații imperative din punct de vedere juridic pentru statele membre. 233. Or, chiar dacă, după cum reiese din art. 4 alin. (2) TUE, Uniunea respectă identitatea națională a statelor membre, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, astfel încât aceste state dispun de o*

²⁷ M. Guțan, *Constituționalismul tendențial – o constantă a evoluției constituționale românești ante și post comuniste*, în *Valori, idei și mentalități în drept de la 1918 la 2018*, editat de R. Bercea și A. Mercescu, Editura Universității de Vest, Timișoara, 2018.

²⁸ În cauza C-156/21, având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 263 TFUE, introdusă la 11 martie 2021, Ungaria susținută de Republica Polonă, împotriva Parlamentului European și Consiliului Uniunii Europene, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=254061&pageIndex=0&doclang=RO&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=326025>.

anumită marjă de apreciere pentru a asigura punerea în aplicare a principiilor statului de drept, nu rezultă nicidecum că această obligație de rezultat poate varia de la un stat membru la altul. 234. Astfel, deși dispun de identități naționale distincte, inerente structurilor lor fundamentale politice și constituționale, pe care Uniunea le respectă, statele membre aderă la o noțiune de „stat de drept” pe care o împărtășesc, ca valoare comună tradițiilor lor constituționale proprii, și pe care s-au angajat să o respecte în mod continuu”.

Interpretând jurisprudența CJUE cu specială referire la cauza mai sus citată, profesorii Pietro Faraguna și Tímea Drinoczi identifică **trei dimensiuni ale identității europene** relevate de CJUE: **identitatea poate apărea în interacțiunea unui sistem juridic cu altul** (lucru care s-a întâmplat în UE odată cu hotărârea Kadi, unde Curtea de Justiție a pus limite constituționale dreptului internațional, urmărind protejarea unor părți ale identității constituționale a UE. În această decizie fundamentală, Curtea de Justiție a făcut o distincție între limitările impuse libertăților fundamentale ale pieței interne, care trebuie considerate admisibile în circumstanțe excepționale, și limitările care implică o încălcare a nucleului de neatins al principiilor fundamentale ale UE, care trebuie respinse în toate circumstanțe); **o altă dimensiune apare în procedura instituită de art. 7 TUE și noul mecanism de condiționare a statului de drept, pe care CJUE l-a declarat în conformitate cu tratatele** (această procedură urmărește să protejeze valorile exprimate în art. 2 TUE); **o dimensiune procesuală** (chiar dacă art. 48 TUE, care prevede procedura de revizuire obișnuită și simplificată a tratatelor, nu include nicio indicație textuală pentru a determina o „clauză de eternitate” europeană, constrângerile de fond ale puterii de modificare a tratatelor putând decurge din teoriile inamendabilității implicite)²⁹.

Conturarea nucleului identitar al UE în jurul valorilor instituite de art. 2, având în centru principiul statului de drept, influențează în mod decisiv și conturul identității constituționale a statelor membre, obligate de aceleași valori comune. Observăm astfel că jurisprudența CJUE stabilește o contra-limită pentru afirmarea „identităților naționale distincte” ale statelor membre, în sensul că aceasta nu poate fi opusă statului de drept ca principiu integrator al valorilor consacrate de art. 2 din TUE. Revenind în acest context la elemente de conținut ale identității constituționale românești, fără consacrare constituțională, dar deduse de CCR din interpretarea normelor constituționale, precum modul de organizare a sistemului național de justiție, nu putem să nu observăm recente considerente ale CJUE în cauza pronunțată în 5 iunie CJUE. C-204/21 | Comisia/Polonia: *„din jurisprudența constantă a Curții reiese că, în cazul în care organizarea justiției în statele membre, în special instituția, componența, competențele și funcționarea instanțelor, legislațiile naționale, precum și normele care reglementează procesul de numire a judecătorilor sau cele aplicabile statutului acestora și exercitării funcțiilor lor, intră în competența acestor state, ele sunt totuși obligate, în exercitarea acestei competențe,*

²⁹ P. Faraguna, T. Drinoczi, *Constitutional Identity in and on EU Terms* – <https://verfassungsblog.de/constitutional-identity-in-and-on-eu-terms/>.

să respecte obligațiile ce decurg pentru ei de la Uniune. drept și, în special, de la art. 2 și 19 TUE [a se vedea, în acest sens, hotărârile din 15 iulie 2021, Comisia/Polonia (Regimul disciplinar pentru judecători), C-791/19, EU:C:2021:596, par. 56, 60-62 și 95, precum și jurisprudența citată, și din 22 februarie 2022, RS (Efectul hotărârilor unei Curți Constituționale), C-430/21, EU:C:2022:99, pct. 38 și jurisprudența citată].” (par. 63); „art. 2 TUE nu constituie așadar o simplă declarație de orientări sau intenții de natură politică, ci conține valori care fac parte din însăși identitatea Uniunii ca ordine juridică comună, valori care sunt concretizate în principii care conțin obligații obligatorii din punct de vedere juridic pentru statele membre (Hotărârea din 16 februarie 2022, Ungaria/Parlamentul și Consiliul, C-156/21, EU:C:2022:97, pct. 232).” (par. 67)³⁰.

5. În loc de concluzii, câteva reflecții asupra identității constituționale naționale între trecut, prezent și viitorul în UE

Comparând elementele de identitate ale UE cu valorile ce constituie nucleul identitar al Constituției României observăm că împărtășim un corp comun de valori, iar aceeași concluzie se poate desprinde și cu privire la celelalte constituții ale statelor membre. Determină această constatare ca identitatea constituțională să fie un concept desuet, inutil? Recunoscut de Tratatul UE, și componentă a raționamentelor constituționale din statele membre, conceptul își păstrează actualitatea și conținutul întrucât reflectă o realitate: profilul bine conturat al fiecăruia dintre statele membre ale UE, care înseamnă mai mult decât tradiții, întrucât încorporează o evoluție, structuri politice și constituționale proprii. De aceea UE nu seamănă cu niciuna dintre structurile federale tradiționale. Identitatea UE nu se suprapune perfect cu identitățile statelor membre, subzistând, pe lângă nucleul de valori comune, elemente distincte, care determină profilul specific fiecărui stat. Asemenea elemente nu se pot „topi” de la sine într-o identitate unică. Poate că însă un proces de modelare/remodelare/reglaje continue ar putea conduce în final la o suprapunere tot mai accentuată a nucleului identitar național și a celui al UE, iar aici rolul instanțelor constituționale credem că este esențial.

Poate fi identitatea constituțională un pericol pentru viitorul UE? Da, în măsura în care este interpretată abuziv indiferent de către ce parte (la nivel național sau supranațional). Din această perspectivă este important de decis cine are competența de a stabili conținutul identității constituționale. Împărtășim opinia exprimată de Avocatul General domnul Nicholas Emiliou³¹ în Cauza C-391/20 având ca obiect cerere de decizie preliminară formulată de Latvijas Republikas Satversmes tiesa

³⁰ Disponibilă aici <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=274364&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1614192>.

³¹ <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=constitutional%2Bidentity&docid=255261&pageIndex=0&doclang=RO&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=21593901#ctx1>.

(Curtea Constituțională, Letonia)]: „*în ceea ce privește natura art. 4 alin. (2) TUE, considerăm că această dispoziție are, înainte de toate, o dublă natură. Pe de o parte, aceasta impune legiuitorului Uniunii să țină seama de identitatea națională a statelor membre atunci când adoptă o reglementare. În mod logic, o obligație similară trebuie să existe pentru toate instituțiile și organele Uniunii atunci când acestea adoptă alte acte obligatorii din punct de vedere juridic. În această privință, identitatea națională poate astfel să funcționeze și ca parametru de validitate: orice act al Uniunii care ar intra în mod iremediabil în conflict cu identitatea națională a unuia sau a mai multor state membre ar fi lipsit de validitate pentru încălcarea art. 4 alin. (2) TUE. Pe de altă parte, art. 4 alin. (2) TUE impune instituțiilor și organelor Uniunii, inclusiv instanței Uniunii, să țină seama de identitatea națională a statelor membre atunci când interpretează și aplică dreptul Uniunii.*” (par. 83) „*nu este de competența Uniunii Europene să stabilească, pentru fiecare stat membru, elementele care fac parte din acest nucleu al identității naționale. Statele membre beneficiază de o marjă de manevră semnificativă în această privință. Cu toate acestea, marja de apreciere a statelor membre nu poate fi nelimitată. În caz contrar, art. 4 alin. (2) TUE ar echivala cu o clauză mult prea ușoară de derogare de la normele și principiile tratatelor Uniunii, care ar putea fi invocată de orice stat membru în orice moment. O obligație a Uniunii de a „respecta” identitatea națională a statelor membre nu poate echivala cu un drept al unui stat membru de a nu ține seama de dreptul Uniunii în mod discreționar.*” (par. 86)

În orice caz, de modul în care definim și înțelegem identitatea constituțională națională depinde în bună măsură dezvoltarea și coexistența armonioasă UE³² și eventuala evoluție către o structură mai mult sau mai puțin aproape de federațiile tradiționale. Așa cum s-a observat, discursul identitar a devenit parte sau dimensiune a unui așa-numit fenomen de „contra-constituționalism”³³, „o paradigmă care a ieșit tot mai mult în prim-plan (...) pe lângă procesul de constituționalizare europeană”³⁴, o „reacție” a unor curți constituționale din statele membre la procesul de constituționalizare unională, care se manifestă pe două planuri: posibilitatea de a declara un act al UE *ultra vires*³⁵ și unul mai rafinat, dezvoltat în ultimii ani, de a se opune acestei dezvoltări, și anume prin invocarea unui fel de nucleu dur de principii fundamentale pe care se bazează existența și structura fiecărui stat, desemnat prin conceptul de „identitate constituțională”.

³² Pentru o analiză a se vedea M. Safta – *Justiția constituțională europeană. Prea mult drept constituțional în Uniunea Europeană?*, <https://www.juridice.ro/essentials/5257/justitia-constitucionala-europeana-prea-mult-drept-constitutional-in-uniunea-europeana>.

³³ Termen utilizat în M. Arcari, S. Ninatti, *Exploring Counter-Constitutionalism: The Backlash Effect of Constitutional Vocabulart of the European Court of Justice and the European Court of Human Rights*, apud M. Galimberti, S. Ninatti, *Constitutional Resistance to EU Law: The Courts and Test of constitutional Identity conflicts*, în *Pravni Zapisi*, God.XI, br.2 (2020), p. 415.

³⁴ M. Galimberti, S. Ninatti, *op. cit.*, p. 416.

³⁵ A se vedea M. Safta, *op. cit.*, sau M. Safta, *Courts vs. Courts? Or a way together? The evolution of constitutional review in the EU and worldwide*, în *Revista de drept constituțional nr. 1/2022*, cu referire la doctrina Curții Federale Germane.

Or, reperle aici prezentate evidențiază că acest nucleu „dur” nu este așa de „dur” ci are o anumită plasticitate, fiind susceptibil de o interpretare evolutivă. Partea de nucleu comun (valorile din art. 2 TUE, prezente în toate constituțiile statelor membre), care nu poate avea un înțeles diferit la nivelul UE indiferent de statul în care ne aflăm, influențează și interpretarea valorilor distinct reglementate în constituțiile naționale. Interpretarea conceptului de stat de drept, în mod necesar uniform la nivelul UE, determină o permanentă adaptare a valorilor fundamentale subsumate acestui principiu între care, de exemplu, dacă ne referim la România, independența justiției (ce apare ca limită a revizuirii/element de identitate distinct). Ca urmare nu putem avea un înțeles diferit al independenței justiției în România, altul decât cel consacrat la nivel UE. Fie că vorbim de valori definite distinct în Constituții (limite ale revizuirii/nucleu identitar), fie valori identificate de instanțe constituționale din interpretarea principiilor generale care guvernează arhitectura constituțională, acestea sunt susceptibile de evaluare și reevaluare prin prisma și în limita exigențelor statului de drept. Se poate afirma, așadar, că marja de apreciere/interpretare a valorilor identitare de către instanțele naționale este una restrânsă implicit de standardele UE în privința statului de drept, sens în care avem instituit și un mecanism de evaluare aplicabil tuturor statelor UE.

Cât privește conflictele ar putea apărea în sfera diverselor interpretări ce se pot da valorilor și principiilor constituționale de diverși actori instituționali – și aici avem desigur în vedere atât curțile constituționale cât și CJUE, ambele categorii de instanțe trebuie să dea dovadă de echilibru și să nu alunece pe calea unui activism care depășește granițele competențelor conferite de constituții și Tratat. Credem că cele două categorii de instanțe trebuie să aibă deschidere reciprocă, aceasta fiind, de asemenea, condiția unui dialog producător de efecte juridice. Prin deschidere și dialog pot fi depășite și momente în care interpretările date normelor juridice și poate chiar propriei competențe nu au fost foarte fericite. Din această perspectivă, poate că cel mai potrivit ar fi să caracterizăm identitatea constituțională ca o punte de dialog și de reglaje reciproce. Sub acest aspect, în recenta reuniune a instanțelor constituționale din statele baltice pe care am menționat-o, s-a arătat, între altele, că „apartenența Republicii Lituania la Uniunea Europeană a devenit o parte inseparabilă a identității constituționale naționale”. Aplicând acest raționament, ar însemna că, evaluând respectarea limitelor revizuirii vom verifica și respectarea identității UE.

De altfel, dacă observăm și jurisprudența CCR în controlul inițiativelor de revizuire a Constituției, constatăm că instanța română s-a îndreptat către o interpretare a limitelor revizuirii ce valorifică principiile generale înscrise în art. 1 din Constituție și standardele de protecție a drepturilor fundamentale ale CEDO, inclusiv cu trimitere la jurisprudența CJUE (a se vedea, de exemplu, valorificarea demnității umane în Decizia nr. 465/2019³⁶: «În ceea ce privește demnitatea umană ca limită

³⁶ M. Of. nr. 645 din 05 august 2019.

a revizuirii Constituției, Curtea reține că art. 1 alin. (3) din Constituție stabilește că *„România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate”*, ceea ce a dus la calificarea acestui text constituțional ca fiind o reglementare de principiu care constituie cadrul pe care se grefează toate celelalte norme ale Constituției [dec. nr. 350 din 7 mai 2015, publicată în M. Of. nr. 504 din 8 iulie 2015, par. 18]. Din formularea textului constituțional rezultă că acesta operează cu trei noțiuni/ sintagme distincte, dar interdependente și anume: *„dignitatea omului”*, *„drepturile și libertățile cetățenilor”* și *„libera dezvoltare a personalității umane”*. (par. 44)» Rezultă din această argumentare că nucleul identitar se grefează pe aceste principii, între care nu doar demnitatea, ci și statul de drept, nucleu al identității UE.

REGLEMENTAREA RECURSULUI ÎN CASAȚIE ÎN CONSTITUȚIA DIN 1923

Prof. univ. dr. Flavius A. BAIAS
Universitatea din București
Facultatea de Drept.
Drd. Constantin PINTILIE
Universitatea din București
Facultatea de Drept.

Abstract

In this brief contribution, we propose to first analyze the debates that took place regarding the manner in which the regulation of judicial power should have been carried out in the future fundamental law of Romania; later we will outline the main characteristics of the cassation appeal institution, as they emerge from Law no. 144/1925 for the Court of Cassation and Justice of December 20, 1925; next, we will present some observations regarding the functions of appeal in cassation and we will show that the recognition of the right to appeal in cassation, together with the concentration of constitutional control of laws, had the ability to strengthen the state of the supreme court in the logic of the principle of separation of powers in the state.

Keywords: *Appeal in cassation, Romanian Constitution, Constitutional Court.*

1. Aspecte preliminare

Centenarul Constituției din 1923 este un bun prilej pentru a reflecta cu o mai mare atenție la transformările dreptului, la modul în care instituțiile juridice au evoluat, căci inovarea în domeniul juridic nu este rezultatul unor descoperiri întâmplătoare, ci se bazează pe o atență chibzuită și cercetare a istoriei dreptului și a dreptului comparat. Adesea pe nedrept devalorizată într-un context social actual în care soluțiile (inclusiv cele pe plan normativ) par să fie identificate mai mult pentru a răspunde unor necesități de moment, perspectiva istorică poate oferi juriștilor (și nu numai) elemente utile pentru înțelegerea mai profundă a fenomenelor. În cele ce urmează, ne vom îndrepta atenția către reglementarea *recursului în casație*

(în materie civilă), sub imperiul Constituției din 1923¹. Încă de la început se impune a fi precizat că în titlul III („*Despre puterile statului*”), capitolul IV („*Despre puterea judecătorească*”), ultimul paragraf al articolului 103, norma constituțională statua că „*Dreptul la recurs în casare este de ordin constituțional*”. O dispoziție asemănătoare nu se regăsea în Constituția din 1866. Rangul constituțional al „*dreptului*” de recurs în casație va fi menținut în Constituția din 1938², fără a se mai regăsi în ulterioarele legi fundamentale ale statului român, în condițiile, pe de o parte, a schimbării de politice intervenite odată cu Constituția din 1948 (urmate de Constituțiile socialiste din 1952 și 1965) și, pe de altă parte, a abandonării concepțiilor politice și filosofice ale Constituției din 1923 de către constituentul democratic din 1991.

În această succintă contribuție, ne propunem să analizăm mai întâi dezbaterile care au avut loc cu privire la modalitatea în care ar fi trebuit să fie realizată reglementarea puterii judecătorești în viitoarea lege fundamentală a României Întregite; ulterior vom contura principalele caracteristici ale instituției recursului în casație, astfel cum reies din Legea nr. 144/1925 pentru Curtea de Casație și Justiție din 20 decembrie 1925³; în continuare, vom prezenta câteva observații referitoare la funcțiile recursului în casație și vom arăta că recunoașterea dreptului la recurs în casație, alături de concentrarea controlului constituționalității legilor, au avut aptitudinea de a întări poziția instanței supreme în logica principiului separației puterilor în stat.

2. Unificarea juridică – un demers necesar și anevoios

Unirea *politică* a românilor într-un singur stat a impus și un amplu proces de *unificare juridică*⁴. Complexitatea acestui proces, inclusiv incertitudinile existente cu privire la calea de urmat pentru realizarea unificării legislative, au făcut ca pașii

¹ Constituția din 1923 a fost adoptată de Adunarea Deputaților în data de 26 martie 1923 și de către Senat în data de 27 martie 1923, fiind promulgată prin Decretul Regal nr. 1360 din 28 martie 1923 și publicată în M. Of. nr. 2828 din 29 martie 1923. Denumirea originală a fost aceea de „Constituțiune”.

² În art. 75 din Constituția din 1938. *Constituțiunea din 1938* a fost publicată în M. Of. nr. 48 din 27 martie 1938.

³ Legea nr. 144/1925 pentru Curtea de Casație și Justiție a fost publicată în M. Of. nr. 282 din 20 decembrie 1925, fiind în vigoare de la 1 ianuarie 1926 până la data de 29 februarie 1948, atunci când a fost abrogată prin Legea nr. 18/1948 pentru modificarea codului de procedură civilă.

⁴ Pentru problema unificării legislative după Marea Unire din 1918, a se vedea, în special: comunicarea prezentată de Andrei Rădulescu în cadrul Academiei Române, în anul 1927, *Unificarea legislativă, ședința din data de 2 iunie 1927, Academia Română, Memoriile Secțiunii Istorice, Seria III, Tom. VII*; Vespasian Erbiceanu, *Naționalizarea justiției și unificarea legislativă în Basarabia (comunicări făcute Academiei Române în ședințele publice dela 15 mai și 16 iunie 1933)*, București, editura Monitorul Oficial și Imprimeriile Statului, 1934. Pentru lucrări recente referitoare la subiectul unificării legislative, a se vedea, de exemplu: Mircea Duțu, *Un secol de stat unitar și drept național (1918-2018). Perspective istorice cultural-științifice*, Ed. Academiei Române & Universul Juridic, București, 2018; Nicolae-Cristian Ursulescu, *Organizarea judecătorească din România între anii 1918 și 1938*, Casa Editorială Demiurg, Iași, 2012, pp. 79-176; Sevastian Cercel, *Considerații privind unificarea legislativă în România în Perioada Interbelică. De la entuziasm la stagnare. De la argumente științifice la soluții normative*, în volumul *Dreptul românesc la 100 de ani de la Marea Unire* (coord. Paul Pop și Radu Rizoiu), pp. 190-2013.

spre crearea unui drept *unitar* să fie anevoioși⁵. Însă procesul de unificare juridică nu s-ar fi putut realiza fără adaptarea temeiurilor constituționale ale organizării statale la noile realități. S-a remarcat în literatura de specialitate că dezbaterile din jurul adoptării Constituției din 1923 a fost marcată de dispute politice și ideologice înverșunate, fiind cunoscute patru proiecte de constituție, pentru ca, în cele din urmă, să aibă câștig de cauză viziunea susținută de liberali⁶. Dincolo de dezbaterile care pot fi făcute cu privire la cât de *nouă* și cât de *democratică* a fost Constituția din 1923⁷, cert este faptul că adoptarea legii fundamentale se înscrie într-o paradigmă mai amplă, și anume cea a unificării juridice. După cum în mod judicios se sublinia, Constituția din 1923 „a reprezentat o expresie elocventă și o măsură prioritară a unificării juridico-instituționale, alături de cea administrativă, judiciară, legislativă, a regimului profesiilor juridice și, nu în ultimul rând, prin jurisprudența și reflecțiile dezvoltate, cea în planul științei dreptului și culturii juridice”⁸.

3. Recursul în casație în dezbaterile premergătoare adoptării Constituției din 1923 și în dezbaterile din cadrul constituantei

În contextul dezbaterilor referitoare la noua reglementare constituțională, chestiunea recursului în casație apare menționată doar în treacăt, nefiind o problemă căreia să i se acorde o importanță deosebită. Pe bună dreptate, temele principale de analiză au vizat alte aspecte, ce aveau un impact mai puternic asupra reglementării relațiilor sociale. Cu toate acestea, tema recunoașterii unui *drept* constituțional de acces la recursul în casație nu a fost cu totul neglijată, astfel cum vom arăta în cele ce urmează.

Astfel, este cunoscut faptul că în perioada 1921-1922, Institutul Social Român⁹ a organizat o serie de dezbateri referitoare la viitoarea constituție a statului unitar – România Mare. Prelegerile susținute în acest cadru de ilustre personalități ale vieții publice românești au fost reunite într-un volum publicat sub egida institutului¹⁰. Subiectul referitor la puterea judecătorească a fost tratat de către Andrei Rădulescu.

⁵ A se vedea și Flavius A. Baias, Constantin Pintilie, *Dreptul românesc în Basarabia – înainte și după Marea Unire*, în *Analele Universității din București – Seria Drept (AUB)*, nr. 1/2021, pp. 171-198.

⁶ M. Balan, *Drept constituțional și instituții politice. Vol. 1. Teoria generală a statutului și a constituției. Constituția română în context european*, Hamangiu, București, 2015, pp. 228-234. A se vedea și următorul studiu, în special pentru o analiză aprofundată a proiectelor de constituție din epocă: B. Iancu, „*Strălucirea democrației ia ochii tuturor: Constituția din 1923 între proiecte și contexte*”, în *Dreptul* nr. 2/2023, pp. 9-26.

⁷ Pentru o prezentare generală a elaborării Constituției din 1923, a se vedea și C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, ed. 3, C.H. Beck, București, 2019, pp. 740-748.

⁸ M. Dușu, *Constituția din 1923: un punct culminant al afirmării constituționalismului în România*”, în *Studii și Cercetări Juridice – Serie Nouă*, nr. 1/2023, pp. 7-58, la p. 12.

⁹ Pentru o prezentare generală a activității Institutului Social Român, a se vedea materialul cu titlul *Institutul Social Român – 1921-1926*, Cultura Națională, București, 1926, disponibil în format electronic în baza de date a BCU Cluj, la următoarea adresă: <http://dspace.bcucluj.ro/handle/123456789/12448>.

¹⁰ Este vorba despre lucrarea *Noua Constituție a României și Nouile Constituții Europene*, publicată sub egida Institutului Social Român, Ed. Cultura Națională, București, 1922, citată în continuare, *brevitatis causa*, „Noua Constituție a României”.

Merită subliniat faptul că unele dintre ideile propuse de Andrei Rădulescu la acel moment sunt încă de actualitate, cum ar fi, de exemplu, necesitatea protejării independenței justiției¹¹. În trecut fie spus, temele abordate de Andrei Rădulescu arată că, în ceea ce privește organizarea sistemului judiciar, dezbaterile vremii puneau în discuție inclusiv aspecte precum localitatea în care Curtea de Casație să își aibă sediul¹² sau posibilitatea organizării unor secții corespunzătoare anumitor provincii.

Înscrierea în chiar textul constituției a dreptului de recurs nu a fost o întâmplare. Astfel, în prelegerea la care am făcut referire anterior, Andrei Rădulescu sublinia: „*O chestiune, care se mai pune, este dacă n-ar fi necesară să se înscrie în Constituție un text, în care să se prevadă că nu se poate suprima dreptul de recurs pentru exces de putere și incompetență, fiindcă în anii din urmă s-a văzut că puterea legiuitoare este tare dispusă să răpească cetățenilor dreptul de recurs. Desigur că acest drept trebuie respectat atât în interesul părților cât și al unității de jurisprudență. S-a observat, însă, că dacă toate afacerile de mică importanță ar merge, prin recurs, la Casație, aceasta n-ar mai putea judeca. Această stare s-ar remedia în parte prin organizarea unei modalități de alegere a recursului și de înlăturare a celor cu totul nefondate. S-a mai observat, apoi, că uneori interesul social cere să se termine judecata micilor afaceri mai repede și de aceea s-a suprimat recursul. Chestiune este susceptibilă de discuțiune și socotesc mai bine să nu se înscrie un text în această privință. Să lăsăm la înțelepciune legiuitorului, care sperăm că de aci înainte va lucra cu mai multă pregătire și nu se va mai grăbi să suprima dreptul de recurs*”¹³.

Motivul pentru care am preferat să cităm întregul paragraf din discursul renumitului jurist este actualitatea frapantă a problemelor care erau ridicate acum 100 de ani, în contextul pregătirii unor noi norme constituționale, cu privire la recursul în casație. După cum vom arăta mai jos, dar merită a fi subliniat și în acest context, constituentul din 1991 a optat să lase la aprecierea legiuitorului ordinar sistemul căilor de atac, adică a optat pentru soluția pe care Andrei Rădulescu o propunea pentru Constituția din 1923. În ceea ce privește recursul în casație, Noul Cod de procedură civilă a optat pentru introducerea unei proceduri de filtrare a recursurilor și pentru suprimarea acestei căi de atac în cazul cererilor a căror valoare se situa sub un anumit prag, ambele soluții fiind constatate ca fiind

¹¹ Andrei Rădulescu propunea introducerea în textul viitoarei constituții a unei norme prin care să se statueze că „*nimeni nu poate interveni, în niciun mod, în administrarea justiției*”. A se vedea A. Rădulescu în *Noua Constituție a României*, p. 199.

¹² Problema locului în care Curtea de Casație să aibă sediul mai fusese ridicată și cu ocazia înființării Curții de Casație în 1861 sau în contextul adoptării Constituției din 1866. În acest sens, a se vedea, A. Rădulescu, *Cercetări privitoare la înființarea Curții de Casație în România*, Academia Română, Memoriile secțiunii istorice, Seria III, Tomul XIV, Mem. 9, Monitorul Oficial și Imprimeriile Statutului, București, 1933, *passim*, lucrare citată în continuare, *brevitatis causa*, „Cercetări privitoare la înființarea Curții de Casație în România”.

¹³ A. Rădulescu în *Noua Constituție a României*, pp. 206-207.

neconstituționale de către Curtea Constituțională¹⁴. Observațiile făcute de Andrei Rădulescu acum un secol par să susțină ideea că recunoașterea unei veritabil *drept* la recurs în casație prin chiar legea fundamentală ar fi putut fi motivată de tendința legiuitorului ordinar de a limita accesul la această cale de atac, în perioada anterioară pregătirii Constituției din 1923.

Câteva informații utile prezentului demers se pot regăsi în lucrările premergătoare dezbaterilor parlamentare. Astfel, pentru pregătirea proiectului constituției, a fost creată o „*Comisiune constituțională mixtă*”, compusă din senatori și deputați, sarcina redactării raportului acestei comisii revenindu-i senatorului și profesorului Constantin Dissescu¹⁵. În raportul prezentat celor două Camere ale Parlamentului, Constantin Dissescu menționa următoarele: „*Dreptul de recurs în casație este de ordin constituțional. De ce această nouă dispozițiune? Recursul în casație este și el o urmare a egalității de drept față cu puterea judecătorească și o garanție a justei aplicări a legii la faptele unui proces. Această cale de control a judecăților nu poate fi admisă în unele procese și negată în altele. Legea excepționată din 16 Decembrie 1916 dela Iași a suprimat recursul în casație în unele procese dintre românii și străinii inamici. S-a omis a se revizui această lege după încheierea păcii, așa că în lipsa unei legi interpretative instanțele judecătorești și Înalta Curte refuză dreptul la recurs în casație și în timp de pace*”¹⁶. Explicația oferită în raport cu privire la necesitatea reglementării un drept constituțional la recurs în casație pare să fie mai degrabă legată de o problemă punctuală, argumentul principal invocat fiind acela al netemeinicii suprimării recursului în casație în anumite categorii de procese.

Mergând mai departe, dezbaterile parlamentare care au avut loc pe marginea articolului 103 din Constituția din 1923 ne arată că preocuparea principală nu a fost rangul constituțional al recursului în casație, ci problema controlului constituționalității legilor¹⁷. Recunoscut pe cale jurisprudențială în 1912 în celebra „*afacere a tramvaielor*”¹⁸, controlul de constituționalitate a legilor a primit o reglementare expresă prin art. 103 din Constituția din 1923¹⁹. Noutatea majoră adusă de Constituția din 1923 în

¹⁴ Prin Decizia nr. 839/2015, M. Of. nr. 69 din 1 februarie 2016, Curtea Constituțională a constatat neconstituționalitatea dispozițiilor legale care permiteau respingerea recursului ca „*vădit nefondat*”, în procedura de filtru, de către Înalta Curte de Casație și Justiție. Prin dec. nr. 369/2017, M. Of. nr. 582 din 20 iulie 2017, a constatat neconstituționalitatea suprimării căii de atac a recursului în funcție de criteriul valorii al obiectului cererii. Pentru o analiză critică a soluțiilor Curții Constituționale pronunțate în materia recursului în casație, a se vedea M. Nicolae, *Teoria recursului în casație*, Ed. Solomon, București, 2022, pp. 252-290.

¹⁵ A se vedea lucrarea Adunările Naționale Constituante din 1922 – Comisiunea Constituțională Mixtă – *Proiectul Constituțiunii*, Imprimeria Statului, București, 1923, citată în continuare, *brevitatis causa*, „Proiectul Constituțiunii”.

¹⁶ Proiectul Constituțiunii, p. 60.

¹⁷ Dezbaterile parlamentare au fost consultate în lucrarea A. Lascarov-Moldovanu, S.D. Ionescu, *Constituțiunea României din 1923 – Adnotată cu desbateri parlamentare și jurisprudențe*, Editura Tipografiei „Curierul Judiciar”, București, 1925, citată în continuare, *brevitatis causa*, *Constituțiunea României din 1923*.

¹⁸ A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. 15, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 74-75.

¹⁹ Pentru o succintă prezentare a evoluției controlului constituționalității legilor a se vedea C. Ionescu, *155 de ani de control al constituționalității legilor în România* (editorial), în *Curierul judiciar*, nr. 12/2013, pp. 663-668.

această chestiune a fost implementarea unui sistem centralizat de control, în sensul că, dacă înainte de 1923, orice instanță avea îndreptățirea să analizeze compatibilitatea unei legi cu constituția în circumstanțele cauzei deduse judecării, prin Constituția din 1923 i s-a recunoscut numai Curții de Casație (în secții unite) competența de a „judeca constituționalitatea legilor și a declara inaplicabile pe acelea cari sunt contrarii Constituțiunii”²⁰. Efectele constatării neconstituționalității unei legi urmau să se producă numai în cauza în care s-a ridicat problema de constituționalitate, fără ca hotărârea Curții de Casație să poate produce efecte *erga omnes*. Deși rămasă în minoritate, în tabăra celor care au susținut introducerea unei reglementări care să permită oricărei instanțe să verifice constituționalitatea legilor s-au aflat voci puternice, precum cele ale lui Andrei Rădulescu²¹ sau Constantin Dissescu²².

În dezbaterile de la Senat a fost justificată noua reglementare cu privire la recursul în casație prin aceea că „*Principiul egalității civile cere ca orice împrișinat să aibă dreptul la controlul aplicării legilor de instanțele de judecată*”²³. Se poate observa că, cel puțin dintr-o anumită perspectivă, necesitatea recunoașterii unui drept la recurs în casație este argumentată prin intermediul principiului *egalității*. Această explicație capătă un anumit fundament atât timp cât sunt luate în considerare explicațiile oferite de Andrei Rădulescu în dezbaterile premergătoare adoptării Legii fundamentale, explicații prin care se arăta tendința legiuitorului ordinar de a limita sfera situațiilor în care părților le era deschisă calea recursului în casație. Altminteri, este destul de dificil de justificat introducerea în chiar textul legii fundamentale a dreptului la recurs în casație *numai* prin intermediul principiului *egalității*. Și alți autori din epocă confirmă faptul că ridicarea recursului în casație la rang constituțional s-a impus „*pentru a se pune capăt sistemului abuziv, de a suprima, într-o mulțime de legi speciale, dreptul de recurs, fie pentru o mai mare celeritate, fie pentru alte motive, mai puțin demne de mărturisit*”²⁴.

În condițiile în care problemele referitoare la controlul constituționalității legilor au captat întreaga energie a dezbaterilor parlamentare²⁵, numai tânărul pe atunci deputat Vespasian Pella a ridicat problema reglementării recursului în casație: „*(...) ultimul aliniat al art. 103 are o importanță cu totul deosebită. De acum înainte legiuitorul ordinar nu mai poate suprima dreptul de recurs, drept care*

²⁰ Art. 103 alin. (1) din Constituția din 1923.

²¹ A. Rădulescu în *Noua Constituție a României*, p. 203: „*Cred că trebuie lăsat judecătorului de oricare treaptă dreptul de a discuta și hotărî asupra constituționalității legilor*”.

²² Proiectul Constituțiunii, p. VII.

²³ *Constituțiunea României din 1923*, p. 383-384.

²⁴ I. Strambulescu, *Principii de Drept Constituțional – Explicarea principiilor puse de noua Constituție*, Cartea Românească, București, 1924, p. 173.

²⁵ Cel mai dezbătută problemă a fost legată de limitarea efectuării controlului constituționalității legilor numai de către Curtea de casație. Profesorul Constantin Dissescu a luat cuvântul în Senat, argumentând în favoarea efectuării controlului constituționalității legilor de către toate instanțele judecătorești, iar nu numai de către Curtea de Casație (a se vedea *Constituțiunea României din 1923*, p. 389 și urm.). Întrerupt fiind de către colegi, profesorul Constantin Dissescu a furnizat o replică anecdotică: „La calmul raționamentului meu, orice violență îi mărește autoritatea”.

constituie o garanție puternică împotriva diferitelor violări ce s-a aduce textelor legii de către instanțele judecătorești²⁶. Totodată, Vespasian Pella atrăgea atenția asupra faptului că maniera de redactare a textelor lasă loc unor multiple interpretări, răspunsul la această problemă fiind dat de Ion Theodor Florescu, ministrul justiției: „(...) orice recurs este de drept constituțional, prin urmare și acela care se face la tribunal. Aici nu este vorba de casație, ci este vorba de casare și știți bine că și astăzi tribunalele sunt instanțe de casare (...) Pentru o mai mare garanție s-a pus această dispoziție care nu mai permite a se răpi dreptul de recurs prin vreo lege specială”²⁷. În același sens, raportorul N.D. Chirculescu a precizat că formularea „recurs în casație” nu determină instanța, ci „numai natura actului de procedură”²⁸. Se poate lesne observa că dezbateră parlamentară a plecat de la premisa că recursul în casație nu era și nu urma a fi nici ulterior soluționat doar de către Curtea de Casație, ci și de alte instanțe, iar textul constituțional consfințea doar dreptul la calea de atac, iar nu și dreptul ca această cale de atac să fie soluționată de Curtea de Casație.

De asemenea, o problemă interesantă, care s-a ridicat în dezbateră parlamentară purtată între Vespasian Pella și Theodor Florescu, ținea de modalitatea de aplicare în timp a dispozițiilor art. 103 din Constituția din 1923. Poziția ministrului justiției a fost aceea că, dacă partea se mai află în termen pentru a face recurs, dispoziția constituțională va fi aplicabilă²⁹. Soluția pare să fi fost confirmată și de practica ulterioară a Curții de Casație³⁰.

În doctrina vremii, o altă explicație cu privire la motivele reglementării dreptului la recurs în casație în Constituția din 1923 ne este oferită de profesorul Paul Negulescu, și anume „asigurarea domniei legalității”³¹. Reputatul profesor aprecia că norma constituțională impune legiuitorului să stabilească și care va fi instanța de casare, iar în cazul „când legiuitorul nu a organizat față de o anumită autoritate jurisdicțională o instanță de casare, recursul se face înainte Curții de casație, instanță de drept comun în materie de casare”³².

Nu în ultimul rând, merită a fi subliniat faptul că, la puțin timp după intrarea în vigoare a Constituției din 1923, magistrații Curții de Casație își exprimau temerile cu privire la impactul pe care îl va avea implementarea noii norme constituționale. Astfel, în discursul ținut la deschiderea anului judecătorec 1924, prim-președintele Curții de Casație, Gh. Buzdugan, sublinia că extinderea dreptului de recurs, ca

²⁶ *Constituțiunea României din 1923*, pp. 396-397.

²⁷ *Idem*, pp. 399-400.

²⁸ *Idem*, p. 404.

²⁹ *Idem*, p. 400.

³⁰ Într-o decizie de speță citată în *Constituțiunea României din 1923*, p. 405, Curtea de Casație a reținut următoarele: „Dispoziția din art. 103 din noua Constituțiune după care recursul la Curtea de casație este declarat de ordin constituțional, nu se poate aplica în trecut la hotărârile judecătorești, pronunțate în baza unei legi care nu prevede dreptul de recurs, decât dacă acele hotărârri nu erau încă definitive în momentul promulării noii Constituțiuni” – Cas. II, 1281 din 923, Jurisprudența Română 1923, pag. 445, nr. 416.

³¹ P. Negulescu, *Curs de drept constituțional român ținut la Universitatea din București*, editat de Alex. Th. Doicescu, București, 1927, p. 469.

³² *Ibidem*, p. 470.

urmare a dispozițiilor din Constituția din 1923, va îngreuna și mai mult activitatea instanței. În plus, se susținea că „(...) *disproporția între recursurile admise și cele respinse este atât de covârșitoare încât apare învederat tendința justițiabililor de a se folosi de calea extraordinară a recursului întocmai ca de o cale ordinară de atac*”³³.

Fără a absolutiza această constatare, se pare că reglementarea unui drept constituțional la recurs în casație a fost o soluție inovativă a constituantului din 1923, față de constituțiile europene ale vremii care nu cuprindeau o asemenea reglementare.

4. Recursul în casație în reglementarea Legii Curții de Casație din 1925

Dacă norma constituțională prevedea doar faptul că dreptul la recurs în casație este de ordin constituțional, a revenit legiuitorului ordinar sarcina de amenaja cadrul specific de reglementare al acestei căi de atac. Se impune a fi precizat faptul că, în România, recursul în casație a fost recunoscut în materie civilă încă de la înființarea Curții de Casație în anul 1861³⁴.

În acest context, se impune precizarea că, la scurt timp după adoptarea Constituției din 1923, unificarea în materie judiciară avea să fie realizată prin *Legea de organizare judecătorească* din 1924³⁵. Legea constituia un act normativ complex ce reglementa atât aspectele specifice organizării judiciare, cât și statutul magistraților, aspecte referitoare la competența instanțelor, Consiliul Superior la Magistraturii etc. Adoptarea Legii de organizare judecătorească a născut aprinse dezbateri publice și, de altfel, a fost modificată de numeroase ori în primii ani care au urmat adoptării sale³⁶. Legea pentru organizarea judecătorească din 1924 utiliza alternativ denumirea de *Înalta Curte de Casație și Justiție*, respectiv *Curtea de Casație*. Conform art. 43 din această lege, funcționarea Curții de Casație era rezervată unei legi speciale.

În expunerea de motive a Legii Curții de Casație din 1925, ministrul justiției sublinia că modificarea „*legii organice a Înaltei Curți de casație și justiție*” este

³³ Expunerea de motive a Legii Curții de Casație din 1925 a fost consultată în lucrarea Biblioteca Legilor Uzuale Annotate, Vol. 3., *Legea Curții de Casație* (și alte legi), Institutul de Arte Grafice și Editură „Curierul Judiciar” S.A., București, 1926, p. 33-34. Citarea va fi făcută în continuare, *brevitatis causa*, „Expunerea de motive a Legii Curții de Casație din 1925”.

³⁴ Conform *Legii din 24 ianuarie 1861 pentru înființarea Curții de Casație și de Justiție*. Legea a fost promulgată prin Decretul Domnesc nr. 1 din 12 ianuarie 1861, publicată în M. Of. al Moldovei nr. 88 din 29 ianuarie 1861 și în cel al Țării Românești nr. 18 din 24 ianuarie 1861; a se vedea și Fl. Baias, D. Gruia Dufaut, *La technique de cassation; le modèle roumain*, în „Cour de cassation: Hiatoire et Patrimoine. La cassation: genèse, évolution, méthode et diffusion d'une technique singulière”, sub direcția Jean Barthélémy, Louis Boré, Philippe Galanopoulos și Xavier Prétot, Dalloz, Paris, 2023, pp. 129-131.

³⁵ Adoptată de Adunarea deputaților în ședința din 11 iunie 1924 și de Senat în ședința din 24 iunie 1924, promulgată prin Decretul Regal nr. 2110 din 25 iunie 1924 și publicată în M. Of. nr. 136 din 26 iunie 1924.

³⁶ Pentru o analiză a Legii de organizare judecătorească din anul 1924 a se vedea Nicolae-Cristian Ursulescu, *Organizarea judecătorească din România între anii 1918 și 1938*, Casa Editorială Demiurg, Iași, 2012, pp. 119-152.

impusă, printre alte motive, și de faptul că declararea dreptului de recurs în casație de ordin constituțional va conduce la creșterea numărului de recursuri³⁷. Pe lângă această observație generală, modificarea era necesară și pentru punerea în acord a regulilor de procedură cu noua normă constituțională; de exemplu, înainte de adoptarea Constituției din 1923, acțiunile de contencios administrativ erau în competența Curții de Casație; în condițiile art. 103 din Constituția din 1923, în competența Curții de Casație au rămas doar *recursurile* în materia contenciosului administrativ³⁸.

Intrată în vigoare la 1 ianuarie 1926, Legea Curții de Casație din 1925³⁹ statua că: „În cauzele de drept privat Curtea funcționează ca Curte de casație” (art. 23) și recunoștea „competința generală a acestei Curți ca instanță de recurs” (art. 2), astfel că, de principiu, Curtea de Casație avea să soluționeze toate recursurile în casație, mai puțin cele pentru care, prin lege, se stabilea că soluționarea căii de atac intră în competența unei alte instanțe.

Motivele de casare erau reglementate în art. 30 din Legea Curții de Casație din 1925 și pot fi, pe scurt, menționate astfel: 1) încălcarea normelor cu privire la numărul de judecători; 2) pronunțarea hotărârii de către alți judecători decât cei care au participat la judecarea fondului; 3) instanța a fost compusă din judecători care nu îndeplineau condițiile impuse de lege; 4) o ipoteză specifică pentru imposibilitatea punerii în executare a unei hotărâri; 5) când hotărârea nu cuprindea temeiul de drept sau când se întemeia pe dispoziții „cu totul străine de firea pricinii”, ori când se omitea de către instanță pronunțarea asupra „unui mijloc de apărare esențial în cauză”; 6) când instanța a făcut o „rea aplicațiune a legii, ori a călcat formele de procedură esențiale pentru validitatea hotărârilor judecătorești”; 7) când instanța și-a depășit competența sau a „săvârșit un exces de putere în sensul că au trecut în atribuțiunile altei puteri constituite în Stat”; 8) al optulea motiv de casare viza de situația în care se formula recurs pentru motivul că instanța a interpretat în mod greșit un contract, situație în care recursul putea fi formulat numai dacă „interpretarea dată prin acea hotărâre ar schimba însăși natura convențiunii, sau i-ar denatura înțelesul clar și vădit neîndoielnic”; 9) când instanța a comis „o eroare grosieră de fapt sau un exces de putere”.

Se poate lesne observa că motivele de casare prevăzute în art. 30 din Legea Curții de Casație din 1925 permiteau o analiză foarte largă a legalității hotărârii atacate cu recurs în casație. Demnă de subliniat, căci ușor atipică pentru o cale de atac care, tradițional, avea ca scop verificarea legalității hotărârii judecătorești, este prezența motivului de casare de la punctul 9), motiv care permitea instanței de casare să caseze hotărârea inclusiv pentru „eroarea grosieră de fapt”.

³⁷ Biblioteca Legilor Uzuale Adnotate, Vol. 3., *Legea Curții de Casație* (și alte legi), Institutul de Arte Grafice și Editură „Curierul Judiciar” S.A., București, 1926, p. 31.

³⁸ *Idem*, p. 47.

³⁹ A se vedea și Fl. Baias, D. Gruia Dufaut, *op. cit.*, pp. 134-136.

Numeroase aspecte de procedură ale recursului în casație erau reglementate tot în Legea Curții de Casație din 1925, de exemplu: a) termenul general pentru formularea cererii de recurs în materia civilă și comercială era de o lună de la comunicarea hotărârii (art. 33)⁴⁰; cerințele de motivare ale recursului (art. 36); aspectele referitoare la obligațiile administrative ale instanței (art. 39 și următoarele). De asemenea, legea stabilea ca regulă generală casarea cu trimitere spre rejudecare (art. 52), însă prevedea și situații de excepție în care Curtea de casație se pronunța asupra fondului (art. 53), această ultimă ipoteză intervenind, de regulă, atunci când nu existau dubii asupra faptelor sau nu se impunea „aprecierea lor deosebită”. Din Expunerea de motive a Legii Curții de Casație din 1925 reiese că posibilitatea reținerii cauzei spre rejudecare era susținută de prim-președintele Curții de Casație de la acea vreme, care sublinia că, procedând în acest fel, „*Curtea nu se abate dela misiunea sa de a fi instanța supremă a dreptului, păzitoare a legalității și a menținerii unității de jurisprudență, căci tocmai în acest scop ea examinează în prim loc și în principal temeinicia motivelor de recurs*”⁴¹. În plus, tot în „Expunerea de motive” a Legii Curții de Casație din 1925, ministrul justiției sublinia că soluția din această lege ar reprezenta un sistem intermediar între cel aplicat în Vechiul Regat, în care casarea se face în principiu cu trimitere, și sistemul din Ardeal și Bucovina, „*potrivit căroră Casația îndeplinește rolul unei a 3-a instanțe de fond, judecând în totdeauna fără trimitere*”⁴².

În fine, legea mai prevedea că „deciziunile Curții de Casație asupra punctelor de drept soluționate sunt obligatorii pentru instanța de fond” (art. 54), iar nerespectarea deciziilor instanței de recurs atrăgea răspunderea disciplinară a judecătorului. Obligatorivitatea dezlegărilor date de Curtea de Casație era o dispoziție nou introdusă în reglementarea recursului în casație și care a fost inspirată din legislația aplicabilă în Ardeal și Bucovina⁴³. Astfel, anterior Legii Curții de Casație din 1925, sistemul aplicabil era următorul: după casare, instanța de rejudecare, nu era legată de dezlegarea dată de Curtea de Casație „*în sensul că nu este obligată a se supune soluției dată, cu toată autoritatea morală a unei asemenea deciziuni. Dacă instanța aceasta judecă la fel cu instanța cărei hotărâre fusese casară, și pe aceleași motive, atunci casație judecă a doua oară în secții unită, adică toate secțiile curții reunite; și această ultimă decizie leagă pe instanța, la care se va trimite din nou judecata afacerii*”⁴⁴.

⁴⁰ Din Expunerea de motive a Legii Curții de Casație din 1925 (p. 37, extras din discursul lui Gh. Buzdugan) rezultă că, anterior uniformizării termenului de recurs, se aplicau termene diferite în funcție zona geografică: „*Este incontestabil că se impune fixarea unui termen unic pentru introducerea recursurilor din întreaga țară, luându-se în acest scop, o justă mijlocie între termenele de 15 și 14 zile ale procedurilor din Ardeal și Bucovina, de o parte și termenul de 2 luni din legea acestei Curți (...). Un termen de o lună pentru recursurile în materia civilă și comercială este, credem suficient...*”.

⁴¹ Expunerea de motive a Legii Curții de Casație din 1925, p. 40.

⁴² *Idem*, p. 52.

⁴³ Astfel cum rezultă din *Raportul* întocmit la Senat, în procedura pentru adoptarea Legii Curții de Casație din 1925, studiat în Expunerea de motive a Legii Curții de Casație din 1925, p. 63.

⁴⁴ I. Strambulescu, *op. cit.*, p. 166.

5. Recursul în interesul legii și recursul în anulare

Pe lângă o reglementare detaliată a procedurii pentru realizarea controlului constituționalității legilor cuprinsă în art. 29 din Legea Curții de Casație din 1925, reglementare ce avea rolul de a crea cadrul procesual pentru realizarea noii competențe acordate Curții de Casație prin Constituția din 1923, legea mai stabilea și alte două tipuri de recurs.

Art. 21 din Legea Curții de Casație din 1925 reglementa o formă de recurs extraordinar menit să asigure unitatea de interpretare a legii (*recurs în interesul legii*). Astfel, Ministerul public, direct sau „luând înțelegere cu ministrul justiției” putea ataca o hotărâre „pentru rea interpretare a legii”, după expirarea termenului de recurs, „însă numai interesul legii”. Norma stipula în mod clar că decizia de care „nu va avea nici un efect față de părți”. În literatura de specialitate, acest tip de recurs a mai fost numit și „recurs doctrinar”, căci nu producea efecte concrete față de părți, dar avea rolul de a opri perpetuarea unei linii jurisprudențiale eronate⁴⁵. Un mecanism asemănător fusese reglementat și în art. 11 din Legea din 24 ianuarie 1861 pentru înființarea Curții de Casație și de Justiție.

Art. 22 din Legea Curții de Casație din 1925 reglementa o formă de recurs în *anulare*, instrument preluat, cu mici modificări, din art. 38 al Legii din 24 ianuarie 1861 pentru înființarea Curții de Casație și de Justiție. Ministerul justiției fie direct, fie prin intermediul procurorului general al Curții de casație putea „denunța Curții de Casație orice hotărâre și orice act prin care judecătorii și-ar fi însușit atribuțiuni pentru competența lor și ar fi comis vreun exces de putere sau delikte relative la instrucțiunea lor”. S-a apreciat în literatura de specialitate că acest tip de recurs tinde la sancționarea încălcării principiului separației puterilor în stat⁴⁶. Subliniem că într-o lucrare recentă s-a arătat că, în cazul acestui tip de recurs, hotărârea atacată nu trebuia să fie definitivă, putea fi introdus oricând, producea efecte erga omnes și nu producea efecte în raport cu litigiul⁴⁷.

6. Recursul în casație – între interesele dreptului și interesele particularilor

Într-o recentă și vastă lucrare dedicată teoriei recursului în casație, se sublinia că, în epoca contemporană, recursul în casație și instanța de casație răspund la două funcții principale: „(...) *funcția de protecție a dreptului obiectiv (tutela ius constitutionis)*, *pe de-o parte, și cea de protecție a drepturilor subiective civile și intereselor legitime ale justițiabililor (tutela ius litigatoris)*, *pe de altă parte, cu mențiunea că, deși între aceste funcții există o strânsă legătură, funcția publică a recursului în casație este cea esențială și specifică doar acestuia (b), neputându-se vorbi*

⁴⁵ M. Nicolae, *op. cit.*, p. 43, nota de subsol nr. 70.

⁴⁶ *Idem*, p. 40.

⁴⁷ M.-C. Cerceș, *Rolul Curții de Casație în unificarea jurisprudenței în materie civilă după Marea Unire*, în Revista Themis, editată de Institutul Național al Magistraturii, nr. 2/2018, p. 173.

*de recurs în casație atunci când el nu urmărește să asigure unitatea dreptului național, ceea ce înseamnă că cea de-a doua funcție de apărare a drepturilor și intereselor legitime ale părților litigante nu poate avea decât un rol secundar și complementar (c)*⁴⁸. În același sens, s-a subliniat în doctrină că „funcțiunea recursului transcende însă interesului particular; scopul căilor de atac de natura recursului este asigurarea unui cadru juridic coerent și unitar, printr-o interpretare și aplicare uniformă a legii, ca și prin dezvoltarea (concretizarea, adaptarea) pe cale pretoriană a dreptului în vigoare”⁴⁹.

În acest context, ne punem întrebarea căreia dintre cele două funcții evidențiate în literatura de specialitate i-ar putea corespunde o recunoașterea la nivel constituțional a unui *drept* la recurs în casație prin Constituția din 1923?

Dacă observăm dezbaterile din adunarea constituantă prezentate anterior, se pare că rațiunea avută în vedere legiuitorului constituant din 1923 a fost mai degrabă înclinată spre necesitatea protejării intereselor individuale: *pe de o parte*, noua normă constituțională a fost justificată și prin necesitatea de a stopa tendința legiuitorului ordinar de a suprima calea de atac a recursului; *pe de altă parte*, în condițiile în care, ministrul justiției de la vremea respectivă sublinia că, prin noua normă constituțională, nu se va recunoaște un *acces* la Curtea de Casație, ci un *acces la recursul în casație* (*i.e.*, la instrument), funcția de protecție a dreptului obiectiv pare să nu fi fost principala rațiune. Cu alte cuvinte, funcția regulatoare a recursului în casație, cea prin care se tinde spre unificarea jurisprudenței, nu se poate înfăptui decât prin intermediul hotărârilor pronunțate de instanța supremă⁵⁰. Desigur, această afirmație poate cunoaște unele nuanțări, de exemplu, o unificare realizată printr-o jurisprudență constantă a unei curți de apel, însă *unitatea de jurisprudență* se impune a fi asigurată la nivel național.

Două observații sunt necesare în acest context.

Prima, ține de chiar rațiunea înființării Curții de Casație române. Astfel, într-o comunicare referitoare la înființarea Curții de Casație în România, susținută de Andrei Rădulescu în anul 1933, regăsim câteva elemente din care rezultă scopul pentru a fost înființată Curtea de Casație, în 1861; în raportul care va sta la baza viitoare legi a Curții de Casație și care a fost pregătit de către profesorul Constantin Bosianu se arată că rolul casației nu este a crea o „*a-3-a treaptă judecătorească*”, ci „*Scopul principal al Curții de Casație este a priveghea ca legea să fie observată în litera și spiritul ei și de a opri jurisprudența, că nu sub influența teoriilor de ecuitate să distribuie dreptatea într-un sens cu totul străin de cugetul și voința legiuitorului. Uniformitatea jurisprudenței, bazată pe spiritul legii și regularitatea procedurii, sunt scopul esențial al Curții de Casație. Ideea creației Curții de Casație este o consecvență a unității de legislație; fără un tribunal înalt, care prin autoritatea*

⁴⁸ M. Nicolae, *op. cit.*, p. 129.

⁴⁹ Gh.-L. Zidaru, P. Pop, *Drept procesual civil. Procedura în fața primei instanțe și în căile de atac*, Solomon, București, 2020, p. 486.

⁵⁰ A se vedea și M. Nicolae, *op. cit.*, pp. 176-178.

*și luminile sale să rechiame neîncetat jurisprudența la spiritul legii, unitatea de legislație ar fi iluzorie. Alături cu legea pozitivă s-ar naște în jurisprudența tribunalelor o lege nouă, străină principiilor legislației scrise; norma, ce regulează interesele private ale cetățenilor, ar fi variantă și incertă*⁵¹.

A doua observație care trebuie făcute este aceea că, în sistemul instituit prin Legea Curții de Casație din 1925, astfel cum rezultă din primele două alineate ale legii, Curtea de Casație este instanța de drept comun pentru judecarea recursurilor; numai printr-o excepție de la această regulă, excepție care trebuie să fie stabilită expres prin lege, o altă instanță ar fi avut competența de a soluționa un recurs în casație.

Dacă asigurarea unității de jurisprudență a fost rațiunea inițială a Curții de Casație, se poate observa că, în 1923, funcțiile pe care le realiza Înalta Curte erau mult mai complexe: *pe de o parte*, Înaltei Curți îi revenea sarcina de a asigura aplicarea și interpretarea unitară a legii, prin intermediul recursului în casație, și, *pe de altă parte*, Înaltei Curți îi revenea misiunea de a realiza controlul de constituționalitate. Departe de a fi ireconciliabile, cele două funcții se sprijină reciproc; desigur, se poate ridica legitima întrebare, dacă nu cumva, cumulând ambele funcții (*i.e.*, interpretarea și aplicarea unitară a legii, precum și controlul de constituționalitate), Curtea de Casație nu ajungea să dețină prea multe pârghii prin care să moduleze voința legiuitorului. Merită precizat în acest context că, în perioada anterioară adoptării Constituției din 1923, Andrei Rădulescu critica reticenta instanțelor de a efectua controlul constituționalității legilor: „Astfel dar, este stabilit la noi că puterea judecătorească este în drept să înlăture orice lege, orice dispozițiune care ar fi neconstituțională. Este un principiu foarte înalt, pentru dreptul public, o garanție solidă față de abuzurile puterii legiuitoare. Afirmarea acestui drept face onoare jurisprudenței române. Este de regretat numai că instanțele nu l-au aplicat cu toată tăria necesară⁵². Nu dorim să punem sub semnul întrebării observația făcută de Andrei Rădulescu, însă nu putem să nu observăm că, cel puțin la nivelul Curții de Casație, mecanismul controlului de constituționalitate era puternic articulat: de exemplu, într-o hotărâre din 1921, după ce a subliniat că „în regimul nostru constituțional, legiuitorul nu este omnipotent, ci este legat de constituție, pe care nu o poate schimba nici nu poate deroga de la ea, prin urmare nu poate face legi prin care să ridice drepturilor garantate de Constituție”, Curtea de Casație a constatat că dreptul de proprietate de proprietate are rang constituțional, dar este susceptibil de limite și a realizat o analiză care se apropie de testul de proporționalitate făcut de o jurisdicție constituțională din vremurile noastre⁵³.

⁵¹ Raportul prezentat în data de 17 iunie 1860, în cadrul adunării de la București, de către profesorul Constantin Bosianu, astfel cum a fost citat în lucrarea A. Rădulescu, *Cercetări privitoare la înființarea Curții de Casație în România*, cit. supra, p. 8/234.

⁵² A. Rădulescu în *Noua Constituție a României*, p. 200.

⁵³ A se vedea *Deciziunea nr. 2 din 2 iunie 1921* citată în lucrarea R.A. Popa, *Înalta Curte de Casație și Justiție 1918-2018 – un secol în asigurarea unei practice judiciare unitare*, Ed. C.H. Beck, București, 2018, pp. 46-47.

Dacă, astfel cum arăta profesorul Marian Nicolae, rolul inițial al casației franceze – sursă de inspirație și pentru casația română – era acela de a asigura respectarea și corecta aplicare a legii de către judecători pentru că *legea* trebuia protejată, privind în ansamblu Înalta Curte de Casație și Justiție în 1923 se poate conchide că a existat o tendință spre întărirea puterii judecătorești în arhitectura statală: recunoașterea unui *drept* constituțional la recursul în casație a creat premisele pentru ca un număr mai ridicat de cauze să ajungă să fie soluționate de Înalta Curte de Casație și Justiție, sprijinind (cel puțin teoretic) asigurarea unității de jurisprudență și impulsionând inclusiv protecția intereselor individuale; la acestea se adaugă competența de efectuare a controlului de constituționalitate, astfel că, din perspectiva Constituției din 1923, rolul Înaltei Curți de Casație și Justiție apare ca fiind acela de asigurare a *unității și conformității* legii.

7. Câteva observații privind căile de atac în Constituția din 1991, astfel cum a fost revizuită în anul 2003

Constituția actuală statuează în mod expres, în art. 126 alin. (3), că rolul constituțional al Înaltei Curți de Casație și Justiție este de a *asigura* interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești și lasă la apreciere legiuitorului ordinar reglementarea regimului juridic al căilor de atac: conform art. 129 din Constituția României, „*Împotriva hotărârilor judecătorești, părțile interesate și Ministerul Public pot exercita căile de atac, în condițiile legii*”.

Dispozițiile art. 129 din Constituția României nu au suscitat în Adunarea Constituantă decât succinte dezbateri cu privire la formularea textului normei.⁵⁴ După cum arăta profesorul Viorel Mihai Ciobanu, „*prin lege se vor stabili căile de atac și condițiile în care se exercită, astfel încât Constituția nu proclamă ca principiu constituțional principiul dublului grad de jurisdicție (...) nici apelul și nici recursul nu sunt de ordin constituțional*”⁵⁵. Consecința acceptării acestei interpretări a textului constituțional este aceea că legiuitorul ar putea suprima atât apelul, cât și recursul. Această interpretare, deși confirmată cu foarte mici nuanțe de jurisprudența Curții Constituționale, ni se pare ca fiind excesivă. Fără a intra în acest context în mai multe detalii, apreciem că, de vreme de Constituția stabilește că *părțile pot exercita căile de atac*, se deduce că cel puțin o cale de atac ar trebui să existe, astfel încât să nu se ajungă în situația în care o hotărâre judecătorească nu mai este supusă niciunei minime forme de control. Din păcate, jurisprudența Curții Constituționale cu privire la art. 129 din Constituție este oscilantă. Astfel, prin dec. nr. 500/2012, Curtea Constituțională a statuat că eliminarea singurei căi de atac (*i.e.*, recursul) în materie contravențională contravine

⁵⁴ A se vedea M. Of. nr. 36 din 14 noiembrie 1991, Ședința Adunării Constituante din 12 noiembrie 1991 (stenograma), p. 20.

⁵⁵ V.M. Ciobanu, comentariul art. 129 din Constituție în lucrarea I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României – comentariu pe articole*, ed. I, Ed. C.H Beck, București, 2008, p. 1247.

prevederilor art. 129 din Constituție, raportat la liberul acces la justiție. Ulterior, Curtea Constituțională și-a modelat jurisprudența, explicând că, de fapt, soluțiile de admitere în admitere în cazurile în care nu era disponibilă nicio cale de atac „*au avut în vedere contextul special configurat dintr-o serie de elemente specifice (iar în acele cauze) Curtea a efectuat testul de proporționalitate pentru a determina dacă măsura eliminării căii de atac era necesară, justificată de un scop legitim și proporțională cu acest scop*”⁵⁶. Recent, Curtea Constituțională a reiterat că eliminarea singurei căi de atac în materie contravențională, în funcție de pragul valorii al amenzi aplicate, contravine dreptului la un proces echitabil⁵⁷. În același timp, Curtea Constituțională a statuat că suprimarea singurei căi de atac specifice contenciosului administrativ (*i.e.*, recursul) în cazul litigiilor având ca obiect anularea unor acte ale autorității de supraveghere în materia protecției datelor nu contravine dispozițiilor constituționale⁵⁸.

În ceea ce privește recursul (în materie civilă, *lato sensu*), Curtea Constituțională a subliniat că acesta este o cale de atac extraordinară, prin care se urmărește examinarea conformității hotărârii atacate cu regulile de drept, și competența de soluționare a recursurilor aparține, în principiu, Înaltei Curți de Casație și Justiție, având în vedere rolul constituțional al acestei instanțe (*interpretarea și aplicarea unitară a legii*)⁵⁹. Dacă intervenția Curții Constituționale asupra regimului juridic al recursului în materie civilă a fost puternic criticată în doctrină⁶⁰, nu mai puțin adevărat este faptul că această reconfigurare a cadrului normativ al recursului – impulsionată de Curtea Constituțională și implementată de legiuitor prin Legea nr. 310/2018⁶¹ – tinde să transforme recursul într-o cale de atac care se depărtează de la funcția sa regulatoare.

8. Concluzii

Justificată prin necesitatea opririi excesului legiuitorului ordinar de suprima calea de atac a recursului în casație, pentru asigurarea „*egalității*”, precum și pentru a extinde posibilitatea de verificare a legalității hotărârilor judecătorești, reglementarea *dreptului* la recurs în casație în Constituția din 1923 pare să fi răspuns mai mult funcției recursului de protejare a intereselor particularilor și mai puțin funcției prin care recursul tinde la asigurarea unității de jurisprudență.

De asemenea, păstrarea competenței generale a Înaltei Curți de Casație și Justiție pentru soluționarea recursurilor în casație prin Legea Curții de Casație din 1925,

⁵⁶ Decizia CCR nr. 415/2021, M. Of. nr. 802 din 20 august 2021, para. 17.

⁵⁷ Decizia CCR nr. 404/2022, M. Of. nr. 1092 din 14 noiembrie 2022, para. 56-58.

⁵⁸ Decizia CCR nr. 796/2020, M. Of. nr. 1280 din 22 decembrie 2020.

⁵⁹ Decizia CCR nr. 369/2017, para. 26.

⁶⁰ M. Nicolae, *op. cit., passim*.

⁶¹ Legea nr. 310/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative, publicată în M. Of. nr. 1074 din 18 decembrie 2018.

corelată cu imposibilitatea suprimării recursului, la care se adaugă noua competență constituțională de unică jurisdicție de control la al constituționalității legilor, au creat pentru instanța supremă premisele pentru cumularea funcțiilor de asigurare a interpretării și aplicării unitare a legii și de verificare a conformității legii cu constituția.

Soluția constituantului din 1923 nu a fost preluată de legiuitorul constituant din 1991, acesta din urmă preferând să lase în sarcina legiuitorului ordinar reglementarea regimului juridic al căilor de atac și să încredințeze controlul de constituționalitate unei instituții separate de puterea judecătorească, urmând modelul european.

EFORTURI INTELECTUALE ROMÂNEȘTI ÎN PREGĂTIREA ADOPTĂRII CONSTITUȚIEI DIN 1923

*Prof. univ. dr. Mihai BĂDESCU
Academia de Studii Economice, București
Facultatea de Drept*

Abstract

The 1923 Constitution was considered one of the most important milestones in the development of the Romanian constitutionalism. It represented the fundamental political-legal act that allowed the legislative and administrative unification of the Romanian State after the Great Union of 1918. For us, the contemporaries of the Centenary of the 1923 Constitution, it is a noble honor and a high responsibility to bring, today, to the attention of our peers, in summary of course, the ideas, appreciations and conclusions of great personalities of the time, who contributed to the completion of the project of organizing the modern Romanian State, such as: Dimitrie Gusti, Nicolae Iorga, Vintilă I. Brătianu, Constantin G. Dissescu, Calypso C Botez, Mircea Djuvara, Virgil Madgearu, D. Undoubtedly, the ideas, conceptions, discussions sparked and promoted during the support – in the hall and on the stage of the Romanian Athenaeum – of the public lectures of these luminaries of Romanian culture, ensured the imposition of a certain vision that had its say in the success of the great national project.

Keywords: *fundamental act, patriots, national consciousness, unitary state.*

În urmă cu 100 de ani, era o prioritate evidentă fundamentarea unui așezământ stabil pentru România reîntregită, ale cărui „bolți să fie întreținute cu măreție de coloane juridice solide și impunătoare (...)”.

Constituția din 1923 a fost considerată unul dintre reperele importante ale dezvoltării constituționalismului în România, a reprezentat actul fundamental politico-juridic care a permis unificarea legislativă și administrativă a statului român după Marea Unire de la 1918, „act care a fixat tiparele constituționalismului românesc în aplicarea dezideratelor naționale democratice, cu remarcabile influențe în dezvoltarea științei dreptului și a culturii juridice românești.”

În anii premergători adoptării Constituției, Institutul Social Român¹ (I.S.R.) s-a implicat cu multă dăruire în organizarea unor dezbateri publice care au contribuit, în mod esențial, la prefigurarea orizonturilor adoptării noii legi fundamentale. Ciclul de 23 de prelegeri/dezbateri, susținute de personalități marcante ale vieții politice, juridice și culturale – pornea de la teza sociologică, potrivit căreia „o constituție nu poate fi împrumutată și nu poate fi opera unui legiuitor inspirat”, ea „nu are a crea și a inventa nimic, ci numai de a formula politicește și juridicește, în mod solemn, psihologia socială, starea economică, dezideratele dreptății sociale și aspirațiile etice ale națiunii”.

Pentru noi, contemporanii Centenarului Constituției din 1923, este o nobilă onoare și o înaltă responsabilitate de a aduce, astăzi, la cunoștința semenilor noștri, în sinteză desigur, cele mai relevante idei, aprecieri și concluzii ale unor mari personalități din acea vreme, care au contribuit la desăvârșirea proiectului de organizare a statului român modern pe calea unei „legi fundamentale liberale și cu caracter național... un mare pas în neatârarea noastră...”.

Dintre cele 23 de personalități implicate – prin prelegerile și dezbaterile publice – în pregătirea elaborării Constituției, îi amintim pe: **Dimitrie Gusti** – profesor universitar, București, membru al Academiei Române, președintele Institutului Social Român (I.S.R.); **Nicolae Iorga** – profesor universitar, fost președinte al Camerei Deputaților; **Vintilă I. Brătianu** – ministru de finanțe; **Constantin G. Dissescu** – profesor universitar, fost ministru, președintele Comisiei pentru Reforma Constituției; **Calypso C. Botez** – profesor, președintă a Consiliului de conducere al femeilor române; **Mircea Djuvara** – deputat; **Virgil Madgearu** – profesor la Academia de Înalte Studii Comerciale și Industriale, deputat; **D. Xenopol** – doctor în drept, avocat; **Andrei Rădulescu** – consilier la Curtea de Apel București, membru al Academiei Române, **I. Ionescu-Dolj** – consilier la Înalta Curte de Casație; **Anibal Teodorescu** – profesor universitar, București; **R. Câdea** – profesor universitar, Cernăuți; **Romul Boilă** – profesor universitar, Cluj; **Constantin Bacalbașa**, președintele Sindicatului Ziariștilor. Prelegerile publice – urmărite cu deosebit interes, atât de public, cât și de presa vremii – un demers, fără îndoială, îndrăzneț – au fost un succes.

1. În „Cuvânt de deschidere”, președintele I.S.R., **Dimitrie Gusti**, a declarat că Institutul își îndeplinește o elementară datorie de a organiza, sub forma a 23 de prelegeri publice, **cercetarea elementelor esențiale ale constituției viitoare**.

Potrivit lui Gusti, criteriile unei constituții pot fi de trei feluri: absolute, relative și particulare. *Criteriul absolut al unei constituții pleacă ori de la o concepție a*

¹ Institutul Social Român a fost creat în 1919 din inițiativa eminentului sociolog Dimitrie Gusti (1880 – 1955), cu sprijinul unor specialiști în știința și practica social-politică, una dintre cele mai importante instituții de utilitate publică care a făcut din ideea de organizare a competențelor, pivotul eforturilor de reformă socială din România interbelică, care urmărea să cerceteze problemele sociale ale societății românești și să ajute la „cunoașterea și dreapta lor dezlegare”.

statului ca o entitate superioară metafizică, de unde parcurge apoi atributul abstract al suveranității ori de la drepturile eterne, universale și inerente naturii umane, în genere, de la așa-zisele drepturi naturale ale omului... adevărata natură a statului trebuie să rezulte din scopurile pentru care el există... de a da organizarea politică și juridică necesară existenței națiunii”[4, p.20]; criteriul unei constituții nu poate fi unul absolut valabil pentru toate timpurile și locurile – ci unul relativ pentru că, aprecia Gusti, întotdeauna **forma statului va fi produsul unei epoci istorice**, care îi dă sens și legitimitate.

O constituție nu poate fi împrumutată și nici nu poate fi opera unui legislator inspirat și pentru motivul că *„ea nu are a crea și inventa nimic, ci numai a formula politic și juridic, în mod solemn, psihologia socială, starea economică, dezideratele dreptății sociale și aspirațiile etice ale națiunii”*. Constituția este pentru stat ceea ce conștiința este pentru sufletul omenesc, *„este însăși conștiința națională codificată”*, adică ea reprezintă mult mai mult decât o formulare tehnico-juridică a normelor care reglementează organizarea și funcționarea puterilor publice. Pe lângă criteriul **absolut și relativ** al fiecărei constituții contemporane, trebuie acordată importanța cuvenită și celui **particular**, mai precis, *„individualitatea națiunii, condițiile ei speciale de viață și proprii numai ei”*[4, p. 21].

„Constituția viitoare – afirma Gusti – va trebui să oglindească conștiința națională... edificiul nou constituțional va trebui să găzduiască, cu un spirit larg de toleranță, toate părerile și toate tendințele sociale și politice”, drept pentru care a fost avută în vedere o diversitate de opinii, de idei călăuzitoare, *„pentru a da programului prelegerilor o cât mai mare elasticitate”,* păstrând, în același timp, un puternic caracter unitar *„care constă în cercetarea pură și pasionată a adevărului”*.

2. „Istoricul constituției românești” a fost titlul prelegerii susținute de către marele istoric Nicolae Iorga.

„Prezentul însumează un trecut și are răspunderea sa față de un viitor” [6, pp. 25-53], afirma Iorga... și nimic mai adevărat, am adăuga noi. Nicolae Iorga pleda – în prelegerea sa – pentru elaborarea actului fundamental (Constituția) în directă relație cu **experiența istorică a națiunii**, cu **adevăratele rădăcini constituționale** reprezentate de acele idei constituționale pe care înaintașii au căutat să le aplice: **ideea națională** (*„statul cel nou este un stat național”*), **ideea teritoriului definit** (*„nu poate fi vorba de o națiune în afară de limitele bine definite ale unui teritoriu”*) și **ideea participării** *„națiunii în forma sa cea mai sinceră și mai largă cu putință, la hotărârile ce priveau politica externă a țării”*.

Despre Constituția din 1866, Iorga nu avea prea multe cuvinte de apreciere: *„[...] o constituție care a avut foarte multe defecte, între care cel dintâi și hotărâtor a fost că n-a reprezentat niciodată o realitate acceptată de conștiința națională și, prin urmare, am trăit cu o constituție formală, dar fără Constituție adevărată...”*.

Noua Constituție va trebui să permită *„participarea națiunii în forma cea mai sinceră și mai largă cu putință...”*. Totodată, *„este mult mai bine să fie scrisă o lege*

în inima omului și să o aplice fiecare, decât să fie scrisă pe cea mai fină hârtie, tipărită cu cele mai frumoase litere ale Monitorului Oficial, fără să fi stat nici în conștiința celui care a inițiat-o și a votat-o și cu atât mai puțin în conștiința celor care trebuie să o sufere”. „... Constituția nouă, care va aduce foarte mari servicii țării, nu poate izvorî din experiența istorică a altor națiuni, din nevoile altor națiuni și din contigentele spirituale ale timpului... să căutăm o constituție nouă în cele două mari izvoare la care ne putem adresa totdeauna cu siguranță: la trecutul nostru, care este experiența umană verificată și la sufletul maselor adânci ale poporului nostru...”, sunt cuvinte cu care încheia marele cărturar, prelegerea sa.

3. Vintilă I. Brătianu [2, pp. 54-73], ministru de finanțe în acea vreme, în contribuția sa la pregătirea adoptării Constituției din 1923, sub titlul **„Nevoile statului modern și Constituția României Mari”**, s-a referit la necesitatea ca noua lege fundamentală care se prefigura, să reflecte nevoile statului modern în devenire, *„scopul fiind de a hotărî temeliile esențiale pentru viața și propășirea în toate direcțiile ale statului...”*.

Alte importante idei, demne de a fi aduse astăzi în analiză, priveau principiile constituționale pe care să se sprijine statul național, *„democratismul politic, cultural, social și economic”*, Biserica, Școala, organizarea regimului constituțional parlamentar ș.a.. *„Pentru a-i asigura experiența și propășirea ei – admitea Brătianu – și ca o consecință directă a caracterului național, așezământul viitor trebuie să fie hotărât democratic... numai solidarizând întreaga masă a poporului cu mersul statului vom putea spori energia națională și recâștiga timpul pierdut... de vitregia vremurilor și de a reda provinciilor dezrobite libertatea de acțiune...”*.

Libertatea credinței a fost o altă abordare a lui Brătianu în prelegerea sa. Cadrul acestei **libertăți de credință**, coroborat cu nevoile statului, trebuie să fie cuprins în noua Constituție. *„Trebuie să dăm bisericii naționale un rol în stat, nu numai din cauza serviciilor mari aduse în trecut, dar și prin rolul ce-l poate avea în viitor”*.

În final, Vintilă Brătianu, pleda pentru acordarea importanței cuvenite, nu numai scrierii unei noi Constituții, ci, mai ales, a *„aplicării acesteia în fapt... aplicarea ei va depinde de funcționarea normală a următoarelor trei ramuri: opera legislativă, continuitatea și specializarea diviziunii muncii în puterea executivă, asigurarea unor sancțiuni reperi pentru cei care vor călca legile și constituția, prin reformarea justiției”*.

4. „Situția femeii în familie și în societate este problema cea mai gravă care se oferă meditației sociologului modern, iar dezlegarea care se va da acestei probleme va influența, mai mult ca orice cauze, asupra moravurilor și progresului oricărei națiuni” – afirma **Calypso C. Botez**, profesor, președinta Consiliului de conducere a femeilor române, în prelegerea intitulată **„Drepturile femeii în constituția viitoare”** [1, pp. 124-142].

Într-o excelentă pledoarie în favoarea consacrării în noua constituție a drepturilor femeii, doamna Botez nota: drepturile femeii reprezintă „*puncte cardinale de înrâurire a vieții naționale și de stat a popoarelor*”, de aceea ele sunt înscrise în multe constituții ale lumii. Aceste drepturi trebuie să-și găsească locul și în Constituția României, „*fără constrângere sau vreo influență din afară, ci printr-o pornire spontană și unanimă a tuturor acelor care vor putea avea viziunea României de mâine... principiul introducerii dreptului de vot al femeii în constituția românească... a devenit o urgentă necesitate națională...*”, susținea Calypso Botez care continua: „*problema drepturilor femeii... a început demult pentru lumea civilizată... ea a început în domeniul cugetării luminate și reci, care-și scurtează concluziile prin experiențe îndelungate, prin probe concrete, puternice*”.

Trecând în revistă, într-o reușită sinteză, țările care au înscris în constituțiile lor drepturi ale femeilor, Calypso Botez afirma că, raportat la valoarea muncii femeii, „*partizanii feminismului în țările cu sufragiu restrâns sau fără sufragiu, se solidarizează din ce în ce mai puternic*”. Trebuie – susținea președinta Consiliului de conducere al femeilor române – să i se dea femeii, prin constituție, „*un rost de importanță egală în viața de familie*”, acest lucru neputându-se realiza decât „*asigurându-i prin Constituție deplinătatea drepturilor civile*”. Acolo „*unde constituțiile au asigurat femeii capacitatea și demnitatea morală, s-au văzut înflorind ca pe un pământ roditor, virtuțile casnice și virtuțile cetățenești, libertățile omului și libertatea cetățeanului*”, aprecia Calypso Botez, citându-l pe un cunoscut om politic al vremii (senatorul Alexandresco). În același context: „*trebuie să încetăm odată pentru totdeauna de a mai privi femeia ca pe un obiect de interior și s-o apreciem numai pentru aportul frumuseții dinafară, ținând-o departe și străină de interesul și răspunderea pentru mersul patriei... e timpul să punem mai mare preț pe înțelepciune, deci pe frumusețea lăuntrică a femeii, care este imensă, și s-o folosim spre binele general*”.

În finalul prelegerii sale, Calypso Botez, adresa legiuitorului român un apel stăruitor ca să înscrie în constituție „*drepturi integrale pentru femei*”, pentru ca și „*viața noastră națională să poată lua avântul măreț al democrațiilor egalitare*”.

5. În prelegerea intitulată „*Puterea legiuitoare*” [3, pp. 143-167], o altă personalitate a vremii, **Mircea Djuvara** – deputat, prolific gânditor și filosof al dreptului în România interbelică – se pronunța ferm în favoarea includerii în corpul normativ al noii Constituții, a unor principii clare care să privească: voința poporului ca postulat al dreptului constituțional; constituția ca exprimare a voinței poporului; corpul electoral, votul universal, dreptul de vot al femeilor, structura parlamentară, numărul reprezentanților națiunii, prerogativele regale, necesitatea constituirii Consiliului legislativ.

„*Stăm, așadar, în încercarea de nouă elaborare a constituției noastre, pe principiul ca, la baza concepției întregi, care va domina acest edificiu, va trebui să stea principiul voinței poporului*”, proclama cu fermitate, Mircea Djuvara. În același

sens, „*instituțiile juridice spre a fi spornice, spre a duce la realizarea fecundă, într-un stat bine echilibrat, nu trebuie să fie prada tuturor vânturilor și a tuturor patimilor de partid sau de moment*”.

Totodată: Parlamentul trebuie să fie unul bicameral, această organizare fiind motivată de Djuvara prin faptul că „*ar corespunde principiului potrivit căruia într-o bună organizare de stat, pentru ca voința națiunii. să se manifeste într-o formă palpabilă, științifică și rațională, trebuie să avem instituții și organe care să se completeze și să se controleze unele pe altele. Să ne ferească Dumnezeu de tirania unei adunări!*”.

„*Regele în monarhia noastră – sublinia Djuvara – trebuie să aibă dreptul lui de sancțiune. Sancțiunea nu e totuna cu promulgarea. Promulgarea este ordinul pe care-l dă regele ca șef al puterii executive, ca legea să se execute. Sancțiunea este actul prin care regele aderă la un vot al Parlamentului privitor la o lege, este actul fără de care legea nu este lege încă*”.

Cu referire la Consiliul legislativ, considerat de către Djuvara ca „*ultim organ al puterii legiuitoare*”, acesta trebuie să fie compus „*dintr-un nucleu eminent de juriști... care vor putea și vor trebui să facă apel la specialiști din toate ramurile*”.

În finalul prelegerii sale, Djuvara concluzionează: „*când vom organiza puterea legiuitoare în noua Constituție, fiind vorba de pivotul întregii noastre organizări constituționale, să luăm aminte să nu fim luați de cuvinte care așa de ușor ne răpesc sufletul, să căutăm să facem o organizare cuminte, într-un mecanism bine echilibrat, care să asigure în viitor o cât mai desăvârșită și mai liniștită propășire a statului nostru*”.

6. Constantin Dissescu, profesor universitar, fost ministru, președintele Comisiei pentru Reforma Constituției, și-a intitulat prelegerea „**Puterea și responsabilitatea guvernamentală**”², prin care și-a propus să aducă în discuție, printre altele, definiția responsabilității, responsabilitatea ministerială (politică, judecătorească), responsabilitatea administrativă ș.a.

- Dissescu privea responsabilitatea ca pe o obligație de a justifica actul pe care l-ai făcut: acte de libertate – dacă credem în libertate și în liberul arbitru – act al fatalismului care te-a împins sau, mai puțin decât atât, act al determinismului. „*Din punctul de vedere juridic, eu examinez nu faptul intern, ci manifestațiile externe ale actului tău... acela care are să determine responsabilitatea va examina exteriorizarea actului, în ce condiții s-a făcut și care îi sunt consecințele*”.

Altfel spus, responsabilitatea juridică este fixarea, măsurarea consecințelor unui act. „*Dar dacă este vorba... de un act public... un act care emană de la funcționarii constituiți în stat și care fixează și responsabilitatea altora? Se va ști până la ce grad trebuie să fixăm responsabilitatea funcționarului? Este el rege? Vom*

² C. Dissescu, *Puterea și responsabilitatea guvernamentală*, în vol. „Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor”, Ed. Humanitas, 1990, pp. 74-92.

vedea când este el responsabil, cât este el responsabil și înaintea cui. Este el ministru, este el funcționar administrativ cu autoritate sau de simplă gestiune? Vom măsura, vom determina consecințele actelor lui”.

- Responsabilitatea miniștrilor – admitea Dissescu – poate să fie politică, judecătorească ori civilă. *„Ministrul este numit ca să lucreze și ca să facă acte: ordinele când le dă, să le dea el, nu să numească o comisie pe care s-o inspire el, din spate, ca să scape de răspundere... să nu vină cu combinații, ca să influențeze și să se sustragă de la răspundere”.*

- O idee importantă din prelegerea lui Dissescu, privea protecția funcționarului împotriva unor potențiale amenințări și atacuri în presă. *„Un funcționar, un judecător, un om care face politică, la orice pas este supus la atacurile, la detractarea oricăror jurnaliști anonimi. Nu au dreptul, dar ca să excite spiritul public fac tot felul de invenții”.*

Care ar putea fi măsurile luate împotriva acestora, în condițiile în care libertatea presei este un bun câștigat și demn de a fi apărat cu orice preț?

Sentimentul de dreptate trebuie apărat cu orice preț. *„Ihering – sublinia Dissescu – are dreptate când spune că acela este un om drept care nu se judecă pentru un interes mare, dar care se judecă cu deosebire pentru interese atât de mici, că îl costă mai mult cheltuiala procesului”.*

- Problematika imixtiunii politicului în activitatea executivă nu a scăzut atenției lui Dissescu; *„Aici este un obicei pe care trebuie să-l dezaprobam de la început... suferim de o boală care se numește politicianism. Aceasta este nenorocirea pentru care, până acum, funcționarii au fost lipsiți de protecție și de stabilitate. Ce este politicianismul? Este întrebuițarea forțelor și puterilor statului sau ale județului, comunei, în profitul luptelor și ambițiilor politice”.*

Încă din acele vremuri era evidențiat pericolul pe care îl presupune politizarea întregii vieți sociale: *„Trebuie să luăm toate măsurile pentru ca să distrugem această boală care a luat proporții colosale...”.*

7. „Reforma parlamentului” a fost titlul prelegerii lui Virgil Madgearu, profesor la Academia de Înalte Studii Comerciale și Industriale, deputat³.

„Este nevoie de o reformă a Parlamentului?” – se întreba retoric Virgil Madgearu. Este nevoie pentru că parlamentul de astăzi nu mai este ceea ce era odinioară. *„Poate ar fi mai adevărat să se spună că Parlamentul nu a fost niciodată ceea ce și-au închipuit oamenii despre dânsul că este... este în mentalitatea curentă să se spună despre Parlamentul de astăzi... că el nu mai are nici într-un caz, demnitatea pe care a avut-o parlamentul de altădată...”.*

- Ideea reprezentării voinței alegătorului și ideea reprezentării voinței generale naționale, formează principiul parlamentarismului – admitea Virgil Madgearu.

³ A se vedea, pe larg, Virgil Madgearu, *Reforma parlamentului*, în vol. „Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor”, Ed. Humanitas, 1990, pp. 168-188.

Un parlament eficient nu se limitează doar la „opera de legiferare”, ci și în privința controlului administrativ, trebuie să aibă o influență reală asupra compoziției guvernului; exercitarea unui control „care să nu se limiteze la o critică stearpă, ci să aibă o influență reală... fără îndoială că soarta guvernelor trebuie să fie în mâna parlamentului... regimul constituțional parlamentar rămâne singura formă față de care există presupunerea dată, cum că Parlamentul poate să fie un instrument de reprezentare a voinței naționale”.

- „În general – continuă Madgearu – se afirmă că Parlamentul nu este reprezentativ, că el nu reprezintă voința cetățenilor... că nu este capabil să conducă și să îndrume viața publică a statului... că nu reprezintă voința reală a poporului... pentru că alegătorul nu are sentimentul că este reprezentat de către alesul său”.

Madgearu aducea în analiză serioasele probleme ale crizei parlamentarismului, precum:

- *manipularea alegerilor („mijloacele avute la dispoziție de clasa capitalistă dau posibilitatea ca alegerile să fie în așa fel falsificate încât a doua zi după alegeri cea mai mare parte a alegătorilor se consideră că au fost înșelați”);*

- *„ presa este în mâinile unor organizații puternice... este influențată de întreprinzători capitaliști pentru că ea nu poate trăi fără anunțuri... deseori s-a constatat că „presa se găsește în mâna unor milionari iresponsabili, care conduc opinia publică și influențează zi de zi pulsul națiunii...”;*

- *„presa – continuă Madgearu – a dat cel mai mare concurs pentru ca Parlamentul să fie discreditat... presa s-a dezvoltat ca o instituție concurentă a Parlamentului... dezbaterile Parlamentului sunt influențate de spiritul pe care trebuie să-l reprezinte o gazetă sau alta și, ca atare, apar denaturate, astfel că Parlamentul este pus în ochii publicului într-o lumină falsă, ceea ce a contribuit la discreditarea din ce în ce mai mult a instituției Parlamentului”.*

Madgearu pledează în comunicarea/prelegerea sa și asupra următoarelor aspecte:

- *cea mai bună formă de organizare a Parlamentului este sistemul bicameral: Camera și Senatul; prima „va reprezenta cât mai viguros voința națională, cel de-al doilea, cu aceeași schimbare de vot obțesc la origine, va înlesni, prin participarea specialiștilor, opera de legiferare”;*

- *înființarea unui consiliu legislativ, idee propusă de multe forțe politice ale vremii, va avea „chemarea să studieze proiectele de lege din punct de vedere tehnic, să cerceteze soluțiile cele mai practice și să încorporeze aceste soluții în cele mai precise forme, astfel ca aplicarea să fie înlesnită prin însăși precizia lor”;*

- *referendumul este „singurul mijloc pentru a corija unul din defectele cele mai mari ale Parlamentului actual, tirania majorității împotriva minorității. La popor se poate face apel pentru a proba direct principiile unei legi, ori de câte ori majoritatea a tiranizat minoritatea...”;*

- *„Cred – aprecia Madgearu – că se depreciază prea mult ceea ce se glorifică atâta – poporul. Eu cred că bunul simț al poporului trebuie apreciat și trebuie*

dezvoltat tocmai pe calea referendumului și sunt convins că frână împotriva tuturor exagerărilor este însuși poporul”;

○ „Parlamentul... ca să-și îndeplinească scopul, trebuie să aibă drepturi și posibilități mari pentru controlul operei de guvern... Teoria lui Montesquieu asupra separării puterilor suferă de o mare lipsă. După ea, Parlamentul este numai un corp legislativ... în această teorie este și o eroare de drept public și o mare și periculoasă eroare politică. Eroare de drept public pentru că separarea dintre puteri astfel delimitată nu este precisă, dovadă că în toate constituțiile a fost nevoie să se adauge că Parlamentul este acela care votează bugetul, aprobă cheltuielile și veniturile statului, și eroarea politică pentru că neglijează una din funcțiile care astăzi se cade unui Parlament, funcția de control al actelor publice”;

○ „subtilizarea controlului Parlamentului s-a făcut tot printr-o construcție juridică, foarte măiastră, aceea a responsabilității ministeriale care acoperă toate actele de administrație”.

Potrivit lui Madgearu, sistemul parlamentar are două vicii organice care pot să devină două „tare”, care să ducă la distrugerea sa:

1. Alegătorul nu are niciun control asupra alesului și alegătorul este – în cele mai multe cazuri – înșelat de către ales. „Alegătorul nu numai că nu-și găsește interesele... reprezentate prin ales, dar are durerea să constate de atâtea ori că alesul a făgăduit una și a făcut alta... Acesta este sâmburele putreziciunii celei mai adânci a instituției parlamentare, pentru că va sfârși, după un exercițiu, mai lung sau mai scurt, prin a compromite în ochii mulțimii această instituție”;

2. A doua tară: circumscripția electorală geografică nu este o unitate organică reală, cu o viață de sine-stătătoare, ci „o unitate artificială care trăiește spațiul unei dimineți, timpul cât durează alegerile”.

Acestea sunt două vicii organice care afectează în mare măsură instituția Parlamentului.

8. Individ, societate și stat în constituția viitoare”, a fost titlul prelegerii lui Dimitrie Gusti, profesor universitar (București), membru al Academiei Române [5, pp. 563-580], prilej cu care, eminentul sociolog a făcut o excelentă incursiune în privința: teoriilor asupra statului; teoriei sociologice a concilierii individului cu societatea; manifestării națiunii ca individ, societate și stat; crizei legislației în statul democratic; democrației formale și democrației sociale; necesității introducerii în viitoarea Constituție a dispozițiilor referitoare la cultura poporului; redactării viitoarei constituții care să fie accesibilă păturilor largi ale națiunii; înscrierii în viitoarea Constituție a voinței națiunii române de a face parte integrantă și conștientă de menirea ei istorică din Societatea Națiunilor.

O sinteză a **principalelor idei** asupra cărora a stăruit Gusti, credem că poate fi folositoare în a aprecia astăzi, cum au gândit înaintașii noștri corifei:

Noțiunile „*individ, societate și stat*” sunt cele care formează „*firul conducător*” al organizării constituționale (mai vechi sau mai noi). Ce este statul? Este el totul sau

este nimic? La această întrebare pe care și-o punea, Gusti răspundea: „*Statul este o funcție socială constructivă, de o îndoită însemnătate; statul este o funcție socială regulativă a categoriilor economice și culturale ale unei societăți... este, în același timp, o funcție socială organizatoare a elementelor care compun societatea și care sunt tocmai individul și grupurile sociale*”.

„*Principiile juridice și organizarea politică sunt cele două elemente indispensabile unei vieți sociale și care o fac să se mențină în spațiu și să aibă o continuitate în timp.....societatea, pentru a se menține și a se afirma, are nevoie, pe lângă acea funcție de coeziune, de coerență, care este dreptul și de elementul de organizare socială și politică*”.

„*Societatea există natural, prin individ, pentru că pe acesta nu-l putem tăgădui și nu putem să nu-l luăm în considerare, fiindcă există; individul, la rândul său, există prin societate și numai în societate. Individul trăiește în societate, însă și societatea trăiește în individ: el este creat de societate, dar, în același timp, este și creatorul societății*” – concepție care, ne asigură Gusti, și-a găsit expresia politică în noile constituții europene ale acelei perioade istorice.

„*Națiunea se manifestă ca individ, ca societate și ca stat.....națiunea există numai atunci când se creează conștiința și sentimentul activ de apartenență reciprocă, de comunitate morală, intelectuală, socială și economică a membrilor care o compun.....cu cât se va ridica mai mult cultura unui popor și elementele culturale ce leagă pe membrii ei vor fi mai bogate, cu atât și națiunea va fi mai reală... cultura creează națiunea*”.

„*Problema culturală este o operă prea mare și indispensabilă, o condiție sine qua non a existenței și viitorului națiunii noastre*”.

„*Cerem o constituție sinceră... o constituție care să ofere nu numai cadrul politic în care se va desfășura viața națională, ci să cuprindă și condiții de creare a spiritului social, ce va da suflu acestei vieți*”, afirma Gusti și continua: „*cerem ca textul Constituției viitoare să fie conceput ca, pe lângă eleganța tehnicii juridice, să cuprindă o redactare pe cât posibil mai aproape de limba poporului...*”; ea va trebui – aprecia Gusti – „*să devină catehismul politic național, iar studierea și adâncirea ei, un stimulent de educație politică a națiunii*”.

Dimitrie Gusti își încheia prelegerea sa (ultima dintre cele 23) într-un spirit optimist: Constituția viitoare va trebui „*să contribuie la crearea unei culturi proprii geniului nostru național; va trebui să cuprindă expresia voință a națiunii române întregite de a face parte integrantă din Societatea Națiunilor, în calitate de membru conștient de îndatoririle lui naționale față de progres și de unanimitate*”.

* *

*

Fără nicio îndoială, ideile, concepțiile, dezbaterile provocate și promovate cu prilejul susținerii – în sala și pe scena Ateneului Român – a prelegerilor publice

ale acestor corifei ai culturii române, au asigurat impunerea unei anumite viziuni care și-a spus cuvântul în **reușita marelui proiect național**, proiect asupra căruia și-au pus pecetea două personalități politice de excepție: **Regele Ferdinand I și Primul Ministru Ion I. C. Brătianu.**

Constituția României din 1923 rămâne în istoria constituționalismului românesc ca una dintre cele mai înalte culmi atinse de acesta, ca un **monument al civilizației sociale, juridice și politice a României reîntregite.**

„GREȘESTE ORICINE FACE ÎNTRE CETĂȚENII ROMÂNIEI MARI DEOSEBIRI”.

CONSTITUȚIA DIN ANUL 1923 ȘI PROBLEMA CONSTITUIRII AUTORITĂȚILOR DELIBERATIVE LOCALE

*Conf. univ. dr. Dan Constantin MĂȚĂ
Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași
Facultatea de Drept*

Abstract

The adoption of the Complete Romanian Constitution of 29 March 1923 represented a reference moment for the organization of public administration on the basis of modern principles, in the context of deep social-political changes and the commitments assumed through the treaties concluded in the immediate post-war period. Although the principles and general architecture of the public administration were not essentially different from those provided for in the Constitution from 1866, it was hoped that through the adoption of the new Basic Law, the foundations of a different reality of Romanian administrative life would be laid.

Keywords: *decentralization, national minorities, administrative unification.*

1. Considerații introductive

Adoptarea Constituției României Întregite din 29 martie 1923 a reprezentat un moment de referință pentru organizarea administrației publice pe temelia unor principii moderne, în contextul unor profunde mutații social-politice și a angajamentelor asumate prin tratatele încheiate în perioada imediat postbelică. Deși principiile și arhitectura generală a administrației publice nu au fost în mod esențial diferite de cele prevăzute în Constituția din 1 iulie 1866, s-a sperat că prin adoptarea noii Legi fundamentale se vor pune bazele unei alte realități a vieții administrative românești. Nivelul dezbaterilor politice, precum și a celor științifice, cu prilejul adoptării Constituției și a legilor de organizare a administrației publice ne arată o înțelegere aprofundată în mediul juridic românesc a fenomenului constituțional și administrativ, național și european, în ciuda unor derapaje determinate de creșterea fenomenului extremist.

În cadrul realităților etnografice rezultate din procesul de întregire al statului român, o semnificație deosebită au avute și preocupările de a asigura minorităților naționale garanțiile necesare exercitării dreptului de vot politic la constituirea autorităților publice. La data de 4 septembrie 1920 a intrat în vigoare Tratatul privind minoritățile încheiat între principalele Puteri aliate și asociate și România din 9 decembrie 1919 în temeiul căruia „deosebirea de religie, de credință sau de confesiune va trebui să nu-l atingă pe nici un supus român în ceea ce privește folosința drepturilor civile și politice, în special la admiterea în slujbe politice, funcțiuni și onoruri sau în exercitarea diferitelor profesii și industrii” (art. 8)¹. În acest fel, se considera că se respectă principiile fundamentale care au stat la baza reconfigurării politice a Europei după Marele Război și, în primul rând, principiul naționalităților: „Pentru că dreptul unei națiuni de a fi independentă, sau dreptul unei părți din națiune de a fi atașată unei colectivități politice de același caracter național, ca și dreptul unei minorități naționale la protecțiunea internațională sunt aplicațiuni diferite ale aceluiași principiu: al naționalităților. În prima ipoteză, acest principiu constituie o soluțiune *teritorială*, în a doua ipoteză el constituie o soluțiune *personală*”².

Importanța respectării acestor angajamente internaționale în opera de legiferare a Constituției și a actelor normative privind administrația publică (Legea pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925 și Legea pentru organizarea administrației locale din 3 august 1929) trebuie înțeleasă și în contextul radicalizării discursului naționalist în societatea românească.

2. Principii ale organizării administrative în Constituția din 29 martie 1923

În toate proiectele, comentariile, dezbaterile privind principiile care să fundamenteze organizarea administrativă a României Întregite găsim abordate, într-o manieră aproape identică, două imperative imediate: depolitizarea administrației publice și descentralizarea³. Ambele arătau o structură deficitară a administrației publice românești, atât în componenta atribuțiilor organelor administrative cât în cea a calificării și conduitei personalului administrației publice.

Constituția din 29 martie 1923 a înscris patru principii referitoare la administrația publică: împărțirea administrativă a teritoriului; descentralizarea; principiul reprezentativ în constituirea consiliilor județene și a consiliilor comunale; stabilirea contenciosului administrativ în competența instanțelor judecătorești⁴.

¹ *Interesele și drepturile României în texte de drept internațional public*, cu un studiu introductiv de N. Dașcovici, Iași, Tipografia concesionară Alexandru Țerek, 1936, p. 115.

² G. Sofronie, *Protecțiunea minorităților de rasă, de limbă și de religie sub regimul Societății Națiunilor (Studiu de drept internațional public și privat)*, Oradea, Ed. „Casa Națională a Județului Bihor”, 1930, p. 4.

³ Pentru principiile organizării administrative în Constituția din anul 1923 a se vedea D.C. Măță, *Constituția din anul 1923 și organizarea administrativă a României Întregite. Între imperativul unificării și dilemele descentralizării*, în *Dreptul* nr. 3/2023, pp. 68-80.

⁴ R. Boilă, *Organizația de Stat. Considerațiuni teoretice. Organizația Statului Român în comparație cu organizația altor State*, Tipografia „Cartea Românească”, Cluj, 1927, p. 583.

În prelegerea susținută la Institutul Social Român în 23 aprilie 1922, profesorul Anibal Teodorescu sublinia caracterul fundamental al descentralizării pentru viitoarea organizare administrativă arătând efectele dezastruoase pentru societatea românească în absența unei descentralizări efective: „Nu asistăm oare zilnic la această ciudățenie de a vedea cum un orașel care voiește să deschidă în cuprinsul lui o stradă sau o piață nouă, nu o poate face decât cu aprobarea ministrului, care abia dacă până atunci îi bănuise existența și care nici el nu-și dă aprobarea decât după ce a primit dezlegarea unui consiliu alcătuit din niște domni care, pe scaunele lor comode, sunt tot atât de străini de nevoile orașelului în chestiune ca și ministrul?”⁵.

O astfel de perspectivă critică nu era singulară. Majoritatea autorilor care au analizat problemele administrației publice românești înainte de război, au criticat vehement tendințele spre centralizare care s-au accentuat la finalul secolului al XIX-lea. Județele și comunele înființate prin legile din aprilie 1864 nu s-a bucurat niciodată de o autonomie locală efectivă, în ciuda unor dispoziții legale favorabile adoptate în anii 1874, 1882 și 1887 (în cazul comunelor), respectiv, 1872, 1883 și 1886 (în cazul județelor)⁶. Regimul autonomiei locale s-a degradat însă în mod periculos în perioada următoare atunci când prin legea pentru consiliile județene s-au consolidat rolul și atribuțiile prefectului (1894), iar prin legea pentru organizarea comunelor urbane (1902) s-a desființat poliția comunală. În fața unei astfel de situații, o apreciere precum aceea a profesorului Paul Negulescu că „suntem deci departe de autonomia comunală și județeană dorită de constituantă din 1866”⁷ nu putea fi ignorată în contextul dezbaterilor privind organizarea administrativă a României Întregite.

După realizării unității naționale, chestiunea descentralizării a căpătat o nouă dimensiune în contextul în care „fiecare din noile provincii românești a adus o organizare administrativă diferită, cu forme de descentralizare proprii”⁸. Se dorea o reformare din temelii a administrației românești, prin care să se garanteze aplicarea efectivă a principiilor descentralizării și autonomiei locale și, mai ales, să se asigure atât de mult dorita „unitate sufletească” la nivelul organizării administrației publice și a practicii administrative. Descentralizarea era așadar privită ca punctul de început pentru o nouă etapă în evoluția societății românești: „Centralizarea a servit idealul unității politice a neamului, descentralizarea va desăvârși idealul nostru cultural, știința, arta și civilizația română”⁹.

Idea de înnoire era cea care anima spiritele vremii, iar inițiatorii Legii pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925 nu au ezitat să sublinieze acest deziderat: „Pentru o Românie nouă trebuie alte întocmiri administrative decât acelea cu care

⁵ A. Teodorescu, *Viitoarea organizare administrativă a României*, în *Noua Constituție a României. 23 de prelegeri publice organizate de Institutul Social Român*, Tiparul Cultura Națională, f.a., p. 290.

⁶ M. Văraru, *Manual de drept administrativ*, Imprimeria Statului, Chișinău, 1926, pp. 206-207, 223-225.

⁷ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român. Organizarea administrativă a României*, Tipografia Gutenberg, Joseph Göbl, București, 1903-1904, p. 134.

⁸ A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Edițiunea a III-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu”, București, 1929, pp. 246-247.

⁹ I. Pascu, *Organizarea puterii executive*, Partea întâi, Imprimeria Statului, Chișinău, 1928, p. 9.

am fost obișnuiți până acum, având la bază o largă descentralizare și urmărind în același timp o desconcentrare a serviciilor Statului și deci o reorganizare a tuturor departamentelor pentru a le pune în acord cu descentralizarea. Noile condițiuni politice și teritoriale ale Statului român impun nu numai a da în grija administrațiilor locale interesele locale, dar cer în același timp ca și pentru chestiunile rezervate puterii centrale cetățeanul să găsească la îndemână, într-o oarecare limită, organe autorizate care să-i înlesnească în mod grabnic rezolvarea cererilor sale”¹⁰.

Dar imediat după intrarea în vigoare a acestei legi s-au văzut și limitele acesteia. S-a afirmat, fără nici un dubiu, că Legea pentru unificarea administrativă „continuă tradiția centralizatoare a vechiului regat”¹¹. Era de așteptat această reacție în condițiile în care majoritatea dispozițiilor criticate în trecut ca fiind inhibitorii pentru dezvoltarea autonomiei locale au fost menținute. Tipul de organizare comunală, clasificate în comune urbane și în comune rurale, a rămas temelia organizării administrative a României, fără nici o preocupare pentru o descentralizare efectivă.

3. Unificarea administrativă și reprezentarea minorităților naționale

În prelegerea publică din data 23 aprilie 1922, intitulată sugestiv *Viitoarea organizare administrativă a României*, Anibal Teodorescu atrăgea atenția că „una din cele mai însemnate reforme astăzi la ordinea zilei în Statul nostru – ba, aș putea spune fără teamă de exagerare, cea mai însemnată – este reforma administrativă”¹², dar capcanele pe acest drum erau numeroase deoarece „avem atâtea sisteme de organizare administrativă, cât sunt și regiunile mari din care se alcătuieste țara”¹³.

În același context, al dezbaterilor publice privind Noua Constituție a României, juristul D. Xenopol analiza problema *Dreptului de vot și a reprezentării minorităților* (19 februarie 1922) evidențiind funcția socială a votului: „Interesul general însă cere ca, pentru bunul mers al societății, să se supună îndeplinirea funcțiunii sociale a dreptului de vot unor condiții care să asigure îndeplinirea ei cât mai folositor. Aceasta cu condiția ca restricțiile să fie excepționale și întemeiate pe împrejurări naturale sau morale care ar face ca exercițiul acestei funcțiuni să fie în pericol. Nu se pot pune alte condiții decât acelea a discernământului și a sociabilității – vârstă, capacitate, moralitate. Tot în interesul general se pot institui obligativitatea votului, silind pe cetățeni la exercițiul funcțiunii sociale cu care sunt investiți. de altfel, obligativitatea votului este și instrumentul cel mai puternic de educație cetățenească. /.../ Nu se pot fixa condițiuni de cens, de avere, învățătură, familie etc., căci am cădea

¹⁰ *Lege pentru unificarea administrativă*, adnotată și rânduită de M. Alexandrescu, F. Mihăilescu și S. Constantinescu, Institutul de Arte Grafice și Editură „Eminescu”, București, f.a., p. 19.

¹¹ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I., *Principii generale*, ed. a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan”, București, 1934, p. 620.

¹² A. Teodorescu, *Viitoarea organizare administrativă a României...*, op. cit., p. 285.

¹³ *Ibidem*, p. 286.

în arbitrat, un arbitrar incompatibil cu deplina egalitate care e la temelia principiului suveranității naționale. Singurul sistem de vot potrivit cu acest principiu este numai *votul universal și egal* al tuturor cetățenilor¹⁴.

Problema stabilirii unui sistem de vot care să asigure reprezentarea cetățenilor într-o manieră echitabilă nu era nouă. Dar înainte de război, teoria regimului reprezentativ era analizată, în mod exclusiv, din perspectiva accesului în autoritățile publice deliberative a minorităților politice, nu a celor etnice. Doctrina din perioada Vechiului Regat considera România „una din țările unde guvernământul tinde spre exclusivism și oligarhie”, susținându-se ideea unei ample reforme „astfel încât cel puțin acei care votează astăzi să aibă dreptul la o reprezentare”¹⁵.

După desăvârșirea unității naționale această problemă a prins un contur specific tuturor statelor care după încheierea păcii au obținut teritorii cu un procent ridicat de minorități etnice. În cazul României, elementul național românesc era în mod evident majoritar, dar în anumite regiuni istorice și într-o mare parte din orașe echilibrul devenea fragil ori se constata un procent superior al minorităților etnice.

Impunerea unui sistem de vot bazat pe proporționalizare era considerat discriminatoriu, în totală contradicție cu angajamentele internaționale ale României și cu spiritul pe care trebuia să se clădească statul întregit. Doctrina de drept public, din întreaga perioadă interbelică, a considerat că impunerea unui astfel de sistem de vot, prin mecanisme normative, ar fi expresia unui abuz guvernamental și un eșec al democrației reprezentative: „Proporționalizarea nu se poate impune brusc prin decrete, legi și alte acte de guvernământ, ci printr-o politică de zi la zi a fiecărui guvern, de pregătire, de încurajare și de prefacere a elementului românesc în viața economică. A aplica autoritar un oarecare *numerus înseamnă*, oricât s-ar argumenta, o știrbire a drepturilor cetățeanului, o nedreptate a Statului, care ar avea ca efect să împiedice libertatea de muncă a unei părți din populația activă, înseamnă, de asemenea, provocarea urilor de rasă ce numai spre binele Statului nu poate fi”¹⁶.

Dispoziția constituțională privind modul de constituire a autorităților administrației publice locale se găsește în art. 108: „Instituțiile județene și comunale sunt regulate de legi. Aceste legi vor avea la bază descentralizarea administrativă. Membrii consiliilor județene și consiliilor comunale sunt aleși de către cetățenii români prin votul universal, egal, direct, secret, obligatoriu și cu reprezentarea minorității, după formele prevăzute de lege. La aceștia se vor putea adăuga prin lege și membri de drept și membrii cooptați. Între membrii cooptați pot fi și femei majore”.

Este un text destul de elaborat, în mod evident mult diferit de corespondentul său din Constituția anterioară (art. 106) care prevedea laconic că: „Instituțiunile județene și comunale sunt regulate de legi”.

¹⁴ D. Xenopol, *Dreptul de vot și reprezentarea minorităților*, în *Noua Constituție a României. 23 de prelegeri publice organizate de Institutul Social Român*, Tiparul Cultura Națională, f.a, pp. 138-139.

¹⁵ Gh.I. Petrescu, *Chestiunea electorală. Reprezentarea minorităților și reprezentarea proporțională a partidelor politice*, București, Tipografia lucrătorilor asociați Marinescu & Șerban, 1902, pp. 80-84.

¹⁶ O. Gâdei, *Ocotirea minorităților*, Iași, Tipografia concesionară Alexandru Țerek, 1935, p. 80.

În dezbaterile parlamentare de la Senat și Camera Deputaților privind modul de constituire al consiliilor județene și comunale s-a susținut că „dintre toate articolele noii Constituții cel mai important pentru noi românii este art. 109 devenit art. 108, în care se vorbește despre «consiliile comunale», care se aleg de către cetățenii români prin votul universal, egal, direct, secret, obligatoriu și cu reprezentarea «minorității», precum și membrii de drept și membrii cooptați»¹⁷.

Autorul acestei aprecieri, care dintr-o anumită perspectivă pare în mod vădit exagerată, a fost dr. Vasile Bianu, medic chirurg, cu o bună reputație consolidată de activitatea sa medicală din timpul războiului. În discursul său, doctorul Bianu a pornit de la realitatea datelor statistice, cu mențiunea că pentru anumite regiuni acestea erau de dinainte de război sau destul de aproximative.

Pe provincii istorice situația stătea în felul următor: în Moldova din Vechiul Regat în puține orașe românii aveau o mică majoritate deoarece în Botoșani, Fălticeni, Dorohoi, Hârlău numărul lor era mai mic, iar în Iași, Galați, Bacău sau Târgu Frumos numărul românilor era aproape egal cu cel al altor naționalități. Datele statistice pentru Basarabia din anul 1919 arătau că la Chișinău erau 40 mii români și 93 mii alte naționalități, la Bălți 7 mii români și 15 mii alte naționalități, iar la Orhei 5 mii români și 14 mii alte naționalități. În același moment de referință (anul 1919) erau la Cernăuți 12 mii români și 79 mii ale naționalități, iar la Suceava era o mică diferență în favoarea românilor. În Ardeal, Banat, Crișana și Maramureș, după numărătoarea din anul 1920 situația era următoarea: Cluj 28 mii români și 55 mii alte naționalități, Oradea 8 mii români și 59 mii alte naționalități, Timișoara 16 mii români și 66 mii alte naționalități, Brașov 12 mii români și 28 mii alte naționalități, Sibiu 5 mii români și 12 mii alte naționalități.

În fața acestor realități statistice, opinia doctorului Bianu era fără echivoc: „Constituția României Mari» nu va mai asigura propășirea neamului românesc la orașe, ci numai a minorităților etnice. În orașe românul va fi «străin în țara lui», fiind reprezentat în consiliile comunale urbane numai ca «minoritate politică»¹⁸.

Răspunsul Guvernului a venit prin vocea lui Al. Constantinescu, ministrul agriculturii și domeniilor, prezent la dezbateri, care a repetat insistent că: „Minoritățile trebuie să se bucure pe pământul nostru de deplină egalitate și pe cât le contestăm dreptul de a reclama privilegiu pe atât trebuie să le recunoaștem dreptul la o perfectă egalitate»¹⁹.

S-a acceptat însă amendamentul ca în textul constituțional după prezentarea modului de alegere a membrilor consiliilor județene și comunale (vot universal, egal, direct, secret și obligatoriu și cu reprezentarea minorității) să se menționeze „după formele prevăzute de lege”, cu speranța că anumite remedii vor putea fi realizate la nivel infraconstituțional.

¹⁷ Apud A. Lascarov-Moldovanu, Sergiu D. Ionescu, *Constituțiunea României din 1923. Adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudențe*, București, Ed. Tipografiei „Curierul Judiciar”, 1925, pp. 424-425.

¹⁸ *Ibidem*, p. 426.

¹⁹ *Ibidem*, p. 428.

4. Cadrul normativ infraconstituțional și problema reprezentării minorităților naționale în consiliile comunale și orașenești

În viziunea legiuitorului infraconstituțional, cea mai facilă soluție pentru asigurarea unui echilibru între reprezentanții aleși ai minorităților etnice și reprezentanții comunității românești, acolo unde această comunitate se afla în minoritate, a fost reglementarea instituției consilierilor de drept. Deși vulnerabilă după standardele democrației reprezentative, care presupune pentru constituirea autorităților deliberative locale organizarea unui scrutin universal și direct, această instituție a fost considerată un mecanism eficient pentru a controla procesul decizional în acord cu interesele statului național.

Situația era complicată și de lipsa unui recensământ general la nivelul României Întregite, care să reflecte în mod exact numărul populației și structura etnică a fiecărei localități²⁰. La momentul intrării în vigoare a Constituției se preconiza un număr al populației României „de cel puțin 17.000.000” cu mențiunea că nu se poate da cifra exactă, deoarece „în Vechiul Regat recensământul nu s-a făcut de la 1 Ianuarie 1913. La acea dată s-au numărat 7.234.919 locuitori, care având în vedere nașterile normale anuale și pierderile din război, putem afirma cu multă probabilitate că s-a sporit cu circa un milion de locuitori. În celelalte provincii datele statistice se întemeiază pe informațiile dinainte de război și pe cifrele adunate de serviciile române de statistică din 1919-1920”. În acest mod se preconiza pentru Basarabia un număr de 2.800.000 locuitori, pentru Bucovina 820.000 locuitori, iar pentru Transilvania, Banat, Crișana și Maramureș 5.180.000 locuitori. Marea majoritate a populației locuia în comune rurale (82%) și doar 18% locuia în orașe²¹.

Rezultatele privind componența etnică a localităților erau la fel de imprecise: „Datele statistice relative la naționalități în ce privește Vechiul Regat sunt întemeiate pe recensământul din 1913, Basarabia pe calculele vechiului recensământ rus, în ce privește Ardealul, Banatul, Bucovina pe informațiuni adunate după vorbe”²². În această manieră aproximativă se aprecia că la nivelul întregii țări situația era următoarea: români (74,4%), maghiari (8,4%), evrei (5%) germani (4,3%), ruși, ucraineni (3,3%), bulgari, turci, tătari (2,5%), alte naționalități (2,1%)²³.

Legea pentru unificarea administrativă din 14 iunie 1925 a prevăzut în art. 19 următoarele categorii de consilieri de drept: „Doi până la șapte consilieri județeni din cei aleși, numai în consiliile comunele urbane de reședință; Reprezentanții cei

²⁰ Primul recensământ care a vizat întreaga populație a României Întregite a fost cel din anul 1930. Conform rezultatelor acestui recensământ, din întreaga populație a României (18.052.896 locuitori) românii reprezentau un procent de 73,1% (13.196.647 locuitori), iar restul de 26,9% (4.856.249 locuitori) erau minoritari în următoarea ordine: maghiari, evrei, germani, ruteni, bulgari, ruși, alte naționalități (O. Gâdei, *op. cit.*, pp. 80-81).

²¹ *Lege pentru unificarea administrativă*. Adnotată și rânduită de Mișu Alexandrescu, Filip Mihăilescu, Sabin Constantinescu, București, Institutul de Arte Grafice și Editură «Eminescu», f.a., pp. 15-16.

²² *Ibidem*, p. 17.

²³ *Ibidem*, p. 18.

mai vechi titulari ai învățământului de Stat, primar, profesional, secundar; Un reprezentant al cultului cel mai numeros din localitate. El va fi cel mai mare în grad sau, în cazul când mai mulți ar avea grade egale, cel mai în vârstă; Reprezentanții cei mai înalți în grad ai Ministerelor Sănătății Publice și Ocrotirilor sociale, Agriculturii, Domeniilor (serviciul zootehnic) și Lucrărilor Publice; Câte un reprezentant ai Camerelor de agricultură, de industrie și comerț și ai muncii, în comunele reședințe de județ, iar în celelalte comune numai cu deciziunea ministrului de interne, pe baza avizului consiliului administrativ superior²⁴. Consilierii de drept erau până la două cincimi din totalul membrilor consiliului comunal, fiind desemnați în ordine după publicarea convocării corpului electorale respectiv.

Numărul consilierilor de drept era foarte mare, de natură să modifice componența politică a consiliului comunal. În scopul de a contracara acest argument, ministrul de Interne, generalul Artur Văitoianu, susținea în expunerea de motive că: „aceste consilii nu vor avea un caracter politic. Ele sunt și rămân organe de gospodărie și pentru a accentua acest caracter am admis ca în compunerea lor să intre reprezentanți direcți ai comerțului, industriei, agriculturii și muncii, iar în consiliile comunale și femeile, care vor fi alese prin cooptare de membrii consiliilor respective”²⁵.

Legea pentru organizarea administrației locale din 1929 a adus modificări importante „în scopul ca elementul principal în conducerea și administrațiunea comunei să fie reprezentat tot prin consilierii aleși”²⁶. În acest sens, s-a făcut o departajare netă între consiliul comunal rural care era alcătuit din „consilierii aleși prin sufragiu universal, direct și secret, cu reprezentarea minorității” (art. 25) și consiliul comunal urban care era compus din „membri aleși și membri de drept” (art. 73). Deși substratul real al opțiunii pentru categoria membrilor de drept ai consiliilor comunale urbane era cunoscut, la nivel formal s-a justificat situația cu argumentul că „instituțiunea membrilor de drept umple un mare gol și joacă un rol important în administrațiunea comunelor, fiindcă ei reprezintă elementul tehnic, de competență, întregind astfel capacitatea elementelor desemnate prin sufragiu, care singure n-ar putea rezolva cu eficacitate toate problemele variate și complexe ce se ivesc în comuna urbană modernă”²⁷.

În cheie demagogică, se insista pe profilul de tehnocrați ai persoanelor numite consilieri de drept, care nu aveau obiective politice ci doar interesul de propășire culturală și economică a colectivității locale. Declarația lui Eduard Mirto, subsecretar de Stat la Ministerul de Interne, în cadrul dezbaterii proiectului de lege la Senat este semnificativă în acest sens: „Societatea românească de baștină va pune la dispoziție în aceste orașe tot ce are mai bun, tot ce are mai select, tocmai pentru

²⁴ *Ibidem*, p. 37

²⁵ *Ibidem*, pp. 21-22.

²⁶ P. Negulescu, R. Boilă, Gh. Alexianu, *Codul administrativ adnotat*, București, Institutul de Arte Grafice „Vremea”, 1930, p. 374.

²⁷ *Ibidem*, p. 374.

ca înfrățirea sufletească, pe care o doriți și dvs., o dorim și noi. Plecăm de la convingerea că în gospodăria comunală nimic altceva nu trebuie să predomină decât interesul față de țară. Această înlănțuire de interese trebuie să facă mulțumirea completă că ni se va pune la dispoziție cele mai de seamă persoane ale intelectualității din orașe care în colaborare cu dv. să realizeze și buna gospodărie și mai ales să realizeze înfrățirea dorită de ambele părți”²⁸.

Membri de drept în consiliile urbane aveau vot deliberativ, deși în dezbaterile proiectului de lege s-a cerut în mod repetat ca ei să aibă vot consultativ.

În conformitate cu prevederile art. 77 din Legea pentru organizarea administrației locale din anul 1929 erau membri de drept ai consiliului comunal urban următorii: „a) Rectorul universității sau conducătorul școlii de învățământ superior din localitate; b) câte un reprezentant al școlii Statului din localitate, de învățământ primar, secundar (gimnazii, școli normale, profesionale, medii) și un reprezentant al școlilor secundare particulare cu drept de publicitate, care aparțin grupului minorității cele mai numeroase din localitate, desemnați prin vot de membrii corpului din care fac parte; c) câte un reprezentant al bisericilor naționale și un reprezentant al bisericii minoritare cu cel mai mare număr de credincioși din localitate, desemnați prin vot de membrii corpului din care fac parte; d) președinții Camerelor de industrie și comerț și ai Camerelor de agricultură din localitate; e) un membru ales de către industriașii și comercianții din localitate, care au drept de alegători pentru Camera de comerț și industrie respectivă”²⁹.

Cu privire la natura juridică a consilierilor de drept, în doctrină s-a subliniat că o mare parte dintre aceștia corespund respectării principiului reprezentativ (rectorul, reprezentanții școlilor din învățământul primar sau secundar, președintele Camerei de industrie, președintele Camerei de agricultură, reprezentanții industriașilor sau comercianților): „În definitiv se poate constata că la constituirea consiliilor comunale urbane s-a făcut cea mai largă aplicabilitate a principiului reprezentativ și că împrejurarea că nu toți membrii consiliului sunt aleși în baza votului universal nu influențează nici în cea mai mică măsură caracterul reprezentativ al consiliului”³⁰. La nivelul doctrinei s-a arătat necesitatea distincției între consilierii de drept numiți în baza funcției deținute, care își păstrează mandatul cât timp ocupă și demnitatea sau funcția publică, și cei aleși de organisme profesionale pentru un mandat care coincide, de regulă, cu mandatul consilierilor aleși³¹.

Legea din anul 1929 a redus mult numărul consilierilor de drept față de situația stabilită prin actul normativ din anul 1925. Sub imperiul acestei legi numărul consilierilor de drept se ridica până la 2/5, dar prin legea din anul 1929 s-a introdus un număr fix de 5 membri de drept. Principala rațiune a acestei redimensionări a numărului consilierilor de drept nu a fost legată însă de dezbaterile din jurul

²⁸ *Ibidem*, p. 376.

²⁹ *Ibidem*, pp. 375-376.

³⁰ *Ibidem*, p. 379.

³¹ *Ibidem*, p. 380.

componenței consiliilor comunale urbane unde românii era minoritari, ci de protestele liderilor partidelor de opoziție care acuzau constituirea unei majorități politice artificiale cu votul acelor consilieri de drept care aveau și un angajament politic.

5. Concluzii

În ciuda acestor măsuri normative problema reprezentării minorităților, atât în Parlament cât și în autoritățile deliberative de la nivelul administrației publice locale, a rămas inflamată până la finalul perioadei interbelice. La aproape un deceniu de la momentul adoptării Constituției din anul 1923, de la tribuna Adunării Deputaților se afirma pe un ton vehement că „problema minorităților devine din zi în zi mai covârșitoare și sapă din zi în zi mai mult însuși temeliiile acestei țări”³². Peste câțiva ani, când deja era pregătit drumul spre o nouă Lege fundamentală, situația impunerii unui regim de protecție a minorităților era exprimată în termeni de revoltă: „Războiul a creat această problemă a minorităților cu regim de favoare. Numai de la război încoace s-a vorbit, de către oameni de drept, cu nesocotința cuvintelor și a noțiunilor cuprinse în ele, de o protecțiune legală a minorităților în interior și de o protecțiune inegală a lor, venită din afară. /.../ Dar, dacă este vorba de formularea problemei minorităților etnice, în cadrul declarației drepturilor omului, ca principiu de drept generalizat, mă întreb: de ce toate Statele nu l-au acceptat? De ce Franța, Anglia, Italia, Germania nu l-au primit? De ce României, Poloniei, Cehoslovaciei, Iugoslaviei le-a fost impus?”³³.

Deși multe din aceste abordări trebuie înțelese în logica discursului politic și puse în contextul radicalizării mesajului extremist, este o certitudine preocuparea constantă a doctrinei de drept public de a analiza problema ocrotirii minorităților între jaloanele asumate prin tratatele speciale din primii ani de după război. Protecția minorităților etnice era văzută ca un corolar ar aplicării principiului naționalităților, astfel că tratatele „nu au înțeles să protejeze, ca atare, minoritățile, ca naționale și să ridice astfel principiul naționalităților contra Statului, ci să le garanteze – prin Societatea Națiunilor – limba, religiunea și rasa, contra eventualelor tendințe exagerat naționaliste, ale Statului”³⁴. În acest cadru internațional, textul Constituției din anul 1923 s-a dovedit un reper esențial, atât pentru reprezentanții puterii etatice cât și pentru cei ai minorităților, și un răspuns pragmatic la o problemă care a rămas de actualitate în întreaga perioadă interbelică.

³² V.H. Serdici, *Problema minorităților. Discurs rostit în ziua de 13 decembrie 1932 la discuțiunea mesajului*, București, Imprimeria Centrală, 1932, p. 5.

³³ I. Miclescu, *Problema minorităților etnice în raport cu temeliiile organizării constituționale și legale a Statului Român și cu supra-suveranitatea Ligii Națiunilor*, București, Curierul Judiciar, 1937, p. 6.

³⁴ G. Sofronie, *Principiul naționalităților în dreptul internațional public*, București, Atelierele grafice «Cultura Națională», București, 1929, p. 125.

FUNDAMENTE CONSTITUȚIONALE TRECUTE ȘI ACTUALE ALE CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV

*Prof. univ. dr. Dana Apostol TOFAN**
Universitatea din București
Facultatea de Drept

Abstract

The present study reveals aspects regarding the institution of administrative litigation, the most important institution of administrative law, within which all the other fundamental institutions of this branch of public law can be found in one way or another, in the context of its first constitutional consecration, a century ago, through the 1923 Constitution.

Keywords: *Administrative litigation, authority documents, governing documents, Administrative Courts.*

Instituția contenciosului administrativ, cea mai importantă instituție a dreptului administrativ, în cadrul căreia se regăsesc de o manieră sau alta toate celelalte instituții fundamentale ale acestei ramuri a dreptului public, a cunoscut o primă consacrare constituțională încă de acum un secol, prin Constituția din 1923.

Într-o viziune de ansamblu, reținem dintr-un amplu studiu consacrat Constituției din 1923, cu ocazia centenarului acesteia, că adoptarea sa „va rămâne în istorie nu numai ca un moment politic excepțional, de importanță majoră, ci și ca un monument al civilizației juridico-politice românești. Construcția astfel realizată se înscria deja în perspectiva propriilor tradiții constituționale, se întemeia pe conceptele majore ale dreptului constituțional modern și ale dreptului public internațional și realiza o primă sinteză a constituționalismului românesc”¹.

În acord, cu susținerea autorului cu privire la semnificația profundă și rolul istoric deosebit marcat de Constituția din 1923, din perspectiva tematicii anunțate ne oprim la dispozițiile sale în materia contenciosului administrativ.

* Cercetător științific grad I, Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române.

¹ Mircea Duțu, *Constituția din 1923: un punct culminant al afirmării constituționalismului în România*, în Studii și Cercetări Juridice nr. 1/2023, p. 54 și urm.

Astfel, art. 107 din Constituția României din 1923 stabilea că:
„*Autorități speciale de orice fel, cu atribuțiuni de contencios administrativ, nu se pot înființa.*

Contenciosul administrativ este în căderea puterii judecătorești, potrivit legii speciale.

Cel vătămat în drepturile sale, fie printr-un act administrativ de autoritate, fie printr-un act de gestiune făcut cu călcarea legilor și a regulamentelor, fie prin rea-voință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept, poate face cerere la instanțele judecătorești pentru recunoașterea dreptului său.

Organele puterii judiciare dacă actul este ilegal, îl pot anula sau pot pronunța daune civile până la data restabilirii dreptului vătămat, având și căderea de a judeca și cererea de despăgubire, fie contra autorității administrative chemate în judecată, fie contra funcționarului vinovat.

Puterea judecătorească nu are cădere de a judeca actele de guvernământ, precum și acele de comandament cu caracter militar”.

„Instituțiunea contenciosului administrativ, ca și cele mai multe din instituțiunile juridice ale societății actuale” – sublinia autorul celei mai cuprinzătoare analize consacrate contenciosului administrativ din perioada interbelică – „se sprijină pe două principii fundamentale oricărui stat civilizată: pe principiul respectării drepturilor legalmente dobândite și pe principiul obligativității Statului de a asigura executarea hotărârilor judecătorești”².

Într-o lucrare apărută în primul deceniu al epocii postdecembriste, în care sunt apreciate virtuțile Legii fundamentale din 1923 față de limitele promovate de Legea fundamentală din 1991, unele din dispozițiile acesteia din urmă fiind aspru criticate, organizarea contenciosului administrativ, prin art. 107 din Constituția din 1923 este privită ca fiind menită să determine puterea executivă să se mențină în cadrul stabilit de lege. Printr-o astfel de reglementare constituțională, subliniază autorul, se realiza chiar colaborarea între puterea executivă și cea judecătorească³.

Mai multe texte ale Constituției de acum un secol sunt analizate de același specialist, cu intenția de a demonstra utilitatea și necesitatea consacării principiului separației și echilibrului puterilor, care nu s-a regăsit în forma inițială a Constituției din 1991 fiind introdus abia prin Legea de revizuire nr. 429/2003, prima și singura revizuire constituțională de până acum.

Prin raportare la normele de rang constituțional mai sus menționate, observăm că, deși sintagma *contencios administrativ* era consacrată expres și deci, instituției contenciosului administrativ i-a fost recunoscută existența încă din perioada interbelică, Constituția din 1923 nu conține vreo dispoziție referitoare la *instanțele de contencios administrativ*. Chiar mai mult, Legea fundamentală din 1923 a interzis

² Constantin G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, edițiunea a doua, Ed. „Universală” Alcalay & Co., București, 1937, p. 8.

³ Mihai T. Oroveanu, *Constituția României din 1991 și istoria dreptului public românesc*, Ed. Cerma, București, 1998, p. 37.

înființarea oricăror autorități, inclusiv de natură judiciară, cu atribuții de contencios administrativ, așa cum rezultă din primul alineat al art. 107.

De altfel, cu privire la acest aspect, profesorul Rarincescu sublinia: „Pentru a curma controversa de ordin constituțional, pe care o ridică dreptul de anulare sau de declarare ca ilegale a actelor administrative, legiuitorul constituant din 1923, a făcut din Contenciosul administrativ o instituție de ordin constituțional, ale cărei caractere fundamentale sunt două: a) Constituțiunea din 1923 este refractară înființării de tribunale administrative și b) încredințează atribuțiunile de contencios administrativ, puterii judecătorești obicinuite, cuprinzând între aceste atribuțiuni și puterea de a anula actele administrative ilegale”⁴.

Investirea tribunalelor de drept comun cu atribuții de această natură a fost privită ca având drept reper, sentimentul de încredere în aceste instanțe, cu o organizare mai veche, mai puternică și cu o independență mai mare, asigurând astfel, o protecție mai puternică drepturilor individuale⁵.

Cu toate acestea, după cum aflăm din doctrină, deși Constituția din 1923, asemeni Constituției din 1938, a stabilit principiul judecării litigiilor care privesc actele administrative, de către instanțele ordinare, în realitate au continuat să fie menținute o serie de *jurisdicții administrative speciale*, unele înființate chiar din perioada Consiliului de Stat, care a funcționat între anii 1864-1866, investite însă cu o competență limitată la un anumit serviciu public sau la activitatea unei anumite autorități publice. Existența acestor jurisdicții speciale administrative nu aducea atingere principiului unității justiției pentru că, potrivit art. 103 din Constituția din 1923, dreptul de recurs în casare era de ordin constituțional⁶.

Constituția din 1938 a menținut competența instanțelor judecătorești de a soluționa litigiile de contencios administrativ potrivit legii speciale, dar a renunțat la interdicția expresă ce fusese consacrată de Constituția din 1923 de înființare a unor autorități, de orice fel, cu atribuțiuni de contencios administrativ.

După cum rezultă din prevederile constituționale, în perioada interbelică, regula a constat în soluționarea litigiilor referitoare la actele administrative de către instanțele judecătorești ordinare, prevederea celui de-al doilea alineat al art. 107 din Constituția din anul 1923 fiind imperativă. Contenciosul administrativ era privit ca „totalitatea litigiilor născute între particulari și Administrațiunile publice, cu ocaziunea organizării și funcționării serviciilor publice și în care sunt puse în cauză reguli, principii și situațiuni juridice aparținând dreptului public”⁷.

Legiuitorul constituant din 1923 a consacrat în cuprinsul celui de-al treilea alineat o distincție între două categorii de acte administrative, cea mai importantă distincție din perioada interbelică, potrivit căreia, după criteriul naturii juridice, identificăm acte administrative de autoritate și acte administrative de gestiune.

⁴ Constantin G. Rarincescu, *op. cit.*, 1937, p. 95 și urm.

⁵ *Idem*, p. 49.

⁶ Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 423.

⁷ Constantin G. Rarincescu, *op. cit.*, 1937, p. 33.

În doctrina vremii, *actele de autoritate* reprezentau actele săvârșite de Stat în exercițiul calității sale de putere publică ce constau în acele declarații de voință, constituind acte juridice cu caracter unilateral și executoriu, emanând de la autoritățile administrative ale Statului, urmărind funcționarea serviciilor publice iar *actele de gestiune* reprezentau toate acele acte juridice cu caracter contractual, săvârșite de Stat în calitate de persoană juridică și pentru administrarea patrimoniului său⁸.

Cu alte cuvinte, *actele de autoritate* reprezentau acele manifestări de voință ale autorităților administrative competente (inclusiv cele de la nivelul unităților administrativ-teritoriale – s.n.) prin care se creau situații juridice noi, supuse regimului de drept public, în timp ce *actele de gestiune* reprezentau acele manifestări de voință ale autorităților administrative competente prin care se urmărea crearea unor situații juridice cu caracter patrimonial, supuse regimului de drept privat.

Prin urmare, actele de autoritate sau de putere publică erau acte unilaterale, în timp ce actele realizate de administrație, ca gestionar al patrimoniului statului, județului sau comunei erau acte patrimoniale, contractuale, deci bilaterale, ce presupuneau două manifestări de voință⁹.

Mai prezintă importanță faptul că, prin dispoziția referitoare la cele două categorii de acte administrative, instanța este investită cu dreptul de a se pronunța cu privire la anularea acestora, dacă se constată că sunt ilegale. A fost curmată astfel vechea controversă de ordin constituțional, apărută în baza unei legi anterioare privitoare la reorganizarea Înaltei Curți de Casațiune și de Justiție, prin se acordase dreptul instanței supreme de a anula un act administrativ de autoritate, controversă menținută și sub imperiul Legii din 1912 privitoare la reorganizarea Curții de Casațiune, deși aceasta introdusese un contencios de anulare oarecum deghizat, pentru a evita riscul de neconstituționalitate¹⁰.

Totodată, Constituția din 1923 se referea expres la actele administrative care încălcau legile, ca acte ale Parlamentului, Regulamentele, ca acte ale Guvernului de atunci dar și la *reaua-voință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept*, ce se traduce în zilele noastre, prin sintagma, *refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri*. Și *reaua-voință* de atunci și *refuzul nejustificat*, din prezent intră în sfera *conceptelor juridice nedeterminate*, cu privire la care administrația are un drept de apreciere iar instanța judecătorească dispune de un drept de control.

În instanța de judecată, care nu era însă o instanță de contencios administrativ, ci o instanță ordinară, cel care se simțea vătămat printr-un act administrativ putea să solicite recunoașterea dreptului. Iar instanța, potrivit legii fundamentale, putea să anuleze actul, dacă îl considera ilegal și putea să acorde despăgubiri, până la data restabilirii dreptului vătămat, fiind consacrată astfel, o răspundere civilă

⁸ *Idem*, p. 146 și urm.

⁹ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român. Principii generale*, vol. 1, ed. a IV-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan”, București, 1934, p. 296.

¹⁰ Constantin G. Rarincescu, *op. cit.*, 1937, p. 99 și urm.

delictuală. Obligația de despăgubire era stabilită fie în sarcina autorității administrative emitente a actului administrativ atacat, fie în sarcina funcționarului vinovat de emiterea acestuia.

În consecință, o altă trăsătură a regimului constituțional al contenciosului administrativ instituit în 1923 o reprezenta caracterul subiectiv al acestuia, prin utilizarea sintagmei „cel vătămat în drepturi”, fiind reglementate litigiile dintre particulari și administrație, în cazul în care aceasta le încălca drepturile prin actele ilegale, competența de soluționare revenind organelor puterii judiciare. Este motivul pentru care în doctrina vremii a fost pusă în discuție, situația unui contencios obiectiv, atunci când administrația încalcă prin actele ei, starea de legalitate, dreptul obiectiv, fără a fi vătămate drepturi, ci doar interesele directe și personale ale particularilor. Aceasta cu atât mai mult, cu cât Legea din 1864 prin care se înființase Consiliul de Stat – desființat doi ani mai târziu, prin Constituția din 1866 – permitea și un contencios obiectiv, introducând un recurs pentru *exces de putere* care putea fi intentat de cei vătămați în interesele lor.

La întrebarea dacă, prin art. 107 s-a urmărit excluderea contenciosului întemeiat pe vătămarea intereselor, care nu ar putea fi deferit nici puterii judecătorești și nici vreunei instanțe de alt ordin, profesorul Rarincescu propunea o soluție de negare și considera că, legiuitorul ordinar își conserva întreaga libertate de a reglementa această parte a contenciosului administrativ, investind cu judecarea lui anumite organe cu caracter jurisdicțional, puterea legislativă posedând plenitudinea de a reglementa orice domeniu al vieții sociale, cu excepția restricțiilor impuse de textul constituțional.¹¹

Ca acte exceptate de la controlul judecătoresc în contencios administrativ, art. 107 prevedea în alineatul final, două categorii și anume: *actele de guvernământ* și *actele de comandament cu caracter militar*¹².

Noțiunea de *acte de guvernământ* provine din jurisprudența Consiliului de Stat francez care a recunoscut încă de la înființarea sa, cu peste două secole în urmă, existența unor acte administrative nesusceptibile din anumite rațiuni de a fi controlate de către instanțele de contencios administrativ. În Franța există o justiție administrativă distinctă de cea ordinară, ce are în fruntea ierarhiei, Consiliul de Stat, organism având și un rol consultativ cu privire la proiectele de acte normative ce-i sunt supuse spre avizare.

Prin urmare, noțiunea de *act de guvernământ* nu este un rezultat al analizei științifice, juridice, ci ea se află în legătură cu anumite elemente și situații de fapt, extra-juridice, care cel mai adesea, trebuie căutate în rațiuni de ordin politic¹³.

Noțiunea de *act de comandament cu caracter militar* a apărut pentru prima dată în ultimul alineat al art. 107 din Constituția din 1923, și întocmai ca și în

¹¹ *Idem*, p. 100.

¹² Pentru detalii cu privire la teoria circumstanțelor excepționale și actul de guvernământ pe timp de criză, în perioada interbelică: Dana Apostol Tofan, *Regimul juridic aplicabil actelor normative emise în circumstanțe excepționale: starea de urgență și starea de alertă*, în Studii și Cercetări Juridice nr. 1/2023, p. 76 și urm.

¹³ Constantin G. Rarincescu, *op. cit.*, 1937, p. 294.

cazul actului de guvernământ, semnificația ei nu reiese dintr-o analiză juridică, ea nu poate să fie decât o noțiune extra-juridică, născută din necesitatea de a da satisfacție anumitor interese în legătură directă cu satisfacerea unui serviciu public de o natură specială, cel al apărării naționale. Într-un asemenea serviciu domnește un anumit spirit de ordine și disciplină, care în concepțiunea legiuitorului constituant nu se împacă cu intervenția unui organ judecătoresc care să-i controleze activitatea¹⁴.

În baza prevederilor constituționale din 1923 a fost adoptată în decembrie 1925, *Legea contenciosului administrativ*, prima lege specială în materie, care a instituit un *contencios de plină jurisdicție* pentru *actele de gestiune* și, respectiv, un *control de anulare*, pentru *actele de autoritate*, ce permitea acțiunea în instanța de judecată doar a actelor administrative care aduceau atingere drepturilor subiective nu și simplelor interese¹⁵.

Legea contenciosului administrativ din anul 1925 a reprezentat cea mai importantă reformă, până la acel moment, în domeniu, investind curțile de apel din circumscripția în care domiciliu reclamantul cu competența de a judeca cererile de contencios administrativ, iar hotărârile pronunțate de acestea erau supuse recursului la fosta Curte de Casație¹⁶.

În consecință, prin Legea din 1925 a fost abandonată viziunea anterioară de a se apela la o instanță unică, Curtea de Casație, ce avea organizată o secție de contencios administrativ, îmbrățișându-se ideea de recunoaștere a dreptului fiecărei curți de apel de a judeca litigiile privitoare la legalitatea actelor administrative și acordarea de despăgubiri.

Cu toate că atât Constituția din 1923, cât și cea din 1938 au impus principiul după care contenciosul administrativ este dat în competența instanțelor judecătorești, au fost menținute și jurisdicțiile administrative, existente chiar din perioada Consiliului de Stat¹⁷.

În anul 1939, printr-o lege specială, au fost înființate așa numitele *Curți administrative* care reprezentau o dezvoltare a *Comitetelor de revizuire*, ce fuseseră create prin Legea administrației publice locale din 1929, și dobândiseră denumirea de *curți administrative* prin Legea administrației locale din 1936. Sub aspectul naturii lor juridice, acestea au fost calificate ca veritabile *tribunale administrative*. Curțile administrative erau instanțe jurisdicționale cu o competență specială, deoarece ele soluționau numai litigiile cu privire la *actele autorităților locale*, fie *acte de autoritate*, fie *acte de gestiune*¹⁸.

Deciziile Curților administrative rămase definitive aveau autoritate de lucru judecat și efecte *erga omnes*, cu excepția celor prin care se recunoștea părții un

¹⁴ *Idem*, p. 309 și urm.

¹⁵ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 511.

¹⁶ Rodica Narcisa Petrescu, *op. cit.*, 2009, p. 423.

¹⁷ Antonie Iorgovan, vol. II, *op. cit.*, 2005, p. 511.

¹⁸ Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 613 și urm.

drept sau se obliga administrația să facă un act sau să se abțină de a-l face, situații în care existau efecte numai între părțile ce figuraseră în proces¹⁹.

În consecință, după 1939, în sistemul legislativ românesc existau următoarele organe care soluționau litigiile în contencios administrativ: *tribunalele ordinare*, care soluționau litigii privind actele de gestiune și respectiv, contenciosul în daune, potrivit procedurii de drept comun; curțile de apel, cu recurs la Curtea de Casație, care judecau litigiile privind actele de autoritate (contencios în anulare) și acțiunea în daune pentru pagubele suferite printr-un act de autoritate; *curțile administrative*, care soluționau litigiile privind vătămarea unor simple interese prin „actele administrative ilegale provenind de la organele administrației locale și *jurisdicțiile administrative*, ca organe ale administrației de stat cu funcție jurisdicțională, care soluționau litigiile din anumite materii administrative speciale, potrivit dispozițiilor legale²⁰.

Contenciosul reglementat prin Legea din 1925 era un *contencios subiectiv*, în sensul că reclamantul trebuia să invoce lezarea unui *drept subiectiv*.

Totodată, era un *contencios de plină jurisdicție*, în sensul că cel care se considera lezat în drepturile sale putea cere anularea actului, putea invoca ilegalitatea actului pe cale de excepție și putea pretinde despăgubiri. Sub acest din urmă aspect se deosebea de *contenciosul administrativ* ce fusese instituit în 1864, prin înființarea Consiliului de Stat, desființat doi ani mai târziu, prin Constituția din 1866, care era doar un *contencios de anulare*, ce permitea anularea actului sau obligarea serviciului public administrativ la rezolvarea unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege²¹.

De o manieră sintetică se poate susține că, fundamentele constituționale ale contenciosului administrativ din 1923 au influențat fundamentele constituționale ale contenciosului administrativ din 1991 și cu atât mai mult, Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003. Aceasta a intervenit introducând pe lângă textul ce consacra *dreptul persoanei vătămăte de o autoritate publică*, singurul temei constituțional al instituției de până atunci și *principiul garantării controlului în instanța de contencios administrativ* asupra tuturor actelor administrative, cu cele două categorii de acte exceptate consacrate și în 1923.

Constituția României din 1991 a conținut în prima sa formă un singur sediu al instituției contenciosului administrativ, privit ca fundamentul de rang constituțional al instituției, art. 48 având ca titlu marginal, *dreptul persoanei vătămăte de o autoritate publică*.

Nu ne interesează în acest context, analiza textului Legii fundamentale privitoare la această instituție ci mai ales, o abordare comparativă în raport cu reglementarea instituției din 1923.

¹⁹ *Idem*, p. 621.

²⁰ Antonie Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, 2005, p. 512.

²¹ V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 507.

La prima vedere, fondul reglementării s-a păstrat, abordarea comparativă fiind edificatoare sub acest aspect.

Atât Constituția din 1923 cât și Constituția din 1991 se referă la *vătămarea unui drept* și nu la *vătămarea unui interes*. Abia Legea de revizuire din 2003 va completa textul art. 48 devenit după republicare, art. 52, și va adăuga pe lângă criteriul *vătămării dreptului* și criteriul *vătămării unui interes legitim*, mai simplu de dovedit în fața instanței. Putem identifica sub acest aspect o asemănare cu textul unei reglementări mult mai vechi, Legea pentru înființarea Consiliului de Stat din 11 februarie 1864, care menționa criteriul *vătămării intereselor particularilor* drept temei pentru introducerea unei acțiuni în fața Consiliului de Stat.

În vreme ce, Constituția din 1923 realiza o distincție între actele de autoritate și *actele de gestiune* referindu-se la actele prin care putea fi vătămată în dreptul său o persoană, art. 48 din Constituția din 1991 nu făcea distincție între categorii de acte administrative dar menționa pe lângă actul administrativ și *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri*, ca temei al unei acțiuni în instanța de contencios administrativ. De altfel, și Legea fundamentală din 1923 consacra *reaua-voiață a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept*. Textul se referea atunci ca și acum la refuzul de a rezolva cererea privitoare la un drept, concretizat fie în nerecunoașterea dreptului particularului adică în refuzul de soluționare a unei cereri, fie în absența oricărui răspuns din partea administrației.

Cât privește categoria de acte la care se referă art. 48 – se arată în primul comentariu al Constituției din 1991 – ea rezultă clar din text, aceasta cuprinzând actele administrative. Trebuie însă să se observe că textul nu se referă la actele administrative emise numai de către autoritățile executive (administrative), ci la toate actele administrative emise de autoritățile publice, fără deosebire de natura lor juridică. În această categorie nu intră legea, ca act al Parlamentului sau hotărârea judecătorească a unei instanțe, într-o speță soluționată. Dar structurile administrative ale Parlamentului, precum și conducătorii instanțelor judecătorești pot emite și acte administrative, cuprinse în sfera de aplicare a art. 48²².

Spre deosebire de textul Constituției din 1923 care avea în vedere, dreptul celui vătămat de a solicita în instanță *recunoașterea dreptului* său, doar organele puterii judiciare dacă îi constată ilegalitatea putând să-l anuleze sau să pronunțe daune civile, art. 48 din Constituția din 1991 enumera și pretențiile pe care le putea formula cel vătămat și anume: *recunoașterea dreptului pretins, anularea actului, repararea pagubei*²³.

Este o ordine firească. Nu se poate obține repararea pagubei fără a se recunoaște dreptul și a se anula actul. În realizarea acestor pretenții, cel vătămat nu are obligația de a proba culpa funcționarului sau a autorității publice. El trebuie doar

²² Ioan Muraru, în Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, *Constituția României – comentată și adnotată*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1992, p. 115.

²³ *Ibidem*.

să justifice dreptul său și că actul emis de autoritatea publică i-a produs o vătămare. Ca atare, reclamantul are în sarcina sa doar proba legăturii cauzale între actul autorității publice și paguba (vătămarea) produsă²⁴.

În ceea ce privește *despăgubirile*, de la textul constituțional din urmă cu 100 de ani care se referea la acordarea de daune civile, instanța „având și căderea de a judeca și cererea de despăgubire, fie contra autorității administrative chemate în judecată, fie contra funcționarului vinovat” s-a ajuns la un text de rang legal conținut de legea specială în materie, în prezent, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare. Aceasta prevede răspunderea „persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea, adoptarea sau încheierea actului...” solidar cu autoritatea publică pârâtă.

Prin Legea de revizuire din 2003, textul art. 48 a devenit art. 52 în urma republicării, cu următorul conținut:

„(1) *Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.*

(2) *Condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.*

(3) *Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență”.*

Două modificări de fond au intervenit în anul 2003, prima prezentând interes pentru instituția contenciosului administrativ.

Astfel, așa cum am menționat deja, art. 52 alin. (1) a adăugat și criteriul *vătămării unui interes legitim*, alături de cel al *vătămării unui drept*, art. 2 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 definind alături de alți termeni utilizați în lege, *interesul legitim public* alături de *interesul legitim privat*.

A doua modificare se referă la alin. (3) al art. 48 devenit art. 52 alin. (3) care lărgeste sfera răspunderii patrimoniale a statului de la erorile judiciare săvârșite în procesele penale la erorile judiciare săvârșite în orice tip de cauză, fără a înlătura „răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență”, completare adusă de asemenea, prin Legea nr. 429/2003. Este însă o temă care excedează analizei noastre.

În ceea ce privește criteriul interesului, modificările aduse au urmărit și o corelare cu celelalte dispoziții constituționale, și mai ales, cu art. 21 privitor la *accesul liber la justiție*, în sensul că, orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime, nicio lege neputând îngrădi exercitarea acestui drept²⁵.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Dana Apostol Tofan, în Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 446.

Statuarea faptului că vătămarea printr-un act administrativ al autorității publice invocată de o persoană poate privi atât un *drept* cât și un *interes legitim* va curma cu siguranță – se arăta într-o analiză a propunerilor de revizuire, în urmă cu 20 de ani – prelungitele și incitantele controverse dintre teoreticieni, datorate uneori și insuficienței determinării a semnificației juridice a noțiunii de *interes legitim*, utilizată câteodată, într-un sens ambiguu, „fluid”, precum și practica neunitară a instanțelor judecătorești²⁶.

Tot din perspectiva unei abordări comparate a celor două regimuri constituționale cu privire la instituția contenciosului administrativ, la un secol distanță, se impune menționat textul constituțional introdus prin art. 126 alin. (6) din Constituția României republicată, și anume:

„(6) *Controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămăte prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.*”

Constatăm astfel că textul introdus după opt decenii, în Constituția din 1991, prin Legea de revizuire din 2003, a reluat în art. 126 alin. (6) cele două categorii de acte exceptate de la „controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ” pe care l-a garantat expres, utilizând o altă sintagmă, pentru prima categorie, și anume, *actele care privesc raporturile cu Parlamentul* și păstrând formularea tradițională, pentru cea de-a doua categorie, *actele de comandament cu caracter militar*. Este fără îndoială, că semnificația de atunci a celei de-a doua sintagme nu mai corespunde vremurilor actuale.

De altfel, aceste categorii de acte exceptate în mod tradițional de la controlul instanțelor de contencios administrativ, numite în doctrina interbelică, *fine de neprimire*, se datorau *naturii lor speciale*, care atrăgea inadmisibilitatea exercitării unui control judecătoresc asupra lor. Formularea din art. 126 alin. (6) din Constituția republicată vizează, înainte de toate, actele cu semnificație politică ale celor doi șefi ai executivului în raporturile lor cu Parlamentul, potrivit Constituției²⁷.

Totuși, nu orice act al Guvernului „care privește raporturile dintre Parlament și Guvern”, în sensul larg al termenului, inclusiv sensul de control parlamentar, este și „act de guvernământ” unele sunt clar acte administrative fără „încărcătură politică” ce pot fi atacate în contencios administrativ²⁸.

În ceea ce privește categoria *actelor de comandament cu caracter militar* exceptată de la controlul în instanța de contencios administrativ, de altfel, de la orice formă de control judecătoresc, sintagma a fost preluată din art. 107 alin. final al

²⁶ Rozalia Ana Lazăr, *Reforma justiției și contenciosul administrativ*, în Curierul Judiciar nr. 5/2003, p. 10 și urm.

²⁷ Antonie Iorgovan, *op. cit.*, vol. II, 2005, p. 609.

²⁸ *Idem*, p. 610.

Constituției din 1923, care a utilizat-o pentru prima dată, așa cum deja am precizat. Fiind prezente în memoria parlamentarilor și a opiniei publice unele împrejurări negative legate de comanda trupelor în primul război mondial, legiuitorul constituant din 1923 a fost preocupat, în mod deosebit, de primejdia ce s-ar crea, pentru conducerea tehnică a armatei, dacă s-ar da puterii judecătorești dreptul să cenzureze asemenea acte. De pildă, un general, comandantul unei mari unități este schimbat din postul său pentru că autoritatea militară superioară a apreciat că nu mai corespunde cerințelor noii situații de luptă. S-ar putea imagina recunoașterea dreptului generalului în cauză de a introduce acțiune în contenciosul administrativ împotriva actului autorității militare superioare?²⁹

Prin eliminare, în sfera noțiunii de act de comandament cu caracter militar au fost reținute numai actele care răspundeau principalei sarcini a unui asemenea comandament militar, aceea de a comanda, de a ordona ceva din punct de vedere militar³⁰.

Iată în ce mare măsură s-a inspirat legiuitorul constituant delegat din prevederile art. 107 alin final din Constituția din 1923 încât a preluat *ad litteram*, sintagma atunci utilizată, deși între timp, România a devenit membră NATO iar trupele române participă la acțiuni în afara granițelor României, și orice formă de război e departe de a mai prezenta configurația de acum un secol.

După cum s-a remarcat în doctrină, textul art. 126 alin. (6) introduce un termen nou în materie de contencios administrativ, ce dobândește astfel, rang constituțional, și anume, acela de „*instanțe de contencios administrativ*.” Până în prezent nu au fost înființate astfel de instanțe, competența de a primi și soluționa cererile persoanelor vătămate prin acte administrative revenind secțiilor specializate ale instanțelor de drept comun³¹.

Se cuvine să amintim în acest context, o realitate unanim cunoscută, mai ales, datorită numărului considerabil de dosare, diferența esențială față de regimul constituțional al instituției din 1923 o reprezintă înființarea unor secții specializate în judecarea acestor categorii de litigii, prin Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990, secții create inițial la tribunale și la instanța supremă iar după apariția curților de apel, în anul 1993, și la nivelul acestora. Secțiile de contencios administrativ inițiale au devenit secții de contencios administrativ și fiscal datorită numărului copleșitor de litigii fiscale iar în perspectivă se intenționează, așa cum Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările și completările ulterioare a consacrat încă în urmă cu aproape două decenii, înființarea unor tribunale administrativ-fiscale.

De altfel, art. 2 alin. (1) al Legii nr. 554/2004 ne oferă atât o definiție a *contenciosului administrativ* cât și o definiție a *instanței de contencios administrativ*.

²⁹ *Idem*, p. 615.

³⁰ *Idem*, p. 617.

³¹ Cristian Ionescu, în Cristian Ionescu, Corina Adriana Dumitrescu (coord.), *Constituția României. Comentarii și explicații*, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 615.

Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. j) din Legea nr. 554/2004, contenciosul administrativ reprezintă „*activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim*”.

Din definiția dată rezultă că sunt soluționate de instanța de contencios administrativ, litigiile care au ca obiect un act administrativ tipic, emis de o autoritate publică, sau unul asimilat, considerat nelegal, și anume nesoluționarea în termen a unei cereri sau refuzul nejustificat de rezolvare a unei cereri adresate unei autorități sau instituții publice și care se referă la un drept sau la un interes legitim³².

Pot fi deduse astfel următoarele elemente caracteristice ale procedurii contenciosului administrativ: este o activitate de soluționare a unei categorii speciale de litigii în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, cealaltă fiind de regulă, un particular; cauza acestor litigii o reprezintă fie emiterea sau încheierea, după caz a unui act administrativ, în sensul Legii nr. 554/2004 (care asimilează categoriile de contracte administrative pe care le enumeră, actelor administrative – s.n.) considerat nelegal de către reclamant, fie refuzul nejustificat expres sau tacit al unei autorități publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim, competența de soluționare a acestor litigii aparținând instanțelor de contencios administrativ stabilite potrivit legii³³.

Pentru a face parte din categoria contenciosului administrativ, un litigiu trebuie să reunească toate aceste caracteristici, fiind insuficientă întrunirea doar a unora dintre aceste trăsături, ca, de exemplu, aceea potrivit căreia una din părțile litigiului este o autoritate publică. Spre exemplu, un litigiu între un primar și un particular privind rezilierea unui contract de închiriere a unui imobil proprietate privată a unității administrativ-teritoriale este un litigiu civil. Tot astfel, un litigiu între primar și un angajat al său generat de desfacerea contractului de muncă al reclamantului este un litigiu de muncă³⁴.

Observăm că cele două categorii de acte asimilate corespund sintagmei utilizate în art. 107 din Constituția din 1923, *reaua-voință a autorităților administrative de a rezolva cererea*.

Potrivit art. 2 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 554/2004, „*instanță de contencios administrativ*, denumită în continuare instanță” înseamnă „*Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale*”.

³² Eugenia Marin, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Comentariu pe articole*, Ed. Hamangiu, București, 2020, p. 42.

³³ Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ed. 5, Ed. C.H. Beck, București, 2021, p. 35 și urm.

³⁴ *Idem*, p. 36.

Deși sunt indicate ca instanțe de contencios administrativ, tribunalele administrativ-fiscale nu au fost organizate și nu funcționează în sistemul judiciar, litigiile de contencios administrativ fiind soluționate de către secțiile de contencios administrativ și fiscal ale tribunalelor³⁵.

De altfel, art. 30 al Legii nr. 554/2004, sub titlul *dispoziții tranzitorii*, adică măsurile instituite cu privire la derularea raporturilor juridice născute în temeiul vechii reglementări care urmează să fie înlocuită de noul act normativ, precizează că: „*Până la constituirea tribunalelor administrativ-fiscale, litigiile se soluționează de secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor*”, normă tranzitorie care se aplică constant de aproape două decenii.

În consecință, în sistemul judiciar actual, nu există instanțe judecătorești special constituite, pentru soluționarea litigiilor de contencios administrativ, însă datorită specificului acestor litigii, au fost create secții specializate în cadrul tribunalelor, curților de apel și Înaltei Curți de Casație și Justiție a căror competență este prevăzută de art. 10 din Legea nr. 554/2004 și de art. 95-97 C. pr. civ.³⁶

Este cea mai importantă distincție față de regimul constituțional instituit de Constituția din 1923 cu privire la contenciosul administrativ care stabilea competența instanțelor de drept comun pentru soluționarea acestor litigii, în timp ce, prin Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990, lege preconstituțională, s-au pus bazele înființării unor secții specializate pentru soluționarea unor asemenea litigii, urmărindu-se formarea unor judecători specializați în aceste categorii de conflicte, tot mai numeroase în societatea românească a ultimelor trei decenii.

La aproape 33 de ani de la reglementarea instituției contenciosului administrativ, prin prima Lege a contenciosului administrativ nr. 29/1990, de după decembrie 1989, lege care a marcat o reformare de fond a instituției, secțiile specializate ale instanțelor judecătorești soluționează un număr considerabil de dosare, la nivelul instanței supreme, în jur de 60% din totalul litigiilor revenind Secției de contencios administrativ și fiscal, din cele 4 secții existente.

³⁵ Eugenia Marin, *op. cit.*, 2020, p. 43.

³⁶ Anton Trăilescu, Alin Trăilescu, *op. cit.*, 2021, p. 36.

LIBERUL ACCES LA JUSTIȚIE ȘI JURISDICȚIILE SPECIALE ADMINISTRATIVE SUB IMPERIUL CONSTITUȚIEI DIN 1991 REVIZUITĂ ÎN 2003 VERSUS SPIRITUL CONSTITUȚIEI DIN 1923: CÂTEVA REFLECȚII

Conf. univ. dr. Elena Mădălina NICA

Universitatea din Craiova

Facultatea de Drept

Membru al Centrului de Cercetări Juridice Fundamentale.

Abstract

The present contribution aims to bring to attention certain problematic aspects regarding special administrative jurisdictions and the still tense relationship between them and free access to justice in the current Romanian system, from a retrospective perspective open to the text and spirit of the 1923 Constitution, as part of democratic traditions of the Romanian people. This type of perspective is imposed by art. 1 paragraph (3) of the Constitution, as amended in 2003, according to which the supreme values of the Romanian rule of law are guaranteed in the spirit of the democratic traditions of the Romanian people. We will not make an overview or a detailed analysis, as we will return in future studies to several aspects targeted in the present approach, but we hope to invite reflection and contribute to keeping the discussions open on the subject of special administrative jurisdictions and of free access to justice, in a key governed by the imperative of reporting to the systemic finality of a necessarily liberal state of law, which the Constitution establishes: the effective protection of the rights of individuals.

We will start from signaling the gap between the text of art. 107 para. 1 of the 1923 Constitution, according to which „special authorities, of any kind, with administrative litigation powers, cannot be established” and the way in which the spirit of this text was understood and put into practice at the time; we will then point out problems that the special administrative jurisdictions raised, under the rule of the 1991 Constitution, regarding the free access to justice carried out, according to the supreme law, by the courts; finally, we will refer to the problems that the special administrative jurisdictions still present for free access to justice, after the revision of 2003, when their optional and free character was

constitutionalized, as a guarantee of this free access, in the context in which, in 2007, within the Administrative Litigation Law no. 554/2004, a definition of special administrative jurisdictions was introduced, to which the Constitutional Court also joined.

Keywords: *Administrative litigation, special administrative jurisdictions, free access to justice, Constitution of 1923, administrative courts, appeal in cassation*

1. Art. 107 alin. (1) din Constituția din 1923: coexistența unei interdicții formale cu jurisdicțiile speciale administrative obligatorii

Prin art. 107, Constituția din 1923 nu doar a constituționalizat, în premieră, contenciosul administrativ dat în competența puterii judecătorești, potrivit legii speciale [alin. (2)], asigurând astfel o mai mare stabilitate a accesului particularilor la instanțele de contencios administrativ decât exista anterior, în virtutea unor legi ordinare, ci a și interzis expres înființarea de „autorități speciale de orice fel, cu atribuții de contencios administrativ” [alin. (1)]. Contenciosul avut în vedere de constituant prin alin. (3), (4) și (5) ale art. 107 era un contencios subiectiv de plină jurisdicție, reclamantul trebuind să invoce lezarea unui drept¹. Totodată, art. 99 din Constituție institua un contencios în daune², prevăzând, în art. 99 alin. (1), dreptul oricărei părți vătămate de un decret sau o dispoziție semnată sau contrasemnată de un ministru, care încalcă un text expres al Constituției sau al unei lege, de a cere statului, conform dreptului comun, despăgubiri bănești pentru prejudiciul cauzat.

Formularea primului alineat al art. 107 este fermă și clară: se interzice constituirea vreunui fel de autoritate specială cu atribuții de contencios administrativ. Spiritul liberal al formulării textului, protector față de drepturile administrațiilor în raporturile lor cu administrația este evident: doar puterea judecătorească, cu excluderea oricăror autorități din afara ei, garantează jurisdicțional drepturile, inclusiv împotriva administrației³, grație accesului persoanei la instanțele judecătorești de

¹ Conform art. 107 alin. (3), „cel vătămat în drepturile sale fie printr'un act administrativ de autoritate, fie printr'un act de gestiune făcut cu călcarea legilor și a regulamentelor, fie prin rea voință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept, poate face cerere la instanțele judecătorești pentru recunoașterea dreptului său”. Alin. (4) dispunea că „Organele puterii judiciare judecă dacă actul este ilegal, îl pot anula sau pot pronunța daune civile până la data restabilirii dreptului vătămat, având și căderea de a judeca și cererea de despăgubire, fie contra autorității administrative chemate în judecată, fie contra funcționarului vinovat, iar alin. (5) că „Puterea judecătorească nu are cădere de a judeca actele de guvernământ, precum și acele de comandament cu caracter militar”.

² A. Iorgovan, I. Vida, *Constituționalizarea contenciosului administrativ român*, în *Dreptul nr. 5-6/1994*, p. 7.

³ În acest sens, C. G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, București, Ed. „Universală” Alcalay, 1937, pp. 97-98: „Contenciosul administrativ încredințat, în asemenea condițiuni politice și de fapt, Puterii judecătorești propriu-zise, constituie, pentru protejarea drepturilor particularilor, prin organizarea, prin autoritatea și prestigiul de care se bucură Puterea judecătorească, o garanție cu mult mai puternică decât ar constitui-o niște organe, funcționând în afara cadrului ei expuse ca atare tuturor intemperțiilor politice”.

contencios administrativ⁴. Acest spirit al art. 107 alin. (1) din Constituție a fost remarcat în doctrina actuală, afirmându-se că unul dintre motivele pentru care în 1923 constituanții au dispus că „autorități speciale de orice fel, cu atribuții de contencios administrativ, nu se pot înființa” a fost acela că „intuiseră bine” că multiplicarea și specializarea structurilor statale implicate în procesul de garantare a drepturilor și libertăților destructurează protecția, „căci pentru subiecții de drept funcționarea structurilor devine greu de înțeles, ei fiind incapabili să le mai utilizeze în scopul apărării drepturilor și libertăților⁵. Același autor interpretează, cu altă ocazie, în contextul abordării organizării unitare a ordinii judiciare, că interdicția din art. 107 alin. (1) al Constituției din 1923 a dorit să preîntâmpine divizarea ordinii judiciare „până la a interzice formal jurisdicțiile administrative”, considerându-se că „atribuția de control a activității administrației revine în mod firesc puterii judecătorești. A da această atribuție în competența unei jurisdicții speciale, dependentă în orice fel de administrație, înseamnă a aboli oarecum controlul⁶”.

Dacă ne raportăm însă la interpretarea dată art. 107 alin. (1) de către legiuitor, confirmată de Curtea de Casație și Justiție, odată parcurse divergențele de interpretare doctrinare, fluctuațiile jurisprudenței instanței supreme, schimbările de opinie ale unor autori, poziționarea Consiliului Legislativ, concluzia care se desprinde este că interdicția constituțională expresă a fost înțeleasă ca neopunându-se, de fapt, existenței de autorități speciale cu atribuții de contencios administrativ, subsumabile categoriei de jurisdicții speciale administrative în sensul cel mai larg, de entități competente să spună dreptul pentru rezolvarea unui litigiu dintre administrație și administrați. Dimpotrivă, acestea au fost active în virtutea legislației nou adoptate și a menținerii unor atari jurisdicții speciale anterioare adoptării Constituției, de o manieră care a afectat, dacă avem în vedere intuiția la care se referea autorul antecitat, protecția drepturilor particularilor în raport cu administrația, slăbită de numărul structurilor de protecție, precum și în acest context, liberul acces la justiție în sensul în care îl înțelegem astăzi și care presupune imposibilitatea instituirii unei jurisdicții speciale administrative obligatorii.

Această realitate s-a datorat faptului că din bătălia interpretării interdicției din 107 alin. (1) a ieșit câștigătoare, în practică, tabăra care a înțeles interdicția ca referindu-se doar la instanțele extraordinare în materie administrativă și la un sistem de tribunale administrative „cu o competență multiplă și generală în judecarea litigiilor de natură administrativă, constituind o jurisdicțiune deosebită și paralelă contenciosului judiciar⁷”, de tipul celui francez, adică un sistem de instanțe paralel

⁴ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român, Edițiunea a III-a cu numeroase adăogiri și modificări*, București, Tipografiile Române Unite, 1925, pp. 183-184: „într’o serioasă organizare a unui stat constituțional, puterea judecătorească se deosebește de puterea executivă și numai ea, în mod exclusiv, distribuie justiția”.

⁵ D.C. Dănișor, *Considerații critice asupra limitelor competenței de3 revizuire a Constituției Românie*, în *Revista de drept constituțional* nr. 1/2018, pp. 27-28.

⁶ D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice, Vol. II. Statul*, ed. a doua revizuită, Ed. Simbol, Craiova, 2018, p. 697.

⁷ C.G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 97.

sistemului instanțelor judiciare, „un ordin de jurisdicțiune deosebit de cel judiciar și separat de acesta din urmă și având de cele mai multe ori în fruntea lor un alt judecător suprem și unic, care poate fi un Consiliu de Stat sau o Curte Supremă administrativă”⁸.

O atare înțelegere a art. 107 alin. (1) din Constituție s-a sprijinit pe o interpretare sistemică a art. 107 din legea supremă, prioritizată în detrimentul unei interpretări teleologice concordante cu finalitatea ce se dorea liberală a sistemului de drept. În virtutea ei, de protecția drepturilor administrațiilor în raport cu administrația, prin intermediul controlului legalității activității acesteia din urmă, se ocupau nu doar Curțile de Apel și, în recurs, Curtea de Casație și Justiție, conform competențelor de contencios administrativ general ce le-au fost date prin legea contenciosului administrativ din 1925 (contencios de anulare, pentru actele de autoritate), ci și diverse și numeroase alte autorități, mai mult sau mai puțin jurisdicționale, dar investite de legiuitor cu competența de a soluționa litigii cu administrația. Lor li se adăugau tribunale ordinare potrivit procedurii de drept comun, în cazul actelor de gestiune⁹.

Interpretarea dată art. 107 din Constituție în legătură cu art. 40 și 101 din legea supremă, raportată inclusiv la jurisprudență a Curții de Casație în secții unite¹⁰ și care a prevalat în practică a fost următoarea: din puterea judecătorească fac parte „nu numai acele organe jurisdicționale care sunt prevăzute în legea de organizare judecătorească (instanțele judecătorești – n.a.), ci toate jurisdicțiile create în baza unei legi”¹¹. Aceasta întrucât, conform art. 40, „puterea judecătorească se exercită de către organele ei”, care nu sunt menționate de Constituant, așa cum o făcea art. 36 din Constituția din 1866, iar conform art. 101 alin. (1) din Constituție „nici o jurisdicțiune nu se poate înființa decât numai în baza unei legi”, ceea ce înseamnă că legiuitorul poate crea jurisdicții, prin lege, cu limita reprezentată de imposibilitatea de a crea jurisdicții speciale în vederea unor anume procese sau în vederea judecării unor anumite persoane, adică instanțe extraordinare, așa încât termenul „speciale, de orice fel” din interdicția din art. 107 alin. (1) se referă, de fapt, la instanțe extraordinare în materie administrativă: „Legiuitorul (constituantul – n.a.) în alin. (1) al art. 107 a repetat, enunțând numai principiul din art. 101 alin. (2) (care interzicea crearea de instanțe extraordinare în materie civilă sau penală –

⁸ *Idem*, p. 29. Opinia este citată și de către M. T. Oroveanu, *Curțile administrative din România*, Tipografia „Fântâna Darurilor”, București, 1939, pp. 70-71, cu ocazia argumentării constituționalității Curților Administrative.

⁹ În art. 1 din Legea contenciosului administrativ din 1925, sfera actelor supuse controlului instanțelor cu competență generală în materie de contencios administrativ a fost redusă la cele de autoritate, contrar prevederilor art. 107 alin. (4) din Constituție și contrar art. 4 din lege, care face referire la ambele categorii de acte. Pentru critica acestei soluții, C. Hamangiu, *Tendința contenciosului constituționalității legilor și a contenciosului administrativ român*, în *Pandectele Române*, 1931, caetul 1, pp. II-XV, reluat în *Pandectele Române* nr. 1/2016, pp. 72-73.

¹⁰ G. Alexianu, *Curs de drept constituțional, vol. II, Fascicula I*, Ed. Casei Școalelor, 1931, pp. 172-175, unde este reprodusă opinia separată făcută de autor, alături de alți membri ai Consiliului Legislativ, la rândul lor profesori de drept public, la avizul Consiliului Legislativ privind constituționalitatea Comitetelor de revizuire.

¹¹ *Idem*, p. 173.

n.a.). I-a fost teamă că acest text, care era rezervat expres numai în materie civilă sau penală, n'are să și găsească aplicare și în materie administrativă, care era dată acum, pentru întâia dată, prin Constituție, în căderea puterii judecătorești¹².

Cu alte cuvinte, întrucât jurisdicționalul are o sferă mai largă de cuprindere decât judecătoreșcul, legiuitorul poate, fără să încalce Constituția, să creeze entități jurisdicționale cu competențe în materie administrativă, adică jurisdicții speciale administrative, autorități speciale cu atribuții de contencios administrativ. Atunci când ele există, în materiile date în competența lor, particularul nu are dreptul de a alege dacă să li se adreseze lor sau instanțelor judecătorești de contencios administrativ general, accesul la justiția înfăptuită de acestea din urmă fiind blocat.

În aceste condiții, sub imperiul Constituției din 1923, au funcționat mai întâi jurisdicțiile speciale administrative (din care făceau parte și membri ai administrației sau numai membri ai administrației, în anumite cazuri) având competențe de contencios administrativ în materii speciale, limitate la anumite servicii publice sau la activitatea unei anumite autorități publice, unele dintre ele datând din epoca Consiliului de Stat, iar celor noi, create după adoptarea legii nefiindu-le „niciodată contestată valabilitatea în fața instanțelor cuvenite”¹³, așa încât s-a putut afirma că aceste jurisdicții nu au fost vizate, conform tradiției, de aceeași ostilitate precum un sistem de tribunale administrative distinct, paralel și separat de tribunalele de drept comun¹⁴. Având competență redusă și limitată la contenciosul unui serviciu public și fiind reprezentate de „comisiuni, compuse în general din delegați ai Administrațiunii, din reprezentanți ai categoriilor de cetățeni interesați și prezidate de cele mai multe ori de magistrați, iar, uneori, cum este Curtea de Conturi, din adevărați judecători”, aceste autorități corespundeau unor necesități de ordin tehnic și practic, dar li s-a adus „obiecțiunea că prin mulțimea și varietatea lor ar împiedica realizarea unității de jurisdicțiune”, ceea ce „nu se poate susține întru cât toate aceste jurisdicțiuni cu excepțiunea celor din materie agrară, sunt subordonate în ce privește aplicarea și interpretarea legii, puterii judecătorești obișnuite prin recursul în casare, care este de ordin constituțional și care se intențiază în general la Înalta Curte de Casație și în mod excepțional la Curțile de Apel sau tribunalele de județ”¹⁵.

O a doua categorie de autorități speciale cu atribuții de contencios administrativ a fost reprezentată de Comitetele de revizuire, numite și tribunale administrative,

¹² *Idem*, p. 175.

¹³ C.G. Rarincescu, op. cit., p. 99, menționându-se că asemenea jurisdicții au existat în materie fiscală, de pensiuni, de validare a drepturilor miniere, de recrutarea armatei, contabilitate a banilor publici. M.T. Oroveanu, op. cit., p. 72 oferă și alte exemple, considerate constituționale de către Curtea de Casație, precum Ministerul Muncii, tribunalele de prize maritime, „instanțele speciale, create prin legea Dobrogei Noi din 1924 pentru verificarea titlurilor de proprietate și pentru lucrările de expropriere, Comitetul Agrar”. La pagina precedentă este citat, în același sens al confirmării constituționalității a „nenumărate jurisdicții speciale care au funcționat sub imperiul dispozițiilor constituționale” I.V. Gruia.

¹⁴ C.G. Rarincescu, op. cit., p. 98, autorul accentuează că această legare prin recursul în casare de puterea judecătorească este o „caracteristică esențială” a jurisdicțiilor speciale administrative în cauză.

¹⁵ *Idem*, p. 50.

create după adoptarea Constituției¹⁶ și transformate în Curți Administrative¹⁷, în competența cărora era dat un contencios format numai din litigiile prin care se cerea examinarea legalității actelor județelor, municipiilor, comunelor¹⁸. În fața acestora, particularii puteau cere anularea actelor ilegale ale administrațiilor locale care le vătămau interesele (nu doar drepturile), directe, născute, actuale și personale¹⁹. Acest contencios obiectiv de anulare²⁰ nu excludea contenciosul subiectiv de drepturi de plină jurisdicție instituit de legea contenciosului administrativ din 1925, ci îl completa.

Aceste autorități aveau ca specific calitatea de „instanțe jurisdicționale administrative cu o compozițiune mixtă și anume: elementul judecătoresc îl compuneau magistrații de carieră dela Curțile de Apel și dela Casație; iar elementul celălalt (adică administrativ, n. a.) era compus din experți, fiecare specialist într'un anume domeniu de afaceri deduse în judecată”²¹. Din perspectiva compunerii lor, statutul acestor curți corespunde cu instanțele specializate la care face referire Constituția actuală, în art. 126 alin. (5) teza a doua, introdus în urma revizuirii constituționale din 2003, conform căruia „Prin lege organică pot fi înființate instanțe specializate în anumite materii, cu posibilitatea participării, după caz, a unor persoane din afara magistraturii”, experții din compunerea inițială a curților putând fi considerați, în termenii actualei legi supreme, persoane din afara magistraturii.

Calificarea Comitetelor de revizuire ca „instanțe de contencios administrativ”, n-a fost însă îmbrățișată de către Curtea de Casație, care, în 1931, le-a considerat organe administrative de control ierarhic, parte din puterea executivă, așa încât împotriva actelor adoptate de ele este deschis „dreptul de a recurge la calea acțiunii în contencios administrativ pe care Constituțiunea și legea specială a acestui contencios i-o pune la dispozițiune, iar nu calea recursului direct în Casație”, argumentul fiind că acceptarea unei alte calificări a naturii juridice a comitetelor ar echivala cu „a atribui legiuitorului din 1929 intențiunea de a fi voit să înființeze și să organizeze alături de organele judecătorești competente a judeca și anula actele administrative, alte organe sau autorități speciale cu atribuțiuni de contencios administrativ și depinzând de puterea executivă ceea ce e inadmisibil față de dispozițiunea categorică a articolului 107 alin. (1) și (2) din Constituție”²². Curtea de Casație a activat interdicția instituită de Constituant nu pentru a problematiza cu privire la compatibilitatea comitetelor de revizuire și a activității lor jurisdicționale

¹⁶ Constituite prin Legea din 1929 pentru organizarea administrației locale, obiect al legii organice pentru organizarea Comitetului Central și Comitetelor Locale de revizuire din 3 ianuarie 1930, reglementate și prin modificările din legile pentru modificarea unor dispoziții din Legea organizării administrației locale din 15 iulie 1931 și 21 septembrie 1932 și, ulterior, prin Legea din 20 aprilie 1933 pentru modificarea Legii de organizare a Comitetului Central și Comitetelor locale de revizuire.

¹⁷ Prin art. 244 al Legii din 27 martie 1936, cf. G.C. Rarincescu, *op. cit.*, p. 241. Curțile Administrative au fost reglementate apoi prin Legea din 15 martie 1939.

¹⁸ M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 65.

¹⁹ Conform art. 48 din Legea din 1933, precizat de către C.G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 241.

²⁰ M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 66.

²¹ *Idem*, p. 63.

²² *Idem*, p. 55. Autorul precizează că nu este de acord cu aceste considerente și că socotește citata decizie ca fiind greșit motivată.

cu această interdicție, ci, pentru a salvagarda compatibilitatea intenției legiuitorului cu interdicția constituțională de înființare de autorități speciale de orice fel, cu atribuții de contencios administrativ, a „adaptat” calificarea naturii juridice a comitetelor la scopul acestei salvagădări, cu efectul menținerii comitetelor de revizuire. Mult mai ferm în activarea interdicției cuprinse în art. 107 alin. (1) din Constituție s-a demonstrat Consiliul Legislativ, care a sesizat corect atribuțiile de contencios administrativ ale comitetelor de revizuire, motiv pentru care a considerat, încă din 1929, că organizarea acestora este „contrară dispozițiilor art. 107 din Constituție”²³.

Faptul că prin legea din 1931 toate deciziile Comitetelor de revizuire au fost expres supuse recursului la Curtea de Casație Secția a III-a a lămurit că ele „nu mai sunt considerate de resortul puterii executive, ci instanțe jurisdicționale administrative, ceea ce a consfințit și legiuitorul, în 1933, când legea care le viza le-a proclamat acest caracter, punând capăt nedumeririlor din doctrină și jurisprudență”²⁴. Consiliul Legislativ și-a menținut însă poziția din 1929, reiterată în 1931, 1933 și în 1935²⁵. Din perspectiva practicii instituționale, a pierdut, alături de anumite voci doctrinare²⁶, bătălia.

Nu în ultimul rând, Constituția însăși, prin art. 115 și 116 privitoare la Curtea de Conturi, înființată prin legea din februarie 1864, menținea o jurisdicție specială administrativă, întrucât Curtea dispunea de atribuții jurisdicționale în ce privește contabilitatea banilor publici, deciziile sale fiind supuse recursului în casare la Curtea de Casație și Justiție²⁷.

Sub imperiul Constituției din 1923, jurisdicțiile speciale administrative nu puteau fi ocolite de către particular, în materiile date în competența lor, ceea ce le făcea să fie obligatorii. Accesul la justiție în sensul de acces la instanțele de judecată

²³ G. Alexianu, *op. cit.*, p. 170. Este vorba despre Avizul Consiliului asupra legii privind organizarea administrației locale din 1929. Autorul menționează că interpretarea dată de către Consiliu art. 107 a fost făcută în legătură cu vechiul art. 130 din Constituția de la 1866, conform căruia „Consiliul de Stat, cu atribuțiuni de contencios administrativ, nu se poate reînființa”, iar Consiliul, „văzând că este vorba de înființarea unor instituțiuni formate din membri recrutați dintre magistrați și din membrii administrației sau din persoane cari făcuseră cândva parte din administrație, a socotit că se găsește în fața unei instituții prohibită de Constituție”.

²⁴ M.T. Oroveanu *op. cit.* p. 58, fiind citată, în acest sens, și o decizie a Curții de Casație.

²⁵ *Idem*, p. 68, conform căruia Consiliul Legislativ a considerat, în 1935, că ambele Constituții, și cea din 1866, și cea din 1923, „au voit ca judecarea Contenciosului Administrativ să fie dată în competența instanțelor judecătorești ordinare, oprind în mod formal înființarea de instanțe sau autorități cu atribuțiuni de contencios cum sunt: Curțile Administrative. Constituantul român a voit să adopte sistemul belgian și englez, sistem în care este știut că nu există atari instanțe de Contencios Administrativ alături de instanțele ordinare și cu organizație atât de complexă cu șapte Curți Administrative și o Curte Centrală”.

²⁶ Pentru exemple, C.G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 96, amintind, în n.s. 2, opinia lui Constantin Dissescu, raportor al Constituției, care susținea că „jurisdicțiunile speciale trebuiesc reduse cât mai mult pentru ca să intrăm în plenitudinea jurisdicțiilor. Noua situațiune politică a Statului Român cere înlocuirea contenciosului administrativ cu cel judiciar (de drept comun) și din alt punct de vedere. Justiția trebuie să lucreze cât mai repede și să fie la îndemâna justițiabililor”. De asemenea, M.T. Oroveanu, *op. cit.*, pp. 67-69, îi amintește pe autorii situați în cea ce am numit „tabăra” Consiliului Legislativ și argumentele avansate în favoarea acestei interpretări.

²⁷ I.V. Gruia, citat de M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 71, invocă existența Curții de Conturi ca „organ de jurisdicție administrativă” în sprijinul aserțiunii că „intenția legiuitorului constituant (din art. 107 al legii supreme – n.a.) nu trebuie căutată în sensul unei interpretări absolute”.

(propriu-zise) nu era garantat, ca principiu, împotriva actelor prin care jurisdicțiile speciale administrative soluționau litigii. Particularul avea însă, în absența unei căi de atac prevăzute de lege (în fața altei jurisdicții speciale administrative sau în fața unei instanțe judecătorești propriu-zise), respectiv împotriva soluției pronunțate în calea de atac, drept de recurs în casare, deschis împotriva oricărei hotărâri vătămătoare în mod definitiv. Aceasta întrucât, în premieră, Constituția din 1923 a prevăzut în art. 103 alin. (3) că „dreptul de recurs în casare este de ordin constituțional”²⁸. Recursul în casare era menit să asigure unitatea de jurisprudență²⁹, de jurisdicție, de aplicare a dreptului obiectiv. Această unitate a fost afectată de principiile desprinse inclusiv din jurisprudența Curții de Casație conform cărora sunt constituționale jurisdicțiile speciale administrative formate din membri care nu sunt încadrați în legea de organizare judecătorească³⁰ și, respectiv, recursul în casare poate fi dat în căderea și altor organe stabilite de legi, decât Curtea de Casație³¹, aceasta din urmă fiind competentă să judece recursurile în materie administrativă care nu au fost deferite altor instanțe, celelalte instanțe de casare putând fi uneori Curțile de Apel și chiar tribunalele³².

Principala problemă a recursului în casare criticată în doctrina vremii a fost că, întrucât Curtea de Casație a apreciat că „recurs în casare” nu înseamnă „recurs în casație”, s-a ajuns să se dea în căderea unor instanțe speciale, de natură administrativă, dreptul de a judeca recursul prevăzut de art. 103 din Constituție³³. Mai mult, statuând că art. 103 alin. (3) din Constituție nu se referă și la instanța care să judece recursul, Curtea a considerat că este constituțional ca un „tribunal administrativ, cu competență exclusivă în materie agrară” să judece recursul în casare³⁴. Această realitate a fost deplânsă doctrinar, deși fără referire explicită la

²⁸ G. Alexianu, *Studii de drept public*, Institutul de arte grafice Vreamea, București, 1930, p. 141, în sensul în care constituționalizarea a urmărit imposibilitatea suprimării dreptului de recurs prin legi ordinare, așa cum se întâmplase, abuziv, înaintea Constituției din 1923, unitatea de jurisprudență, dar mai ales „imperioasa necesitate” ca într-un „stat legal” să fie verificate toate actele jurisdicționale din punctul de vedere al dreptului obiectiv. Efectul art. 103 alin. 3 din Constituție s-a considerat a fi acela că legea ordinară este „obligată să recunoască” dreptul de recurs „și să organizeze instanța de judecată”, iar „dacă totuși n’ar ține socoteală de această dispoziție, legea ar fi înlăturată ca neconstituțională. În caz când legea prevăzând dreptul de recurs, n’a specificat și instanța de judecată, recursul va fi judecat de Curtea de casație, care are o competență generală în această materie”.

²⁹ *Idem*, p. 149.

³⁰ G. Alexianu, *Curs de drept constituțional, op. cit.*, p. 175. La p. 172 sunt date exemple de asemenea jurisdicții, pe care autorul le numește tribunale administrative, ai căror membri fac parte din administrația activă, care sunt în același timp administratori și judecători, precum instanțele prevăzute de legea vămilor, după care agentul vamal este și organ constatator al infracțiunilor, și judecător; Direcția generală a vămilor și comisia de experți creată tot de legea vămilor, Comitetul Agrar.

³¹ G. Alexianu, *Curs de drept constituțional, op. cit.*, p. 176.

³² C.G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 98.

³³ G. Alexianu, *Studii ...*, *op. cit.*, p. 148.

³⁴ G. Alexianu, *Curs de drept constituțional, op. cit.*, p. 175 amintește, în calitate de membru al Consiliului Legislativ, soluția Curții de Casație din 5 noiembrie 1925 dată în cadrul exercitării controlului de constituționalitate în sensul confirmării constituționalității Legii din 1 martie 1925 privitoare la întinderea atribuțiilor Comitetului Agrar în Basarabia, posterior Constituției din 1923, prin care Comitetul agrar judeca recursul în casare.

accesul la justiție, ci la justiție înțeleasă ca fiind înfăptuită de instanțele judecătorești propriu-zise³⁵.

Practica instituțională a demonstrat prevalența în epocă a preocupării pentru legalitate, și nu pentru protecția cât mai efectivă a drepturilor, ca scop ultim al legalității și constituționalității, în spiritul liberal tipic unui stat modern. De înțeles, căci statul de drept în sensul actual nu era „instalat” la nivel mentalitar, de cultură juridică, și, pe cale de consecință, nici la nivel normativ. Asigurarea legalității activității administrației publice era dată în competența unui sistem format din numeroase autorități cu atribuții de contencios administrativ ce se putea dovedi la fel de năucitor pentru particularii ale căror drepturi trebuiau protejate precum este forța criticii formulate de către un doctrinar de drept privat din epocă: „În stadiul actual al legislațiunii noastre, nu vedem care este rațiunea, ca atunci când autoritatea administrativă face un act de gestiune, să fie judecată de anumite instanțe, iar când face act de autoritate, de altele. Cum de altfel, noi nu vedem care este rațiunea, ca în diferite materii speciale, contenciosul administrativ să fie dat în căderea unor instanțe cu totul diferite și unor căi de atac și termene cu totul altele decât cele prevăzute pentru materia comună contenciosului administrativ. E un haos legislativ ne mai pomenit în această materie atât de importantă, datorită faptului, că nu se cunoaște la noi problema, că legiuitorul lucrează cu o incompetență și superficialitate condamabilă, că își îndeplinește opera cu o grabă periculoasă”³⁶.

Pe de altă parte, protecția drepturilor persoanelor ca finalitate a plasării administrației sub controlul puterii judecătorești propriu-zise părea subînțeleasă de doctrinari, ca exigență a statului constituțional³⁷, inclusiv în calificarea naturii juridice a actelor adoptate de administrație, sub aspectul distingerii actelor administrativ-jurisdicționale de actele administrative. Astfel, unul dintre criteriile de calificare a unui act ca fiind administrativ-jurisdicțional avansate doctrinar a fost că stabilitatea actului administrativ cu caracter jurisdicțional „rezultă numai în măsura în care prin lege se instituie o cale judecătorească de atac a unui astfel de act, la care trebuie să recurgă atât particularul, cât și Administrațiunea, în cazul când aceasta nu ar fi mulțumită de deciziunea primă”³⁸. Dacă această cale nu era instituită de lege, atunci actul urma să fie considerat act administrativ de autoritate

³⁵ G. Alexianu, *Studii ...*, op. cit., p. 149. P. Negulescu, op. cit., p. 185, cu referire critică la „deciziunea 453 din 4 martie 1925 a Curții de Casație”, în care s-a stabilit că acest Comitet agrar „este în drept să judece recursurile privitoare la hotărârile date de instanțe speciale, înființate pentru judecarea contestațiilor făcute cu ocaziunea expropriierilor”, consideră Comitetul agrar ca fiind „tribunal administrativ prohibit de constituțiune prin art. 107”.

³⁶ C. Hamangiu, op. cit., p. 73.

³⁷ Referitor la Paul Negulescu și George Alexianu, care, în calitate de membri ai Consiliului Legislativ, au opinat în sensul constituționalității înființării de jurisdicții speciale administrative, de remarcat că au ținut să precizeze: „oricare ar fi critica pe care am putea-o aduce ca profesori deciziunilor Înaltei Curți (...) Această jurisprudență a Înaltei Curți, bună sau rea, criticabilă sau necriticabilă, constituie pentru Consiliul Legislativ o normă obligatorie de interpretare căreia trebuie să ne supunem”, cf. G. Alexianu, *Curs de drept constituțional*, op. cit. 1931, pp. 174-175.

³⁸ C.G. Rarincescu, op. cit., p. 260.

și să fie supus contenciosului administrativ, întrucât „în sistemul constituțional român, unde prin art. 103 și 107 din Constituțiune se urmărește pe de o parte ca actele jurisdicționale să fie suspuse prin casare controlului unei instanțe superioare judecătorești (...), iar pe de altă parte ca și actele vătămătoare ale drepturilor particularilor să fie suspuse controlului puterii judecătorești, nu s'ar putea concepe existența unei categorii de acte sustrate oricărui control judecătoresc”³⁹. Dacă împotriva actului administrativ-jurisdicțional era instituită o cale specială de atac, fie în fața unei jurisdicții speciale administrative, fie în fața unei instanțe de drept comun, ca instanțe de prim grad sau de apel, soluțiile pronunțate de acestea erau supuse recursului în casare, la instanțele prevăzute de acea lege specială, iar dacă legea respectivă nu arăta care este instanța de recurs, recursul îi revenea Curții de Casație, secțiunea a III-a, în baza competenței generale de care dispunea de a judeca recursurile în materie administrativă sau fiscală⁴⁰. Acesta este sensul în care jurisdicțiile speciale administrative erau legate de puterea judecătorească prin recursul în casare.

Chiar și în aceste condiții de pluralitate de proceduri și jurisdicții, de recursuri paralele și de lipsă de unitate a recursului în casare, nu putem afirma că protecția drepturilor particularilor nu a fost implicată în și vizată de preocuparea pentru legalitate. Dovezi în sens contrar stau poziționări doctrinare și de noi amintite, și poziționările jurisprudenței, în pofida fluctuațiilor.

Dificultățile de calificare a caracterului jurisdicțional al unor autorități și a sferei de cuprindere a categoriei actelor administrativ-jurisdicționale, în contextul în care dreptul modern era refractar noțiunii de administrator judecător⁴¹ își găsesc corespondent, după aproape un secol, sub imperiul Constituției din 1991, a cărei modernitate impune statul de drept în art. 1 alin. (3), nefiind străine nici actualității posteroare revizuirii constituționale din 2003.

2. Garantarea liberului acces la justiție în art. 21 din Constituția din 1991: accesul la instanțele judecătorești condiționat de proceduri administrativ-jurisdicționale obligatorii

În lipsa, din textul Constituției din 1991, a unei interdicții exprese de tipul celei din art. 107 alin. (1) al Constituției din 1923, dar în prezența prevederii conform căreia justiția se realizează prin Curtea Supremă de Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege [art. 125 alin. (1)], în sistemul nostru au existat

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Idem*, pp. 336-337, inclusiv referirea la „deciziunea perfect juridică” a Curții de Casație în Secțiunile Unite 32/1935, în care s-a reținut că „deși legea nu prevede că deciziunile comisiei de apel, de pe lângă Casa Centrală a asigurărilor sociale, se dau cu drept de recurs, totuși, din moment ce rămâne bine stabilit că această comisiune are atribuțiuni jurisdicționale, în conformitate cu art. 103 din Constituțiune, deciziunile sale sunt supuse recursului în Casație”.

⁴¹ *Idem*, p. 30.

jurisdicții speciale administrative, iar accesul liber la justiție, garantat de art. 21 din Constituție, nu a fost înțeles ca drept al particularului de a alege dacă se adresează instanței judecătorești sau jurisdicției speciale administrative, așa cum credem că trebuia și trebuie să fie înțeles liberul acces la justiție. Sub acest aspect, nicio schimbare față de realitatea din timpul Constituției din 1923. Art. 4 din Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ deschidea accesul la instanță doar după epuizarea căilor de atac administrativ-jurisdicționale împotriva soluției unei pronunțate de o jurisdicție specială administrativă⁴². Progres față de recursul în casare din perioada de aplicare a Constituției din 1923. A fost pentru prima dată în istorie când o lege a contenciosului administrativ român a consacrat o asemenea regulă și totodată, paradoxal și contrar intenției Legii nr. 29/1990, forma controlului administrativ-jurisdicțional a dobândit o importanță teoretică și practică mai mare după adoptarea legii⁴³. În virtutea Legii nr. 59/1993, după epuizarea căilor administrativ-jurisdicționale, particularul se putea adresa cu recurs Curților de Apel, care judeca în fond, Curtea Supremă de Justiție rămânând instanță de recurs numai pentru litigiile judecate în fond la Curtea de Apel⁴⁴.

Existența, sub imperiul Constituției din 1991, a jurisdicțiilor speciale administrative, care țineau, oricum, de tradiție, s-a datorat, printre altele, menținerii unei viziuni de tipul celei existente în epoca legii supreme din 1923: jurisdicționalul nu echivalează cu justiția, așa încât și alte entități decât instanțele judecătorești pot soluționa litigii dintre particulari și administrație, de astă dată sub condiția asigurării accesului ulterior la instanțele judecătorești prin cale de atac ordinară⁴⁵. Din tradiție nu s-a activat și valorizat textul art. 107 alin. (1) din Constituția de la 1923, ci practica instituțională dezvoltată sub imperiul lui, La fel precum Constituția din 1923, și Constituția din 1991 a instituit Curtea de Conturi [art. 139 alin. (1)], autoritate care exercita și competențe de jurisdicție specială administrativă

Poziția de principiu a Plenului Curții Constituționale în materia relației dintre jurisdicțiile speciale administrative și liberul acces la justiție s-a exprimat⁴⁶ în sensul legitimității constituționale a „procedurilor administrativ-jurisdicționale”, întrucât

⁴² Actele administrative jurisdicționale – cu excepția celor prevăzute la art. 3 și a celor din domeniul contravențiilor – pot fi atacate cu recurs, după epuizarea căilor administrativ-jurisdicționale, la secția de contencios administrativ a Curții Supreme de Justiție.

⁴³ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ. Volumul II*, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, pp. 496-497.

⁴⁴ D. Apostol Tofan, *Controlul jurisdicțional asupra administrației publice românești. Analiză comparativă cu alte state europene (II)*, în Revista Studii de Drept Românesc nr. 4/2009, p. 375. A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 499, n. s. 3 amintește că art. 4 din Legea nr. 29/1990 a fost interpretat prin prisma principiului dublului grad de jurisdicție și în cazul litigiilor care aveau ca obiect actele cu caracter jurisdicțional ale Curții de Conturi.

⁴⁵ A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 501, este menționată „istoria noastră”, care a „demonstrat că administratorul judecător s-a menținut (...) în paralel cu sistemul „contenciosului administrativ judiciar” și interpretarea conform căreia „Este adevărat că în Constituția din 1991 nu se făcea referire expresă la activitatea administrativ-jurisdicțională, dar de ce trebuia să interpretăm că ceea ce nu este prevăzut în Constituție nu există? Constituția nici nu o prevedea și nici nu o interzicea în mod expres. Chiar dacă am fi admis că suntem în prezența unei Constituții ce consacră riguros separația puterilor, în sensul clasic al termenului, și tot n-am fi putut spune că nu era posibilă o activitate administrativ-jurisdicțională”.

⁴⁶ Decizia Plenului Curții Constituționale nr. 1/1994, publicată în M. Of. nr. 69 din 16 martie 1994.

„este de competență exclusivă a legiuitorului de a institui asemenea proceduri destinate, în general, să asigure, soluționarea mai rapidă a unor categorii de litigii, descongestionarea instanțelor judecătorești de cauzele ce pot fi rezolvate pe această cale, evitarea cheltuielilor de judecată”. Curtea a adăugat, prin raportare la liberul acces la justiție, că „procedura administrativ-jurisdicțională constituie o măsură de protecție care, deci, nu poate avea ca scop, în niciun mod, limitarea accesului la justiție (...) existența unor organe administrative de jurisdicție nu poate să ducă la înlăturarea intervenției instanțelor judecătorești, în condițiile stabilite de lege”, consecință „ce rezultă și din exigențele principiului separației puterilor în stat care, în ce privește relația dintre administrația publică și autoritatea judecătorească, care exclude posibilitatea ca un organ al administrației publice, chiar cu caracter jurisdicțional, să se substituie autorității judecătorești”. Curtea a conchis că „hotărârea organului de jurisdicție administrativă este supusă controlului judecătorec al instanței de contencios administrativ sau al altei instanțe competente, potrivit legii, iar părților nu li se poate limita exercitarea acestui drept consfințit de prevederile Constituției” În dispozitiv, Curtea a stabilit, cu titlu de principiu, că „instituirea unei proceduri administrativ-jurisdicționale nu este contrară principiului prevăzut de art. 21 din Constituție, privind liberul acces la justiție, cât timp decizia organului administrativ de jurisdicție poate fi atacată în fața unei instanțe judecătorești”. Cu un an înainte, Curtea constatare că excepția prevăzută în art. 4 din Legea nr. 29/1990 este abrogată, potrivit art. 150 alin. (1), conform căruia „legile și toate celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituții”⁴⁷.

Cu toate că a existat jurisprudență constituțională prin care au fost cenzurate încălcări ale liberului acces la justiție prin instituirea de jurisdicții speciale administrative ale căror acte administrativ-jurisdicționale nu erau supuse controlului instanțelor judecătorești⁴⁸, relația tensionată dintre jurisdicțiile speciale administrative și liberul acces la justiție, redus la o intervenție a instanțelor judecătorești doar ca cenzor ulterior al acestor jurisdicții s-a manifestat chiar sub aspectul necesității, semnalate doctrinar⁴⁹, de a fi lămurite, de teoreticieni și practicieni noțiunile de „act administrativ-jurisdicțional”, „cale administrativ-jurisdicțională”, „jurisdicție administrativă”. Dacă le adăugăm și pe cele de „proceduri administrativ-jurisdicționale”, „jurisdicții administrative speciale”, „organ de jurisdicție administrativă”, „organ administrativ de jurisdicție” ș.a.⁵⁰, se conturează și mai pregnant lipsa de

⁴⁷ Decizia nr. 34/1993, publicată în M. Of. nr. 144 din 1 iulie 1993.

⁴⁸ Decizia nr. 35/1993, publicată în M. Of. nr. 218 din 6 septembrie 1993, în care Curtea a cenzurat inexistența unei căi de atac în fața unei instanțe judecătorești, înlocuită de către legiuitor printr-o cale de atac în fața unei jurisdicții speciale, împotriva căreia nu exista acces la instanță. Pentru alte exemple, a se vedea I. Muraru, V. Ciobanu, *Comentariul art. 21*, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2022 pp. 184-194.

⁴⁹ A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 407.

⁵⁰ Exemplele sunt preluate dintr-o enumerare mult mai amplă realizată de către C. Clipa, *Organe și proceduri administrativ-jurisdicționale*, Ed. Hamangiu, București, 2012, pp. 6-7. Autorul trece apoi la analiza felului în care au fost înțelese doctrinar aceste sintagme.

unitate terminologică, semn al lipsei de unități în conceptualizare și al complexității problematicilor pe care jurisdicțiile speciale administrative le ridică pentru teoreticieni și practicieni, în special ai dreptului administrativ. Similar controverselor doctrinare referitoare la definirea jurisdicțiilor speciale administrative, și Curtea Constituțională a dat uneori dovadă de inconsecvență în a califica o procedură ca fiind de jurisdicție specială administrativă⁵¹.

Revizuirea Constituției în 2003, prin care s-a constituționalizat caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor speciale administrative, nu a pus capăt acestei stări de fapt, susținută de observarea realității normative, a controverselor doctrinare și a jurisprudenței Curții Constituționale cu privire la înțelegerea conceptului de jurisdicție specială administrativă, de care depinde protecția liberului acces la justiție. Concordant cu instituirea caracterului facultativ și gratuit al jurisdicțiilor speciale administrative, art. 155 alin. (6) a prevăzut că „până la constituirea instanțelor judecătorești specializate, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi vor fi soluționate de către instanțele judecătorești ordinare”.

3. Constituționalizarea caracterului facultativ și gratuit al jurisdicțiilor speciale administrative cu ocazia revizuirii constituționale din 2003: liberul acces la justiție pe deplin câștigat?

Conform textului propus cu ocazia revizuirii, „Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative dacă legea nu prevede altfel”. Formularea deficitară a fost remarcată de către Curtea Constituțională, care a apreciat că aceste prevederi „nu au nici o relevanță constituțională (...) din moment ce legiuitorul nu a prevăzut obligativitatea unei proceduri administrative jurisdicționale, nu se poate ridica problema interzicerii liberului acces la justiție, iar dacă a prevăzut o asemenea procedură și ea este obligatorie, textul constituțional este inutil (...) textul nu este necesar pentru că nu își găsește aplicare în practică și urmează să fie eliminat (...) accesul liber la justiție, potrivit art. 21, nu poate fi condiționat de o jurisdicție administrativă facultativă sau chiar obligatorie, sens în care Curtea Constituțională s-a pronunțat prin mai multe decizii”⁵².

Prin art. 21 alin. (4) din Constituția revizuită liberul acces la justiție, ca drept-principiu, pare să fi fost pe deplin câștigat față de jurisdicțiile speciale administrative. Cu toate acestea, probleme și riscuri rămân. Unul dintre ele este proliferarea

⁵¹ Aspect semnalat și de C. Clipa, *Câteva considerații cu privire la caracterul facultativ al „jurisdicțiilor speciale administrative”*, în *Analele Universității de Vest Timișoara Seria Drept* nr. 1/2011, p. 57: „lipsa de consecvență a Autorității de jurisdicție constituțională de care aceasta a dat dovadă în calificarea dată contestației instituționalizate prin O.U.G. nr. 13/2001. În opinia Curții, aceeași contestație era calificată prin dec. nr. 127 din 27 martie 2003, drept *cale administrativă de atac*, pentru ca, ulterior, ea să fie catalogată – pretorian și *contra legem* – drept o *sesizare care pune în curgere o procedură administrativ-jurisdicțională* (sublinierile îi aparțin autorului – n.a.)” Autorul citează, cu privire la ultima parte a afirmației sale, din dec. nr. 248 din 12 iunie 2003, publicată în M. Of. nr. 443 din 23 iunie 2003.

⁵² Decizia nr. 148/2003 privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției României, publicată în M. Of. 317 din 12 mai 2003.

autorităților administrative autonome, cu efecte destructurante asupra protecției drepturilor și libertăților în general, cum preciza autorul citat la începutul demersului nostru. Unele dintre aceste autorități sunt și jurisdicții speciale administrative, înființate însă nu prin lege organică, așa cum cere art. 117 alin. (3) din Constituție, ci, de manieră neconstituțională, prin acte de legiferare ale Guvernului, organul față de care ar trebui să fie autonome: ordonanțe de urgență sau chiar ordonanțe simple⁵³, Curtea Constituțională necenzurând, de cele mai multe ori, această neconstituționalitate a înființării⁵⁴.

Mai mult decât atât, dacă luăm exemplul Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor în materia achizițiilor publice, autoritate administrativă autonomă⁵⁵, Curtea Constituțională l-a echivalat practic cu o instanță judecătorească, întrucât a considerat constituțional caracterul definitiv și irevocabil al hotărârilor instanțelor judecătorești prin care se soluționau plângerile împotriva deciziilor Consiliului⁵⁶. Curtea a validat ca numai subiecții care optau să se adreseze instanței, în defavoarea activării căii jurisdicționale în fața Consiliului, să beneficieze de garanția exercitării unei căi de atac împotriva hotărârii judecătorești⁵⁷. Neconstituționalitatea unei atari soluții legislative, inclusiv din perspectiva egalității în drepturi, a fost eliminată prin abrogarea, soluției legislative în cauză, pe calea unei ordonanțe de urgență⁵⁸.

Din categoria jurisdicțiilor speciale administrative fac parte și autoritățile administrative, altele decât autoritățile administrative autonome, ce desfășoară activitate de jurisdicție administrativă specială, astfel cum a fost definită de legiuitor, începând cu 2007, în art. 2 alin. (1) lit. e) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004: „jurisdicția administrativă specială este activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale”⁵⁹.

⁵³ Cum a fost cazul Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, înființat prin Ordonanța nr. 137/2000. Pentru o analiză a validității actelor de înființare și natura incertă a Consiliului până la adoptarea Legii organice nr. 324/2016 pentru modificarea și completarea O.G. nr. 137/2000, publicată în M. Of. nr. 626 din 20 iulie 2006, M. Dănișor, *Despre eficiența Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării ca autoritate administrativă autonomă*, în Revista de Drept Public nr. 1/2018, pp. 72-78.

⁵⁴ *Idem*, p. 69, pentru exemple în acest sens și un exemplu din categoria „excepțiilor răzlețe”.

⁵⁵ Consiliul a fost creat prin O.U.G. nr. 34/2006, publicată în M. Of. nr. 418 din 15 mai 2006 și este reglementat actualmente prin Legea nr. 101/2016, publicată în M. Of. nr. 393 din 23 mai 2016. Cu privire la comentarii privind caracterul de lege ordinară, și nu organică, a acestei legi, și la (lipsa de) efecte asupra calității Consiliului de autoritate administrativă autonomă, D.-D. Șerban, *Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor – autoritate administrativă autonomă sau nu?*, în Pandectele Române nr. 6/2019, pp. 58-60, și, respectiv, pp. 64-68.

⁵⁶ Decizia nr. 296/2014, publicată în M. Of. nr. 576 din 1 august 2014.

⁵⁷ Curtea și-a menținut această poziție prin Decizia nr. 838/2017, publicată în M. Of. nr. 377 din 2 mai 2018.

⁵⁸ O. U. G. nr. 45/2018, publicată în M. Of. nr. 459 din 4 iunie 2018.

⁵⁹ În forma inițială a Legii nr. 554/2004 era definit doar actul administrativ-jurisdicțional, în art. 2 alin. (1) lit. d): „actul juridic emis de o autoritate administrativă cu atribuții jurisdicționale în soluționarea unui conflict, după o procedură bazată pe contradictorialitate și cu asigurarea dreptului la apărare”.

Că jurisdicțiile speciale administrative nu se reduc la jurisdicțiile administrative speciale⁶⁰ este confirmat și din jurisprudența Curții Constituționale: pe de o parte, în privința jurisdicțiilor administrative speciale, Curtea aderă la definiția legiuitorului⁶¹, iar pe de altă parte, în privința jurisdicțiilor speciale administrative, apreciază, complementar cu menținerea adevărului la definiția jurisdicției administrative speciale dată de legiuitor, că „jurisdicțiile speciale administrative reprezintă o activitate jurisdicțională realizată de un organ de jurisdicție ce funcționează în cadrul unei instituții a administrației publice sau al unor autorități administrative autonome, care se realizează conform procedurii imperative prevăzute într-o lege specială, procedură asemănătoare cu cea a instanțelor de judecată, desfășurată însă paralel și separat de aceasta”⁶².

În privința definiției date de legiuitor jurisdicțiilor administrative speciale, a fost criticat faptul că legiuitorul a ales să se refere la „independența activității administrativ-jurisdicționale”, „prevedere care permite autorității administrative să dețină atât calitatea de organ emitent al actului administrativ contestat pe calea administrativ-jurisdicțională, cât și pe cea de emitent al actului administrativ jurisdicțional, legitimându-se astfel reglementările deja existente, care nici măcar nu încearcă să „simuleze” independența organelor administrativ-jurisdicționale”⁶³. Despre această alegere a legiuitorului s-a apreciat că a fost un „compromis între cerințele doctrinare și realitatea instituită prin reglementările deja existente în dreptul nostru”, care „nu ține însă seama de practica deja conturată în perioada 2004-2007 prin deciziile Curții Constituționale și ale Înaltei Curți de Casație și Justiție, secția de contencios administrativ, conform căreia jurisdicțiile administrative speciale presupun independența și imparțialitatea organului de soluționare, precum și stabilitatea actului administrativ-jurisdicțional, imposibilitatea revocării acestuia”⁶⁴.

În ce ne privește, considerăm că accentul pus, în circumscrierea jurisdicției administrative speciale, pe caracterul administrativ-jurisdicțional a activității acesteia, poate prezenta pentru particular și liberul său acces la justiție avantajul extinderii protecției constituționale oferite de caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor speciale administrative. O circumscriere funcțională extinde sfera de protecție a liberului acces la justiție. Independența și imparțialitatea organului trebuie să existe în cazul jurisdicțiilor speciale administrative reprezentate de autoritățile administrative

⁶⁰ De pildă, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, ale cărui atribuții jurisdicționale au fost confirmate și de către Curtea Constituțională (exempli gratia, Decizia nr. 1096/2008, publicată în M. Of. nr. 795 din 27 noiembrie 2008) nu își vede sfera de competență redusă la soluționarea de litigii legate de un act administrativ.

⁶¹ Decizia nr. 34/2016, publicată în M. Of. nr. 286 din 15 aprilie 2016, analizată de O. Puie, *Constituționalitatea unor jurisdicții speciale administrative reglementate prin acte normative speciale anterioare revizuirii constituționale din anul 2003*, în Revista de Drept Public nr. 2/2017, pp. 92-98.

⁶² Decizia nr. 123/2018, publicată în M. Of. nr. 605 din 16 iulie 2018.

⁶³ I. Lazăr, *Jurisdicții administrative în materie financiară*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, pp. 144-145.

⁶⁴ D.C. Dragoș, *Legea contenciosului administrativ. Comentarii și explicații*, ed. 2, Ed. C.H. Beck, 2009, p. 117.

autonome; în absența acestor trăsături, și-ar pierde statutul de autonom, la rândul său problematic⁶⁵. De pildă, Curtea, activând această definiție, revine, printr-o decizie recentă⁶⁶ asupra unei jurisprudențe prin care, fără să se raporteze la definiția legală a jurisdicției administrative speciale, calificase anumite proceduri ca fiind administrativ-jurisdicționale și reținuse că nu era încălcat liberul acces la justiție, pentru că împotriva actelor administrativ-jurisdicționale particularii se puteau adresa instanței. Schimbarea de jurisprudență a constat în aceea că instanța constituțională a apreciat că structura despre care reținuse în trecut că desfășura activitate administrativ-jurisdicțională nu este jurisdicție administrativă specială în sensul Legii nr. 554/2004. Efectul asupra liberului acces la justiție a rămas același: nefiind jurisdicții speciale administrative, în sensul jurisprudenței constituționale, Comisiile județene de fond funciar instituite de Legea nr. 18/1991 vor continua să își desfășoare activitatea.

În plus, dacă avem în vedere „proceduri administrative cu elemente de jurisdicționalizare”⁶⁷ care se desfășoară în cadrul unei autorități administrative de la nivel central sau local, adeziunea Curții la definiția dată de legiuitor jurisdicției administrative speciale se demonstrează riscantă. Dacă asemenea proceduri nu pot fi calificate drept activitate de jurisdicție specială administrativă, particularul nu le poate ocoli.

Controversele doctrinare cu privire la circumscrierea jurisdicțiilor speciale administrative, cărora li s-a adăugat contrarietatea de opinii între Curtea Constituțională și Înalta Curte de Casație și Justiție⁶⁸, au fost datorate inclusiv problemei că „unele jurisdicții administrative speciale sunt catalogate ca atare de către legiuitor, altele de către doctrină” și „polemicile s-au datorat, de regulă, unor reglementări neclare sau, dimpotrivă, deși legiuitorul a prevăzut expres calitatea unor organisme ca fiind administrativ-jurisdicționale prin modul în care le-a reglementat, erau încălcate în mod evident principiile care guvernează aceste jurisdicții”⁶⁹.

Ne întoarcem, în cerc, la punctul de pornire: în raport de ce criterii stabilim sfera de cuprindere a autorităților care fac operă de jurisdicție specială administrativă? Problema calificării jurisdicției speciale administrative, de care depinde protecția liberului acces la justiție, rămâne. O circumscriere funcțională, procedurală și cât mai largă, concordantă cu scopul statului de drept, de protecție cât mai efectivă a drepturilor și libertăților, care să aibă în vedere sensul jurisdicției, acela de activitate

⁶⁵ D.C. Dănișor, *Autoritățile autonome ca putere neutră*, în Dreptul nr. 8/2018, p. 112, concluzionează foarte tranșant: „autonomia autorităților administrative autonome este de fapt o mască pentru a evita controalele democratice și garanțiile procedurilor judiciare, mai ales ale proceduri penale, în numele unei eficacități a acțiunii asupra diverselor *piețe* (sublinierea îi aparține autorului – n.a.), care este în fond problematică ea însăși”.

⁶⁶ Decizia nr. 355/2022, publicată în M. Of. nr. 728 din 20 iulie 2022.

⁶⁷ Pentru exemple analizate, C. Clipa, *Câteva considerații, op. cit.*, pp. 59-66.

⁶⁸ Pentru exemplificare, O. Puie, *Contenciosul administrativ. Vol. 1*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, pp. 40-43.

⁶⁹ I. Lazăr, *Jurisdicții administrative în materie financiară*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 63, n. s. 3.

de a spune dreptul pentru soluționarea unui litigiu între subiecți de drept și care să permită aprecierea, de la caz la caz, ar fi soluția cea mai protectoare pentru liberul acces la justiție al particularilor⁷⁰. Caracterul facultativ al jurisdicțiilor administrative speciale constă în aceea că particularul are dreptul de a alege dacă să se adreseze sau nu unei asemenea jurisdicții sau direct instanței competente; dacă alege prima variantă, poate oricând renunța la procedura din fața acesteia și să se adreseze instanței. Dacă nu renunță și parcurge toată procedura în fața jurisdicției speciale administrative, poate ataca în instanță actul administrativ-jurisdicțional al jurisdicției. La fel și dacă împotriva actului administrativ-jurisdicțional prin care jurisdicția specială administrativă a soluționat litigiul este instituită o cale de atac tot în fața unei jurisdicții speciale administrative, particularul poate alege să parcurgă această cale sau să atace actul la instanță. Dacă alege să acceseze calea de atac administrativ-jurisdicțională, poate renunța oricând la ea și să se adreseze instanței. Aceste opțiuni sunt de altfel consacrate în art. 6 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 în actuala sa formă⁷¹.

Înainte de adoptarea Legii nr. 554/2004, Curtea Constituțională s-a poziționat însă diferit față de posibilitatea de renunțare la procedura din fața jurisdicției speciale administrative oricând pe parcursul acesteia. La scurtă vreme după intrarea în vigoare a Constituției în forma revizuită, a reținut, cu ocazia confirmării constituționalității unei proceduri administrativ-jurisdicționale obligatorii instituită într-un act normativ anterior revizuirii constituționale: „caracterul facultativ, prevăzut în prezent de Constituție, permite celui îndreptățit să se adreseze fie organului administrativ-jurisdicțional, fie direct instanței de judecată. *O dată aleasă însă calea administrativ-jurisdicțională, aceasta trebuie urmată până la capăt* (s. n.), după care, în condițiile legii, partea se poate adresa instanței de judecată în temeiul dreptului de acces la justiție prevăzut de art. 21 din Constituție”⁷². Confirmând menținerea unei jurisdicții speciale administrative obligatorii⁷³, Curtea a lipsit de efecte art. 154 alin. (1) din Constituție și nu a reținut, așa cum o făcuse într-o

⁷⁰ Pentru opinia care invocă necesitatea „examinării de la caz la caz a legilor speciale care instituie proceduri prealabile sesizării instanței pentru a se decide dacă este vorba de o jurisdicție specială administrativă și să nu se extindă artificial sfera de aplicare a art. 21 alin. (4) din Constituție”, I. Muraru, V. Ciobanu, *op. cit.*, p. 1884. Autorii nu precizează care ar fi criteriile de apreciere a caracterului „artificial” și deci în ce anume ar consta acesta.

⁷¹ Astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 262/2007. În forma inițială, art. 6 prevedea posibilitatea renunțării în termeni mai puțin protectori; particularul trebuia, conform alin. (4), să notifice intenția sa organului administrativ-jurisdicțional sesizat, care emitea o decizie ce atesta renunțarea la jurisdicția administrativă specială. Actualmente notificarea este suficientă.

⁷² Decizia nr. 411/2003, publicată în M. Of. nr. 925 din 23 decembrie 2003.

⁷³ În următorii termeni: „Caracterul facultativ al jurisdicției speciale administrative prevăzut de art. 21 alin. (4) din Constituție, nou-introdus, după revizuirea Constituției, nu poate constitui temei pentru susținerea neconstituționalității textului de lege criticat, pentru că dispozițiile constituționale nou-introduse nu sunt aplicabile situațiilor anterioare intrării în vigoare a Constituției revizuite, în baza principiului constituțional al neretroactivității legilor”.

jurisprudență mai veche⁷⁴, că „contrarietatea unei legi anterioare Constituției cu prevederile acesteia are drept consecință abrogarea. Cu alte cuvinte, neconstituționalitatea este cauza abrogării”⁷⁵.

De altfel, asanarea legislației anterioare revizuirii constituționale de jurisdicții speciale administrative obligatorii⁷⁶ n-a fost realizată de legiuitor. Nici instanțele judecătorești nu au aplicat art. 154 alin. (1) din Constituție, în virtutea căruia să constate că nu mai sunt în vigoare prevederile legale ce instituiau jurisdicții speciale administrative obligatorii.

În ce privește, de pildă, procedura administrativ-jurisdicțională obligatorie desfășurată în fața comisiei de jurisdicție a imputațiilor, abia în 2016, Curtea, printr-un reviriment de jurisprudență⁷⁷, a eliberat accesul la justiție de încălcarea neconstituțională ce-i era adusă prin această procedură, în baza unei legislații anterioare revizuirii din 2003. Raționamentul Curții a fost următorul: întrucât dispozițiile analizate „îl obligă practic pe justițiabil să parcurgă căile de atac prevăzute de aceasta, una dintre aceste căi de atac fiind soluționată de o jurisdicție administrativă specială, respectiv comisia de jurisdicție a imputațiilor” și art. 21 alin. (4) din Constituție prevede că jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite, „dacă înainte de revizuirea Constituției din anul 2003 legiuitorul putea impune obligativitatea parcurgerii unei proceduri administrativ-jurisdicționale în fața unei jurisdicții administrative speciale, după introducerea art. 21 alin. (4) în Legea fundamentală, această obligație nu mai poate exista, ea încălcând prevederile constituționale menționate”, adăugându-se: „Chiar dacă dispozițiile legale criticate sunt anterioare revizuirii Constituției din anul 2003, legiuitorul nu și-a îndeplinit obligația firească ce decurge din principiul supremației Constituției și nu a pus de acord dispozițiile legale cu noile prevederi constituționale”. Curtea a concluzionat că prin efectul sintagmei „după epuizarea acestor căi de atac” din cuprinsul dispozițiilor controlate, „posibilitatea conferită de art. 31 din aceeași ordonanță de a apela la o jurisdicție administrativă specială se transformă în obligație, încălcându-se astfel art. 21 alin. (4) din Constituție”.

⁷⁴ De pildă, Decizia nr. 15/1994, la care se face trimitere în E.S. Tănăsescu, S. Popescu, *Comentariul art. 154*, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), op. cit., p. 1383.

⁷⁵ *Idem*, p. 1384, în sensul că „obligația de a stabili dacă legea contravine sau nu unei dispoziții constituționale și, în consecință, dacă este abrogată sau nu, revine instanței de judecată (...): Curtea Constituțională decide numai în mod excepțional dacă instanța și-a încălcat obligația de a se pronunța asupra unei asemenea legi sau dacă o consideră în vigoare și se invocă excepția de neconstituționalitate”.

⁷⁶ I. Deleanu, *Revizuirea Constituției*, în Dreptul 12/2003, p. 13, în sensul în care prin art. 21 alin. (4) din Constituție „s-a urmărit să se înlăture anacronismele instituționalizării procedurilor prealabile și obligatorii de jurisdicție administrativă, în majoritatea unor asemenea jurisdicții, direct sau indirect, realizându-se confuziunea judecătorului cu partea”.

⁷⁷ Decizia nr. 34/2016, publicată în M. Of. nr. 286 din 15 aprilie 2016. O. Puie, *Constituționalitatea unor jurisdicții speciale administrative reglementate prin acte normative speciale anterioare revizuirii constituționale din anul 2003*, în Revista de Drept Public 2/2017, pp. 92-98 analizează această decizie, însă nu prin raportare la grila exigențelor unui reviriment de jurisprudență.

Un alt aspect ce merită adus în atenție este încurajarea recurgerii de către particulari la jurisdicții speciale administrative, în detrimentul accesării instanțelor judecătorești, așa cum rezultă din reglementarea actelor administrativ-jurisdicționale, la art. 6 din Legea nr. 554/2004, și a procedurii prealabile, la art. 7 din lege, în forma actualmente în vigoare⁷⁸. Din interpretarea coroborată a acestor prevederi rezultă că, de fapt, particularul are posibilitatea de a opta între, pe de o parte, să acceseze jurisdicția specială administrativă și, pe de altă parte, să adreseze plângerea prealabilă, fără de care cererea adresată instanței va fi respinsă ca inadmisibilă pentru neparcurgerea procedurii prealabile ce se declanșează prin plângerea prealabilă, dacă autoritatea administrativă invocă excepția de inadmisibilitate pentru neparcurgerea procedurii prealabile⁷⁹. Dacă particularul alege calea în fața jurisdicției speciale administrative și chiar și atunci când, odată aleasă, înțelege să renunțe la ea înainte de soluționare, atunci plângerea prealabilă nu mai este necesară înainte de a accesa instanța de contencios administrativ. De asemenea, particularul poate ataca direct la instanță, fără plângere prealabilă, actul administrativ-jurisdicțional pentru care, prin lege organică specială, se prevede o cale de atac în fața unei alte jurisdicții administrative, dacă înțelege să nu opteze pentru calea administrativ-jurisdicțională de atac sau să renunțe, pe parcurs, la ea. Dacă intenția legiuitorului a fost, într-adevăr, să încurajeze recurgerea la jurisdicții speciale administrative ca o modalitate alternativă de soluționare a litigiilor, ne întrebăm de ce recursul grațios sau ierarhic, la rândul lor modalități alternative de soluționare a unui litigiu, pot bloca accesul direct la instanță.

Așa cum fermității textului art. 107 alin. (1) din Constituția din 1923 i s-a opus, în practica instituțională a vremii, o realitate ce l-a lipsit de eficacitate, fermității textului art. 21 alin. (4) din Constituție încă i se opun, iată, controverse doctrinare cu privire la criteriile de circumscriere a jurisdicțiilor speciale administrative, soluții legislative să le numim „delicate”⁸⁰, fluctuații de poziționare a Curții Constituționale, cu consecințe riscante asupra liberului acces la justiție. Acesta trebuie protejat împotriva oricăror tendințe de încălcare. În acest sens, considerăm că este semnificativ de grăitoare și mai gravă decât opoziția⁸¹ sau reticențele doctrinare cu privire la constituționalizarea expresă a caracterului facultativ și gratuit al jurisdicțiilor speciale administrative exprimată în contextul revizuirii Constituției în 2003, încercarea de eliminare a acestei garanții a liberului acces la justiție cu ocazia revizuirii constituționale eșuate din 2014. În propunerea de revizuire se elimina din textul art. 21 alin. (4) referirea la

⁷⁸ Pentru o analiză a acestor prevederi, O. Puie, *Analiza constituționalității jurisdicțiilor special administrative reglementate prin Legea contenciosului administrative nr. 554/2004*, în Dreptul nr. 2/2017, pp. 104-119.

⁷⁹ În opinia noastră, de manieră neconstituțională, aspect pe care îl vom argumenta într-un studiu viitor.

⁸⁰ De pildă, aceea a birourilor electorale, ce merită și ea o abordare distinctă și aprofundată.

⁸¹ T. Drăganu, *O prevedere greșită a Constituției din 1991 care trebuie remediată cu ocazia revizuirii acesteia*, în Curierul Judiciar nr. 4/2003, pp. 3-4. Autorul aprecia „trebuie să se lase la latitudinea legii organice sau ordinare posibilitatea de a opta fie pentru instituirea unei proceduri administrative-jurisdicționale obligatorii, fie a uneia facultative, în funcție de rezultatele concrete obținute prin aplicarea uneia sau a celeilalte în viața de fiecare zi a administrației publice (...) pentru ca reglementarea constituțională a principiului liberului acces la justiție să corespundă exigențelor statului de drept și realităților legislative, este necesar să se renunțe la absolutizarea lui”.

caracterului facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative. Curtea Constituțională a cenzurat, desigur, neconstituționalitatea: „Obligativitatea jurisdicțiilor administrative (...) odată eliminată în urma revizuirii Constituției operate în anul 2003, nu mai poate fi reintrodusă în actualul regim constituțional, întrucât ar echivala cu posibilitatea neîngrădită a legiuitorului constituent derivat de a varia, în mod ascendent și, ulterior, descendent, gradul de protecție a cetățeanului sub aspectul drepturilor și libertăților sale (...) protecția acestuia, în accepțiunea art. 152 alin. (2) din Constituție, poate cunoaște doar o orientare ascendentă.”⁸²

Ascensiune pe calea protecției liberului acces la justiție, care i-a făcut pe unii doctrinari să se exprime de-a dreptul entuziast cu privire la constituționalizarea caracterului facultativ și gratuit al jurisdicțiilor speciale administrative: „legea de revizuite a Constituției marchează, așadar, un punct de referință în istoria reglementării contenciosului administrativ, reprezentând, practic, despărțirea de jurisdicțiile administrative, adică de concepția administratorului judecător”, adăugându-se, în nota de subsol, că aceasta din urmă «se impunea în fiecare perioadă „în virtutea tradiției”, mai ales prin Curtea de Conturi (...) Nu putem să ne ducem la întâlnirea cu U.E. „în spiritul nostru tradițional” al comisiilor, comitetelor și altor organe administrative cu atribuții jurisdicționale (...) Aici tradiția nu mai este un argument: dimpotrivă, trebuia să marcăm, prin Constituție, că epoca „jurisdicțiilor speciale administrative” a apus»⁸³. Câtă revoluție și rupere de tradiție și cât apus a rămas de văzut, dezbătut și va mai rămâne, în pofida progreselor făcute după 2003.

În loc de concluzii, câtă vreme ne-am propus să invităm la reflecție și să menținem discuția despre jurisdicțiile speciale administrative deschisă, vom formula întrebări, asupra cărora ne vom întoarce și noi. Sperăm că unele dintre ele transpar deja din cele de mai sus. Progresul reprezentat de constituționalizarea caracterului facultativ și gratuit al jurisdicțiilor speciale administrative, comparativ cu Constituția din 1991 și cu practica instituțională dezvoltată sub imperiul art. 107 alin. (1) din Constituția din 1923 a eliminat orice risc la adresa liberului acces la justiție și a protecției drepturilor și libertăților în general? Sau, cu ocazia revizuirii din 2003, când a introdusă referirea la spiritul tradițiilor democratice ale poporului român în textul legii supreme, Constituantul putea să meargă și mai departe și, tocmai în spiritul acestei referiri, să aleagă o soluție pe care unii ar putea-o considera drastică, de tipul celei cuprinse în textul art. 107 alin. (1) din Constituția din 1923? Ce utilitate poate să prezinte, după ce revizuirea a avut loc, interpretarea istorico-teleologică obligatorie și blocul de constituționalitate instituite prin referirea la spiritul tradițiilor democratice în cuprinsul art. 1 alin. (3) din Constituție⁸⁴ pentru

⁸² Decizia nr. 80/2014, publicată în M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014..

⁸³ A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre, *Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004) cu modificările și completările la zi. Comentariu și jurisprudență*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 158. În același sens se exprimase A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 502.

⁸⁴ D.C. Dănișor, *Constituția României comentată. Titlul I. Principii generale*, Ed. Universul Juridic, București, pp. 77-82, 91-92.

materia jurisdicțiilor speciale administrative, odată constituționalizat caracterul lor facultativ și gratuit? În ce măsură, odată jurisdicțiile speciale administrative incluse în textul Constituției, definirea jurisdicției administrative speciale de către legiuitor și adeziunea Curții Constituționale la ea este un progres pe calea protecției particularului și a liberului său acces la justiție? Cum trebuie înțeles conceptul de jurisdicție specială administrativă, cum ar trebui circumscris conceptul, așa încât protecția liberului acces la justiție să fie cât mai efectivă?

CONSTITUȚIA ROMÂNIEI MARI, DIN 1923, DOCUMENT
POLITICO-JURIDIC ȘI MOMENT ISTORIC DE REFERINȚĂ
ÎN DEZVOLTAREA ISTORIEI NAȚIONALE –
TEMEIUL UNIFICĂRII JURIDIC – LEGISLATIVE, JUDICIARE
ȘI CULTURAL-ȘTIINȚIFICE ȘI PARTE INSEPARABILĂ A
PROCESULUI DE DESĂVÂRȘIRE A UNITĂȚII NAȚIONALE

Dr. Valentin-Stelian BĂDESCU

Abstract

The Constitution of 1923 is the one that definitively fixed the patterns of Romanian constitutionalism, in the application of democratic and national ideals, succeeding in tracing the landmarks of its development and ensuring its own course, including in the returns after the authoritarian wanderings – first in the exceptional conditions of the period August 23, 1944 – December 30, 1947 and then after 1989 through the Constitution of December 8, 1991. It represents the model equally in terms of the preparation and elaboration of the text, its content and the consequences produced for Romanian society, in general, and the development of constitutional democracy, in particular. Unlike a century ago, the focus of the reflection is moving from quickly building the ideological premises of a new constitutional settlement, to deeply meditating on the constants affirmed then and the evolutions recorded, later deaned in what could constitute the data of a Romanian constitutionalism found in full affirmation and in confrontation with the new data of national and international realities. One that would currently offer us the theoretical-actional levers to be able to claim our own, specific positioning in the juridical-jurisdictional interconnections and the dialogue of ideas related to European integration and facing the manifestations of globalization.

Keywords: *Romania, Constitution, Romanian constitutionalism, constitutional law, supremacy, sovereignty.*

¹ Autorul este avocat în Baroul București, cercetător științific asociat al Institutului de Cercetări Juridice și membru titular al Diviziei Istoria Științei din cadrul Comitetului Român pentru Istoria și Filosofia Științei și Tehnicii (CRIFST) ambele ale Academiei Române.

I. O necesară punere în temă

Craiova rămâne pentru autorul acestor rânduri un punct de reper pe harta juridică a României și nu numai. Am găsit întotdeauna disponibilitate și sprijin pentru prezența noastră, iar primirea din partea conducerii Facultății de Drept a Universității din Craiova s-a făcut întotdeauna sub cele mai bune auspicii. Găzduirea Conferinței „100 de ani de la Constituția României din 1923”, care s-a desfășurat în zilele de 17 și 18 iunie ne-a onorat și ne-a obligat deopotrivă întrucât subiectele abordate în aceste conferințe academice și profesionale au fost întotdeauna de interes pentru mediul universitar ori profesional. Ne-au însoțit, în aprofundarea acestei teme, domnul Prof. univ. dr. Edmond Gabriel Olteanu, Decanul Facultății de Drept a Universității din Craiova, Prof. univ. dr. Dan Claudiu Dănișor, Vicepreședinte al Academiei de Științe Juridice din România, Prof. univ. dr. Mihai Bădescu, Președintele Asociației Române de Drept Constituțional, Prof. univ. dr. Sevastian Cercel, Director al Institutului de Cercetări Socio-Umane C.S. Nicolăescu-Ploșșor, precum și Prof. univ. dr. Lucian Berd Săuleanu, Decan al Baroului Dolj, care au împărtășit cu audiența opiniile pe care le au cu privire la acest subiect. Prof. univ. dr. Dan Claudiu Dănișor a dat, și cu acest prilej, măsura dimensiunii sale de jurist și filozof, expunându-și, prin filtrul gândirii critice și analitice, punctele de vedere și percepțiile asupra temei abordate. Am parcurs împreună cu toți participanții momente de aleasă bucurie intelectuală, în care am audiat cele mai reprezentative voci ale mediului juridic autohton. Cu siguranță, obiectul dezbaterii noastre – „100 de ani de la Constituția României din 1923” – a fost unul ofertant unde am văzut valențele și interpretările pe care fiecare dintre speakerii evenimentului le-a adus în fața auditoriului. Ne-am bucurat să plecăm de la Craiova cu sentimentul că încheiem un periplu în Oltenia, interacțiunea cu cercetători și cadre didactice făcându-ne să dorim revenirea în aceste locuri, unde, la fiecare pas, am simțit prietenia oamenilor pe care i-am întâlnit sau reîntâlnit. Mulțumim tuturor colegilor, profesorilor și prietenilor noștri pentru acest nou episod al cercetării științifice a dreptului, derulată în cele mai bune condiții. Întoarcerea la Craiova, un oraș ale cărui dimensiuni culturale și academice sunt recunoscute la nivel național și internațional, ne-a umplut inimile de bucurie iar găzduirea evenimentului științific în Cetatea Băniei, acolo unde revenim periodic cu proiecte și inițiative locale sau naționale, nu face decât să aducă o rază de normalitate într-o perioadă în care mediul academic, cel juridic și societatea românească, în general, sunt destul de încercate.

O mențiune specială pentru Domnul Prof. univ. dr. Dan Claudiu Dănișor care nu este doar un lider al generației sale, ci și un reputat profesionist, un teoretician al dreptului care strălucește de fiecare dată când vremea și vremurile îi permit. Am descoperit, cei care îi urmărim expunerile publice și scrierile, personalitatea unui filozof prin excelență. Este o constatare obiectivă, rezultată și dovedită cu prisosință prin prisma ideilor exprimate în dezbateri juridice sau evenimente profesionale, a disertațiilor susținute în fața studenților facultăților de drept, a schimburilor de

replaci cu colegii și cu alți reprezentanți ai comunității juridice și nu numai. Este, fără îndoială, o dovadă în plus că omul Dan Claudiu Dănișor tratează cu seriozitate nu doar profesia de dascăl, nu numai poziția de vârf pe care o ocupă în cadrul Academiei de Științe Juridice din România, ci și pe aceea de autor care își respectă cititorii, revelându-le, prin cuvintele, opiniile, opera sa, crezul unui gânditor al timpurilor moderne. Am găsit aici ipostaze interesante prin care autorul a animat, cu har, dezbaterile acestei conferințe. Ne-au delectat constatările pe care doar un ochi fin și o minte ascuțită le-ar putea întrevădea în conjuncturi particulare. Ne revoltăm împreună cu Domnia sa în fața unor detalii ale unor expuneri pe care le-am fi intuit foarte greu sau deloc și consimțim plenar atunci când acesta transmite, cu umor și, de ce nu, cu patos și dramatism, puncte de vedere și observații pertinente. Ne bucurăm deplin, că Asociația Română de Drept Constituțional reprezentată de Domnul Prof. univ. dr. Mihai Bădescu, – Președintele acesteia – a lărgit comunitatea deja existentă prin intermediul acestui proiect, împreună cu prietenii noștri, din București, Timișoara, Iași, Chișinău, cu întregul corp de profesioniști, alături de care ne-am regăsit și pentru care suntem recunoscători tuturor celor care ne-au primit, încurajat și cu care am lucrat în acest unic, provocator, dar, mai ales, minunat „constituționalism românesc”. Marile proiecte științifice își urmează îndeobște soarta lor și rămân în istorie prin „urmele” lăsate în domeniul de referință. Ivite din cauze bine determinate, ele își asumă o misiune care odată îndeplinită ori ce devine imposibilă impune retragerea de pe scena academică, spre a lăsa loc altuia ori pur și simplu pentru a-și marca finitudinea. Tergiversările au arătat întotdeauna slăbiciuni, dezorientări și că implacabilul deznodământ e doar amânat, dar nu și evitat. Și toate acestea văzute nu atât ca sfârșit, cât mai ales ca loc pentru un nou început, prin lansarea unui alt demers de cercetare de aceeași natură și amploare sau mai mult decât atât. Dar ceea ce e mai important este moștenirea pe care o lasă, valoarea și perenitatea ei ideatice. Dar să revenim la obiectul demersului nostru de cercetare științifică: valențele Constituției României Mari, din 1923, document politico-juridic și moment istoric de referință în dezvoltarea istoriei naționale – temeiul unificării juridic – legislative, judiciare și cultural-științifice și parte inseparabilă a procesului de desăvârșire a unității naționale și să analizăm contextul adoptării acesteia.

2. Datele contextului general pentru adoptarea Constituției României Mari, din 1923

Precizăm din capul locului faptul că ideea unității naționale și statale a fost o constantă esențială a istoriei poporului român iar desăvârșirea statului național unitar român la 1 Decembrie 1918 reprezintă un moment istoric de referință pentru lupta necurmată a românilor pentru libertate, apărarea unității și ființei lor naționale, a independenței și suveranității țării, dar și un obiectiv strategic de politică externă, urmărit cu stăruință diplomatică de Regatul României. Coordonată

esențială, permanentă a istoriei poporului nostru, lupta statornică a românilor pentru clădirea unității și independenței naționale a reprezentat un ideal fundamental, obiectiv spre care au năzuit veacuri de-a rândul cele mai înaintate forțe ale societății românești. La realizarea statului național au contribuit atât factori obiectivi, cum sunt comunitatea etnică, lingvistică, tradițiile comune, caracterul unitar al obiceiurilor și instituțiilor juridice, existența îndelungată pe același teritoriu, profilul psihologic unic, comunitatea de viață economică și culturală, religia comună, cât și factori subiectivi, între aceștia delimitându-se, în primul rând, conștiința națională cultivată și consolidată de același ideal național². Prin amplitudinea acțiunilor întreprinse, a eforturilor constante depuse de „Generația Unirii” și a evenimentelor la care aceasta a luat parte, și pe care, de fapt, le-a intuit, promovat și înfăptuit, unirea celor trei provincii istorice românești cu Țara, capătă semnificația de fenomen social și, totodată, național. Marea Unire nu a fost înfăptuită de cineva anume ci de o generație întregă din care au făcut parte soldații și ofițerii Armatei Române, Casa regală, clasa politică românească, clerul, precum și oameni de rând. Dintre politicienii și înalții prelați care au contribuit decisiv la unire se desprind luminoasele figurile ale lui Ion I.C. Brătianu, Iuliu Maniu, Alexandru Vaida-Voevod, Ion Nistor, Pantelimon Halippa, Constantin Stere, I. Gh. Duca, Take Ionescu, Vasile Goldiș, Iuliu Hossu și toți ceilalți, care formează Panteonul Unirii Românilor.

Acțiunile politice și manifestările populare interne care au marcat unirea au demonstrat cu prisosință că desăvârșirea unității de stat a românilor nu a fost un act de conjunctură, un eveniment întâmplător sau un cadou oferit României la sfârșitul primului război mondial. Unirea provinciilor istorice românești cu Regatul României nu a însemnat doar o întregire teritorială, ci și o importantă mutație de ordin economic, social, politic și moral. Animat de cele mai nobile idealuri de dreptate națională, poporul român a urmărit cu statornică preocupare secole de-a rândul, ideea unității sale naționale și statale și a luptat cu arma în mână, ori cu mijloace diplomatice pentru ca această idee să prindă viață. Pe plan internațional, desăvârșirea unității statale românești s-a desfășurat în condițiile favorabile ale prăbușirii marilor imperii vecine. De altfel, în aceeași perioadă s-au format și alte state unitare și independente pe ruinele monarhiei dualiste austro-ungare: Iugoslavia, Cehoslovacia, Polonia, Austria, Ungaria. De asemenea, din imperiul țarist, intrat în 1917 într-un proces de disoluție, s-au desprins alte state independente Finlanda, Ucraina, Moldova, statele baltice ș.a.. Apariția acestor noi state nu avea nimic conjunctural, ci dimpotrivă era manifestarea unor puternice acțiuni de luptă și revoltă ale popoarelor respective, pentru afirmarea identității lor naționale³.

² A se vedea, pentru detalii, Cristian Ionescu, *Desăvârșirea unității statale și naționale a României – un proces istoric obiectiv*, în Revista de Științe Juridice nr. 2/2018, pp. 90-124, preluat de pe siteul: <https://drept.ucv.ro/RSJ/images/articole>.

³ A se vedea Cristian Ionescu, *Unirea de la 1 Decembrie 1918 – proces istoric obiectiv, rod al luptei românilor pentru libertate și progres social, pentru desăvârșirea unității statale și naționale*, în Revista Română de Drept nr. 12/1978, pp. 3-4.

Afirmarea identității naționale la începutul secolului al XX-lea a căpătat un sprijin esențial din punct de vedere teoretic: recunoașterea largă, inclusiv, în cancelariile diplomatice, ca un comandament de drept public, a principiului naționalităților și a dreptului de liberă determinare a acestora, enunțat și fundamentat în perioada anterioară. „O națiune conștientă de limba sa, de continuitatea sa de cultură, de unitatea intereselor sale, este îndreptățită – atunci când ea se găsește împărțită între mai multe State sau aservită unei dominații streine, – să tindă spre a forma un Stat național unitar, fără ca vreun sacrificiu să i se pară prea mare, spre atingerea acestui scop”. Deși analiza principiului naționalităților nu face obiectul acestui studiu, nu putem să nu adăugăm că principiul în sine are valoare explicativă și pentru raporturile statului cu națiunea existentă pe teritoriul său: statul este rezultatul voinței națiunii îndreptățită să dispună de ea însăși, stabilindu-și corpul politic, forma de guvernământ și regimul politic, inclusiv, ordinea de drept în care înțelege să trăiască și să se dezvolte în viitor. O consecință directă a acestui principiu este dreptul națiunilor de a-și trasa granițele politice, potrivit voinței naționale legitime și exprimate prin proceduri plebiscitare pe deplin suverane⁴.

Legițile dezvoltării istorice au impus astfel cu stringență încheierea procesului de formare a statelor naționale aflate la începutul secolului al XX-lea sub dominația marilor imperii din Europa. Conferința de pace de la Paris, care a pus capăt primului război mondial, a recunoscut dreptul statelor de a-și stabili granițe etnice. În mișcarea popoarelor europene pentru autodeterminare națională și scuturarea dominației străine se încadrează și lupta românilor din celelalte teritorii românești, aflate sub dominație străină, pentru formarea statului național român unitar. Conferința de pace de la Paris, care a încheiat primul război mondial, în ceea ce privește România, ca și alte state succesoare ale Imperiului austro-ungar, a trebuit să țină seama de realități istorice și naționale, de voința nestrămutată a poporului român și a celorlalte popoare, pentru formarea și desăvârșirea unității lor statale și să le consfințească în tratatul de pace⁵. Așadar, după acest extrem de succint excurs la istoria noastră, să amintim că la 29 martie 2023 s-au împlinit 100 de ani de la intrarea în vigoare a ceea ce s-a înscris definitiv în memoria națională drept *Constituția României Mari*, act politico-civilizațional fundamental și expresie juridică a unui moment crucial al istoriei românilor. Totodată, un vârf absolut al evoluțiilor modernității statale-democratice de sorginte european-occidentală, un cadru de prefigurare și desăvârșire a tiparului constituționalismului românesc și instrument de fixare a reperelor inconfundabile ale afirmării sale viitoare. „În acest moment decisiv pentru soarta neamului nostru, pentru întâia oară întrunit la un loc, susținea Vintilă Brătianu, una dintre personalitățile direct implicate în desfășurarea momentului constituțional evocat, *trebuie să știm hotărât calea de urmat, și să punem la baza Constituției viitoare acele principii pentru care lumea luptă*

⁴ A se vedea și I.M. Anghel, *Tratatul de la Trianon și Paris din 1920. Documentele prin care s-a consfințit înfăptuirea României Mari*, Ed. Academiei Oamenilor de Știință din România, București, 2018, p. 28-30.

⁵ C. Ionescu, *op. cit. Desăvârșirea unității statale și naționale a României – un proces istoric obiectiv*, p. 5.

de atâtea veacuri și fără de care statul modern nu poate trăi.” Pentru aceasta „intelighenția” timpului, în frunte cu cea juridică, înțelegând imperativele proiectului de țară, s-a dovedit solidară și a acționat în comun pentru analiza, decelarea și impunerea priorităților constituționale. Două inițiative se desprind în acest sens prin valoarea exemplului, particularitățile demersului, obiectivele propuse și rezultatele obținute, constituind maniere de cercetare științifică a „celor mai esențiale elemente ale constituției viitoare” din perspective și prin formule diferite.

Prima dintre acestea, promovată în cadrul Institutului Social Român (ISR) de către profesorul sociolog Dimitrie Gusti a constat într-un ciclu de 23 de prelegeri publice, susținute de personalități ale domeniului pe teme pertinente (în perioada 18 decembrie 1921-4 iunie 1922), reunite și publicate în volumul *Noua Constituție a României* (1922). Cea de-a doua, cu un pronunțat caracter tehnico-juridic, dar reflectând în același timp opțiuni politice majore, s-a exprimat în elaborarea și publicarea a patru anteproiecte de constituție, reflectând tot atâtea viziuni istorico-regionale: cel al Partidului Liberal (elaborat de Centrul de Studii Liberale), înscris în experiența și cu viziunea Vechiului Regat, cel al Partidului Țărănesc (gândit de C. Stere, cu o amprentă basarabeană), anteproiectul ardelean (prefigurată de prof. R. Boilă, de la Facultatea de Drept din Cluj) și cel al profesorului C. Berariu de la Universitatea din Cernăuți, purtător al mesajului bucovinean. Toate aceste întreprinderi, colective și personale, deopotrivă de creație științifică și implicare civică, au constituit prin concluziile lor veritabile surse de inspirație intelectuală pentru Constituantul de acum un secol în efortul său de adoptare a Constituției României Mari, rămânând totodată modele de abordare științifică a unei probleme de importanță națională. Nu în ultimul rând, grație unor asemenea contribuții, așezământul constituțional al țării reîntregite a preluat și sintetizat în prevederile sale elemente de sinteză ale experiențelor provinciilor reunite, tradițiilor proprii și progresului general în materie⁶. Dar și elemente teoretice de ordin legistic asupra cărora ne vom focusa.

3. Fundamentele teoretice de ordin legistic – laboratorul științifico-teoretic al Constituției

Elaborarea unei legi în general, și a unei constituții, în special, și cu atât mai mult sub auspiciile unor institute academice, presupunea o triplă operațiune, prima de ordin științific, secunda de ordin tehnic și ultima de ordin politic. Întâia ar avea ca obiect determinarea datului socio-economic; o alta a construi acest dat pentru a acorda respectivei materii, de obicei incertă și echivocă, caracterul univoc și, în fine, ultima de a conferi certitudinea necesară. Așa fiind, datul socio-economic devine apt să fie transformat, prin acțiunea autorităților competente ale statului

⁶ Mircea Duțu, *Constituționalismul în dezvoltarea modernă și contemporană a României – Explicații și implicații ale unui proiect științific*, preluat de pe site-ul: <https://www.juridice.ro/essentials/6002/constituționalismul-in-dezvoltarea-moderna>.

într-o dispoziție legală, adaptată unor scopuri concrete și precise. Și parcă spre a certifica perspectiva pe care încercăm să o prefigurăm prin rândurile de față, erau ilustrate și întărite prin trimiteri și cu referiri la lucrările teoretice consacrate până atunci, acestei problematici. Mai întâi, se concluziona că în acest mod „știința se va ocupa de a înțelege și a fixa substanța regulii de drept și tehnica se va preocupa de a insera în viață această substanță”. Sub imperiul acestei viziuni, cele 23 de prelegeri au reprezentat „laboratorul” de elaborare a fundamentării promovate de redactarea textului anteproiectelor constituționale generând, în același timp, o experiență interesantă în contextul general al epocii istorice. Procedura era relativ simplă; grupurile de lucru pe teme generale, făceau documentația tehnică, structurau prevederile textului, îl supuneau avizării și însușirii politicului, după care urmau explicațiile și analizele teoretice. Era vorba, deci, de o abordare circulară, integrată, aproape perfectă sub aspect logic, dacă nu ar fi exagerat aplicarea mecanică la realități concrete nuanțate, imposibil de uniformizat, sintetizat și înscris forțat în tiparul teoretic. Spre deosebire de abordările practice până atunci și în alte țări, care încercau să ofere o perspectivă explicativă printr-o evaluare a textelor legale în vigoare în lumina jurisprudenței, evoluției istorice și considerațiilor doctrinare aferente, cele în cauză urmăreau să orienteze *ab initio* practica judiciară și poziționarea teoretică ulterioară, după „luminile și intențiile” ce au stat în antecamera legiferării, cea a elaborării textului Constituției.

Într-o concluzie de etapă se poate afirma că precum în urmă cu 100 de ani, România este angrenată în prezent în procesul de reconfigurare a ordinii europene și globale a cărui amploare e comparabilă celei intervenite în urma Primului Război Mondial, stimulând elitele spiritualității naționale de acum, precum cea de atunci, să își coordoneze reflecțiile într-un efort colectiv de aprofundare intelectuală a bazelor constituționale de evoluție a statalității românești. În urmă cu un secol prioritară era constituirea unui nou așezământ statal pentru România reîntregită ale cărui „bolți să fie întreținute cu măreție de coloane juridice solide și impunătoare” și, în consecință, prin inițiativa sa, ISR urmărea „cercetarea științifică a celor mai esențiale elemente ale constituției viitoare” pe baza unei unități conferite înainte de toate de „căutarea pură și pasională a adevărului” în vederea oferirii unui „stimulent de gândire și discuție”. Așa cum preciza profesorul Dimitrie Gusti în *Cuvântul de deschidere* a ciclului de conferințe, principalele preocupări „programatice” ale organizării marii dezbateri naționale astfel desfășurate au vizat, pe de o parte, subiectele puse în dezbatere, iar, pe de altă parte, personalitatea și așteptările din partea vorbitorilor. Referitor la prima perspectivă, locul central l-a ocupat conceptul-valoare identitară de *stat național*, „unul din puținele bunuri pozitive câștigate de pe urma uriașului război mondial”, ca personificare juridică și politică a națiunii. Apoi, se considera, în consecință, că o constituție nu poate fi împrumutată și nici a constitui opera unui legislator inspirat „căci nu are a crea și inventa nimic, ci numai de a formula politic și juridic, în mod solemn, psihologia socială, starea economică, dezideratele dreptății sociale și aspirațiile etice ale națiunii”. Iar dacă Constituția era considerată pentru un stat ceea ce e conștiința pentru „sufletul omenesc” atunci,

în ipostaza sa aferentă timpului, legea fundamentală devenea „însăși conștiința națională codificată, adică mai mult decât o formulare tehnică juridică a totalității normelor aplicate la funcționarea puterilor publice”. Așadar, în viziunea efortului intelectual întruchipat de inițiativa ISR se impunea o codificare constituțională aferentă revizuirii ce purta asupra valorificării tradițiilor proprii, luarea în considerare a elementelor de drept comparat, a experienței sociale a timpului și, mai ales, a „individualității națiunii, condițiilor ei speciale de viață și proprii numai ei”. Drept urmare, obiectivul asumat, anunțat și țintit acum un secol a fost acela de a analiza 23 aspecte ale, pe atunci, viitoarei constituții „având-se în vedere în primul rând că este vorba despre o constituție a națiunii române, făcându-se însă continuu comparațiile trebuincioase cu spiritul constituțiilor contemporane, adică neuitând că România întregită va trăi într-o nouă constelație socială și politică a Europei, cu care va trebui să fie solidară”. Referitor la diversitatea opiniilor urmărite, faptul că viitoarea constituție trebuia să oglindească conștiința națională, că preconizatul edificiu constituțional urma să găzduiască „cu spirit larg de toleranță toate părerile și toate tendințele sociale și politice”, „intenționat s-a făcut apel la reprezentanții părerilor celor mai deosebite dintre ele, pentru a da programului prelegerilor o cât mai mare elasticitate”.

Dacă în *Cuvântul de deschidere* preciza scopul urmărit de ISR și considerațiile privitoare la subiectele prelegerilor și la vorbitori, în ultima prelegere, care încheia ciclul de conferințe, D. Gusti sintetiza conținutul dezbaterilor, sublinia însemnătatea practică a discuțiilor politico-juridice teoretice și desprindea o serie de concluzii referitoare la posibilele elemente ale viitoarei constituții. În precizările sale asupra demersului, coordonatorul proiectului mai menționa că „Ar fi trebuit ca acest volum să cuprindă și prelegerea dlui Iuliu Maniu. Domnia Sa a fost împiedicat, din cauză de boală, să o țină, rămânând să dezvolte importanta problemă a minorităților, la anul, în noul ciclu de prelegeri organizate de Institutul Social Român”. Evenimentele, în frunte cu cele aferente procesului politic de elaborare și adoptare a Constituției din 29 martie 1923, cu tensiunile și conflictele manifestate între partidele politice pe această temă, au zădărnicit, deopotrivă, continuarea dezbaterilor științifice și publicarea rezultatelor lor. Multe din ideile astfel exprimate și dezbătute au pătruns și s-au exprimat în textul legii fundamentale din 1923 care a turnat definitiv tiparul constituționalismului românesc, stabilind repere constante ale dezvoltării sale, prezente și astăzi în domeniul de referință. În opinia contemporanilor dezbaterile organizate de ISR au contribuit la clarificarea deplină a „conștiinței constituționalității”, a „vieții de stat constituționale”, împlinind în acest mod toate condițiile politice și de drept necesare trecerii la alcătuirea unei Constituții unitare care să desăvârșească organizarea statului român întregit. Toate aceste considerații rămân și pentru astăzi repere esențiale și constituie o moștenire deopotrivă ideatică și metodologică.

În sensul celor de mai sus, ar trebui evidențiată și importanța procesului de unificare legislativă pe întreg teritoriul României mari, merit să reflecte particularitățile cadrelor de desfășurare ale vieții socio-economice și politice autohtone și

profilului cultural al națiunii române, precum și primordialitatea rolului jucat de Academia Română și universitățile românești pentru înfăptuirea acestui deziderat. Și, din perspectiva experiențelor trecute, prin prisma actualelor tendințe destruc-turante pe care le poartă cu sine globalizarea în ceea ce privește eșafodajul juridico-instituțional al statului național, dublate de efectele de omogenizare și uniformizare aferente proceselor de integrare supranațional, considerăm că este necesară nevoia de preservare și consolidare a unei culturi juridice și științe a dreptului autohtone, cu un profil național bine conturat, care să nu își renege apartenența la sistemul de drept continental romano-germanic, cu rădăcini în antichitatea romană și influențe bizantine, actualizat în modernitate pe filiera franceză ca sistem de drept neolatin. Numai așa se poate prezerva o cultură instituțională specifică și un sistem de drept în acord cu particularitățile națiunii române, care să reziste tendințelor monopolizante ale dreptului de sorginte anglo-saxonă și să se poată încumeta la a interacționa cu acesta în sensul realizării unei hibridizări cu rol de actualizare a specificului autohton în condițiile globalizării. În acest mod au procedat și autorii Constituției Românei Mari, ale cărei temeuri juridico-instituționale încercăm să le reliefăm.

4. Temeuri juridico-instituționale ale Constituției Românei Mari

Referitor la unificarea juridică, remarcăm disponibilitatea Vechiului Regat pentru construirea temeinică a României Mari de a se deschide astfel provinciilor românești alipite succesiv (Dobrogea, Basarabia, Bucovina și Transilvania) prin statul de drept și marile sale valori: egalitatea în fața legii, încrederea în justiție și respectul drepturilor tuturor. Așa că pentru atingerea acestui scop era „nevoie ca unirea politico-statală și teritorială să fie completată și împlinită cu unificarea legislativă, cea a organizării judiciare, uniformizarea jurisprudenței și coerența științei dreptului și culturii juridice, într-una unică și națională”. Pentru a ilustra cât mai elocvent aceste obiective și direcții un rol important l-a avut recursul la istoria dreptului românesc. Elocvent este și faptul că la câteva zile de la marele act istoric de la Alba Iulia (18 noiembrie/1 decembrie 1918), prim-președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, Corneliu Râmnicăneanu Manolescu, cu prilejul solemnității deschiderii anului judecătoresc (la 26 noiembrie/9 decembrie 1918), marcând în intervenția sa „deschiderea unei noi ere în viața poporului român”, releva decizia instanței noastre supreme, precum și a justiției românești în ansamblul ei de a-și asuma rezolvarea dificultăților „generate de conflictul posibil dintre legile noastre și legile străine, la care au fost supuși în trecut locuitorii și teritoriile care vor face parte de acum înainte din statul român” și, deopotrivă, de a dezlega toate chestiunile aduse în fața sa „ținând seamă de principii, cât și de datoria de a face să se respecte drepturile tuturor”. Cu aceeași ocazie, memorabilă a fost și intervenția procurorului general al Casației de atunci, Nicolae Procopescu, care remarca „împlinirea idealului după care suspină de veacuri un neam întreg: unirea tuturor românilor

subt un Domn și o Lege” și ura instanței supreme a României Mari „spor la muncă, iar justițiabililor de mâine, frați din țările foste subjugate, să vină cu încredere în fața acestei instanțe, unde vor găsi dreptate, dreptate și numai dreptate”⁷.

Mai mult, trebuie apreciat un lucru extrem de important pentru acele vremuri de început: Constituția din 1923 a României Mari „a consacrat și stabilit bazele juridice ale acestei transformări prin ridicarea și consolidarea statutului magistraturii în cadrul statului național unitar și stipularea cerinței realizării unificării legislației prin revizuirea acesteia în vederea punerii de acord cu valorile și exigențele noii legi fundamentale a țării reîntregite”.

Cu privire la constituirea unei științe a dreptului și culturii juridice românești, Domnul Profesor Mircea Duțu se remarcă justificat, într-una din laborioasele sale lucrări, cu care déjà ne-a obișnuit⁸: „După o sută de ani de stat unitar și drept național (1918-2018) se ridică în mod legitim și tot mai acut întrebarea: dacă și în ce măsură putem vorbi și demonstra afirmarea unei științe a dreptului și culturii românești; care ar fi, în această privință, etapele și înfăptuirile trecutului, datele prezentului și mai ales prioritățile viitorului?”. Iar cu privire la prezent, dar mai ales la viitor, după ce evidențiază marea ruptură cu perioada fondatoare interbelică și devierea decurgând din intervalul 1947-1989, adresează o nouă întrebare la care lumea juriștilor de azi și de mâine ar trebui să răspundă afirmativ pentru a da o șansă reală devenirii dreptului autohton, și anume: „mai poate cuprinde dezvoltarea juridică de azi și de mâine a României o autentică dimensiune cultural-științifică?”. Evident, cultura și știința dreptului român sunt profund legate de profesiile juridice și de învățământul universitar de profil. Așadar, din analiza cu un semnificativ caracter diacronic rezultă pe scurt următoarele: în perioada interbelică cultura juridică s-a afirmat datorită unei elite intelectuale alcătuite „din înalți magistrați și avocați renumiți, cu preocupări doctrinare, grupați în jurul unor reviste (*Dreptul, Curierul Judiciar, Pandectele Române*) care impuneau ideile juridice, promovau atitudinile despre drept și lege și judecățile – de valoare dominante în privința legii – și de interpretare referitoare la aplicarea ei concretă și dezvoltarea jurisprudenței”, aceștia îmbinând cel mai adesea în mod benefic și fericit practicarea dreptului cu promovarea reflecției doctrinare fie la catedră, fie prin colaborarea la diferite publicații juridice importante ale acelor timpuri sau cu ajutorul elaborării și publicării unor valoroase lucrări juridice; amprenta cu puternic caracter ideologic, care a învăluit inclusiv domeniul dreptului, a caracterizat răstimpul 1947-1989, iar cultura juridică „a emanat din și în jurul Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Române care, prin specificul activității și publicațiile sale, a deținut un anumit monopol asupra gândirii juridice teoretice și a cugetării culturale în domeniu”; după evenimentele din decembrie 1989, distinsul autor susține că și-a făcut loc o „cultură tehnicist-lucrativă, în care rolul conștiinței juridice se reduce treptat”, favorizată

⁷ A se vedea Mircea Duțu, *Temeiuri juridico-instituționale ale României Mari*, Ed. Universul Juridic București, 2019.

⁸ *Idem*, p. 27.

de o estompare a cercetării științifice fundamentale, de o dinamică legislativă fără precedent și de o scădere a reflecției teoretice la interpretarea doctrinară, pe fondul necesității integrării euroatlantice, precum și al accentuării „confruntării politice în stabilirea legii, care generează neîncredere, erodează legitimitatea și diluează efectivitatea reglementărilor”. Deopotrivă, considerăm drept remarcabile pasajele dedicate apariției producțiilor universitare, trecerii de la manual la tratat în literatura juridică română după Primul Război Mondial, precum și rolului deosebit al revistelor de specialitate „în cristalizarea și generalizarea culturii juridice românești”⁹.

Ar mai fi de remarcat și punctul de vedere al autorului potrivit căruia în prezent la mai bine de o sută de ani de stat național unitar desăvârșit, principalul for academic român ar avea nevoie „de un nou statut juridic, unul adaptat cu adevărat realităților secolului al XXI-lea și proiectat pentru următorii 100 de ani”. În acest cadru s-ar înscrie și prevederea în Constituția României a instituției ca atare, mai precis recunoașterea constituțională a acesteia, „a statutului Academiei Române de instituție cultural-științifică identitară a românilor și a statului român”.

În fine, în legătură cu tratatele de pace de la 1919-1920, autorul evidențiază că „Recunoașterea internațională, intervenită prin tratatele de pace..., nu-și reducea... semnificațiile la un simplu act de înregistrare a unor hotărâri interne de autodeterminare, ci înseamnă ceva mai mult și mai important: înscrierea țării reîntregite în noua ordine europeană și încercarea de garantare externă în contextul noilor fruntării”. Cu toate acestea, așa cum ne-au relevat evenimentele ulterioare înfăptuirii României Mari până în prezent, acest proiect național suprem „rămâne încă nedesăvârșit și, prin aceea, de actualitate și o prioritate”. Iată un îndemn venit de la cea mai autorizată voce a Institutului de Cercetări Juridice al Academiei Române pentru autoritățile române de azi și de mâine în vederea continuării strădaniilor înaintașilor pe linia desăvârșirii celui mai înalt ideal al neamului românesc – *reunirea tuturor românilor în granițele firești care să cuprindă toate teritoriile locuite de aceștia din vremuri ancestrale*. Iar dimensiunea juridică a acestui proces, împreună cu toate fațetele sale, continuă de asemenea, să aibă un rol semnificativ în realizarea scopului său suprem. Mai ales acum când constituționalismul românesc se află strivit între nicovala tradiției constituționale naționale și ciocanul ordinii juridice a Uniunii Europene.

5. Supremație versus suveranitate în dreptul unional.

Perspective antagonice ale dezvoltării constituționalismului românesc

5.1. Chestiuni precizatoare

Trecută aproape sub tăcere, împlinirea a 100 de ani de la adoptarea și intrarea în vigoare a Constituției României Mari din 29 martie 1923 se înscrie în rândul și

⁹ Ovidiu Predescu, *Temeiurile juridice ale României Mari – Repere pentru devenirea națiunii române*, preluat de pe site-ul: <https://www.universuljuridic.ro/temeiurile-juridice-ale-romaniei-mari-repere-pentru-devenirea-natiunii-romane>.

încheie șirul reperelor fundamentale ale marelui centenar național, inaugurat la 1 decembrie 2018, cel al statului național unitar, democratic și european. Momentul constituțional aniversar a constituit, deopotrivă, un act major de istorie națională și apartenență europeană, precum și un veritabil monument de civilizație și cultură juridică românească. Acum, din perspectiva istorică aferentă, semnificațiile sale se cuvin decantate și receptate ca atare, impunându-se definitiv drept modelul românesc al constituționalismului modern, ca viziune asupra lumii și a societății¹⁰. Într-adevăr, marcarea *Centenarului Constituției României Mari* (29 martie 2023) impune și acum o pregătire de aceeași natură pentru a putea ilustra acest moment istorico-juridic fundamental, departe de orice festivism triumfalist ori pesimism nostalgic, prin plasarea acestui eveniment esențialmente științific, deopotrivă în contextul spiritului timpului nostru și în procesul evoluției constituționalismului românesc și a celui european, astfel încât tradiția constituțională națională să poată constitui un temelie solid pentru scrutarea și înfruntarea provocărilor sale actuale și din viitorul apropiat. Mai degrabă citată și mai puțin analizată și urmată în practicile sale politico-juridice, Constituția din 1923 este cea care a fixat definitiv tiparele constituționalismului românesc, în aplicarea idealurilor democratice și naționale, reușind să traseze reperele devenirii sale și să asigure mersul propriu, inclusiv în revenirile după rătăcirile autoritare – mai întâi în condițiile excepționale ale perioadei 23 august 1944-30 decembrie 1947 și apoi după 1989 prin Constituția din 8 decembrie 1991. Ea reprezintă modelul în egală măsură în privința pregătirii și elaborării textului, a conținutului său și a urmărilor produse societății românești, în general și al dezvoltării democrației constituționale, în special¹¹.

Spre deosebire de acum un secol, accentul reflecției se deplasează însă de la a construi rapid premisele ideatice ale unui nou așezământ constituțional, la a medita profund asupra constantelor afirmate atunci și evoluțiilor înregistrate, ulterior decantate în ceea ce ar putea constitui datele unui constituționalism românesc aflat în plină afirmare și în confruntare cu noile date ale realităților naționale și internaționale. Unul care să ne ofere în prezent pârgurile teoretico-acționale spre a putea revendica o poziționare proprie, specifică în interconexiunile juridico-jurisdicționale și dialogul de idei aferent integrării europene și înfruntării manifestărilor globalizării. Dacă atunci dezbaterea științifică purta preponderent asupra perspectivelor unificării constituțional-legislative printr-o rezultată normativă și culturală de sinteză, capabilă să nască o nouă coeziune a națiunii întregite, într-un context european al armoniei structurilor politico-statale pe principiul naționalităților, acum, după 100 de ani de încercări, evoluții și sedimentări, reflecția propusă se îndreaptă spre noi orizonturi ținând mai ales de afirmarea echilibrului între metamorfozele ipostazei statale și provocările integratoare ale construcției unional-europene, în cadrul mai larg al unei

¹⁰ Mircea Duțu, *Centenarul unui monument al culturii și civilizației juridice românești*, preluat de pe site-ul: <https://www.juridice.ro/essentials/6602/centenarul-unui-monument-al-culturii-si-civilizatiei-juridice-romanesti>.

¹¹ *Idem*, p. 3.

demonializări accentuate. Reașezările geostrategice globale cu implicațiile lor europene adaugă noi dimensiuni ale procesului supus analizei și implică aspecte și rezonanțe ce nu pot fi ignorate în cadrul unei eventuale noi revizuirii a Constituției care să aibă atât rădăcinile tradiției constituționale românești cât și constituționalismul european atâta cât este.

5.2. Suveranitatea constituțională a României în contextul armonizării politicilor unionale

Suveranitatea se înscrie, din punct de vedere conceptual, în sfera dreptului constituțional, fiind reglementată în Constituția României, art. 2, intitulat „Suveranitatea”. Doctrina de specialitate analizează pe larg conceptul de suveranitate din Constituție, considerându-se că se referă la suveranitatea de stat drept „putere de stat”, care presupune dreptul statului de „a decide liber în treburile sale interne și externe”, respectiv de a stabili politicile publice naționale, independent și fără intervenția unor alte puteri¹². În doctrina constituțională europeană, preluată și în România, a fost introdus în legătură cu analiza politicilor din perspectivă constituțională, mai precis pentru a se explica și sublinia importanța politicilor social-economice pentru un stat, conceptul de „drept constituțional european”, care a fost definit ca fiind ansamblul principiilor înscrise într-o constituție referitoare la economia statului. Dacă numai cu câțiva ani în urmă nu era de conceput a vorbi despre dreptul constituțional al Uniunii Europene, pentru că aceasta era, pentru unii autori, o sintagmă rezervată în exclusivitate statelor-națiune, astăzi ne este tot mai clar faptul că avem de-a face cu o nouă construcție de tip federal, în cadrul căreia statele membre ocupă locul entităților federate, iar Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și actualele tratate în vigoare, împreună cu principiile consfințite de acestea (al democrației și statului de drept, principiul separației puterilor în stat, al legalității statelor în fața tratatelor, principiul efectului direct și al primatului dreptului Uniunii asupra ordinilor juridice interne) formează toate la un loc blocul de constituționalitate al Uniunii. Procesul de constituționalizare a fost unul îndelungat, desăvârșindu-se cu fiecare modificare sau revizuire a tratatelor constitutive, chiar dacă de câteva ori popoarele statelor membre au respins ideea de constituție europeană ca pe ceva nelegitim și de natură să submineze suveranitatea statelor, atât în expresia sa internă, cât și externă¹³. În doctrina națională s-a menționat deja că în constituția unională sunt incluse, în sens larg, toate normele juridice care vizează existența unui stat.

Într-o interpretare coroborată a dispozițiilor constituționale privind suveranitatea, putem stabili că un stat este liber să își stabilească politicile economico-sociale, în

¹² Marilena Ene, *Suveranitatea fiscală a României în contextul armonizării politicilor economice unionale. Analiza instrumentelor juridice utilizate*, în *Universul Juridic Premium* nr. 9/2019.

¹³ A se vedea, pentru detalii, Robert Schütze, *Dreptul constituțional al Uniunii Europene*, Ed. Universitaria, București, 2013.

mod independent și fără a fi necesară vreo aprobare sau intervenție din partea unui alt stat ori alte puteri externe. Cu toate acestea, statele membre ale Uniunii Europene au ales, la data la care au decis să devină membre cu drepturi depline, să renunțe la o parte din suveranitatea națională, să transfere Uniunii „competențe pentru realizarea obiectivelor lor comune” și să se supună regulilor înscrise în Tratatul Uniunii Europene (TUE) și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE). În legătură cu politicile statelor membre UE s-a discutat în doctrina internațională dacă mai există suveranitate, adică dacă statele își mai pot stabili politicile în mod independent sau sunt obligate să țină cont de reglementările unionale. În acest sens, inclusiv în materialele publicate de Parlamentul European, suveranitatea este inclusă între „drepturile suverane fundamentale ale statelor membre”. Suveranitatea statelor membre UE este considerată atât la nivelul doctrinei, cât și de către statele membre ca fiind unul dintre principiile de bază în funcționarea Uniunii Europene. Acest principiu presupune că statele membre au dreptul suveran cu privire la stabilirea conținutului sistemului social, a regulilor privind funcționarea statului. Statele membre nu au transferat toate competențele statale la nivelul unional, către Uniunea Europeană.

Suveranitatea națională nu este un principiu expres reglementat în TUE sau în TFUE, fiind rezultatul interpretării art. 5 TUE, conform căruia Uniunea exercită numai acele competențe stabilite expres prin tratate, iar toate celelalte competențe aparțin statelor membre, coroborat cu prevederile art. 113 TFUE, care prevede că Uniunea are competențe limitate „în măsura în care această armonizare este necesară pentru a asigura instituirea și funcționarea pieței interne și pentru a evita denaturarea concurenței”. În plus, pe baza interpretărilor date de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în diverse decizii, conceptul de suveranitate a fost amendat, în sensul că statele membre au dreptul suveran să stabilească de exemplu, sistemul fiscal și sistemul de administrare al impozitelor și taxelor, însă reglementările naționale trebuie să respecte și să fie în concordanță cu tratatele UE, neavând „carte albă” în stabilirea lor. Limitarea suveranității statelor membre UE nu este un concept nou la nivel doctrinar, fiind discutat la nivel european în cadrul unor conferințe și publicații de specialitate după anul 2010. În acest sens, s-a susținut că prin introducerea obligației ca statele membre să adopte, la nivel constituțional, „regula de aur” privind echilibrul bugetar este limitată suveranitatea fiscală și bugetară, dând dreptul Uniunii de a supraveghea politica bugetară și, implicit, pe cea fiscală a statelor. Sistemul unional a fost comparat cu sistemul federal din SUA și s-a ajuns la concluzia că limitarea suveranității este similară cu cea din SUA, fără ca sistemul UE să fie totuși un sistem federal, cum de altfel nu se pot compara cele două blocuri de constituționalitate.

5.4. Constituționalismul Uniunii Europene între dorință și realitate

Mișcarea de constituționalizare a Uniunii Europene și a dreptului său, precum și manifestarea crescândă a Curții de Justiție a UE ca o jurisdicție constituțională

constituie din ce în ce mai mult nu numai subiecte de dezbateri și concluzii doctrinare, ci și prezențe semnificative în cadrul dialogului judecătorilor europeni și naționali ori al raporturilor dintre dreptul UE și ordinile juridice interne ale statelor membre. Tensiunile intervenite în ultima perioadă între jurisdicții și între preeminența reglementărilor europene și cele naționale reclamă clarificări și adoptarea de măsuri menite să elimine disfuncționalitățile și să asigure continuarea construcției unional-europene în contextul unei arhitecturi constituționale funcționale și eficiente din perspectiva obiectivelor comune asumate. Nu în ultimul rând, actuala Constituție a României, aprobată prin referendum național și intrată în vigoare la 8 decembrie 1991, are deja propria-i istorie a peste trei decenii de aplicare, a cunoscut în 2003 prima sa revizuire (tocmai în primul rând pentru a crea premisele juridico-instituționale ale aderării țării la UE, act survenit la 1 ianuarie 2007) și o tentativă eșuată în 2012-2014 și, ca orice proiect politico-juridic fundamental, are propria-i dinamică de deschidere și adaptare la evoluțiile realităților sociale. Cu atari premise și perspective, reflecția juridico-politică propusă îndeamnă la evaluări, aprecieri și previziuni capabile să prefigureze cu îndrăzneală orizonturi constituționale pentru viitorul secol, ale căror baze de pornire să încercăm a le enunța astfel și acum.

În demersul centenar, pe lângă scopul pur științific („de cunoaștere analitică a Constituției”) ISR urmărea, în mod declarat, în cadrul „întreprinderii de orientare cetățenească” și unul practic, cel „de a deștepta interes pentru una din marile noastre probleme politice și de a da cât mai variate indicații de directivă în soluționarea ei”, așa încât să se „înlătore indiferența dezolantă ce învăluie la noi”. Lucrurile nu stau mai bine nici astăzi, însă îndrăznim să sperăm că, urmare a unor dezbateri academice pertinente în analiza fenomenului constituțional românesc, dezvoltarea constituțională a țării, va constitui un moment semnificativ. Fără a efectua o evaluare teoretică a viitorului constituționalismului românesc, fără a exclude factorii de înrâurire a eventualelor demersuri viitoare de revizuire constituțională vom spune doar atât. Că, marcând și sintetizând ideatic evoluțiile și nivelul atins de această „amprentă” majoră a civilizației occidentale, de la rostul său de înfăptuire a marelui ideal național, la realizarea „democrației prin drept” și apoi la „democratizarea societății democratice”, contribuțiile teoretice trebuie să constituie, la rândul-le, o moștenire și să transmită pe mai departe mesajul imperativului continuării și îmbogățirii tradițiilor structurate și experiențelor acumulate, fără a omite însă apartenența patriei noastre la structurile euroatlantice și mai cu seamă la principiile dreptului constituțional al Uniunii Europene.

În acest sens, un moment decisiv pe linia perfecționării mecanismului comunitar l-a constituit și Reuniunea de la Nisa, din decembrie 2000, unde au fost definite principii ale reformei comunitare, concretizate ulterior la Reuniunea Consiliului European de la Laeken, din 11 decembrie 2001. La timpul respectiv, Uniunea Europeană cuprindea 15 state care și-au dat adeziunea la declanșarea unui amplu proces pentru reformarea instituțiilor comunitare. În documentul reuniunii de la Laeken este subliniat faptul că intrarea Europei în noul mileniu trebuie să țină seama de

două coordonate esențiale: în primul rând, de ideea că instituțiile europene trebuie să fie apropiate cât mai mult de cetățeni, deoarece aceștia își doresc instituții flexibile, eficiente și transparente și, totodată, să fie studiate și elaborate căi și metode adecvate pentru afirmarea Europei într-o lume confruntată cu probleme noi. După cum se vede din cele ce preced, rațiunile declanșării procesului de reforme rezidă în multitudinea problemelor care s-au ridicat în fața instituțiilor comunitare pe parcursul extinderii și diversificării obiectivelor sale, dar și al dorinței de a apropia mai mult cetățenii în opera și acțiunile comunitare. Diverse studii de specialitate și analize publicate în diferite perioade, sondajele de opinie efectuate în unele țări, au demonstrat că există încă foarte multe rețineri din partea cetățenilor europeni față de instituțiile comunitare. Nu rareori a fost invocat argumentul că în prezent se creează o birocrație comunitară care ia decizii peste capul statelor naționale suverane membre ale comunității, în dezacord și fără a se lua în considerație interesele propriu zise ale cetățenilor simpli, care nu se regăseau întotdeauna în obiectivele și strategiile comunitare. Rezultă, așa dar, că reforma instituțiilor comunitare nu putea fi concepută ca o simplă operațiune cosmetică sau ca o tentativă de înfrumusețare a imaginii instituțiilor comunitare, ci ea trebuia să fie o operațiune bine gândită, minuțios elaborată, care să permită concomitent satisfacerea imperativului realizării unor noi progrese în procesul de integrare, dar și rezolvarea doleanțelor oamenilor simpli, ale cetățenilor, ale diferitelor categorii sociale, care trebuiau să fie garantate și respectate în ordinea juridică comunitară.

5.5. O „Constituție Europeană” sau un „Tratat Constituțional”?

Dând expresie imperativelor la care ne-am referit mai sus, a fost convocată – ca urmare a lucrărilor Consiliului European de la Laeken – o reuniune cu un caracter deosebit, ce viza elaborarea unei Constituții Europene. Această reuniune s-a desfășurat în mai multe faze: o Convenție cu privire la viitorul Europei (între 28 februarie 2002 și 10 iulie 2003), o Convenție interguvernamentală, desfășurată în două etape în cursul anului 2004 și, în sfârșit, declanșarea procesului de ratificare a Tratatului Constituțional. Convenția de la Bruxelles a fost denumită astfel pentru a sublinia caracterul cu totul deosebit al acestei manifestări, concepută a fi nu numai o reuniune la nivelul guvernelor, dar și al parlamentelor, al opiniei publice, tineretului, societății civile¹⁴. Atmosfera inițială a lucrărilor Convenției a fost, evident, o atmosferă entuziastă și euforizantă. Președintele Convenției, fostul președinte al Franței Valéry Giscard d'Estaing, compara lucrările Convenției de la Bruxelles cu cele ale Convenției de la Philadelphia, unde s-au pus bazele Constituției SUA. Paralela între Giscard și Franklin, care conduseseră lucrările Convenției de la Philadelphia, era reprodușă în toate mijloacele media. Pe parcursul lucrărilor, așa

¹⁴ Peter Norman, *The Accidental Constitution. The Story of the European Convention*, Bruxelles, 2003, p. 6 și urm.; Christopher Booker și Richard North, *Uniunea Europeană sau Marea amăgire. Istoria secretă a construcției europene*, Ed. Antet, Filipeștii de Târg, Prahova, 2004, p. 279 și urm.

cum vom arăta mai jos, dincolo de acordul participanților asupra marilor principii ale construcției comunitare s-au conturat, totuși, și unele deosebiri de vederi destul de semnificative. Problema esențială era aceea dacă viitorul organism integrat care trebuie să ia locul celor trei instituții (CEE, EURATOM și CECO) urma să fie guvernat de o constituție, o lege fundamentală, sau dacă forma ce urma să fie adoptată nu putea fi alta decât un Tratat între statele participante. După cum s-a văzut, în etapa imediat următoare formula Tratatului, semnat și ratificat de state, a fost adoptată în final, deoarece era singura care putea fi susținută la momentul respectiv. Juriști de prestigiu au demonstrat că ideea de Constituție este indisolubil legată de existența unui stat, că nu se poate vorbi despre un așezământ constituțional de organizare politică fără ca în prealabil să existe întrunite condițiile necesare¹⁵. În stadiul actual al evoluției sale, Uniunea Europeană este departe de a putea fi considerată un stat, și nici o federație de state. Ea își păstrează trăsături ale unei confederații cu anumite prerogative transferate instituțiilor comune, dar cu păstrarea suveranității și dreptului de decizie, în final, al statelor care se pot și retrage din această organizație.

Ideea de „Constituție Europeană” a displăcut de la bun început unor oameni politici, dar și simplilor cetățeni, care vedeau în Constituția Europeană un factor de suprapunere peste constituțiile naționale ale fiecărei țări. Termenul de „Tratat Constituțional”, convenit în cele din urmă după o matură reflecție, demonstrează tocmai acest lucru și anume că Europa, la momentul actual, nu poate fi considerată un stat, pe nici una din accepțiile pe care le dă acestei noțiuni dreptul constituțional. În aceste condiții, procesul de elaborare a Tratatului Constituțional a fost o combinație de elemente nestatale cu elemente interstatale, rolul decisiv revenind acestora din urmă. În esență, Tratatul Constituțional, elaborat după atâtea eforturi, a trebuit să fie supus nu unui „plebiscit al popoarelor” cum doreau unii, ci instituțiilor abilitate ale statelor să încheie tratate internaționale. Aceste proceduri diferă de la stat la stat și eșecul referendumurilor din Franța și Olanda demonstrează tocmai că în ultimă instanță factorul care va decide asupra adoptării Tratatului Constituțional European îl reprezintă popoarele respective, care trebuie să-și regăsească în acest tratat ideile și aspirațiile lor, interesele naționale, sincronizate cu principiile generale ale Tratatului.

5.6. Care au fost marile probleme controversate

Tratatul Constituțional European a fost adoptat la încheierea Conferinței de la Bruxelles pentru viitorul Europei. Textele elaborate au fost date publicității la 13 iunie și 10 iulie 2003, după care materialele au fost transmise și prezentate Consiliului European de la Roma la 18 iulie 2003. A urmat Conferința interguvernamentală, care s-a desfășurat în două etape: prima încheiată la 26 iunie 2004, iar cea de a doua la 29 octombrie 2004, când în Palatul Campidoglio din Roma – unde

¹⁵ Dumitru Mazilu, *Constituția Europeană*, în Palatul de Justiție no. 4, 5, 6/2003.

fuseseră semnate cu 50 de ani în urmă Tratatul de la Roma –, a fost semnat textul Tratatului Constituțional¹⁶. A urmat procesul de ratificare a Tratatului, care s-a desfășurat în unele state pe bază de referendum, iar în altele pe bază de aprobare parlamentară. La acel moment, 15 state au acceptat într-un fel sau altul Tratatul Constituțional, două s-au pronunțat contra (Franța și Olanda), iar opt au amânat ratificarea. Privit în ansamblu, Tratatul Constituțional aduce o serie de elemente noi, deosebit de importante, care se cer luate în considerație. Astfel, a fost creat un cadru juridic unic pentru toate cele trei organizații comunitare (CEE, EURATOM și CECO), unificarea referindu-se la cei trei piloni ai construcției comunitare care până atunci aveau regimuri diferite în ce privește elaborarea și adoptarea hotărârilor (pilonul economic, PESC și JAI – Justiție și Afaceri Interne). Tratatul include, ca una din componentele sale esențiale, Carta Drepturilor Fundamentale de la Nisa, și perfecționează cadrul instituțional. Sunt precizate competențele și departajarea atribuțiilor între Uniunea Europeană și statele membre, accentuându-se totodată ideea democratizării și transparenței instituțiilor comunitare. Un punct important al Tratatului este și întărirea capacității de acțiune externă a Uniunii, a prezenței sale pe planul relațiilor internaționale¹⁷. Dezbaterile în cazul Convenției de la Bruxelles au fost însă departe de a demonstra o unitate de vederi a statelor în legătură cu problemele ce urmau a fi dezbătute și soluționate prin textele noului tratat european. Principalele probleme controversate au fost următoarele:

– renunțarea la sistemul președinției prin rotație, de șase luni, la conducerea Uniunii Europene și înlocuirea lui cu desemnarea unui președinte, ales pe doi ani și jumătate. Această propunere a suscitat opoziția statelor mici, care își vedeau foarte greu realizat dreptul de a conduce Uniunea Europeană;

– o a doua problemă controversată a constituit-o componența Comisiei Europene. S-a impus în final ideea că fiecare stat va avea dreptul la un comisar, membru al Comisiei Europene, respingându-se varianta reducerii componenței Comisiei la 15 membri. Totuși, s-a acceptat varianta ca din anul 2014 Comisia Europeană să fie constituită din 18 membri.

– o altă problemă care a suscitat discuții a fost aceea a majorității calificate. Proiectul prezentat de președintele Giscard d'Estaing preconiza o majoritate calificată ce urma să cuprindă 50% plus unu din numărul statelor și 50% din populația Uniunii Europene. După negocieri aceste procente au sporit, astfel că în textul definitiv al Tratatului se prevede că majoritatea calificată va cuprinde 55% din numărul statelor și 65% din populația Uniunii Europene. Această schimbare s-a datorat tot insistenței statelor mici membre ale Uniunii Europene care se temeau de un „dictat” al statelor mari;

– o altă problemă controversată a fost aceea a creării funcției de ministru de externe al Uniunii Europene. O serie de state, printre care și Franța, au criticat

¹⁶ 8 Etienne de Poncius, *La Constitution européenne en 25 clefs. Avant propos de Valéry HGiscard d'Estaing*, Editions Lignes de Repères, Paris, 2005, p. 14 și urm.

¹⁷ Ministerul Afacerilor Externe, Ion Gălea (coord.), Aniela Băluț, Augustina Dumitrașcu, Cristina Morariu, *Tratatul instituind o Constituție pentru Europa. Text comentat și adnotat, octombrie 2004*, p. 3 și urm.

această idee, considerând că ar afecta dreptul statelor europene de a-și conduce fiecare o diplomatie națională;

– o problemă care a stârnit vii dezbateri a fost și aceea a menționării valorilor creștine ca fundament al construcției europene susținută de statele catolice. Țările care au importante minorități religioase, de alte orientări decât cea creștină, nu au agreat ideea unei asemenea mențiuni în textul Tratatului, de teamă că vor pierde sprijinul electoral al populațiilor de alte confesiuni religioase;

– în sfârșit, Tratatului i s-au adus și alte critici, în special s-a relevat faptul că el este prea mare – textul publicat de Uniunea Europeană cuprinde 300 de pagini – volumul său fiind de zece ori mai mare decât cel al Constituției S.U.A.;

– au fost invocate – și nu în ultimul rând – problemele integrării suveranităților naționale în cadrul Uniunii Europene. În presă a fost amintită ideea președintelui Ronald Reagan, regândită de observatorii și analiștii politici, în sensul că „SUA sunt o națiune în căutarea unui guvern, în timp ce Uniunea Europeană este un guvern în căutarea unei națiuni”.

7. De ce Franța și Olanda au votat împotriva Tratatului? Rațiuni politice sau economice?

Așa cum s-a arătat, după elaborarea Tratatului Constituțional și semnarea sa de către instituțiile comunitare și statele membre a urmat procesul de ratificare, care s-a desfășurat potrivit prevederilor incluse în constituțiile naționale. Astfel, în unele state această procedură s-a efectuat prin vot parlamentar, iar în altele prin referendum. În Franța și Olanda, unde procedura de ratificare s-a desfășurat pe bază de referendum, Tratatul a fost respins. Astfel, în Franța la referendumul din 29 mai 2005 francezii au respins Tratatul cu 54,68% (la o participare la vot de 69,34%), iar în Olanda la referendumul consultativ din 1 iunie 2005 Tratatul a fost respins cu 61,6% voturi (la un procent de participare de 62,8%). Rațiunile care au determinat respingerea Tratatului în cele două țări au fost diferite. În Franța, principalul argument care a fost adus împotriva Tratatului a fost ideea că prin acest tratat s-ar aduce atingere prerogativelor suverane ale Franței, în special în domeniul politicii externe. Totodată, s-a relevat faptul că prin acceptarea tratatului s-ar afecta soluționarea unor probleme sociale, s-ar crea posibilitatea concedierii muncitorilor francezi în favoarea muncitorilor emigranți – care se mulțumesc cu salarii mai reduse și cu condiții de protecție socială infime –, s-a subliniat faptul că serviciile publice în domeniul comerțului (energie, transport ș.a.) nu vor mai putea fi subvenționate, fiind criticată, în special de partidele de stânga generalizarea ca o valoare absolută a principiilor liberalismului economic în dauna protecției sociale¹⁸. O importantă organizație a societății civile franceze – Asociația pentru

¹⁸ Referendum français sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, <http://fr.wikipedia.org>; Sylvain Lefost, Un non franco-éerlandais de crise, în <http://www.tns-sofres.com>; Association pour la taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens (ATTAC), Cette „Constitution” qui piège l'Europe, Ed.Mille et une nuits, Fayard, 2005, p. 11.

taxarea tranzacțiilor financiare în Ajutorul Cetățenilor (ATTAC) – avansase încă înainte de desfășurarea referendumului un număr de propuneri ce ar fi trebuit luate în considerare dacă se dorea cu adevărat revitalizarea acestui document. Astfel, în acest document s-a propus consacrarea ideii de solidaritate printre valorile Uniunii, „garantarea” iar nu „promovarea” egalității dintre femei și bărbați, reducerea prerogativelor exorbitante ale Comisiei în materia politicii de concurență, împiedicarea comercializării culturii, educației și sănătății prin politica comercială comună, ideea unui control democratic al Parlamentului European și al parlamentelor naționale asupra modului în care se desfășurează politica comercială comună, lupta împotriva dumping-ului social și fiscal în cadrul Uniunii, garantarea dreptului la muncă și corelarea politicii monetare cu politica economică și cu politica forței de muncă, un control al instituțiilor comunitare și al instituțiilor naționale asupra Băncii Centrale Europene, un control asupra mișcărilor de capitaluri, sporirea modalităților prin care cetățenii participă la politica Uniunii etc.

În Olanda rațiunile au fost de altă natură. Această țară se bucură de situația de a fi a 14-a economie liberă din lume, fiind cunoscut nivelul politicii comerciale și al libertăților asigurate în această țară. Un cercetător francez din cadrul Centrului de cercetări politice și de științe politice din Franța – Bruno Cautrès – a elaborat o comparație între rațiunile votului negativ dintr-o țară și din cealaltă. El a arătat, în general, că atât Franța, cât și Olanda – membre fondatoare ale Comunităților Europene – se bucurau de cote înalte de adeziune a cetățenilor la politicile comunitare. Aceste procente au scăzut într-adevăr pe parcursul timpului, în Franța determinată de rațiuni sociale, dar și de insatisfacția față de politica unor guverne. Această a doua explicație este valabilă și în ceea ce privește Olanda. Deși atât Franța, cât și Olanda sunt țări democratice prin excelență, teama de emigrația străină – sau mai exact de afluența unui număr important de muncitori din noile state membre și eventual din Turcia, și-a spus cuvântul. În Franța a acționat în plus o teamă de șomaj, care este mai mare decât în Olanda. În cele două țări, dar într-o manieră diferită, a acționat și sentimentul pierderii identității culturale și naționale. Pentru Olanda, țară relativ mică, adoptarea Tratatului risca să ducă la pierderea influenței sale în problemele decizionale europene. În opinia cercetătorului francez, elementele precumpănitoare au fost atât de ordin național, cât și internațional. În cele două țări, cei care s-au pronunțat împotriva Tratatului au înțeles să critice într-un fel și politica propriilor guverne, iar nu numai textele Constituției Europene. În timp ce dezbaterea franceză s-a purtat mai mult asupra caracterului considerat prea „liberal” al Constituției, dezbaterea olandeză a insistat mai mult asupra unor probleme ce priveau identitatea națională, imigrarea și consecințele societale. „Cele două dezbateri au constituit însă variațiuni pe o temă comună: sentimentul opiniei publice că se află în fața unui proces de integrare europeană care nu este coordonat și ale cărui principale etape recente nu au făcut obiectul unei alegeri asociative din partea cetățenilor”. Analistii economici au subliniat faptul că, în mod paradoxal, zona euro urma să beneficieze de pe urma votului

negativ din Franța și Olanda, sporind competitivitatea exporturilor (prin deprecierea euro) și atrăgând mai multe investiții.

Parcă nefiind de ajuns atâtea probleme controversate, pornind de la principiul potrivit căruia nimeni și nimic nu e mai presus de lege, un principiu absolut atât în ceea ce privește ordinea juridică a Uniunii Europene, cât și a fiecărui stat membru, observăm că practica Curții de Justiție a Uniunii Europene, mai exact anumite hotărâri ale instanței de la Luxemburg tind să confere acestui principiu un caracter relativ, un rol subsidiar atunci când sunt avute în vedere, spre exemplu, interesele financiare ale UE. Mai clar, putem afirma faptul că, dincolo de unele nuanțări, Curtea de Justiție a Uniunii Europene pare, cel puțin în jurisprudența sa recentă, să dea întâietate necesității protejării eficiente a intereselor financiare ale UE în fața respectării suveranității statelor membre de a legifera în materie penală. Dacă adaptarea normelor procesual penale din statele membre la această optică este mai facil de realizat, o uniformizare a dreptului penal substanțial în această direcție este extrem de dificil a fi realizată în perioada imediat următoare la nivelul UE. Aceasta cu atât mai mult cu cât specificul național al fiecărui stat rămâne o barieră puternică în fața acestui demers. Pentru a atinge nivelul dezirabil de echilibru între protejarea intereselor financiare ale Uniunii și supremația dreptului, mai ales atunci când drepturi și libertăți fundamentale cetățenești sunt în joc, considerăm că, cel puțin pentru moment, cel mai util instrument ar fi o armonizare a dreptului penal substanțial strict pe palierul faptelor ilicite care lezează interesele financiare ale UE. În fond, dezideratul salvărdării intereselor Uniunii în această materie este unul care transcende diferențele de reglementare în legislațiile naționale ale statelor, putând fi imaginate o serie de reguli comune în materie asupra cărora să convină factorii de decizie competenți. Este probabil ca însăși Uniunea Europeană, prin organismele competente, să fie nevoită să implementeze o serie de măsuri eficiente și disuasive astfel încât să găsească un echilibru între supremație și suveranitatea statelor membre ale Uniunii, fără a nega importanța respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului¹⁹. Așadar, încotro constituționalismul românesc? Posibile soluții și perspective în afirmațiile concluzive finale.

6. În loc de concluzii. Încotro constituționalismul românesc? Încotro România?

Inaugurat în 1866 sub semnul modernizării instituționale înțeles în mod lipsit de echivoc drept integrare europeană, mai precis: transformare și evoluție ale societății românești după modelul oferit de Europa Occidentală în secolul al XIX-lea și în special de Franța, constituționalismul românesc s-a reinventat în 1923 urmând același tipar receptiv, însă de fiecare dată cu un grad sporit de conștientizare a

¹⁹ Alexandra Crișan, Alexandru-Florin Matache, *Supremație versus suveranitate în dreptul unional. Perspective antagonice în materia răspunderii penale*, preluat de pe site-ul: <https://www.universuljuridic.ro/suprematie-versus-suveranitate-in-dreptul-unional-perspective-antagonice-in-materia-raspunderii-penale/>.

necesității atât a sintezei ce trebuia realizată de fiecare dată între elementele ținând de un „specific național” (devenit tot mai complex în decursul timpului și afirmat, în cele din urmă, ca veritabilă „identitate constituțională”) și cele receptate din lumea occidentală, cât și a diversității ideilor, doctrinelor și tiparelor a ceea ce îndeobște înțelegem prin „constituționalism” în cadrul lumii occidentale înseși, de unde și necesitatea unei opțiuni conștient asumate pentru unele dintre acestea. Actul fundamental de la 1923 a marcat un moment unic în istoria constituțională a statului român prin care proiectul de realizare a statului unitar român după sfârșitul Primului Război Mondial a fost completat și marcat printr-un act politic și juridic care a pus bazele reunificării legislative și administrative ale statului român după Marea Unire din 1918. Astăzi dorim, cu sprijinul unor juriști, istorici, oameni de știință și politici, să identificăm trăsăturile inovatoare care pot fi recitate în lumina provocărilor politice și democratice de astăzi și de mâine, provocări care implică viitorul României mai ales în cadrul comunei apartenenței la Uniunea Europeană. În acest context, „Românii au avut o Constituție la momentul potrivit, odată cu majoritatea statelor moderne europene. Constituția noastră din 1923, adoptată de Parlament, a fost una democratică, la nivelul democrației de atunci și la nivelul democrației din statele Vestului European. Documentul a declarat România, „stat național, unitar, indivizibil, cu teritoriul inalienabil”. Ea a fost supranumită „Constituția Unificării” Trebuie să spunem că actuala Constituție a României, adoptată după Decembrie 1989, cu toate modificările ei, își datorează foarte mult conținutului vechii Constituții din 1923”, Domnul Academician Ioan-Aurel Pop care continua, „prin urmare, e bine să ne amintim de acest document, să nu-l uităm. Legea fundamentală românească de la 1923 a simbolizat constituirea din punct de vedere legislativ intern a României Întregite și și-a demonstrat perenitatea²⁰”.

Din acest motiv, constituționalismul românesc din 1923 și cu atât mai mult cel din 1991 nu mai poate fi situat în cadre simpliste precum cel al unor opoziții între „autohtonism” și „europenism”, ori „organicism” sau „liberalism”, așa cum nici în 2023 mult clamatul contrast dintre „suveranism” și „globalism” nu poate oferi cadrul necesar identificării adevăratelor provocări cu care se confruntă constituționalismul românesc, mai ales în condițiile în care conceptul însuși al constituționalismului a ajuns în ultimii ani în centrul dezbatelor academice din lumea occidentală. A vorbi despre viitorul constituționalismului românesc presupune, așadar, nu numai înțelegerea tradiției formate prin Constituțiile României din 1866 până în 1991, ci și integrarea stadiului actual al reflecției constituționale românești în curentele de idei manifestate pe plan global, identificarea direcțiilor pe care constituționalismul occidental le-ar putea urma în viitorul previzibil, precum și a celor pe care România ar trebui să le urmeze în considerarea deopotrivă a propriei sale tradiții și a propriului ideal național. Înscrișă într-o asemenea perspectivă istorico-europeană, moștenirea centenară ne oferă, prin urmare, cheia

²⁰ *Președintele Academiei: Românii au avut o Constituție la momentul potrivit, odată cu majoritatea statelor moderne europene*, preluat de pe site-ul: <https://www.agerpres.ro/cultura/2023/05/23>.

afirmării constituționale într-o perioadă a integrării europene și afirmării mondializării contrastante. În consonanță mai ales cu fenomenul constituțional neolatin, conceptul și practica identității constituționale constituite jurisprudențial, pe baza tradițiilor proprii, se impun de la sine²¹.

„Privind din perspectivă centenară legea fundamentală de acum un secol, din 1923, a reprezentat un vârf al dezvoltării noastre constituționale. Ea a continuat ceea ce s-a stabilit la 1866, a consolidat și confirmat acest cadru, acest tipar al dezvoltării constituționalismului în România, care a fost un vector de progres extraordinar al țării, a purtat o puternică amprentă unitară, națională, o deschidere spre toate problemele societății românești în sensul unei proiect de țară și o vocație europeană intrinsecă. Moștenirea lăsată de Constituția din 1923 este în deplin consens cu aspirațiile de astăzi ale țării noastre, iar România, din punct de vedere constituțional, poate face față provocărilor lumii de azi, inclusiv cele generate de apartenența la Uniunea Europeană. În opinia sa, „tradiția, care a fost consolidată și exprimată major de legea fundamentală din 1923, oferă substanța identității constituționale pe care și-o arogă toate statele membre ale Uniunii, în sens și în perspective proprii. Noi o avem și o datorăm în mare măsură Constituției României Mari din 29 martie 1923”. Legea fundamentală trebuie să fie un vector de progres al țării, să poarte o puternică amprentă unitară, națională și să aibă o deschidere spre toate problemele societății românești în sensul unei proiect de țară și o vocație europeană intrinsecă.

În fine, scurta analiză de față e mai degrabă reflexul unor frământări proprii, dar generate în urma anumitor constatări pertinente ale realităților în mișcare aferente domeniului. Cercetarea științifică (fundamentală) a dreptului constituțional are particularitățile ei intrinseci, care o fac rară ca prezență și dificilă ca întreprindere; ea a apărut și s-a desprins cu greu de investigația aplicată, a dobândit în consistență, dar tinde a se prăbuși sub impactul pragmatismului necontrolat. Într-adevăr, faptul că a fost posibil a se desfășura instituționalizat într-o perioadă în care ideologicul o elimina în autenticitatea sa, iar apoi, în ultimele decenii, o atare povară dispărând a fost înlocuită, din păcate, cu absența capacităților creatoare necesare, face ca o veritabilă cercetare fundamentală a dreptului să rămână o himeră! Glosatorii pe texte și de sinteze jurisprudențiale au rămas tot timpul majoritari și învingători și își impun interesele și pozițiile înguste pe „piața” universitar-academică și editorială. Lucrările actualizate mai ales ca număr de pagini, dar numai „în lumina noilor coduri” ca rang valoric intrinsec, de idei, legiurile comentate ori traduse sunt fluturate ca „realizări remarcabile” și chiar tratate și răsplătite oficial ca atare! „Epavele” doctrine nu numai că nu se scufundă și nu dispar, dar tind, pretind și chiar reușesc să devină catarg! În asemenea condiții orice urme de reflecții creatoare, purtătoare de valoare adăugată, fie și prin reușite adaptări și localizări, se aneantizează și parcă nici nu-și mai au măcar rostul! Devenim iarăși

²¹ M. Duțu, *op. cit.*, p. 5.

simplă piață de desfacere inclusiv juridică, și mai grav decât atât! Rezistența cultural-științifică cuvenită nu trebuie însă să dispară și ea. Este una din misiunile care îndreptățesc cercetarea științifică să-și continue proiectele, cu toate împotrivirile și loviturile primite. „Virusul” epidemic al reducerii reflecției juridice la consultanță și opinie de specialitate își poate găsi vaccinul său! Astfel, ar fi de neiertat și ar constitui o crimă absolută la adresa științei și culturii juridice naționale dacă proiectul inaugurat în urmă cu un secol ar deveni istorie și ar fi abandonat în valurile necunoașterii!

Cercetarea științifică reprezintă factorul determinant al dezvoltării societății, al economiei și civilizației, alături de educație și inovare. Susținerea acestor trei piloni – cercetare, educație inovare – reprezintă o direcție esențială pentru țările care și-au propus să evolueze, nu numai să supraviețuiască. Restructurarea sistemului de cercetare, adaptarea sistemului național de educație la cerințele viitoarei societăți superinteligente constituie priorități cu impact categoric pentru evoluția societății și economiei românești. Aceste măsuri trebuie gândite însă cu profesionalism, cu viziune și cu responsabilitate, de către specialiști, capabili să alcătuiască un program strategic coerent, cu consecințe pozitive reale, în direcția susținerii domeniilor științifice consacrate și performante, trans- și interdisciplinare. În acest context, România trebuie să acorde de urgență atenția cuvenită educației, cercetării științifice și inovării. Este un moment critic și trebuie să înțelegem că fără cercetare științifică, susținută în mod responsabil, fără un sistem național de educație performant, șansele de dezvoltare ale țării sunt minime. Este necesar ca sistemul universitar să includă în programele de învățământ activități de inițiere și educație în domeniul cercetării științifice. Creșterea competitivității internaționale a cercetării românești necesită predictibilitatea finanțării, creșterea fondurilor alocate, stabilitatea locului de muncă și, obligatoriu, asigurarea infrastructurii de cercetare. Aceste premise creează cadrul dezvoltării unor programe comune de cercetare, cu participarea cercetătorilor din țară și din diaspora, și creșterea vizibilității cercetării românești în lume. Este unanim acceptat și recunoscut că cercetarea științifică și inovarea joacă un rol esențial în dezvoltarea economică și în progresul social al unei țări, reprezentând principalul factor de creștere a productivității muncii, a eficienței utilizării resurselor materiale și energetice, precum și a competitivității economiei pe termen lung, atu definitoriu pentru o stare de echilibru decizional, în actualele circumstanțe volatile ale contextului global, marcate de un grad înalt de instabilitate și incertitudine a posibilelor evoluții pe termen scurt și mediu.

Iar astăzi, dar nu mai rău decât la Mărășești, societatea românească se află într-o etapă dificilă, fiind necesară și prioritară regândirea întregului proces de alocare a fondurilor pentru cercetare științifică, dezvoltare tehnologică și inovare, ca motor al economiei. Considerăm că acest proces trebuie să fie fundamentat, înainte de toate, pe evaluarea performanțelor instituționale și individuale și să aibă ca unic obiectiv susținerea proiectelor de interes național. Aflat într-o fază avansată, acest proces este menit să conducă la optimizarea activităților de cercetare

științifică, la creșterea performanțelor și eficientizarea utilizării resurselor umane, materiale și financiare. Guvernanții și societatea românească trebuie să știe că în nici o țară din lume nu există cercetare aplicativă fără cercetare fundamentală, că procesul de cercetare, inclusiv interdisciplinară, în domeniile științei, parcurge ani importanți în fază de laborator pentru a obține rezultate care apoi să fie transferate în etapa experimentală și după aceea, prin dezvoltare tehnologică, spre societate și economia reală. Factorii de decizie, oamenii politici, intelectualii trebuie să înțeleagă că România, mai mult ca oricând, are nevoie de schimbări structurale cu sens, bine chibzuite și în interes național. O națiune care își tratează marginal tradițiile, valorile și cultura, subfinanțează sau chiar renunță la cercetarea fundamentală în domeniul științelor exacte și socio-umaniste nu-și poate clădi un viitor solid, bazat pe valori perene, durabil și își deșază tinerii²².

²² Alături de acest punct de vedere, pe site-ul Academiei Române este disponibil un document mai detaliat privind rolul cercetării științifice, intitulat „Cum este percepută importanța cercetării științifice pentru dezvoltarea economică și socială și cum răspunde acestor deziderate?”.

CONSTITUȚIA DIN 1923 – UN SALT AMBIVALENT ÎN CONSTITUȚIONALISMUL LIBERAL

Lect. univ. dr. **Răzvan Cosmin ROGHINĂ**
Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu
Facultatea de Drept.

Abstract

The 1923 Romanian Constitution created a parallelism between the rights of the founding nation (the Romanians) and the rights of ethnic minorities. This had an integrative and exclusionary character at the same time, consolidating the Romanians identity by differentiating them from foreigners, i.e., ethnic minorities. The fundamental law maintained a subtle distinction between Romanian citizens and the other inhabitants of the country. The granting of Romanian citizenship was influenced by subjectivism, being determined by political criteria designed to keep the foreigner outside the Romanian community. In the situations where a foreigner obtained citizenship, he was not really integrated among the „good Romanians”. He was a „peripheral citizen”.

From the perspective of the distribution of power in the state, the fundamental law sought to regulate a parliamentary regime (consciously or not, dualistic) and enshrine the sovereignty of the People/ a representative government. However, the implementation of an effective parliamentary system was hindered by various internal „weaknesses”, e.g., an incoherent legal epistemology, which led to uncertainties in the interpretation and application of the law, and a political class unassuming and unprepared for change, being far too immersed in the axiology of the old Romanian society. Lost in the search for (liberal) modernity, the change remained without substance or, better said, came into conflict with the Romanian substance, which made the modernization process slow, sometimes sterile, and even irritating. Modernization also involved a transition to a more secular society, which generated additional tensions and challenges. The Electoral Law of 1926 deepened these socio-political infrastructure difficulties, and the result was „going back in time”, more precisely to the realism of the Old Kingdom.

Keywords: *Constitution of 1923, constitutional identity, illiberalism, national minorities, constitutional transplant.*

1. Identitatea românească în interacțiune cu minoritățile naționale – o călătorie în căutarea liberalismului?

Marea Unire din 1918 a reprezentat momentul culminant al unei aspirații politice fundamentale care viza aducerea sub aceeași entitate statală a tuturor românilor ce trăiau în teritoriile considerate a purta în sine continuitatea istorică a ethosului românesc. Acest eveniment a fost obiectivat simbolic prin ceremoniile Marii Adunări de la Alba Iulia, desfășurată la 1 decembrie 1918, și prin încoronarea regelui Ferdinand I, în calitate de monarh al României Mari, la 15 octombrie 1922. Aceste manifestări, cu însemnătate politico-constituțională, au marcat oficial momentul reîntregirii naționale a poporului român. Totuși, trebuie subliniat faptul că manifestarea voinței politice și populare de unificare, deși esențială, nu era suficientă pentru a consolida existența unui stat român extins. Era evident că era necesară instituirea unei structuri constituționale care să permită integrarea sub aceeași guvernare a tuturor românilor din Provinciile istorice. Această nouă ordine constituțională, în contextul vremii, reclama motive pentru a fi conturată astfel încât să susțină și să cristalizeze caracterul național și unitar al statului românesc (încă) emergent.

Prin urmare, adoptarea Constituției din 1923 a reprezentat un punct de cotitură în istoria constituțională a României, întrucât a ilustrat și materializat constituțional aspirațiile națiunii române de a deveni și avea un stat național suveran și unitar, care să simbolizeze întreaga comunitate românească din teritoriul extins. Acest cadru constituțional a rezultat dintr-un proces dificil de „negociere” internațională, într-un context geopolitic eferescent, postbelic. Având în vedere această realitate, Constituția României Mari merită să fie apreciată pentru reflectarea valorilor naționale dominante și a ethosului constituțional românesc al epocii, în cadrul efortului mai amplu de a fundamenta un stat român cu o identitate determinată, recognoscibilă. Totuși, evaluând cu mai multă atenție și detașare față de propriul orgoliu juridic național¹ măsura în care legea fundamentală din 1923 a fost cu adevărat aliniată la principiile constituționalismului liberal, pot fi evidențiate (și) concluzii mai puțin favorabile. Astfel, scopul acestei lucrări este să se înscrie în cadrul cercetărilor care vizează explorarea și identificarea elementelor definitorii ale realismului² constituțional românesc.

În contextul creșterii diversității etnice în Noul Regat, anume la 28,1% din totalul populației, presiunea exercitată de marile puteri a devenit o realitate concretă, materializată în angajamente internaționale pentru România. În acest sens, Constituția din 1923 a trebuit să găsească un echilibru între aspirațiile naționale ale majorității românești și angajamentele internaționale privind drepturile minorităților, de factură liberală.

¹ Manuel Guțan, *Monarhia administrativă (autoritară) – o paradigmă a „realismului” în România modernă ?!*, în *Analele Universității de Vest din Timișoara – Seria Drept nr. 1-2/2008*, pp. 75-76.

² Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ român, Vol. II: Organizarea administrativă a României, partea I*, Atelierele grafice ale Fundației Culturale Voievodul Mihai, București, 1930, p. 153.

Deși clasa politică românească a emis declarații de susținere a principiilor constituționalismului liberal, încă din secolul al XIX-lea, retorica politică nu s-a transpus întotdeauna în practică sau nu a devenit evidentă în reformele legislative. Fără a intra în detalii, anul revoluționar 1848 este un exemplu în acest sens prin explorarea analitică a Proclamației de la Islaz³ și a Proiectului de Constituție al lui Mihail Kogălniceanu⁴, având ca punct culminant cuvintele autorului din urmă în cadrul lucrărilor Comisei Centrale de la Focșani, din 1859, destinate redactării unui proiect de constituție:

(...) trebuie să ne apropiem de legile minunate ale Belgiei (...) Nu numai noi, dar și străinii comparează țările noastre cu Belgia. Socot că toate stăruințele trebuie să fie ca Principatele Române să ajungă a merita numele ce li s-au dat de mai multe ori: Belgia Orientului. Cel dintâi pas spre aceasta este să ne apropiem legile minunate ale Belgiei⁵.

³ Proclamația de la Islaz reprezintă un document programatic cu caracter constituțional. Din punctul de vedere al coerenței, îmbină elemente liberale și iliberale. Documentul avansează idei progresiste, precum suveranitatea populară și abolirea sclaviei, însă se distinge prin absența clarității ideologice și a obiectivelor constituționale, aspecte ce sunt tipice în alte declarații de drepturi din aceeași perioadă. Nu pune cetățeanul individual în centrul unei noi ordini sociale și politice protejate de lege. Deși se observă influențe ale principiilor constituționalismului modern de factură liberală, contextul specific al societății românești nu a asimilat în mod relevant idei sau structuri politice occidentale. Aceasta se datorează conflictului dintre valorile românești tradiționale și normele occidentale, o stare iritantă care a creat o provocare culturală în găsirea unui echilibru între tradiție și progres. Proclamația de la Islaz exemplifică dificultatea de a introduce noi idei și instituții într-o societate profund ancorată în conservatorism istoric și spiritual/religios. Reticența în a compromite preferința pentru istoricismul romantic a împiedicat adoptarea schimbărilor fundamentale, ceea ce a făcut progresul să rămână evaziv, întrucât bazele necesare pentru schimbare nu au fost eficient stabilite sau provocate. Revoluția însemna modernizare, iar modernizarea însemna, în detrimentul identității românești, laicizare. A se vedea, Manuel Guțan, *Proclamația de la Islaz și nașterea constituționalismului liberal românesc: un răspuns dat Profesorului V. Hanga*, în *Studia Universitatis Babeș-Bolyai Jurisprudentia*, 4/2021, pp. 378-383. Răzvan Cosmin Roghină, *Cultural and Political Challenges in the Historical Roots of Legal Transplants in Romania. The Paradox of Conservation through Change*, în *Romanian Journal of Comparative Law*, 2/2022, pp. 150-156. Cristian Ionescu, *Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente 1741-1991*, Ed. C.H. Beck, București, 2016, pp. 177-182.

⁴ Constituția propusă de Mihail Kogălniceanu a fost puternic modelată pe baza dispozițiilor din Constituția franceză a anului 1848 și a celei belgiene din 1831. Integrarea componentelor de guvernare republicane și monarhice în cadrul unui sistem parlamentar a generat, în definitiv, incoerențe constituționale notabile. De asemenea, introducerea unor prevederi din Regulamentul Organic al Moldovei în conținutul proiectului de Constituție a exacerbat confuziile și inconsecvențele. Contrar așteptărilor, proiectul lui Kogălniceanu a păstrat o semnificativă continuitate cu principiile și instituțiile Regulamentului Organic, chiar dacă numărul de articole inspirate din acesta a fost mai redus în comparație cu alte surse de influență externă (considerând Regulamentul Organic produsul unui dictat juridic/ imperialism juridic). În plus, influența creștinismului a persistat în definirea și exercițiul drepturilor și libertăților, consolidând și mai mult o identitate colectivă iliberală orientată spre conservatorism istoric în domeniul socio-politic. A se vedea, Manuel Guțan, *Proiectul de Constituție al lui Mihail Kogălniceanu*, în *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, Vol. XI, nr. 2/2011 pp. 227-254.

⁵ Textul a fost preluat din Ioan Stanomir, *Nașterea Constituției. Limbaj și drept până la 1866*, Editura Nemira, București, 2004, p. 326. Constituția Belgiei de la 1866 era considerată a fi cea mai modernă și liberală constituție a vremii, iar românii ar fi identificat aceste caractere și ar fi reușit adaptarea lor – cu succes – la fondul românesc. A se vedea Angela Banciu, *Constituție și identitate la români*, în *Sfera Politicii*, vol. 26, nr. 3/4, 2018, <https://www.proquest.com/scholarly-journals/constituție-și-identitate-la-români/docview/2347678436/se-2> (accesat la data 04.05.2023). Autoarea consideră că legea fundamentală din 1866 a avut un impact

Multe dintre mesajele pro-liberale au întâmpinat dificultăți în a fi realmente asumate în ceea ce privește scopul anumitor instituții, principii și mecanisme de sorginte liberală. Ca rezultat, documentele de reformă constituțională au devenit o combinație confuză de principii liberale și elemente culturale iliberale. Un exemplu este amestecul dintre religie și exercitarea drepturilor politice, sau superficiala înțelegere a finalității separației puterilor în stat în relație cu logica regimului politic transplantat.

Dezbaterile Constituantei din 1866 au relevat și mai clar preocuparea fundamentală a elitei politice și intelectuale românești pentru integrarea țării în modernitatea liberală occidentală. Această dorință a fost evidentă în adoptarea unei Constituții care să reflecte principii liberale, precum separația puterilor în stat și garantarea drepturilor omului și cetățeanului. Cu toate acestea, rezultatele concrete ale dezbaterilor (superficiale științific) au avut o limitare semnificativă: s-a pus prea puțin accent pe explorarea și înțelegerea adâncimii și a implicațiilor instituțiilor, principiilor și mecanismelor de distribuție a puterii statale în cadrul organic al societății românești și, mediat, al scenei politice. Integrarea în modernitatea liberală presupunea transformări ample în toate aspectele vieții sociale, economice și politice. Cu toate acestea, transformările nu au fost întotdeauna bine sau suficient corelate cu direcția viitorului regim politic sau ordine constituțională. Această incongruență a devenit evidentă în ceea ce privește actorii implicați în procesul transformativ, la toate nivelurile societății și ale sferei politice⁶.

*Când de la națiunile a căror soartă o invidiem, împrumutăm forma lor de guvern, de voim să tragem aceeași utilitate și aceleași bine-faceri ce vedem că au tras acele națiuni, trebuie să introducem acea formă de guvern cu toate accesoriiile ce acele națiuni au crezut necesar și indispensabil a o înconjura. Astfel, vedem că în toate statele monarhice ce sunt dotate cu o **Constituțiune liberală** (...)* (raportorul A. Pascal, în ședința Constituantei din 16 iunie 1866)

pozitiv asupra vieții parlamentare, consolidând și promovând regimul parlamentar-democratic și instituțiile fundamentale ale statului. Cu toate acestea, acest punct de vedere poate fi evaluat ca fiind prea generos, având în vedere că în perioada Vechiului Regat exista un regim politic dominat de autoritarismul domnesc și încorsetat de limitele capacității clasei politice românești. În plus, în ceea ce privește adaptarea cu succes a democrației și liberalismului la contextul românesc, trebuie să ne întrebăm dacă s-au păstrat cu adevărat trăsăturile „modern” și „liberal”. Din păcate, răspunsul nu poate fi afirmativ. A se vedea Răzvan Cosmin Roghină, *Comparative Law and Legal Transplant. Romanian Struggles with the past and New Directions for the Future*, în Romanian Journal of Comparative Law nr. 1/2022, pp. 85-103; Manuel Guțan, *Approaches on the Beginnings of Parliamentary Regime in Modern Romania, between Constitutional Transplant and Legal Authoritarianism (1866-1914)*, în Dreptul, vol. 22, nr. 8/2011, pp. 131-162; Dan Claudiu Dănișor, *Constituția României din 1866 – transplant, adaptare și modernitate*, în Revista de drept public nr. 4/2016. Potrivit autorului, tocmai adaptarea la fondul românesc a determinat distrugerea logicii interne, deci inclusiv a caracterului liberal (p. 13). În atare condiții, se problematizează dacă într-adevăr legea fundamentală de la 1866 este rezultatul unui transplant *per se* (pp. 14-25).

⁶ Răzvan Cosmin Roghină, *Logica și efectele transplantului constituțional din 1866*, Ed. Universul Juridic, București, 2016, pp. 161 și urm., pp. 260-314, 359-374.

⁷ Alexandru Pencovici, *Desbaterile Adunării constituante de la 1866 asupra constituției și legii electorale din România*, Tipografia Statului, Curtea Șerban Vodă, București, 1883, p. 27.

*Ignoranța ne va taxa de retrogradi, de inamici ai libertății, puțin ne importă; noi de la dansa vom apela la Europa civilisată și liberală*⁸. (N. Blaremburg, în ședința din 25 iunie 1866)

(...) *această dispozițiune...este împrumutată de la o țară din cele mai liberale*⁹. (N. Blaremburg, în ședința din 28 iunie 1866)

Desigur, nu se poate contesta faptul că legea fundamentală din 1866 a reprezentat un pas important în direcția adoptării principiilor, instituțiilor și mecanismelor constituționalismului modern de factură liberală. În pofida acestor aspecte pozitive, ea nu a reglementat cu claritate regimul politic și nu a asigurat un set de drepturi și libertăți de orientare liberală, atunci când o evaluăm în comparație cu modelele pe care le-a urmat, precum cel belgian sau cel francez¹⁰. Pentru a înțelege impactul unei constituții transplantate sau de inspirație externă, trebuie să analizăm obiectivele și parametrii inițiali stabiliți de societatea care a servit ca model sau de sistemele de drept considerate ca referințe pentru creația lor. Ambiguitățile și constrângerile prezente în textul constituțional de la 1866, precum și schimbările politice și sociale presupuse, au condus la interpretări variate ale principiilor și mecanismelor fundamentale ale Constituției. Astfel, Constituția a căpătat particularități culturale și juridice românești, dar care nu corespundeau cu logica inițială a modelelor străine¹¹. Este discutabil dacă această diferență a fost rezultatul unei adaptări conștient iliberală sau a unei incapacități de a implementa cu succes elementele liberale importate¹². Rămâne observabil faptul că, în istoria constituțională românească, retorica politică poate fi surprinsă în contradicție cu acțiunile reale, reflectând un ecart între intențiile declarate și implementarea efectivă a reperelor liberale. Trebuie să acceptăm, totuși, că, în anumite contexte, clasa politică probabil a simulat conștient aderarea la standardele liberale doar pentru a obține sprijinul sau toleranța internațională pentru supraviețuirea politică a statului român¹³, sub caracterele național și unitar, sau pentru a-și promova propriile interese. Această abordare, pe care o prezumăm ca fiind una pragmatică, explică, prin altele, inclusiv (in)coerența variabilă a politicii românești în ceea ce privește drepturile minorităților.

Este adevărat că, în secolele XIX-XX, conceptul de stat național a fost în general asociat cu ideea că un stat ar trebui să fie definit prin prisma etniei dominante, adică să fie compus în principal din membri ai aceleiași națiuni etnice. Un atare mod de raționalizare a statului explica și încuraja naționalismul separatist¹⁴. Această

⁸ *Ibidem*, p. 202.

⁹ *Ibidem*, p. 251.

¹⁰ Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.*, pp. 13 și urm.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Răzvan Cosmin Roghină, *op. cit.*, pp. 356-374. Manuel Guțan, *Transplant constituțional și constituționalism în România modernă 1802-1866*, Ed. Hamangiu, București, 2013, pp. 354-393.

¹³ „Avem nevoie de Occident și Occidentul ne dice...”, a se vedea Alexandru Pencovici, *op. cit.*, p. 207. Iulian Oncescu, *România în politica orientală a Franței (1866-1878)*, Ed. Cetatea de Scaun, Târgoviște, 2010, p. 20, pp. 132-189.

¹⁴ John Breuilly, *Nationalism and the State*, ed. a 2-a, Manchester University Press, 1993, pp. 123-149. Anthony D. Smith, *Culture, community and territory: the politics of ethnicity and nationalism*, în *International Affairs*, volumul 72, nr. 3/1996, pp. 445-458.

perspectivă a fost accentuată în special în Europa Centrală și de Est, unde multe țări, inclusiv România, au căutat să-și obțină independența sau să-și consolideze statalitatea în fața dominației imperiilor străine. Într-o asemenea dinamică internă și externă, Constituanta din 1923 s-a concentrat pe relatarea identității naționale românești. Identitatea românilor a fost simbolizată inclusiv prin teritoriul statului, care reflecta spațiul locativ al istoriei românești de formare și dezvoltare a „românului bun”, pe un fond de suferință comună *jus sanguinis*. Teritoriul extins sublinia unitatea națională a românilor, exprimată prin indivizibilitatea și inalienabilitatea lor în fața străinilor (a se vedea art. 1, 2 și 3, referitoare la teritoriul locuit de români¹⁵).

Cine era român în teritoriu? Coroborarea art. 7 (referitor la dobândirea cetățeniei române), 22 (referitor la libertatea conștiinței – calificată ca fiind „absolută” în textul constituțional) și 126 (referitor la limba oficială a statului român) oferă un răspuns. *Român* era cel care avea origine istorică *jus sanguinis* pe teritoriul în cauză și era creștin vorbitor de limba română. Ca atare, odată identificat, doar el se bucura de o aparte libertate de conștiință absolută (art. 22). Religia creștină a primit o protecție specială prin conferirea unui statut constituțional privilegiat Bisericii Ortodoxe (dominantă) și Bisericii Greco-Catolice (cu prioritate față de celelalte culte rămase), întrucât ambele erau considerate „românești”. Cele două Biserici se identificau cu majoritatea etnică. Prin urmare, nu provoacă mirare faptul că în textul Constituției din 1923 se amintește doar indirect de diversitatea etnică prin prisma principiului egalității în drepturi „indiferent de origine etnică, de limbă sau religie”, dar nicăieri în Constituție nu apar construcții precum „minorități naționale”, „minorități etnice”. Era ca și cum acestea nu existau. Niciun drept colectiv sau individual nu a fost relaționat cu minoritățile naționale sau cu membrii acestora, de vreme ce adresantul nu era recunoscut de legea fundamentală¹⁶. În concret, în stratagema aparenței recunoașterii drepturilor minorităților, drepturile individuale și colective prevăzute de Tratatul din 1919 nu au fost introduse în textul Constituției. Singura îmbunătățire vizibilă față de Constituția de la 1866 era accesul indiferent de etnie, credință sau limbă la cetățenia română deplină. Dar chiar și cea din urmă îngăduință ascundea o înfrânare națională. Dincolo de încărcătura cantitativă adunată de articolul 7 în cadrul dezbaterilor Constituantei¹⁷, teama față de străin a fost factorul motric principal al întregii construcții constituționale. Cu privire la faptul acordării cetățeniei de către Consiliul de Miniștri, merit a fi o barieră greu de trecut în chestiunea procedurală, exista teama asupra riscului de a căpăta, la un moment dat, o compoziție politică cu tendințe internaționale.

¹⁵ Constituția de la 1923 este disponibilă la adresa <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/15014> (accesat 03.05.2023).

¹⁶ Manuel Guțan, *Identitate (constituțională) națională și iliberalism în Constituția din 1923*, în *Dreptul* vol. 34, nr. 3/2023, p. 47.

¹⁷ A se vedea A. Lascarov-Moldovanu, Sergiu D. Ionescu, *Constituțiunea României din 1923 adnotată cu debateri parlamentare și jurisprudențe*, Ed. Tipografiei „Curierul Judiciar”, București, 1925.

*(...) pe când la un consiliu de miniștri, care va fi cu tendințe internaționale – poate să avem și de acestea – sau unii cari n-au pudoare, care n-au grije, nici sentimentul de a păzi trăinicia neamului, s-ar putea să treacă incomensurabil de mulți și să ne pomenim aci ca o minoritate care să țină piept și poate să te ducă ea cu mai multă pregătire decât noi în direcțiunea în care vrea ea, în loc să păstrăm noi direcțiunea conservării noastre naționale. Iată pentru ce v-aș ruga și a-și ruga guvernul, să nu se opună și să păstreze principiile din vechiu text al Constituțiunii*⁸. (Leonte Moldovan, 1923)

Teama față de diluarea identității naționale și teama de a pierde teritoriul național erau relatate și puse fără perdea în centrul dezbaterilor Constituantei de la 1923. Aceste temeri nu erau noi, au fost exclamate și în 1866, respectiv pot fi decelate chiar și în cadrul dezbaterilor Constituantei din 1991.

*(...) dacă avem 4.000.000 și ceva de străini care sunt cetățeni români, aceasta nu înseamnă că trebuie să mergem mai departe, căci oricât de leali ar fi acești supuși români, care nu sunt de origine românească, totuși trebuie păstrat caracterul etnic al Statului și nu trebuie ca numărul celor de origine străină să se înmulțească prea mult, să tindă să ne majoreze pe noi, care suntem români de baștină, care suntem făuritorii, păstrătorii și întregitorii acestui stat (Aplauze)*⁹ (I. Grădișteanu, 1923)

În cadrul dezbaterilor Constituantei din 1991²⁰:

AUTOR	AMENDAMENT	MOTIVAREA	MOTIVAREA COMISIEI
Grupul parlamentar UDMR Hosszu Zoltan, UDMR senator	România este un stat național unitar, suveran, independent și indivizibil.	Solicităm suprimarea sintagmei „național”. În România trăiesc 13 naționalități, care însumează 5 milioane de persoane, aproximativ peste 20%. Nu reflectă o realitate, ci mai mult un deziderat și contravine spiritului acestei constituții și a obligațiilor asumate de România prin tratate internaționale.	Amendamentul a fost respins După datele oficiale care există, toate minoritățile etnice din România nu depășesc 11% din populația țării. Totodată, este unanim admis că „națiunea” este un element constitutiv al statului, reprezentând dimensiunea lui psihologică. Pentru poporul român, națiunea semnifică și cartea lui de identitate.

¹⁸ *Ibidem*, p. 49.

¹⁹ *Ibidem*, p. 45.

²⁰ *Geneza Constituției României 1991. Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1991, p. 113.

<p>Grupul parlamentar UDMR</p> <p>Karoly Kiraly, UDMR senator</p>	<p>România este un stat multinațional, suveran, independent și indivizibil</p>	<p>După estimarea organizațiilor minorităților naționale, în România trăiesc 5.598.000 de persoane, aparținând acestor minorități, ceea ce reprezintă 24,77% din populație. Amendamentul este conform cu documentul de la Copenhaga, Carta de la Paris, Rezoluția Adunării Naționale de la Alba Iulia etc.</p>	<p>Amendamentul a fost respins</p> <p>Este o problemă politică majoră soluționată de Adunarea Constituantă, care nu mai poate fi pusă în discuție. Argumentele invocate nu corespund realității, un grup etnic nefiind o națiune. În motivarea amendamentului se face o confuzie regretabilă între „minoritate națională” și „națiune”.</p>
-------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Drept urmare, ca o prelungire din Vechiul Regat, s-a (re)creat un paralelism între drepturile națiunii fondatoare, recunoscută ca singura colectivitate etnică, și drepturile membrilor minorităților etnice, care deși erau acceptați în Noul Regat ca posibili cetățeni români egali, nu erau considerați „români buni”, lipsindu-le rădăcinile etnice românești autentice. În consecință, putem susține, închizând un ochi, faptul că legea fundamentală din 1923 a avut un efect integrator asupra indivizilor aparținând minorităților etnice. Dar, privind cu ambii ochi, se observă faptul că a avut un efect de excludere, fiind mai degrabă evidențiat scopul consolidării prin diferențiere a etnicității românești. Persoanele care se identificau cu o altă etnie erau acceptate să se alature doar marginal nucleului etnic românesc.

Ne apropiem, așadar, de logica liberală a art. 7 al Constituției din 1866²¹, atât în forma sa inițială, cât și în cea revizuită, din 1879. Cele două versiuni ale acestui articol erau incompatibile cu logica sistemului de protecție a drepturilor minorităților naționale impus, mai târziu, în 1919, de Liga Națiunilor – existau diferențe de paradigmă de gândire²². Articolul 7 din Legea fundamentală din 1866, ca posibilitate de conservare în Constituția din 1923, s-a confruntat cu o dilemă tensionată în lumina schimbărilor semnificative care au (re)sculptat societatea și peisajul politic internațional și românesc în perioada de după Război și Marea Unire. România Mare a devenit o gazdă pentru o gamă diversă de grupuri etnice cu tradiții creștine, dintre care comunitățile săsești și maghiare au avut o pondere

²¹ Dan Claudiu Dănișor, *op. cit.*, pp. 16-17. Răzvan Cosmin Roghină, *op. cit.*, pp. 241 și urm.

²² Marius Bălan, *Considerations in Relation to the Rights of Minorities in Greater Romania*, în *Dreptul*, vol. 29, nr. 11, 2018, pp. 71 și urm. Liliana Riga, James Kennedy, *Tolerant Majorities, Loyal Minorities and 'Ethnic Reversals': Constructing Minority Rights at Versailles 1919*, în *Nations and Nationalism*, vol. 15, nr. 3/2009, pp. 461-482, disponibil la adresa: <https://www.research.ed.ac.uk/en/publications/tolerant-majorities-loyal-minorities-and-ethnic-reversals-constru> (accesată 21.08.2023).

de luat în seamă²³, mai ales în contextul interacțiunii istorice cu cea românească. Această diversitate etnică având în mare parte așezământ spiritual comun, anume creștin, a cerut o analiză amănunțită a modului în care art. 7 putea să-și păstreze relevanța și eficacitatea în promovarea unității naționale românești. Într-un mediu social caracterizat de pluralitate etnică încheșată pe un fond religios comun, a fost necesar să se stabilească o identitate românească distinctivă, iar aceasta a fost definită, încă o dată pe fond constituțional, prin asocierea, în covârșitoare măsură, cu creștinismul răsăritean, adică ortodoxia.

Astfel, nu e de mirare faptul că pluralismul etnic din interiorul comunității creștine a generat dileme politice sensibile, care au necesitat o abordare atentă pentru a reconcilia preocuparea pentru conservarea identității naționale românești cu principiile liberal-democratice și respectarea drepturilor omului. Acestea erau valori pe care România dorea să le promoveze oficial, în scopul de a fi recunoscută ca o țară modernă și integrată în comunitatea internațională. Dar, în gestionarea acestei situații, clasa politică românească a ales, până la urmă, să nu aducă modificări semnificative sau să adapteze în mod radical structurile sociale, culturale și mentale ale Vechiului Regat la noile paradigme socio-politice care veneau sub formă de standarde (inclusiv în sensul de condiții de conformare în context geopolitic) din Europa de Vest. În schimb, a optat pentru menținerea teleologiei articolului 7 din Legea Fundamentală din 1866. Era evident că o astfel de abordare avea nevoie de o perdea națională în fața scenei internaționale. În acest scop, Constituția din 1923 a adoptat un limbaj vag și ambiguu care păstra o subtilă distincție între cetățenii cu drepturi istorice bazate pe descendența românească și ceilalți locuitori ai țării.

Procesul de aprobare a cererilor de acordare a cetățeniei rămânea subiectiv și se fundamenta pe criterii politice, generând astfel un nivel semnificativ de incertitudine în privința posibilității reale de obținere a cetățeniei române la cerere. Perspectiva românească se baza pe premisa că persoanele aparținând altor grupuri etnice nu ar putea asimila cultura românească sau exprima un angajament politic autentic față de entitatea statală românească²⁴. Această argumentație izvora din

²³ Grupurile minoritare, cu excepția maghiarilor (7,9%), erau relativ mici, niciunul depășind 10% din populație. Marius Bălan, *op. cit.*, p. 72. Comparativ cu alte state, e.g. Polonia (ucrainenii reprezentau 15% din populație – aceștia erau concentrați în estul și sud-estul țării; evreii reprezentau 10% din toți locuitorii și erau împrăștiați în sute de orașe, mari și mici) și Cehoslovacia (germanii reprezentau 22% din populație), România prezenta o bună omogenitate etnică (72%), ceea ce prezuma o bună stabilitate politică și motive de a crede că integritatea teritorială nu era direct amenințată. A se vedea, Jeffrey S. Kopstein, Jason Wittenberg, *Beyond Dictatorship and Democracy: Rethinking National Minority Inclusion and Regime Type in Interwar Eastern Europe*, în *Comparative Political Studies*, vol. 43, nr. 8/9, 2010, p. 1093. În cazul României, complexitatea problemei deriva din diversitatea mare a comunităților etnice, religioase și lingvistice, dar, cel mai mult, din istoria îndelungată a acestor grupuri pe teritoriul românesc. Se adăugau ponderea și interesele specifice ale fiecărei comunități minoritare, agenda politică a conducătorilor fiecărei comunități, precum și impactul variabil al evenimentelor internaționale și forțelor politice externe asupra relațiilor cu statul român. A se vedea Marius Bălan, *op. cit.*, p. 71.

²⁴ Spre exemplu, refuzul funcționarilor maghiari de a presta jurământul de loialitate regelui României, în special anterior Tratatului de la Trianon (iunie, 1920). Acest tratat a perpetuat o serie de tensiuni și nemulțumiri în rândul comunității maghiare, și, în consecință, a contribuit la consolidarea percepției unei României aflate într-

temerea că străinii, din cauza originii lor politice, ar putea constitui potențiale amenințări la adresa coeziunii și stabilității statului românesc, ceea ce motiva menținerea unei distincții în cadrul Constituției în ceea ce privește cetățenia. Punctul culminant al acceptării străinilor cu alte origini etnice consta în tolerarea lor sub forma unei cetățenii române limitate, periferice. Prin acceptarea lor în comunitatea românească, cel puțin într-o anumită măsură, se ajungea, într-o logică inversă, la recunoașterea existenței comunității politice românești, care era acum definită pe un teritoriu mai extins și delimitată politic de către români. Prin urmare, procedura de acordare a cetățeniei române la cerere servea în principal ca un instrument de validare și recunoaștere a comunității politice românești de origine. Practic, se considera că atunci când un străin depunea o cerere pentru cetățenia română, acesta exprima, în esență, dorința de a se integra într-o comunitate politică recunoscută și recunoscută (pe care și el o identifica), având inclusiv o anumită identitate teritorială. Iar această recunoaștere, în beneficiul perspectivei românești, nu era subordonată integrării solicitantului prin acordarea cetățeniei.

A fortiori, primirea unui străin în hainele cetățeniei române nu reprezenta o acceptare a relativizării esenței cetățeniei române, ci, dimpotrivă, constituia o afirmație puternică a acestei esențe, întrucât toate elementele străine erau menținute la periferia identității naționale. România tuturor românilor (România Mare) își stabilise granițele în 1918 și, prin Constituanta de la 1923, manifesta o angajare politică puternică față de identitatea națională având ca nucleu dur ortodoxismul – cheia „absolutizării” libertății conștiinței (a se vedea art. 22 din Constituție). Din perspectiva emoțiilor socio-politice ale vremii pre și post Marea Unire, era esențial să se consolideze ideea că România aparține românilor în mod autentic.

Această preocupare a exercitat o influență semnificativă asupra întregului cadru de gândire socio-politică și, inevitabil, asupra dimensiunii juridice, cu efecte profunde asupra configurației teleologice a dreptului realmente destinat practicii. Într-un context epistemologic de acest fel, nu este surprinzător că, în ciuda discursurilor care susțineau liberalismul occidental, producția juridică și axiologia societății românești au continuat să depășească limitele constituționalismului de factură liberală, care în sine este un sistem de gândire, nu un simplu depozitar de instituții, principii formale și concepte.

În ceea ce privește persoana regelui Ferdinand, putem spune că a fost un străin care a fost primit în inima cetății. Era, desigur, un bine primit oaspete cât timp nu nega identitatea românească și își onora misiunea de coagulant al unității politice românești într-un stat național românesc.

(...) românii vor ști și în viitor să dea tronului și țării unirea în cugetare și în acțiune, care este singura cheazășie a unei sănătoase propășirii naționale. Dumnezeu, care după atâtea grele încercări a binecuvântat munca acelora care s-au devotat binelui acestui neam, nu va lăsa să scadă ceea ce cu atâta trudă s-a clădit, și va

*ocroti, cu dragoste pentru acest popor, munca fără preget ce sunt hotărât ca bun român și rege să închin iubitei mele țări*²⁵. (Ferdinand, în fața parlamentului, 11 octombrie 1914; discursul a fost redactat de Ion I.C. Brătianu, Barbu Știrbey și Victor Antonescu)²⁶.

Putem crede, așadar, faptul că regele înțelesese încărcătura emoțională a românilor, și că era, până la urmă, un oaspete în cetate, care trebuia să se integreze perfect. Dincolo de demersul politic firesc pe care îl îndeplinea regele Ferdinand, se înțelegea și substratul situației și anume faptul că la bază era mai degrabă o toleranță din partea românilor, hrănită de recunoașterea și respectarea de către rege a suferinței istorice comune a românilor, respectiv rezultatul întregirii comunității etnice românești într-un teritoriu determinat.

II. A fi sau a nu fi liberală?

Este adevărat că evaluarea unei etichete liberale nu se limitează exclusiv la modul în care se exprimă catalogul de drepturi și libertăți, deși acesta reprezintă – în partea formală – cel mai important aspect al constituționalismului liberal. Trebuie să avem în vedere și alte coordonate relevante, cum ar fi guvernământul reprezentativ și principiul separației puterilor în stat, definitorii pentru construirea unei democrații efective.

*Lațturile au căzut. O nouă omenire se rânduiește pe mai multă dreptate și libertate. O nouă suflare de pace și de înfrățire democratică bate peste bătrâna Europă care gemea sub povara armelor*²⁷. (Eugen Lovinescu, în 1919, cu referire la România întregită)

Totuși, trecerea de la forma legii și a cuvântului rostit către afirmarea și confirmarea unei vocații și a unei practici concordante este un proces complex și anevoios. Există o distanță semnificativă între aparență și esență, între a avea doar „suprafața” și a pătrunde în profunzimea conținutului. În cele din urmă, parcurgerea distanței este necesară pentru a putea realiza adaptări raționale sau asimilări conștiente care să conducă la schimbare. În esență, este vorba despre evitarea formei lipsită de substanță, așa cum neglijata teorie românească a *formelor fără fond*, din a doua jumătate a secolului al XIX-lea, a alertat în ceea ce privește împrumuturile „iraționale” din Occident, care erau prea voluminoase și optimiste în contextul realităților sociale ale vieții românești, nepregătită pentru valul noii gândiri a modernității vest-europene²⁸.

²⁵ Ioan Scurtu, *Istoria românilor în timpul celor patru regi. 1866-1947, vol. II, Ferdinand I*, Ed. Enciclopedică, București, 2011, p. 8.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, p. 81.

²⁸ Manuel Guțan, *Dreptul comparat contemporan și actualitatea teoriei formelor fără fond*, în *Pandectele*, nr. 4/2009, pp. 39-67; Răzvan Cosmin Roghină, *The Theory of Forms Without Substance a Romanian Legal Transplant Theory Ahead of its Time*, în *Journal of Legal Studies „Vasile Goldiș”*, vol. 26, nr. 40, 2020, pp. 142-155. Constantin Schifirneț, *Teoria formelor fără fond. Un brand românesc*, Ed. Comunicare.ro, București, 2007.

Coborând la nivelul regimului politic, Constituția din 1923 a introdus un sistem parlamentar dualist, în care Parlamentul și monarhul aveau roluri distincte, bazate pe surse de suveranitate disociate, dar esențiale în guvernarea țării. Fiind o revizuire a legii fundamentale din 1866, se întărea pactul originar dintre popor, reprezentat de parlament, și monarh, care își conserva, cel puțin parțial, suveranitatea tradițională. Regimul parlamentar dualist nu era, până la urmă, decât un alt pas în direcția reversării întregii suveranități în mâinile poporului reprezentat întru totul de autoritățile statale (regimul parlamentar monist). Nu se putea sări, abrupt și fără acumulări ideatice cuplate la praxis, peste diluarea secvențială a puterii monarhului. Nu se putea concepe și nu era posibil ca acela care deținea cea mai mare putere (tradițională) să fie scos, de pe o zi pe alta, în afara guvernării. Cu alte cuvinte, să fie pus sub dictonul monarhiei active stinse, *i.e.* „monarhul domnește, dar nu guvernează”.

Regimul parlamentar dualist nu se putea împleti cu dictonul amintit, dar îl apropia pe monarh pe măsură ce îl îndepărta de monarhia clasică, în care suveranitatea statală purta sinonimie cu monarhia. În cadrul sistemului parlamentar dualist, guvernul se afla într-o poziție de responsabilitate politică atât față de parlament, cât și față de monarh, ceea ce semnifica o distribuție echilibrată a puterii. Ca atare, monarhul dispunea, încă, de puteri extinse, fiind parte în stabilirea agendei de guvernare, incluzând în această schematică a activului puterii statale și dreptul de a dizolva parlamentul (rol de arbitru) și de a exercita un veto absolut asupra proiectelor de legi adoptate de parlament. Astfel, figura monarhului nu era doar una de protocol, ci enunța o implicare concretă, *de jure*, în conducerea statului. Pentru ca acest sistem dualist să funcționeze cu succes și să progreseze către o variantă monistă, era esențială prezența unor partide politice puternice, cu doctrine politice bine conturate și aplicate consecvent²⁹. Aceste partide, atunci când obțineau sau formau majorități în parlament, ar fi putut – teoretic – să-și susțină propriile guverne în mod coerent, garantând astfel stabilitate în ceea ce privește responsabilitatea politică duală a guvernului, iar în timp să întărească controlul parlamentar.

Din păcate, lipsa unor partide puternice, coerente doctrinar, a dus la o concentrare semnificativă a puterii și influenței politice în mâinile monarhului. Guvernul a devenit în mare măsură o extensie a voinței monarhului, în timp ce parlamentul a fost supus controlului guvernamental, ajungând chiar să aibă, *de facto*, nevoie de aprobarea politică a monarhului pentru multe din inițiativele sale – ceea ce hrănea cauzal rotativa guvernamentală, respectiv manipularea alegerilor. Această (re)configurare a relațiilor politice a generat o situație în care puterea era excesiv centralizată

²⁹ Constance Grewe, Hélène Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, P.U.F., Paris, 1995. Pierre Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1986, pp. 143 și urm. René Capitant, *Regimes parlementaires, in Mélanges Carré de Malberg*, Paris: Sirey, 1933, p. 42. Adhémar Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Librairie Recueil Sirey, Paris, 1921, pp. 142 și urm.; lucrarea este disponibilă la adresa: <https://archive.org/details/lmentsdedroi0iesmeuoft> (accesată 10.07.2023)

și sistemul democratic dezechilibrat, reflectând într-o regretată măsură perioada Vechiului Regat și provocând deficiențe în ceea ce privește responsabilitatea politică și reprezentarea democratică.

În ceea ce privește introducerea votului universal, da, se poate spune că implica intrinsec aspirația de a revitaliza democrația românească prin includerea unei game mai largi de cetățeni în procesul electoral. În pofida acestei prezumții naturale, trebuie să privim această schimbare cu precauție și să avem în vedere contextul specific al societății. În cazul României de la acea vreme, exista o prevalență a analfabetismului și semi-analfabetismului, precum și o sărăcie generalizată³⁰. Astfel de curenți ce țin de infrastructură democratică ridică îndoieli cu privire la finalitatea caracterului universal al votului. Lipsa unei educații politice adecvate și a unei înțelegeri minimale a implicațiilor politice și sociale nu făceau decât să accentueze riscul și malignitatea manipulării alegerilor, respectiv determinarea unor lupte oarbe și surde, ilar populiste între partide. În plus, introducerea votului universal într-un context în care România nu dispunea (încă) de o tradiție solidă de instituții democratice cuplate la măcar un oarecare praxis specific democrației, relativizează profund rațiunea obiectivă din spatele schimbării. În sens formal, democrația în țară se afla într-o fază incipientă, iar clasa politică nu era neapărat pregătită să gestioneze cu succes introducerea unui proces electoral încărcat popular. Dar, a văzut, totuși, ceva. Întrebarea este, în favoarea cărei părți a văzut ceva?

O împrejurare era certă și comporta greutate, anume promisiunea făcută de rege în timpul Războiului.

Vouă, fiilor de țărani, care ați apărut cu brațul vostru pământul unde v-ați născut, unde ați crescut, vă spun eu, regele vostru, că pe lângă răsplata cea mare a izbânzii, ați câștigat dreptul de a stăpâni într-o măsură mai largă pământul pe care v-ați luptat. Vi se va da pământ. Eu, regele vostru, voi și întâiul a da pildă: vi se va da și o largă participare la treburile statului³¹. (Ferdinand, 5 aprilie, 1917)

Menținerea votului cenșitar în perioada postbelică ar fi fost o replică gravă și inutilă date celor care au participat activ în timpul Războiului. Această măsură ar fi pus în pericol coeziunea românească, atât din perspectivă politică, cât și teritorială. În acea perioadă, unitatea politico-socială a României era menținută prin entuziasmul și angajamentul populației, în ciuda dificultăților materiale întâmpinate. Noul stat se afla în proces de construcție și avea nevoie de o prezență vizibilă a unui număr mare de români, întrucât se urmărea formarea și furnizarea de dovezi clare asupra existenței unei majorități etnice, care să asigure stabilitatea teritorială și politică a țării prin consolidarea identității comune.

³⁰ Bogdan Murgescu, *România și Europa: acumularea decalajelor economice*, Ed. Polirom, Iași, 2010, pp. 224-225. Bogdan Iancu, *Între bovarism și realitate tradiționale la centenar*, în *Dilema Veche* nr. 990 din 30 martie – 5 aprilie 2023, <https://dilemaveche.ro/sectiune/tema-saptamanii/intre-bovarism-si-realitate-traditii-2254031.html> (accesat 05.06.2023). Florin Diac, *O istorie a învățământului românesc modern. Vol. I, secolul XVII-1944*, Ed. Oscar Print, București, 2004, pp. 251-254.

³¹ Ioan Scurtu, *op. cit.*, p. 39.

După Război, se poate observa o scădere vizibilă a conservatorismului politic ca etichetă de partid. Ca efect, rotația guvernării între liberali și conservatori, practică în timpul domniei lui Carol I, începea să rămână fără conținut. Un exemplu în acest sens este transformarea Partidului Conservator în Partidul Conservator Progresist sub conducerea lui Alexandru Marghiloman. Un alt exemplu este Partidul Conservator Democrat care și-a abandonat elementul „conservator” din identitate, devenind Partidul Democrat. În același timp, s-au format partide cu orientare populară, precum Partidul Țărănesc condus de Ion Mihalache.

Numărul partidelor politice a înregistrat o creștere semnificativă față de perioada lui Carol I³², când existau doar câteva formațiuni politice. Această proliferare a partidelor nu era benefică sau adecvată într-un regim parlamentar dualist, în special având în vedere problemele de incoerență doctrinară în asumarea și implementarea ideilor politice. În urma Războiului, liberalii au dominat scena politică, dar adoptând adesea atitudini și politici conservatoare. Chiar și Adunarea Constituantă, ce s-a confundat cu parlamentul liberal în exercițiu, a adoptat o orientare conservatoare, în contrast cu presupusa identitate politică liberală asumată de Partidul Național Liberal ce constituia majoritatea politică.

În ceea ce privește evaluarea panoramică a praxisului politic racordat la alegeri, observăm în primă instanță prezența unor majorități parlamentare fragile sau care rezultau, în mod atipic, din intrigi politice și conflicte de interese. Cu trecerea timpului, aceste majorități au devenit chiar zdrobitoare, însă provenind din surse non-democratice. Un exemplu în acest sens este Legea electorală din 1926, care a dobândit o dimensiune profund neconstituțională. Această lege conferea un spor de mandate fără nicio urmă de rațiune care să se bazeze pe voința autentică a electoratului. Prin aplicarea principiului primei majorități, partidul care obținea 40% din voturi beneficia de cheia majorității parlamentare. Prin urmare, această lege electorală, prin compoziția sa, nu căuta plenitudinea voinței electoratului (universal), iar prin aplicarea sa o chiar desconsidera. În concret, era generată o Cameră a Deputaților lipsită de legitimitate electorală real ponderată. Apoi, în acest peisaj deja epuizat de mecanisme construite și relaționate nedemocratic, se năștea și creștea un Senat subminat în caracterul său reprezentativ de prea mulți membri de drept. În consecință, vocea electoratului universal era redusă sub particularul incoerent al scenei politice. În ansamblu, guvernământul reprezentativ a fost nesocotit, neprotejat... neexersat.

Indiferent de subtilitățile contextuale, de limitările constituționale și infraconstituționale, de constrângerile formale ale infrastructurii democratice și ale aspectelor de fond, cum ar fi interconectarea intelectului cu mentalitatea, observăm faptul că relevanța votului universal a fost profund diminuată în procesul electoral de către guverne cu caracter monarhic... sau mai bine spus de actori politici care din

³² Mircea Mușat, *România după Marea Unire*, vol. II, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1986, pp. 310, 395. Gheorghe Sbârna, *Partidele Politice din România, 1918-1940. Programe și Orientări Doctrinare*, Editura Sylvi, București, 2001.

cauza slăbiciunilor particulare și neputințelor colective au eșuat să dea viață democratică instituțiilor politice. În mijlocul vârtejului politic, votul universal a devenit un instrument încadrat funcțional în angrenajul rotativei guvernamentale³³. Ca urmare, a renăscut sau s-a reconfirmat un regim guvernamental sub forma unei monarhii administrative sau a unei monarhii autolimitate, în care autoritarismul șefului de stat, compatibil întru realismul politic inerent societății românești și clasei politice fără busolă doctrinară, a devenit din ce în ce mai pronunțat, iar democrația din ce în ce mai decolorată.

Spre exemplu, din 1919 până în 1927, deci în decurs de 8 ani, au căzut 8 guverne și au avut loc 5 alegeri parlamentare. Guvernul a ajuns, iarăși, să emane parlamentul, primind dispoziția conducerii alegerilor spre un anumit rezultat binecuvântat politic de rege.

*Luna viitoare, Brătianu se va retrage (și ochii lui s-au animat un moment, scripind după cum se părea, de ură). A stat patru ani, ajunge. Vreau să chem Partidul Național și aș fi foarte mulțumit dacă va putea forma un guvern în colaborare cu țărăniștii, dar cu două condiții: președinția Consiliului de miniștri să o ia Maniu și Stere să nu figureze în guvern. Și mai pun o condiție: nu vreau să exclud eu pe Iorga. Trebuie să vă înțelegeți între voi, și să-mi prezentați pe Maniu drept candidatul vostru pentru președinție*³⁴. (regele Ferdinand I, februarie 1926)

Într-un astfel de peisaj politic, Legea electorală din 1926 a ajuns să comodeze efortul manipulării alegerilor. S-a întâlnit, în acest sistem democratic caragialesc, inclusiv avatarul unui guvern însărcinat cu misiunea pierderii alegerilor, *i.e.* guvernul Tătăărăscu (1937), în antecamera pregătirii dictaturii lui Carol al II-lea.

Pentru a pecetlui această ilustrare a politicianului român călăuzit de vântul schimbărilor politice, care îl poartă, cu speranță, către inima puterii statale, voi reveni la ziua adoptării Legii fundamentale din 1923, 28 martie. În respectiva zi, liderii naționali și țărăniști cereau regelui Ferdinand I să nu promulge „Constituția liberală”. Într-adevăr, Constituția era liberală prin raportare la eticheta partidului care a dominat compoziția Constituantei, dar nu a fost liberală în spiritul său teleologic și nu pe de-a-ntregul în conținut. Interesant este că, după trecerea anilor, odată cu reșlefuirea rotativei guvernamentale³⁵, naționalistii și țărăniștii urcați la putere au devenit acerbi apărători ai Constituției.

Concluzii

Legea Fundamentală din 1923 poate fi considerată a fi cea mai liberală din istoria constituționalismului românesc, dar acest verdict se poate fundamenta, în

³³ Alexandra Iancu, Bogdan Iancu, *The Rise and Fall of Quasi-Parliamentary Government in Romania (1871-1937)*, în *Giornale di Storia Costituzionale/Journal of Constitutional History*, vol. 42/II, 2021, pp. 71 și urm.

³⁴ Constantin Argetoianu, *Memorii. Pentru cei de mâine. Amintiri din vremea celor de ieri, vol. al VII-lea, partea a VI-a (1923-1926)*, Editura Machiavelli, București, 1996, p. 269.

³⁵ Alexandra Iancu, Bogdan Iancu, *op. cit.*, pp. 68-76.

principal, doar la nivelul experienței naționale. Când extindem perspectiva la nivel internațional și comparăm cu criteriile tradiționale ale constituționalismului modern de factură liberală, așa cum era înțeles în secolul al XIX-lea³⁶, evaluarea Constituției din 1923 ca fiind liberală devine relativă și necesită atenție specială.

În absența presiunilor externe, este posibil ca drepturile și libertățile incluse în Constituție să fi fost încărcate nu doar teleologic etnocentric, ci și formal. Sintagma „stat național unitar” a fost folosită pentru a sublinia unitatea etnică a poporului român și pentru a argumenta că statul român ar trebui să reprezinte în primul rând interesele și identitatea acestui grup etnic majoritar. Această viziune a pus un accent puternic pe omogenitatea etnică ca bază a statului, iar liberalismul, cu principiile sale universale de drepturi și libertăți individuale, părea să contravină acestei perspective. Cu toate acestea, liberalismul occidental nu a fost perceput în mod uniform ca o amenințare la adresa ideii de stat național, ci mai degrabă ca un mod de a promova modernizarea și reformele necesare pentru a consolida statul român. Iar aici, într-adevăr, se naște un paradox. Apare o formă de împrumut generoasă (liberalismul), dar fără conținutul teleologic în ceea ce privește drepturile și libertățile omului și cetățeanului. Sau, mai bine zis, se observă o formă schimonosită de un conținut contradictoriu: drepturi și libertăți cu etichetă liberală (forma) condiționate iliberal de conținutul cultural românesc (substanța).

În ceea ce privește distribuția puterii în stat, prin prisma principiului separației puterilor, care reprezintă, de asemenea, un element fundamental al constituționalismului modern de orientare liberală, Constituția din 1923 a avut în vedere într-o

³⁶ Articolul 16 din Declarația franceză a Drepturilor Omului și Cetățeanului din 1789 susținea că o societate în care nu se asigură garantarea drepturilor și nici separarea puterilor nu are constituție. În acest context, constituționalismul modern a avut ca scop crearea unui cadru juridic și instituțional eficient pentru protejarea drepturilor fundamentale ale individului și, în același timp, pentru obiectivarea principiului separației puterilor ca mijloc de prevenire a abuzurilor de autoritate. Separația puterilor în cadrul statului a devenit un instrument esențial pentru controlarea și echilibrarea puterii statale. În decorul vremii, atunci când acest principiu constituțional a fost legat funcțional de principiul suveranității populare sau naționale și de principiul guvernării reprezentative, a rezultat regimul parlamentar, inițial în varianta dualistă. Aceste valori și principii au fost integrate în mod structural în reglementările constituționale, considerându-se esențiale pentru promovarea unei practici politice și sociale conforme cu idealurile revoluționare ale secolului al XIX-lea. În particular, în cadrul constituționalismului modern de factură liberală sau revoluționară, constituția scrisă a fost văzută ca un instrument capabil să transforme în realitate obiectivele sociale și politice conținute în ea. Această încredere în puterea constituției a reprezentat o caracteristică cheie a modelului constituțional francez, de inspirație revoluționară, care mai târziu a influențat și alte sisteme de drept, cum ar fi cel belgian sau cel românesc. Astfel, putem identifica următoarele coordonate ale constituționalismului modern de factură liberală: 1) *constituția scrisă*, care servește ca fundament al organizării și funcționării statului și ca garanție a drepturilor individuale; 2) *drepturile și libertățile omului și cetățeanului*, care reprezintă valori fundamentale ce trebuie protejate și respectate de către autoritățile statale; 3) *suveranitatea poporului sau națiunii și guvernământul reprezentativ*, care afirmă că puterea guvernamentală derivă de la cetățeni și trebuie exercitată în numele și în interesul lor; 4) *separarea și echilibrul puterilor în stat*, care reprezintă un mecanism crucial pentru a preveni concentrarea excesivă a puterii în mâinile unei singure autorități și pentru a asigura responsabilitatea și controlul reciproc între ramurile guvernamentale. A se vedea Martin Loughlin, *Foundations of Public Law*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 278-282. René Capitant, *op. cit.*, pp. 32 și urm. Michel Troper, *The Development of The Notion of Separation of Powers*, în *Israel Law Review*, vol. 26, 1992 (DOI: 10.1017/S0021223700010785, accesat 03.06.2023).

anumită măsură necesitatea restricționării autorității monarhului, instituirea unui regim parlamentar și cultivarea, măcar simbolic, a suveranității originare a poporului sau națiunii. Din perspectiva formei, aceasta a reprezentat un pas important către un sistem de guvernare reprezentativ și formalizarea suveranității populare prin intermediul unei constituții scrise.

Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că au existat limitări în ceea ce privește implementarea efectivă a mecanismelor unui regim parlamentar de tip dualist. Această limitare a fost rezultatul unei combinații de factori, în special de natură epistemologică. Cunoașterea fără înțelegere poate conduce la consecințe negative, iar înțelegerea greșită a scopului real al anumitor instituții, principii și concepte poate avea consecințe chiar mai grave. Un exemplu elocvent în acest sens este Legea electorală din 1926, care, în esență, a reflectat o epistemologie juridică incoerentă, implementând un sistem care nu a promovat în mod eficient democrația, afectând direcția corectă a dezvoltării politice. Aceste dificultăți s-au agravat din cauza interacțiunii dintre deficiențele mentalitare ale clasei politice, specificitățile cultural-juridice și politice românești (adesea incompatibile cu influențele culturale străine), starea precară a nivelului de educație primară a populației și lipsa de experiență și infrastructură politică adecvată. Toate aceste aspecte au contribuit la o evoluție socio-politică care, în realitate, s-a aflat departe de a atinge nivelul de „perfectiune” liberală atribuit – încă – Constituției din 1923 de către un segment al doctrinei juridice românești.

Asocierea liberalismului cu democrația – în contextul României din acea perioadă – ridică dificultăți semnificative în acceptarea acestei conexiuni, având în vedere că democrația nu era concepută, nici măcar formal, să se aplice întregii populații. Definirea conceptelor de națiune și popor era puternic influențată de factori etnici și sociali³⁷, iar principiul incluziunii democratice, așa cum am observat, era adesea supus unor restricții intrinseci și extrinseci iliberale.

Ambiguitatea în interpretarea termenilor „popor” și „națiune” varia în funcție de interesele politice și de contextul istoric. Totuși, nu putem ignora circumstanțele atenuante. Trebuie să recunoaștem că, după perioada tumultuoasă a Primului Război Mondial și a reconfigurărilor teritoriale, definirea identităților politice a devenit o problemă încărcată cu emoții comunitare, cu implicații semnificative asupra aplicării democrației, indiferent de regiunea geografică considerată.

Astfel, scopul acestui articol nu constă în criticarea sau diminuarea meritelor Constituției din 1923, ci în sublinierea necesității găsirii unui echilibru între cerințele epocii și realitățile societății românești. Acest echilibru se dovedește esențial pentru a testa în mod obiectiv motivele pentru care o parte din istoriografia și doctrina

³⁷ Marin Văraru, *Manual de drept constituțional român*, București, 1930, p. 6. George Alexianu, *Curs de drept constituțional*, vol. II, fascicola II, Ed. Casei Școalelor, București, 1932, pp. 123-124; https://bcub.ro/lib2life/Curs%20de%20drept%20constituțional_vol%202%20part%20Alexianu%20George_1932.pdf (accesată 09.07.2023).

juridică românească continuă să prezinte Constituția din 1923 drept una dintre cele mai moderne și liberale din Europa la începutul secolului al XX-lea.

Cu toate că drumul către adoptarea și însușirea constituționalismului modern de factură liberală nu a fost complet conturat, înțeles sau pus în aplicare în mod coerent, el a reprezentat totuși o direcție cu însemnătate pentru dezvoltarea constituționalismului românesc, fie el (i)raționalizat prin aversiuni și speranțe uneori contradictorii, *e.g.* apropierea de modele străine prin prisma prestigiului și, în același timp, respingerea străinului din „cetatea” românească. Cu alte cuvinte, s-a încercat să se creeze o structură de guvernare în conformitate cu principiile și practicile străine, într-o „cetate” concepută după model străin, de import. Chiar și așa, acest proces de modernizare și adaptare la standardele constituționale occidentale (străine) a fost însoțit de eforturi de a păstra și a valorifica tradițiile și identitatea națională din vechea „cetate” românească prin respingerea străinului. Într-o atare manifestare, progresul spre modernitate poate fi perceput ca fiind ambivalent.

DE LA EVOLUȚIE, LA INVOLUȚIE: LIBERTATEA DE EXPRIMARE, CENZURA ȘI CANCEL CULTURE ÎN INTERPRETAREA DISPOZIȚIILOR CONSTITUȚIONALE ROMÂNE

Lect. univ. dr. av. **Vlad-Cristian SOARE**
Universitatea din București
Facultatea de Drept.

Abstract

Freedom of expression, a fundamental pillar of democratic society, is today a fundamental right, protected at the Constitutional level, but which, over time, has been the subject of fierce struggles to enjoy legal protection and recognition. In this paper, we will analyze how this right has evolved, especially in the Romanian Constitutions after 1923, but also how it has experienced an alteration, being subjected to significant tests in recent years due to the emerging phenomenon of cancel culture. We will deepen the understanding of this phenomenon, evaluating its evolution, characteristics and impact on public discourse, respectively on freedom of expression. We will also explore the notable similarities between cancel culture and the policies of creating the „new man” from the communist era in Romania.

Keywords: *Freedom of expression, cancel culture, censorship.*

1. Libertatea de Exprimare: Un Drept Fundamental în Evoluție

Libertatea de exprimare este recunoscută ca un drept fundamental, un pilon care stă la baza societăților democratice. Conceptul a evoluat de-a lungul secolelor, având rădăcini în filosofia iluministă și gândirea liberală. Următoarea analiză urmărește evoluția istorică și prezintă modul în care a fost protejat acest drept de constituții.

Iluminismul, un curent intelectual european de la sfârșitul secolului al XVII-lea până în secolul al XVIII-lea, a susținut rațiunea ca sursă principală de autoritate și legitimitate. În esența sa, Iluminismul a lăudat virtuțile drepturilor individuale și a libertății, culminând în promovarea libertății de exprimare. Gânditori de seamă precum John Locke, Thomas Hobbes și Jean-Jacques Rousseau au fost în avangarda

provocării autorității tradiționale, punând bazele concepției moderne despre libertatea de exprimare și de presă.

În încercarea de a înțelege originea libertății de exprimare, ne întoarcem în perioada iluminismului, când filosofi precum John Locke și Voltaire au avansat conceptul de libertate individuală. În „Scrisori Filosofice”, Voltaire a pledat pentru libertatea de gândire și expresie, susținând că cenzura împiedică progresul și inovația¹.

John Locke (1632-1704) a avut un rol esențial în dezvoltarea gândirii iluministe, în special în domeniul filosofiei politice. „Cele două tratate despre guvernare” au respins dreptul divin tradițional al regilor, avansând în schimb ideea radicală a unui contract social: un acord reciproc între guvernați și cei care guvernează². Locke susținea că indivizii posedă drepturi inerente la viață, libertate și proprietate pe care nu le-au cedat niciodată guvernului. În domeniul exprimării, el vedea libertatea presei ca un scut împotriva tiraniei, sugerând astfel că libertatea de exprimare este un drept fundamental inerent condiției unei societăți libere.

În schimb, Thomas Hobbes (1588-1679), deși împărțase înclinația Iluminismului de a contesta ideile tradiționale, avea o viziune diferită asupra naturii omului și a societății. În „Leviathan” (1651), Hobbes afirma că în starea naturală, viața este „solitară, săracă, brutală și scurtă”³. Pentru el, contractul social nu era un acord pentru beneficiu reciproc, așa cum susținea mai târziu Locke, ci un pact pentru a preveni distrugerea reciprocă. Deși Hobbes aprecia ordinea și credea că o autoritate centrală puternică era vitală pentru a preveni anarhia, nu respingea complet ideea libertății de exprimare. Cu toate acestea, preocuparea sa pentru ordinea socială însemna că o vedea ca un drept care ar putea fi restricționat dacă amenința stabilitatea.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) avea o abordare distinctă, în special în opera sa „Contractul Social” (1762). Rousseau credea că societatea, în special în formele sale instituționale, corupe buna-natură inerentă a oamenilor. El a introdus ideea „voinței generale” – voința colectivă a poporului care reflectă interesul comun⁴. Pentru Rousseau, libertatea nu era doar o chestiune de drepturi individuale, ci era strâns legată de bunăstarea colectivă. În materie de exprimare, aceasta implica un echilibru nuanțat: deși exprimarea individuală era esențială, aceasta nu ar trebui să submineze interesele colective ale societății.

De asemenea, John Stuart Mill în „Despre libertate” a argumentat în favoarea libertății de exprimare pe baza beneficiilor sociale ale unui discurs liber și deschis. El sublinia că adevărul poate fi atins doar prin confruntarea liberă a ideilor, o teorie cunoscută sub numele de „teoria argumentului”⁵.

¹ Voltaire, *Scrisori filosofice*, p. 73, republicare Ed. Dover Publication, 1734.

² Locke, John, *Cele două tratate despre guvernare*, 1689.

³ Hobbes, Thomas, *Leviathan*, 1651.

⁴ Rousseau, Jean-Jacques, *Contractul Social*, 1762.

⁵ John Stuart Mill, *Despre libertate*, cap. 2, 1859.

Afirmația celebră a lui Voltaire, „Dezaprobă ce spun, dar voi apăra până la moarte dreptul tău de a o mă dezaproba,” arată angajamentul autorilor erei față de libertatea de exprimare, chiar dacă citatul este adesea atribuit greșit⁶. De asemenea, Baron de Montesquieu în „Spiritul Legilor” (1748) a subliniat importanța unei prese libere ca o balanță împotriva tiraniei, pledând pentru o separare a puterilor care mai târziu va influența redactorii Constituției Statelor Unite⁷.

În era modernă, aceste principii au fost consolidate și codificate în legislație. De exemplu, Primul Amendament al Constituției Americane, ratificată în 1791, protejează explicit libertatea de exprimare, permițând cetățenilor să își exprime liber gândurile fără teama de repercusuni legale⁸.

În România, libertatea de exprimare este protejată de Constituție în Articolul 30, care stipulează că libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor, și libertatea creațiilor artistice sunt inviolabile⁹.

În contextul societăților moderne, Noam Chomsky, un lingvist și filosof contemporan, a insistat asupra importanței libertății de exprimare, chiar și a celor mai controversate opinii. În „Manufacturing Consent”, Chomsky argumentează că mass-media joacă un rol semnificativ în constrângerea libertății de exprimare, concentrându-se adesea pe anumite narrative în detrimentul altora¹⁰.

2. Libertatea de exprimare sub Constituția României din 1923

Constituția României din 1923 reglementa libertatea de exprimare în art. 25, instituind o serie de reguli. În primul rând, Constituția garanta tuturor libertatea de a comunica și publica ideile și opiniunile lor prin viu grai, prin scris și prin presă, însă acesta nu era un drept nelimitat. În acest sens, s-a instituit obligația personală de răspundere în cazul în care acest drept era exercitat abuziv, conform Codului penal. Cu toate acestea, nu era permisă restrângerea dreptului în sine prin Codul penal sau alte legi.

În al doilea rând, libertatea de exprimare se bucura de protecție cu privire la cenzură, care era interzisă împreună cu ***orice măsură preventivă pentru aparițiunea, vinderea sau distribuțiunea oricărei publicațiuni***.

Un aspect interesant era reprezentat de faptul că nu era nevoie de autorizații din partea autorităților statale pentru a putea scoate publicații, nu erau permise cauțiuni de la cei care lucrau în presă, publicațiile nu puteau fi suspendate sau șterse și nici nu puteau fi puse sub regimul avertismentelor. Cu toate acestea, o formă de răspundere exista, în persoana directorului, iar în absența sa, în cea a redactorului. În acest sens, directorul sau redactorul trebuie să se bucure de

⁶ Tallentyre, S.G., *Prieteni ai lui Voltaire* 1906.

⁷ Montesquieu, Baron de., *Spiritul Legilor*, 1748.

⁸ Link The Constitution of the United States: A Transcription | National Archives.

⁹ Constituția României din 1991, republicată în 2003 M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

¹⁰ Noam Chomsky și Edward S. Herman, *Manufacturing Consent*, cap. 1, Ed. Pantheon, 1988.

drepturile civile și politice, în vreme ce numele directorului și numele redactorului figurau vizibil și permanent în fruntea publicației. Totodată, proprietarul era cunoscut, întrucât era obligat să își declare numele la tribunalul de comerț.

Nu în ultimul rând, se face o distincție între publicațiile periodice și cele neperiodice, având un regim juridic diferit, după cum urmează;

- În ce privește publicațiile neperiodice, răspunzător de scrierile sale este autorul, în lipsa acestuia editorul; patronul tipografiei răspunde când autorul și editorul nu au fost descoperiți. Proprietarul în toate cazurile este solidar răspunzător de plata despăgubirilor civile.

- La publicațiile periodice responsabilitatea o au: autorul, directorul sau redactorul în ordinea enumerării. Proprietarul în toate cazurile este solidar răspunzător de plata despăgubirilor civile.

Arestul preventiv pentru presă era interzis, în vreme ce delictele de presă erau limitate, se judecau de jurați și puteau privi doar 3 cazuri;

a) *Delictele ce s-ar comite împotriva Suveranilor Tarii, Principelui Moștenitor, membrilor Familiei Regale și Dinastiei, Șefilor Statelor Străine și reprezentanților lor;*

b) *Îndemnurile directe la omor și rebeliune, în cazurile când nu au fost urmate de execuțiune;*

c) *Calomniile, injuriile, difamațiile aduse particularilor sau funcționarilor publici oricărei ar fi, atinși în viața lor particulară sau în cinstea lor personală.*

3. Libertatea de exprimare – evoluție constituțională

În ceea ce privește evoluția constituțională a libertății de exprimare, după Constituția din 1923, avem o perioadă de regres. Astfel, prin Constituția din 1938, libertatea de exprimare era protejată în art. 22, dar era instituită o limită constituțională nedefinită, oferind posibilitatea statului de a norma prin acte infraconstituționale, introducând noi limite ale acestui drept. Constituția garanta fiecăruia, **în limitele și condițiunile legii**, libertatea de a comunica și publica ideile și opiniile sale, prin grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin orice alte mijloace.

Constituția din 1948 proteja acest drept în art. 31, unde libertatea presei, a cuvântului, a întrunirilor, meetingurilor, cortegiilor și manifestațiilor era garantată. Însă, toate aceste manifestări ale dreptului erau condiționate și puteau fi exercitate doar prin punerea mijloacelor de tipărire, hârtia și locurile de întrunire, la dispoziția **celor ce muncesc**. Cu alte cuvinte, te puteai bucura de aceste drepturi, doar dacă te numărai printre simpatizanții partidului comunist, care își dorea instalarea unei noi ordini și crearea omului nou.

Constituția din 1952 vine să clarifice prevederile constituției anterioare. În acest sens, art. 85 prevedea că libertatea de exprimare este protejată în conformitate cu interesele celor ce muncesc și în vederea întăririi regimului de democrație populară. Doar în aceste condiții, cetățenii Republicii Populare Române aveau garantate prin

lege libertatea cuvântului, libertatea presei, libertatea întrunirilor și a meetingurilor și libertatea cortegiilor și a demonstrațiilor de stradă. Aceste drepturi erau asigurate punându-se la dispoziția maselor muncitoare și organizațiilor lor tipografiile, depozitele de hârtie, clădirile publice, străzile, mijloacele de comunicații și alte condiții materiale necesare exercitării acestor drepturi.

Constituția din 1965 restrânge și mai mult libertatea de exprimare. În art. 28 cetățenilor Republicii Socialiste România li se garanta libertatea cuvântului, a presei, a întrunirilor, a mitingurilor și a demonstrațiilor, însă prin art. 29 toate acestea nu puteau fi folosite în scopuri *potrivnice orânduirii socialiste și intereselor celor ce muncesc*.

După căderea comunismului, Constituția din 1991, revizuită în 2003, a oferit din nou un sens democratic acestui drept. În prezent, el este protejat prin art. 30 din Constituție, fiind reluate principiile din Constituția din 1923, la care se adaugă o protecție sporită acestui drept prin reglementarea unor situații specifice.

4. Cancel Culture: definiție și evoluție

Cancel culture reprezintă un fenomen socio-cultural în care indivizii (de obicei celebrități sau figuri publice) sunt public ostracizați sau boicotați pentru declarații sau acțiuni considerate ofensive sau inacceptabile. Acest fenomen este strâns legat de mediatizarea în masă și de platformele de social media, unde campaniile de „anulare” se pot răspândi rapid. Angela Nagle, în „Kill All Normies” (2017), descrie modul în care cultura polarizării online a contribuit la apariția și intensificarea acestui fenomen, evidențiind războaiele culturale ale internetului și modul în care acestea au influențat discursul publicii. Roxane Gay, de asemenea, discută despre impactul și complexitatea cancel culture din perspectiva drepturilor și reprezentării marginalizate în „Bad Feminist” (2014), subliniind atât potențialul său de responsabilizare, cât și riscurile sale¹². Fenomenul, la începuturile sale, părea a fi un instrument de responsabilizare, însă a evoluat treptat într-o formă de justiție populară unde vinovăția este desemnată adesea fără un proces judiciar adecvat.

Cancel culture se caracterizează prin;

Mediatizarea rapidă: Cancel culture este strâns legat de platformele de social media, unde campaniile de anulare pot fi declanșate și pot câștiga tracțiune într-un timp foarte scurt.¹³

Justiție populară: De multe ori, fenomenul acționează ca o formă de justiție populară, unde vinovăția este adesea atribuită înainte de a avea un proces adecvat sau o verificare completă a faptelor¹⁴.

¹¹ Nagle, Angela. *Kill All Normies: Online Culture Wars From 4Chan And Tumblr To Trump And The Alt-Right*, Zero Books, 2017.

¹² Gay, Roxane, *Bad Feminist: Essays*, Harper Perennial, 2014.

¹³ Nagle, Angela *op. cit.*, 2017.

¹⁴ Ronson, Jon, *So You've Been Publicly Shamed*, Riverhead Books, 2015.

Implicații sociale și politice: Cancel culture poate avea implicații profunde atât la nivel individual, cât și social. Acesta poate servi ca un instrument de responsabilizare, dar poate și inhiba discursul liber și promova o cultură a temerilor și a auto-cenzurii¹⁵.

Complexitatea și nuanțele: Nu toate campaniile de anulare sunt la fel. Unele pot fi văzute ca eforturi legitime de a responsabiliza comportamentele abuzive, în timp ce altele pot fi mai puțin justificate sau pot fi bazate pe informații eronate¹⁶.

4.1 Impactul asupra libertății de exprimare

Apărătorii cancel culture susțin că este o formă de responsabilitate publică, mai ales atunci când structurile instituționale eșuează. Dinamica puterii din era digitală oferă acelor comunități care nu se regăseau instrumente pentru a contesta figuri sau declarații pe care le consideră neconforme. Din această perspectivă, cancel culture poate fi văzută ca o forță prin care se caută să fie corectate greșelile istorice¹⁷.

Cu toate acestea, criticii văd cancel culture ca pe o amenințare la adresa libertății de exprimare. Ei susțin că teama de anulare inhibă dialogul deschis și duce la auto-cenzură. Jonathan Rauch, în „Constituția Cunoașterii” (2021), observă că această cultură de condamnare rapidă poate inhiba discursul sincer, esențial pentru o democrație funcțională¹⁸. Într-adevăr, când indivizii sunt reticenți în a exprima opinii nepopulare din teama de represalii, fundația însăși a libertății de exprimare este subminată.

Acest fenomen a creat un climat de frică, unde oamenii sunt mai puțin dispuși să își exprime opiniile sau să se angajeze în dezbateri constructive. Studiile recente au arătat o creștere a autocenzurii, cu indivizi temându-se să își exprime opiniile controversate în spațiul public. Potrivit unui studiu realizat de Cato Institute în 2020, 62% dintre americani spun că au opinii pe care se tem să le împărtășească (Cato, 2020).

Cancel culture s-a manifestat în multe situații celebre. În domeniul jurisprudenței, încă este un teren neexplorat în România. Însă în alte jurisdicții, s-au desfășurat procese unde părțile au căutat repararea pentru daunele suferite ca urmare a anulării pe care publicul a făcut-o. (Wall Street Journal, 2019). Un studiu publicat în Journal of Communication (2020) de Richard Stupart sugerează că „cancel culture” poate crea o „spirală a tăcerii”, un fenomen social în care indivizii se abțin de la a-și exprima opiniile din cauza fricii de izolare socială¹⁹.

¹⁵ Gay, Roxane, *op. cit.* 2014.

¹⁶ Tufekci, Zeynep, *Twitter and Tear Gas: The Power and Fragility of Networked Protest*, Yale University Press, 2017.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Rauch, Jonathan, *Constituția Cunoașterii*, 2021.

¹⁹ Stupart, Richard, *Cancel Culture and the Spiral of Silence*, Journal of Communication 70.

Într-un articol din Harvard Law Review (2021) Suzanne Nossel arată modul în care „cancel culture” poate afecta libertatea de exprimare și sugerează că există o nevoie de protecție suplimentară pentru susținerea discursului liber (freedom of speech)²⁰.

Impactul fenomenului de cancel culture s-a extins inclusiv asupra comunicărilor publice ale companiilor. Companiile și-au adaptat comunicările publice pentru a evita implicarea în controverse. De exemplu, multe branduri au început să își retragă sprijinul pentru personalități publice acuzate de comportament nepotrivit, într-un efort de a păstra o imagine curată în ochii consumatorilor. Multe companii și-au modificat modalitatea de comunicare și practicile de marketing pentru a evita un posibil backlash din partea publicului. S-au făcut eforturi pentru a fi mai sensibili la probleme de rasă, gen și alte probleme sociale. Unele companii au renunțat la persoanele influente care au fost „anulate”, temându-se de repercusiunile negative. Ex: Disney renunțând la actrița Gina Carano din „The Mandalorian” pentru postările sale pe social media. Aceste alegeri ale companiilor, făcute în încercarea de a cuceri noi consumatori, au fost aspru criticate de consumatorii fideli, relevant fiind cazul Budlight, care aproape a falimentat după ce a făcut o reclamă care a avut ca efect îndepărtarea propriilor consumatori.

Cancel culture are un impact serios și asupra libertății presei. Tot mai mulți jurnaliști se tem să scrie despre anumite subiecte sau să exprime anumite opinii de teama represaliilor sau a pierderii locului de muncă. Unele publicații pot fi reticente să publice articole controversate, temându-se de potențialul backlash al cititorilor sau al advertiserilor.

Impactul asupra educației este și el de luat în calcul. În educație, există preocuparea că „cancel culture” poate limita libertatea academică și poate descuraja dezbateră deschisă a ideilor. Profesorii pot fi tentați să evite anumite subiecte controversate de teama represaliilor. De exemplu, un profesor din SUA a fost concediat după ce a citat o lucrare academică care folosea un cuvânt rasist, chiar dacă a făcut-o într-un context strict academic. Mai mult, unii studenți ar putea simți că nu pot exprima liber opiniile de teama de a fi „anulați” de colegii lor.

Comediantul Kevin Hart a renunțat la rolul de prezentator al Oscarurilor în 2018, după ce vechile sale glume, considerate între timp homofobe (15 ani mai târziu), au fost revitalizate în online. J.K. Rowling, autoarea „Harry Potter” a fost larg criticată pentru comentariile sale despre persoanele transgender. Ea a fost acuzată de transfobie, iar mai multe personalități și instituții s-au dezis de ea. James Gunn, regizorul filmelor „Guardians of the Galaxy” a fost inițial concediat de Disney, în 2018, după ce vechile sale glume publicate pe Twitter (în urma cu 10 ani) au fost readuse la lumină. El a fost mai târziu reangajat.

Tot acest fenomen se aseamănă izbitor de mult cu perioada de început a comunismului, unde era promovată ideologia creării „omului nou”, ca fiind un

²⁰ Nossel, Suzanne, *The Impact of Cancel Culture on Freedom of Speech*, Harvard Law Review 13.

individ care respectă normele și ideologiile noi ale statului. Tot astfel, cancel culture promovează o formă de conformism, punând presiune pe indivizi să se alinieze la anumite norme și valori acceptate social. Această suprimare a diversității de opinii poate fi văzută ca o formă de regres, limitând inovația și dezbaterea constructivă.

5. Concluzii

Libertatea de exprimare a evoluat semnificativ de-a lungul timpului, de la conceptele filosofice avansate în perioada iluminismului, la protecția constituțională de care se bucură astăzi. Importanța sa fundamentală a fost recunoscută și promovată de numeroși doctrinari celebri, împingând societatea către un spațiu în care ideile pot fi schimbate și discutate liber, favorizând astfel progresul și inovația.

Cancel culture, cu rădăcinile sale adânc înfipte în societatea actuală, servește ca un ecou al perioadei comuniste, unde libertatea de exprimare era adesea suprimată în numele unor ideologii dominante.

Ca societate, este esențial să reflectăm la modul în care aceste dinamici influențează libertatea de exprimare și să ne străduim să protejăm și să cultivăm un spațiu în care opiniile diverse pot coexista și dialoga în mod constructiv. Vom încheia această analiză printr-un citat, care să ne ajute să reflectăm asupra a ceea ce este important când comunicăm, citat ce îi aparține lui Denzel Washington:

„If you don't read the newspaper, you're uninformed. If you do read it, you're misinformed. So what a responsibility you all have is to tell the truth — not just to be first, but to tell the truth. In our society, now it's just first. Who cares? Get it out there! We don't care who it hurts. We don't care who we destroy. We don't care if it's true. Just say it and sell it” – Denzel Washington

Librăria ta de carte de specialitate juridică, economică și business

Din 2008 suntem
alegerea lor...

TU?



Cursuri universitare • Tratatе • Monografii • Coduri • Legislație • Jurisprudență • Reviste de specialitate

www.ujmag.ro



Bd. Iuliu Maniu nr. 7, clădirea Cotroceni Business Center corp C,
sector 6, București (lângă AFI MALL)

021.312.22.21 | 0733.673.555 | comenzi@ujmag.ro



**instrument
de pregătire
profesională**

PARTENERIAT

Suntem o comunitate impresionantă
– peste **40.000** de membri activi

ONLINE

Conținut juridic de calitate disponibil
de pe orice dispozitiv:
laptop, mobil sau tabletă

REZULTATE

Puteți accesa informații juridice reale, certificate
editorial, necesare activității dvs., în orice moment,
sub **semnătura specialiștilor recunoscuți în domeniu**

TRADIȚIE

În **22 de ani** am devenit cel mai important actor al
pieței editoriale juridice! Peste **2.000 de titluri**,
1.000 de autori, **12 reviste juridice**. Acum și **online!**

ARTICOLE

Peste **10.000 de pagini** de conținut
profesional structurat pe **12 secțiuni**,
pentru a facilita accesul la conținutul relevant

LEGISLAȚIE

Modificări legislative, legi promulgate,
decizii CCR și ICCJ, proiecte de legi

ALĂTURĂ-TE CELOR 40.000 de profesioniști!
BENEFICIAZĂ de avantajele contului premium: **GO PREMIUM!**
Testează și convinge-te!

www.universuljuridic.ro