

# Protecția dreptului la siguranță juridică de către Curtea Constituțională – despre anumite evoluții din jurisprudența anului 2020

## The Protection of the Right to Legal Certainty by the Constitutional Court – on some Developments from the Case-law of 2020

Conf. univ. dr. **Elena Mădălina NICA\***  
Universitatea din Craiova  
Facultatea de Drept

### Abstract

*During 2020, the Constitutional Court issued numerous decisions with a high degree of complexity and relevant to the protection of the persons' right to legal certainty. We chose to approach mainly the Decision no. 678/2020, in which the Constitutional Court maintained its repositioning, that we consider unfortunate, regarding the requirement to motivate and substantiate the laws, a guarantee for the legal certainty. The Court also considered that establishing, by law, the Parliament's competence to set the date of the parliamentary elections did not contradict the legal certainty of the subjects of fundamental electoral rights, an aspect that we will question with the intention of keeping the questioning open. This intentions animates our entire approach, related to the systemic purpose of protecting rights and freedoms, including that of legal certainty, typical for the Romanian liberal state.*

**Keywords:** *the right to legal certainty; legal security; legitimate expectations; quality requirements of the law; Law no. 24/2000.*

### Rezumat

*În cursul anului 2020, Curtea Constituțională a pronunțat numeroase decizii cu grad ridicat de complexitate, relevante în materia protecției dreptului la siguranță juridică al persoanelor. Am ales să ne referim cu precădere la Decizia nr. 678/2020,*

---

\* nicamadalina@yahoo.com, conf. univ. dr. al Facultății de Drept din cadrul Universității din Craiova, membru în Centrul de Cercetări Juridice Fundamentale al acestei facultăți. Toate adresele electronice din acest studiu au fost accesate ultima dată, pentru verificare, la 20 februarie 2021. Rezultatele cercetării au fost prezentate sub titlul *Protecția dreptului la siguranță juridică de către Curtea Constituțională – evoluții recente* în cadrul Conferinței Internaționale Bienale, ediția a XIII-a, organizată între 6-7 noiembrie 2020 de către Facultatea de Drept din cadrul Universității de Vest din Timișoara. Reformularea titlului s-a impus pentru a indica faptul că analiza nu este exhaustivă, ci se referă doar la anumite decizii ale Curții Constituționale.

*în care Curtea Constituțională și-a menținut repoziționarea, pe care o considerăm regretabilă, privind exigența de motivare și fundamentare a legilor, garanție a siguranței juridice. De asemenea, Curtea a considerat că instituirea prin lege a competenței Parlamentului de a stabili data alegerilor parlamentare nu contravine siguranței juridice a titularilor drepturilor electorale fundamentale, aspect pe care îl vom chestiona cu intenția menținerii deschise a problematizării. Această intenție animă, de altfel, întregul nostru demers, raportat la finalitatea sistemică a protecției drepturilor și libertăților, inclusiv a celui la siguranță juridică, tipică statului liberal român.*

**Cuvinte-cheie:** dreptul la siguranță juridică, securitate juridică, încredere legitimă, exigențe de calitate a legii, Legea nr. 24/2000.

**Introducere.** În anul trecut, marcat de incertitudine sanitară, comportamentul producătorilor de norme juridice în scopul gestionării situației pandemice s-a caracterizat prin deficiențe formale și de conținut al normelor, generatoare de incertitudine și nesiguranță juridică și de afectări neconstituționale ale anumitor drepturi și libertăți, cenzurate, în cea mai mare parte a lor, de către Curtea Constituțională (în continuare, CCR sau Curtea), printr-un număr considerabil de decizii interesând protecția efectivă a diverse drepturi și libertăți fundamentale și, în legătură cu aceasta sau distinct de ea, respectarea siguranței juridice a persoanelor, pe care CCR o numește securitate juridică sau principiu al securității juridice. Lucrarea de față are în vedere doar o parte din această realitate jurisprudențială sub unghiul protecției dreptului la siguranță juridică și se înscrie în linia unei preocupări mai vechi ale noastre<sup>1</sup>.

Scopul nu este de a epuiza expunerea consecințelor acestui drept în jurisprudența constituțională din 2020, demers foarte laborios, datorat, pe de o parte, caracterului proteic<sup>2</sup> al siguranței juridice și, pe de altă parte, complexității și dinamismului jurisprudenței constituționale incidente<sup>3</sup>. Ne propunem ca după ce vom puncta conceptualizarea siguranței juridice în doctrină și în optica recentă a CCR, așa cum rezultă din considerente de principiu, chiar dacă *via* o terminologie diferită și uneori o conceptualizare ce pare ezitantă, să exemplificăm lipsa de activare a protecției siguranței juridice în câteva decizii

---

<sup>1</sup> E.M. Nica, *Exigențe de calitate a dreptului în statul de drept român reflectate în jurisprudența constituțională referitoare la Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative*, în *Administrația publică și statul de drept* (coord. G. Gîrleşteanu), Universul Juridic, București, 2016, pp. 9-40. Cu acea ocazie am insistat asupra normelor de tehnică legislativă ca norme interpușe în controlul de constituționalitate, concretizări ale exigențelor de calitate a dreptului și consecințe ale siguranței juridice a persoanei.

<sup>2</sup> A.-L. Valembos, *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-constitutionnalisation-de-l-exigence-de-securite-juridique-en-droit-francais. Autoarea se referă la securitate juridică în calitate de „exigență juridică polisemică”.

<sup>3</sup> Dinamica drepturilor fundamentale aflate în cauză, în relație cu siguranța juridică, precum și concilierea acestora cu protecția persoanei în context pandemic vor face obiectul unui studiu viitor.

ale Curții. Finalitatea avută în vedere este protecția cât mai eficientă a drepturilor și libertăților efective ale persoanei în sistemul nostru constituțional, finalitate normativă structurantă pentru statul de drept, în care noțiunile, conceptele juridice și instituțiile juridice au caracter evolutiv, derivat din faptul că normele nu sunt enunțuri descriptive, ci prescriptive, ce orientează conduita umană<sup>4</sup>. Această finalitate este totodată și extrajuridică, câtă vreme societatea românească pare că și-a impus ca postulat normativ auto-constituirea cu scopul respectării drepturilor persoanelor.

Prin „protecția de către CCR” înțelegem interpretarea protecției instituite de Constituant realizată de către Curte, *via* caracterul general obligatoriu al deciziilor sale, instituit de art. 147 alin. (4) din Constituție, ce acoperă, așa cum CCR reamintește constant, atât dispozitivul, cât și considerentele deciziilor, fiind raportat la statul de drept instituit de art. 1 alin. (3) din Constituție, pus în relație cu art. 1 alin. (5) din legea supremă, precum și la principiul loialității constituționale<sup>5</sup>. În contextul argumentării faptului că jurisprudența constituțională este normă de referință în cadrul controlului de constituționalitate, s-a semnalat că „practic, are loc o constituționalizare a considerentelor și a soluției deciziei Curții Constituționale [...] devenind o exigență implicită a textului art. 147 alin. (4) din Constituție<sup>6</sup>”. De pildă, în Decizia nr. 650 din 25 octombrie 2018<sup>7</sup> s-a reținut: „deși are caracter jurisdicțional, art. 147 alin. (4) din Constituție conferă deciziei [...] forța normelor constituționale, pe care nu o limitează la cazul dat, ci îi atribuie un caracter *erga omnes*”. Considerentul a fost reluat în Decizia nr. 153 din 6 mai 2020<sup>8</sup>, adăugându-se că „legiferarea cu încălcarea deciziilor Curții Constituționale este incompatibilă cu statul de drept, consacrat de prevederile art. 1 alin. (3) din Constituție”, pentru a se constata că „sunt întemeiate criticile [...] referitoare la nerespectarea jurisprudenței Curții Constituționale, cu consecința încălcării [...] art. 147 din Constituție [...] precum și a dispozițiilor art. 1 alin. (5) cu referire la

---

<sup>4</sup> L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevoțian, J.-L. Mestre, A. Roux, O. Pfersmann, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 1998, p. 77. Despre caracterul evolutiv al conceptelor juridice, pus în relație cu caracterul lor normativ, în contextul juridicizării conceptelor, D.C. Dănișor, *Juridicizarea conceptelor*, în *Dreptul* nr. 3/2011, pp. 52-69.

<sup>5</sup> În paragraful 21 din Decizia nr. 681/2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1000 din 13 decembrie 2016, CCR a reținut, trimițând la o amplă jurisprudență anterioară, că: «Într-un stat de drept, astfel cum este proclamată România în art. 1 alin. (3) din Constituție, autoritățile publice nu se bucură de nicio autonomie în raport cu dreptul, Constituția stabilind [...] în art. 1 alin. (5) că respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie [...] Curtea a subliniat „importanța principiului constituțional general al comportamentului loial și a stabilit că revine, în principal, autorităților publice sarcina de a-l aplica și respecta în raport cu valorile și principiile Constituției, inclusiv față de principiul consacrat de art. 147 alin. (4) din Constituție referitor la caracterul general obligatoriu al deciziilor instanței constituționale [...] a adăugat că „respectarea jurisprudenței Curții Constituționale constituie una dintre valorile care caracterizează statul de drept, obligațiile constituționale care rezultă din jurisprudența instanței constituționale circumscrise cadrul activității legislative viitoare»». O precizare se impune: România nu este „proclamată” stat de drept, ci statul de drept este normativ, impus de Constituant.

<sup>6</sup> B. Karoly, *Prezumția de constituționalitate a normelor juridice*, în *Revista de Drept Constituțional* nr. 2/2017, material consultat pe site-ul [www.sintact.ro](http://www.sintact.ro).

<sup>7</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 97 din 7 februarie 2019. Este vorba despre paragraful 451 din decizie, în care se trimite la Decizia nr. 847 din 8 iulie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 605 din 14 august 2008.

<sup>8</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 489 din 10 iunie 2020.

art. 1 alin. (3) din Constituție<sup>9</sup>. În Decizia nr. 155 din 6 mai 2020<sup>10</sup> s-a reținut: „Curtea reamintește considerentele de principiu reținute constant în jurisprudența sa, potrivit cărora forța obligatorie care însoțește actele jurisdicționale ale Curții – deci și deciziile – se atașează nu numai dispozitivului, ci și considerentelor pe care se sprijină acestea [...] respectarea deciziilor Curții fiind o componentă esențială a statului de drept”.

Sperăm ca această lucrare să contribuie, prin intenția de a problematiza, la păstrarea deschisă a discuției despre evoluția configurației siguranței juridice în sistemul român. Deschiderea este de altfel impusă chiar de caracterul constructiv al conceptelor juridice „în calitatea lor de artefacte, de instrumente mentale de orientare a acțiunii”, orice definiție a lor trebuind să fie un act de creație a unui concept nou<sup>11</sup>, un efort de fiecare dată luat de la capăt, cu ochi proaspăt. CCR aderă la această optică, invocând doctrina „dreptului viu”, „ceea ce semnifică, practic, o asumare fermă [...] a rolului său în interpretarea evolutivă a conceptelor constituționale, cu precădere în materia drepturilor și libertăților fundamentale<sup>12</sup>”. În sprijinul acestor susțineri s-a exemplificat inclusiv cu decizii din care reiese că în opinia Curții conceptele constituționale sunt supuse la rândul lor unei viziuni interpretative evolutive<sup>13</sup>.

## **1. Considerații introductive: despre siguranță juridică, *alias* securitate juridică**

### **A. Siguranța juridică a persoanei, securitate juridică, principiul securității juridice. Fundamentele constituționale ale dreptului la siguranță juridică**

Reacție față de riscurile pe care le comportă dreptul pentru subiecții săi în societățile moderne<sup>14</sup>, securitatea juridică este considerată că „tinde să scape oricărui efort de definire conceptuală<sup>15</sup>”, ceea ce nu îi răpește calitatea de a fi, în sensul său cel mai larg, „un principiu [...] care este aproape rațiunea de a fi a dreptului însuși<sup>16</sup>”. Acest sens îl vom avea și noi în vedere. Securitatea juridică implică trei chestiuni: claritate, stabilitate și previzibilitate (a consecințelor juridice a actelor lor de către subiecții de drept, înglobând exigențele de cunoaștere și de calitate formală a dreptului; a dreptului însuși, ceea ce implică o formă de stabilitate a normelor și a ordinii juridice) și, prin multiplicitatea noțiunilor pe care le evocă, este totul deodată: „a ști și a prevedea<sup>17</sup>”. Autoarea acestei opinii a atras atenția, prin

---

<sup>9</sup> Paragrafele 111 și, respectiv, 112 din decizie.

<sup>10</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 4 iunie 2020. Este vorba despre para. 80 din decizie.

<sup>11</sup> D.C. Dănișor, *op. cit.*, p. 67.

<sup>12</sup> T. Toader, M. Safta, *Evoluția constituționalismului în România*, Revista de Drept Constituțional nr. 1/2015, p. 187. Aprecierile autorilor sunt făcute cu ocazia abordării noțiunii de reviriment jurisprudențial.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 188.

<sup>14</sup> A.-L. Valembois, *La constitutionnalisation*, *op. cit.*

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> M. Fromont, *Le principe de sécurité juridique*, AJDA, Hors-série, 1996, p. 178.

<sup>17</sup> A.-L. Cassard-Valembois, *L'exigence de sécurité juridique et l'ordre juridique français: «je t'aime, moi non plus...»*, Cahiers du Conseil Constitutionnel no. 5, octobre 2020, conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/l-exigence-de-securite-juridique-et-l-ordre-juridique-francais-je-t-aime-moi-non-plus. Pentru expresia „totul deodată: a ști și a prevedea”, se trimite la B. Pacteau, *La sécurité juridique, un principe qui nous manque?*, AJDA 1996.

raportare opozițională la concepția clasică, asupra concepției moderne privind securitatea juridică: „În concepția clasică, securitatea juridică este sinonim cu absența arbitrarului și duce la asimilarea dintre drept și securitate. În concepția modernă, ea are o funcție de securizare a ordinii juridice. Această mutație a semnificației securității juridice este o îmboșgățire: dreptul trebuie nu doar să asigure securitatea oamenilor, ci de asemenea să garanteze securitatea subiecților săi<sup>18</sup>”.

Credem că perspectiva trebuie răsturnată și punctul de pornire trebuie să fie raportat la finalitatea dreptului – protecția drepturilor și libertăților persoanelor, care sunt mai întâi subiecți de drepturi și, pe cale de consecință, subiecți ai dreptului, sistemul de norme juridice fiind el însuși un instrument de asigurare a coexistenței drepturilor și libertăților prin care se concretizează egala libertate a persoanelor. Credem că în concepția modernă este vorba despre garantarea siguranței subiecților de drepturi, a persoanelor, despre care s-a susținut că se realizează prin „toate mijloacele de realizare a statului de drept, mijloace, de regulă, procedurale”, ceea ce înseamnă că „principiul siguranței juridice comportă, în general, două categorii de reguli: cele privind calitatea dreptului (certitudinea dreptului, care impune previzibilitatea normelor, claritatea acestora și coordonarea lor sistemică adecvată, și o anumită calitate a prescripțiilor acestuia) și cele care vizează asigurarea stabilității situațiilor juridice (neretroactivitatea normelor juridice și previzibilitatea schimbărilor normative și, în genere, a acțiunilor statului, numită și respect al încrederii legitime)<sup>19</sup>”. Fundamentele constituționale ale siguranței juridice a persoanelor sunt, conform aceleiași opinii, la care achiesăm, statul de drept [instituit de art. 1 alin. (3) din Constituție] și art. 23 din legea supremă, care „lasă impresia, la prima vedere, că face doar aplicația unui sens restrâns al siguranței [...] la fel ca în cazul libertății individuale, el afirmă, în alin. (1), că siguranța persoanei este inviolabilă, fără a contura noțiunea de siguranță [...] această dispoziție trebuie interpretată extensiv, independent de aplicațiile particulare pe care i le face art. 23<sup>20</sup>”.

În privința statului de drept ca fundament textual al dreptului la siguranță juridică, trebuie lămurit că relația dintre cele două concepte este de tip mijloc-scop: statul de drept, ansamblu de mijloace, mecanisme și proceduri destinate protecției persoanelor prin drept, are ca finalitate garantarea protecției drepturilor și libertăților efective ale persoanelor, printre care și siguranța juridică, cu un conținut autonom și totodată drept-garanție pentru celelalte drepturi. Acestea sunt concretizări ale principiului libertății, structurant pentru statul de drept, principiu ce presupune și siguranța, și nu invers, în sensul că statul de drept ar fi principiul structurant al drepturilor și libertăților subiecților de drepturi și drept. Această concepere a siguranței juridice ca drept al persoanei este de mult prezentă într-o parte a doctrinei franceze, în care se arătase că dreptul la siguranță este „un drept-garanție, adică

---

<sup>18</sup> A.-L. Valembois, *La constitutionnalisation*, op. cit.

<sup>19</sup> D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice. Volumul I. Modernitate, liberalism și drepturile omului*, Ediția a doua revizuită și adăugită, Editura Simbol, Craiova, 2018, pp. 161-162.

<sup>20</sup> *Ibidem*. Pentru o exemplificare a garantării constituționale a securității juridice în Constituția Spaniei, a se vedea L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, A. Roux, O. Pfersmann, G. Scoffoni, op. cit., p. 869.

un drept care apare ca condiția necesară a exercițiului celorlalte drepturi fundamentale<sup>21</sup>". Tot în spațiul de conceptualizare francez se arătase, spre finele anilor 80 ai secolului XX, că fundamentul textual al dreptului la siguranță juridică este dreptul la siguranță garantat în Declarația de la 1789, în care este inclus<sup>22</sup>. Aderăm la această optică, cu mențiunea că deși este un drept-garanție, dreptul la siguranță juridică al persoanei are un conținut propriu, exprimat prin exigențele semnalate mai sus.

Ca drept al persoanei, dreptul la siguranță juridică este fundamental în sensul că determină producerea de norme ce reglementează direct și primar, fiind concretizarea libertății din perspectiva obligațiilor ce-i incumbă statului atunci când reglementează în materie de libertate. Debitorul dreptului la siguranță juridică este deci statul, prin toți agenții săi, în primul rând cei implicați în producerea normativă și totodată cei implicați în interpretarea și aplicarea normelor<sup>23</sup>. Obligațiile corelative ale acestor agenți se manifestă pe planurile reprezentate de exigențele siguranței juridice anterior precizate, care sunt astfel garanții generale pe care statul de drept le acordă celorlalte drepturi și libertăți fundamentale<sup>24</sup>.

Nu în ultimul rând, CCR însăși, în opera sa de garant al protecției siguranței juridice, este debitor al acestui drept, având în vedere că în exercitarea competențelor prin care asigură respectarea supremației Constituției îi incumbă obligația de a o respecta. Revirimentele jurisprudențiale ce restrâng sfera de protecție a dreptului la siguranță juridică sunt la fel de regretabile precum orice reviriment jurisprudențial care ar merge în sensul diminuării protecției unui drept sau a unei libertăți, contravenind principiului sensului ascendent al protecției acordate drepturilor și libertăților, concretizat inclusiv în materia limitelor instituite de Constituție revizuirilor constituționale, ceea ce face ca drepturile și libertățile să fie supraconstituționale<sup>25</sup>. Menționăm acest aspect, ce excede și el demersului nostru,

---

<sup>21</sup> J. Rivero, *Les libertés publiques*, t. 2, PUF, coll. Thémis, 1997, 6e éd., p. 21, *apud* A.-L. Cassard-Valembois, *L'exigence de sécurité juridique ...*, *op. cit.*

<sup>22</sup> F. Luchaire, în 1987, cf. L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevoțian, J.-L. Mestre, A. Roux, O. Pfersmann, G. Scoffoni, *op. cit.*, p. 870. În aceeași direcție sunt menționați L. Favoreu și B. Mathieu. La p. 869 se contestă posibilitatea recunoașterii de manieră generală a unui drept la securitate juridică, întrucât o atare recunoaștere „ar paraliza acțiunea puterilor publice [...] acestea nu ar mai putea aduce modificări legislației existente, pentru că o categorie sau alta de indivizi ar putea în mod constant să conteste reformele în numele dreptului lor la securitate juridică”. Autorii confundă siguranța juridică cu imutabilitatea sistemului juridic. Or, prima nu o presupune pe a doua, ci doar subordonează exigențelor sale modificările normative, inclusiv reformele.

<sup>23</sup> Ș. Deaconu, *Principiul securității juridice în ordinea constituțională română*, în *Revista Română de Drept Privat* nr. 3/2016, (text accesat pe site-ul [www.sintact.ro](http://www.sintact.ro), motiv pentru care lipsește paginația), califică securitatea juridică drept principiu de drept și afirmă că „presupune atât stabilitatea normelor juridice, cât și predictibilitatea legii [...] contribuie la o mai bună înțelegere și aplicare a dreptului, la crearea în timp a unei jurisprudențe unitare, dar și la creșterea gradului de încredere a cetățenilor în justiție”.

<sup>24</sup> E.M. Nica, *Exigențe de calitate a dreptului*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>25</sup> Conform art. 152 alin. (2) din Constituție, interdicția revizuirilor constituționale care ar suprima un drept sau o libertate fundamentală acoperă și garanțiile acestora. Curtea a reținut nerespectarea acestei interdicții în mai multe cazuri (*e. g.*, Decizia nr. 799/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 440 din 23 iunie 2011, Decizia nr. 80/2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 246 din 7 aprilie 2014, Decizia nr. 465/2019 și Decizia nr. 464/2019, publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 645 din 6 august 2019).

fiind demn de o abordare distinctă, pentru a menține spiritul chestionator în ce privește una dintre problemele aduse în atenție în partea a doua a lucrării, atunci când vom aborda schimbarea de optică a CCR în materia calității expunerilor de motive ale legilor, de care depind motivarea și fundamentarea temeinică a acestora, exigență de tehnică legislativă de producere a actelor normative atașată, până în anul 2019, conceptului pe care Curtea îl numește „securitate juridică”.

În ce privește ceea ce a fost numit corolarul subiectiv al securității juridice, principiul respectării încrederii legitime, așa cum am arătat și cu altă ocazie, a fost dezvoltat în doctrina germană ca o concretizare subiectivă a securității juridice și definit ca „principiul în baza căruia, dacă un particular de bună-credință a crezut, în deplină încredere, în comportamentul unui organ public și în menținerea liniei de conduită astfel create a acestuia, atunci autoritățile trebuie să țină cont de așteptările legitime suscitade pentru fiecare asemenea particular – care trebuie să suporte cel mai mic inconvenient posibil în caz de schimbare –, adică nu trebuie să rupă încrederea, modificând de manieră neașteptată și brutală această linie de conduită, în orice caz, în măsura în care niciun interes public imperios nu o cere<sup>26</sup>”. Încrederea legitimă se referă deci, în ce privește producerea de norme, la predictibilitatea schimbărilor normative.

Considerat „o formă foarte vecină” a dreptului la securitate juridică, în care acesta din urmă a fost consacrat în dreptul european al libertăților, „încrederea legitimă”<sup>27</sup> atestă tocmai „deschiderea la situațiile individuale a securității juridice”, cu care întreține o „afinitate electivă”, ambele fiind, la nivelul Curții de Justiție a Uniunii Europene, principii generale extrase din dreptul german, invocarea concomitentă de către Curte a celor două principii fiind frecventă, aspect explicat prin faptul că, fiind o „excescență a securității juridice, încrederea legitimă nu s-a emancipat niciodată total de aceasta<sup>28</sup>”. Dreptul la siguranță juridică presupune încrederea legitimă<sup>29</sup> tocmai pentru că este un drept și în perspectiva subiectivă în care alegem să ne plasăm (subiectivă pentru că drepturile sunt ale subiecților), finalitatea dreptului în cauză este cea care impune, sub aspect obiectiv, obligații debitorilor săi. Acest tip de conceptualizare pare să fie specific atât Curții CEDO, ce a pus în relație securitatea juridică cu, de pildă, dreptul la un proces echitabil<sup>30</sup>, cât și CJUE și dreptului Uniunii în general<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> E. M. Nica, *Drept electoral*, ediția a II-a revăzută și adăugită, Editura Universul Juridic, București, 2016, p. 22, citând-o pe S. Calmes, *Du principe de la protection de la confiance légitime en droit allemand, communautaire et français*, vol. 1, Dalloz, Paris, 2001, p. 297, 479 apud A.-L. Valembos, *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, LGDJ, 2005, p. 249.

<sup>27</sup> L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, A. Roux, O. Pfersmann, G. Scoffoni, *op. cit.*, p. 870.

<sup>28</sup> F. Martucci, *Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, Cahiers du Conseil Constitutionnel no. 5, octobre 2020, conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/les-principes-de-securite-juridique-et-de-confiance-legitime-dans-la-jurisprudence-de-la-cour-de.

<sup>29</sup> Despre principiul încrederii legitime ca principiu corelat principiului securității juridice și „dezvoltat în dreptul comunitar”, I. Predescu, M. Safta, *Principiul securității juridice, fundament al statului de drept. Repere jurisprudențiale*, pp. 8, ccr.ro/wp-content/uploads/2021/01/predescu.pdf.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 3, citând Cauza Brumărescu contra României.

<sup>31</sup> F. Martucci, *op. cit.* (inclusiv referințele bibliografice) a considerat că «implicând o apreciere *in concreto* a intereselor în prezență, securitatea juridică participă la subiectivizarea dreptului Uniunii a cărei exprimare

## **B. Optica instanței constituționale: definiția „securității juridice”, principiul securității juridice, principiul legalității, fundamentele constituționale ale securității juridice**

Din lectura deciziilor CCR parcurse pentru redactarea acestei lucrări, am remarcat că terminologia folosită de Curte, deși rămâne, ca în jurisprudența mai veche, neunitară (principiul securității juridice, principiul securității raporturilor juridice, securitatea juridică a persoanei), atestă, dincolo de ezitări, un efort de conceptualizare ce înclină, din ce în ce mai pregnant, către prioritizarea aspectului subiectiv al siguranței juridice, care comportă conceperea sa ca un drept al persoanei ce impune obligații comportamentale, procedurale și substanțiale, legiuitorului și celorlalte autorități publice și, în general, agenților statului, în producerea (inclusiv alegerea momentului normării și a instrumentului juridic adecvat) și formularea conținutului normelor, precum și cu privire la interpretarea și aplicarea lor. Afirmăm acest lucru întrucât Curtea, începând cu 2018, se referă la „securitatea juridică a persoanei”, chiar dacă nu o califică drept al persoanei, ci „concept complex”. Vom prezenta evoluția aprecierilor Curții interesând conceptualizarea (în sens de definire și circumscriere) a ceea ce numește securitate juridică, manifestată în special începând cu 2018, în legătură cu momentul 2008 și momentul 2012.

De la Decizia nr. 404 din 10 aprilie 2008<sup>32</sup>, în care CCR a făcut referire la stabilitatea raporturilor juridice dedusă din statul de drept și din preambulul CEDO – „principiul stabilității raporturilor juridice, deși nu este în mod expres consacrat de Constituția României, se deduce atât din prevederile art. 1 alin. (3), potrivit căruia România este stat de drept, democratic și social, cât și din preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în jurisprudența sa” – s-a ajuns, la capătul unor ani în care sfera de protecție s-a lărgit (printr-o conceptualizare mai apropiată de finalitatea protecției persoanei, reflectată inclusiv în folosirea unei terminologii care nu reduce siguranța juridică la stabilitatea raporturilor juridice, ci o atașează persoanelor, subiecților de drept și drepturi între care se stabilesc raporturile juridice), ca în Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018<sup>33</sup> Curtea să definească conceptul de securitate juridică a persoanei, consacrat, în opinia sa, de art. 1 alin. (5) din Constituție, în următorii termeni: „art. 1 alin. (5) din Constituție consacră securitatea juridică a persoanei, concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească a dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale<sup>34</sup>”. Aceste aprecieri cu privire la definirea securității juridice a persoanei au fost reluate și în 2020.

---

paroxistică este încrederea legitimă. Aceasta din urmă, „versant subiectiv al principiului obiectiv al securității juridice”, constituie „regula superioară de drept” ce protejează particularii contra modificărilor dispozițiilor în vigoare și survenirea oricărei situații în care rezultă că administrația a făcut să se nască speranțe, inclusiv furnizând informații eronate».

<sup>32</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 347 din 6 mai 2008.

<sup>33</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018.

<sup>34</sup> Paragraful 68 din decizie.



Curtea a atașat expres securitatea juridică statului de drept, i-a consfințit caracterul complex și cele două direcții în care se manifestă exigențele a căror respectare subîntinde obligații ale legiuitorului instituite de finalitatea siguranței juridice, concordantă cu finalitatea sistemică: efectivitatea drepturilor persoanei. În opinia CCR este vorba deci, pe de o parte, de exigențe referitoare la stabilitatea dreptului (previzibilitatea normării, predictibilitatea ei, adică neretroactivitatea și non-intempestivitatea) și, pe de altă parte, de exigențe referitoare la valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale. Credem că aceasta din urmă își subordonează stabilitatea dreptului, întrucât, în statul de drept, dreptul nu este decât un instrument de protecție a drepturilor. CCR alege să nu pună în vedere de o manieră clară acest specific al finalității siguranței juridice, cât timp distinge între cele două aspecte ale obligației legiuitorului instituite de garanțiile „de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept” ce dau conținutul conceptului de securitate juridică, juxtapunându-le prin conjuncția „și”.

În 2019, prin Decizia nr. 139 din 13 martie<sup>35</sup>, Curtea a reținut că „principiul legalității, prevăzut de [...] art. 1 alin. (5) din Constituție, interpretat în coroborare cu celelalte principii subsumate statului de drept, reglementat de art. 1 alin. (3) din Constituție, impune ca atât exigențele de ordin procedural, cât și cele de ordin substanțial să fie respectate în cadrul legiferării”, adăugând că „regulile referitoare la fondul reglementărilor, procedurile de urmat [...] nu sunt însă scopuri în sine, ci mijloace, instrumente pentru asigurarea dezideratului calității legii, o lege care să slujească cetățenilor, iar nu să creeze insecuritate juridică<sup>36</sup>”. *Per a contrario*, o lege care creează insecuritate juridică nu slujește cetățenilor. Remarcăm că de data acesta interpretarea Curții este mai restrictivă: spre deosebire de referirea generică la drepturi și libertăți fundamentale (așadar fără restrângerea sferei titularilor) din Decizia nr. 454/2018, CCR se întoarce la referirea strictă la cetățeni, pe care o preferă, din păcate, și cu multe alte ocazii. Pe de altă parte, progresul de conceptualizare din acest considerent este confirmarea de către Curte a relației mijloc-scop dintre instrumentele prin care se asigură „dezideratul calității legii” și securitatea juridică, prin referirea opozițională la interdicția insecurității juridice. Acest deziderat este el însuși un mijloc, câtă vreme „legea trebuie să slujească cetățenilor”.

Un an mai târziu, în Decizia 141 din 12 martie 2020<sup>37</sup>, Curtea își menține opinia despre fundamentele securității juridice – art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție și preambulul CEDO –, distingând între principiul legalității și securitatea juridică a persoanei consacrată de principiul securității juridice: „În ceea ce privește dispozițiile art. 1 alin. (5) din Constituție [...] având în vedere dezvoltarea jurisprudențială [...] acesta cuprinde anumite exigențe ce

---

<sup>35</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 336 din 3 mai 2019.

<sup>36</sup> Paragraf 85 din decizie, în care a trimis la Decizia nr. 18/2019, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 189 din 8 martie 2019, în care statuase că „în ansamblul normelor constituționale, dispozițiile care cuprind reguli cu caracter procedural incidente în materia legiferării se corelează și sunt subsumate principiului legalității, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție [...] acest principiu stând la temelia statului de drept, consacrat expres prin dispozițiile art. 1 alin. (3) din Constituție” și a citat din raportul Rule of law checklist al Comisiei de la Veneția.

<sup>37</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1096 din 18 noiembrie 2020.

țin de principiul legalității, de asigurarea interpretării unitare a legii, de calitatea legii (căreia i se subsumează claritatea, precizia, previzibilitatea și accesibilitatea legii), de principiul securității juridice care consacră securitatea juridică a persoanei”, a cărei definiție o reia din Decizia nr. 458/2018, adăugând neretroactivitatea legii printre mijloacele obligației legiuitorului de a asigura stabilitatea firească a dreptului<sup>38</sup>. În mod straniu, după aderarea la definiția largă a siguranței juridice, Curtea a trimis, în privința consacrării principiului securității juridice, și la Decizia nr. 404/2008, referitoare doar la securitatea raporturilor juridice, adăugând că „instanța de la Strasbourg [...] a statuat că, odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență rezonabile pentru a evita pe cât posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții<sup>39</sup>”. CCR a aderat la opinia Curții EDO, conform căreia securitatea raporturilor juridice, componentă a siguranței juridice, se referă și la aplicarea dreptului.

În Decizia nr. 238 din 2020<sup>40</sup>, înainte să reia definiția conceptului de securitate juridică din Decizia nr. 454/2018, Curtea a reluat și cele statuate în Decizia nr. 51 din 2012<sup>41</sup>: „principiul securității juridice este instituit, implicit, de art. 1 alin. (5) din Constituție și reprezintă un principiu care exprimă în esență faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze<sup>42</sup>, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă”. În plus, Curtea a reținut calitatea securității juridice de „componentă intrinsecă” a statului de drept, ce „presupune ordonarea tuturor atribuțiilor/competențelor autorităților publice și protejarea drepturilor și libertăților fundamentale, ceea ce înseamnă că securitatea juridică este o componentă intrinsecă a acestuia<sup>43</sup>”. Securitatea juridică a fost deci atașată în mod direct protejării drepturilor și libertăților fundamentale, rațiune de a fi a statului de drept, chiar dacă CCR omite să o precizeze.

Cele reținute cu caracter principal în Decizia nr. 51/2012 despre caracterul protector pentru persoane (Curtea referindu-se doar la „cetățeni”) al principiului securității juridice sunt reluate și în Decizia nr. 240 din 3 iunie 2020<sup>44</sup>, cu referire la ceea ce Curtea a calificat ca aplicare a acestui principiu – exigența stabilității normelor juridice în domeniul electoral<sup>45</sup>. În ultima dintre deciziile asupra căreia ne vom apleca – Decizia nr. 678 din 29

---

<sup>38</sup> Paragraf 19 din decizie.

<sup>39</sup> Paragraf 20 din decizie.

<sup>40</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 666 din 28 iulie 2020.

<sup>41</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3 februarie 2012.

<sup>42</sup> Curtea achiesează aici la o opinie doctrinară exprimată în exact aceste cuvinte de către L. François, *Le problème de la sécurité juridique*, în *La sécurité juridique*, Ed. Jeune Barreau de Liège, 1993, p. 10, semnalată și de C.F. Costaș, *apud* S. Dragoman, *Principiul securității raporturilor juridice – parte a ordinii juridice*, Săptămânalul de drept nr. 10/2016, lege5.ro/Gratuit/gezdenbyhaza/principiul-securitatii-raporturilor-juridice-parte-a-ordinii-juridice.

<sup>43</sup> Paragraf 45 din decizie.

<sup>44</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 504 din 12 iunie 2020.

<sup>45</sup> Paragraf 105 din decizie.

septembrie 2020<sup>46</sup> –, CCR a reiterat considerentele principiale din deciziile nr. 51/2012, 454/2018 și 240/2020 referitoare la definirea conceptului de securitate juridică, „componentă intrinsecă a statului de drept”, la principiul securității juridice, la principiul legalității și la fundamentele constituționale ale „securității juridice a persoanei”: art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție<sup>47</sup>.

Ca remarcă generală, imprecizia terminologică, uneori chiar a conceptualizării, este însoțită de ezitări cu privire la fundamentul constituțional al siguranței juridice – când art. 1 alin. (3) din Constituție, când art. 1 alin. (5) din Constituție, când ambele. Art. 23 din Constituție nu este reținut către CCR ca fundament al dreptului la siguranță juridică al persoanei. În pofida acestor deficiențe, mișcarea CCR înspre o conceptualizare a siguranței juridice specifică unei viziuni centrate pe subiecții titulari ai acestui drept reiese din mai multe elemente contextuale, precum considerentele de principiu puse în vedere mai sus, cărora li se adaugă cenzurarea neconstituționalității unor reglementări primare în raport de „principiul securității juridice”, chiar dacă în terminologia Curții se pare că este favorizată referirea la cerințele de calitate a legii și la respectarea tehnicii legislative, fără ca de fiecare dată când se reține neconstituționalitatea pe motivul încălcării vreunei componente a siguranței juridice aceasta să fie menționată expres în calitate de scop ce-și subordonează toate aceste mijloace. Așezarea CCR în această linie nu pare însă fixă, după cum vom încerca să arătăm.

## **2. Direcții în care CCR nu a activat protecția siguranței juridice a persoanei în 2020**

În cele ce urmează ne vom referi mai întâi la schimbarea de optică a CCR în privința condiționării constituționalității extrinseci a legilor de respectarea cerințelor de tehnică legislativă referitoare la calitatea expunerii de motive și fundamentarea temeinică a reglementării și a soluțiilor legislative, cerințe impuse de protecția siguranței persoanei sub aspectul prohibirii arbitrarului. Vom chestiona apoi dacă instituirea prin lege a stabilirii datei alegerilor parlamentare prin lege organică respectă siguranța juridică, observând răspunsul dat de către CCR în Decizia nr. 678/2020<sup>48</sup> criticii de neconstituționalitate intrinsecă aduse acestei soluții legislative raportate la art. 1 alin. (5) din Constituție din perspectiva „previzibilității legii și a securității raporturilor juridice” în materie electorală. Previzibilitatea se referă la predictibilitatea acțiunii de a norma, și nu doar la conținutul normei, derogatoriu de la legea în vigoare. În al treilea rând, vom pune în vedere că Decizia nr. 678/2020 a relevat, încă o dată, limitele sistemului de justiție constituțională în privința cenzurării de manieră directă în cadrul contenciosului normelor eventualele omisiuni ale legiitorului primar de a reglementa.

---

<sup>46</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 946 din 15 octombrie 2020.

<sup>47</sup> Paragrafele 101 și 102 din decizie.

<sup>48</sup> Decizia a privit obiecția de neconstituționalitate a art. 1 alin. (1) din Legea privind unele măsuri pentru organizarea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016, precum și a legii, în ansamblul său.

## **A. Calitatea expunerii de motive și fundamentarea temeinică a reglementării și a soluțiilor legislative (nu) condiționează constituționalitatea extrinsecă a legii**

Dacă între 2009 și 2019 CCR a reținut neconstituționalitatea extrinsecă a unor legi controlate anterior promulgării pe motiv că expunerile lor de motive nu erau suficient argumentate, contrar cerințelor instituite de Legea nr. 24/2000 privind calitatea motivării și temeinica fundamentare a reglementării, în 2020 Curtea pare să fi realizat un reviriment jurisprudencial ce diminuează protecția siguranței juridice sub aspectul calității motivării și fundamentării actelor normative, ce interzic arbitrariul și susțin previzibilitatea normării.

### **A 1. Decizia nr. 710/2009 și Decizia nr. 139/2019**

În Decizia nr. 710/2009<sup>49</sup>, CCR a apreciat că o expunere de motive a unei propuneri legislative „extrem de sumară, cuprinzând numai câteva mențiuni generice”, în care „nu se regăsește motivarea asupra niciuneia dintre soluțiile preconizate” este contrară art. 74 alin. (4) din Constituție, conform căruia „deputații, senatorii și cetățenii care exercită dreptul la inițiativă legislativă pot prezenta propuneri legislative numai în forma ceruită pentru proiectele de legi”, art. 29-31 din Legea nr. 24/2000 referitoare la motivarea proiectelor de acte normative, sub aspectul instrumentelor de prezentare și motivare, precum și al cuprinsului și redactării motivării, precum și art. 1 alin. (5) din legea supremă.

Cu alte cuvinte, cum am semnalat cu altă ocazie<sup>50</sup>, o expunere de motive din care lipsește motivarea soluțiilor legislative propuse este motiv de neconstituționalitate extrinsecă prin raportare la obligația constituțională de a da propunerilor legislative forma cerută pentru proiectele de legi, coroborată cu obligația de a respecta supremația Constituției și legile, în cauză fiind art. 29-31 din Legea nr. 24/2000 referitoare la motivarea proiectelor de acte normative. Reiterăm că aceste aprecieri au fost făcute fără să îi fi fost puse în vedere, însă CCR a reținut că „nu poate să nu observe, în calitatea sa de garant al supremației Constituției, așa cum statuează art. 142 alin. (1) din Legea fundamentală, că în procesul de legiferare în cauză au existat unele deficiențe care au tangență cu unele prevederi ale Constituției și care ar fi putut fi evitate printr-o atenție sporită în examinarea proiectului de lege, atât în cadrul comisiilor permanente, cât și în cadrul plenului Camerei Deputaților”<sup>51</sup>.

Ne menținem părerea că ceea ce Curtea a părut să acopere sub o exprimare prudentă ar trebui văzut drept o poziționare de principiu în materia exigențelor de tehnică legislativă referitoare la expunerea de motive și în special în privința argumentării acesteia. Am ales să o vedem astfel și o considerăm salutară, întrucât respectarea normelor de tehnică legislativă în materia redactării și cuprinsului unei expuneri de motive, ce vizează argumentarea sa suficientă, este o garanție a lipsei arbitrariului în ce privește oportunitatea legiferării, a caracterului ei justificat în mod obiectiv și rezonabil, imperativ de ordin general impus chiar de necesitatea protecției persoanelor împotriva punerii în act a normării, aspect al siguranței juridice. Deși cu ocazia Deciziei nr. 710/2009 Curtea nu s-a exprimat în acești termeni și nu a pus direct și explicit în relație aceste exigențe de tehnică legislativă cu ceea ce

<sup>49</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 358 din 28 mai 2009.

<sup>50</sup> E. M. Nica, *Exigențe de calitate a legii, op. cit.*, p. 17.

<sup>51</sup> Partea introductivă a punctului III din decizie.

numește securitate juridică, ci doar redactarea defectuoasă a legii cu cerințele de calitate a legii astfel cum au stabilite în jurisprudența Curții EDO, și fără să se refere, *expressis verbis*, la fundamentul constituțional al acestor cerințe, credem că de manieră implicită Curtea a consfințit o concretizare a unei exigențe constituționale a siguranței juridice. Un an mai târziu, CCR a cenzurat lipsa fundamentării temeinice a reglementării, a soluțiilor legislative propuse, în raport de art. 6 din Legea nr. 24/2000, în contextul cenzurării lipsei de calitate a formulării unor norme legale în raport de principiul legalității [art. 1 alin. (5) din Constituție]<sup>52</sup>, pentru ca doi ani mai târziu, în Decizia nr. 682/2012<sup>53</sup>, să activeze aceleași prevederi pentru a constata neconstituționalitatea lipsei fundamentării actului normativ în materie electorală, care viza modificarea modalității de scrutin.

Mai recent, prin Decizia 139/2019<sup>54</sup>, Curtea, trimitând expres la Decizia nr. 710/2009, a reținut, în motivarea neconstituționalității extrinseci a legii controlate, că „motivarea formală, fără o temeinică fundamentare a legii criticate, afectează calitatea și predictibilitatea sa, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție”, contextualizând în raport de „obiectul inițiativei legislative, pronunțat tehnic, de strictă specialitate”<sup>55</sup>. Într-un considerent cu valoare de principiu, CCR a evidențiat expres legătura de tip mijloc-scop dintre accesibilitatea și previzibilitatea legii și principiul securității raporturilor juridice, statuând că primele sunt „cerințe” ale principiului și totodată „garanții împotriva arbitrarului”, adăugând că „rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare”<sup>56</sup>. Curtea a subînțeles că siguranța juridică se opune, prin finalitatea sa, arbitrarului legiferării și reclamă astfel respectarea accesibilității și previzibilității. În plus, a apreciat că fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative „reprezintă o exigență impusă de statul de drept instituit de art. 1 alin. (3) și, între valorile sale, (de) principiul dreptății”, întrucât „previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale”<sup>57</sup>. Dreptatea, valoare supremă în statul de drept, este deci un principiu a cărui finalitate este prevenirea arbitrarului și al cărui conținut, ce guvernează inclusiv producerea validă a normelor juridice, este înțeles formal și de manieră negativă, prin intermediul a ceea ce interzice: în acest caz, lipsa motivării soluțiilor legislative, despre care CCR a adăugat că „este de natură să aducă atingere și (s.n.) dispozițiilor art. 1 alin. (3) din Constituție, care consacră statul de drept și principiul dreptății”<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> Decizia nr. 1360/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 761 din 15 noiembrie 2010. Pentru detalii privind considerentele deciziei puse în relație cu cele reținute în Decizia nr. 710/2009, a se vedea E.M. Nica, *Exigențe de calitate a dreptului*, op. cit., pp. 18-23.

<sup>53</sup> Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 473 din 27 iunie 2012. Am semnalat această decizie și cu altă ocazie, astfel încât, pentru detalii, trimitem la E.M. Nica, *Drept electoral*, op. cit., p. 32.

<sup>54</sup> Decizia s-a referit la admiterea obiecției de neconstituționalitate a Legii pentru completarea Ordonanței Guvernului nr. 13/2011 privind dobânda legală remuneratorie și penalizatoare pentru obligații bănești, precum și pentru reglementarea unor măsuri financiar-fiscale în domeniul bancar.

<sup>55</sup> Paragraf 80 al deciziei.

<sup>56</sup> Paragraf 81 din decizie.

<sup>57</sup> *Idem*.

<sup>58</sup> *Idem*.

Salutăm aceste aprecieri ale CCR din perspectiva caracterului subiectiv al siguranței juridice. Ceea ce Curtea numește principiul securității raporturilor juridice este plasat în contextul statului de drept și în legătură cu principiul dreptății, ambele opunându-se arbitrarului, așa încât cerințele de accesibilitate și previzibilitate a legii, garanții ale siguranței juridice, impun, așa cum o face și dreptatea, ca soluțiile legislative să fie motivate, condiție de producere validă a legilor. În speță, CCR remarcase că expunerea de motive a legii cuprindea numai „două paragrafe, din care nu rezultă cu claritate cerințele care au reclamat intervenția normată [...] nu se face nicio mențiune cu privire la soluțiile legislative propuse, principiile de bază și finalitatea acestora, lipsind elementele de motivare prevăzute de art. 31 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 24/2000 [...] în lipsa motivării, [...] legii adoptate, nu se poate cunoaște rațiunea legiuitorului, esențială pentru înțelegerea, interpretarea și aplicarea acesteia<sup>59</sup>”.

Acest tip de raționament a fost menținut și în Decizia nr. 153/2020<sup>60</sup>, în care CCR a trimis expres la considerentele din Decizia nr. 139/2019 referitoare la definirea securității juridice redată și de noi *supra*<sup>61</sup>, pentru a concluziona că „sunt întemeiate criticile referitoare la deficiențe în privința activității de documentare și fundamentare a legii, cu consecința încălcării [...] art. 1 alin. (5) raportate la art. 1 alin. (3)”, întrucât, în speță, expunerea de motive a unei legi cu „pronunțat caracter eterogen” nu respecta art. 31 din Legea nr. 24/2000 ce instituie reguli privind conținutul instrumentului de motivare „menite să asigure o fundamentare temeinică a proiectului de lege”, apărând ca „un început de instrument de motivare [...] fără a realiza o analiză și a identifica soluții care să răspundă în mod real problemelor sesizate<sup>62</sup>”. Mai mult, CCR a pus în relație de tip cauză-efect deficiențele de motivare și fundamentare a legii și reglementarea lacunară a acesteia, „care nu răspunde în mod real intenției de reglementare”, creând un vid legislativ pe care l-a sancționat prin raportare la art. 1 alin. (5) din Constituție. Curtea a remarcat „discrepanța dintre intenția legiuitorului și realitatea reglementării”, cu consecința încălcării principiului supremației legii în sensul art. 1 alin. (5) cu referire la art. 16 alin. (2) din Constituție<sup>63</sup>, constatând că deficiențele „anterior sesizate și analizate (cele privind expunerea de motive, *n.a.*) determină [...] o reglementare lacunară”.

Încrederea în menținerea acestei linii de interpretare principiale a fost clătinată de re poziționarea Curții în privința lipsei de calitate a expunerii de motive, foarte clar manifestată în deciziile nr. 238/2020 și nr. 678/2020.

## **A 2. Schimbarea de optică din Decizia nr. 238/2020 și Decizia nr. 678/2020**

Cu ocazia Deciziei nr. 238/2020, Curtea a abandonat linia interpretării din Decizia nr. 319/2019, realizând un reviriment jurisprudențial nuanțat în materia consecințelor unei

---

<sup>59</sup> Paragrafele 78-79 din decizie.

<sup>60</sup> Decizia a fost pronunțată cu ocazia soluționării obiecțiilor de neconstituționalitate a Legii privind abrogarea unor prevederi referitoare la pensiile de serviciu și indemnizațiile pentru limită de vârstă, precum și pentru reglementarea unor măsuri în domeniul pensiilor ocupaționale.

<sup>61</sup> Paragrafele 86 și, respectiv, 87, în care este citat para. 81 din Decizia nr. 139/2019.

<sup>62</sup> Paragrafele 88 și, respectiv, 81-85 din decizie.

<sup>63</sup> Partea introductivă a pct. 3.2 din decizie.

expuneri de motive lacunare, insuficient argumentate, a unei legi. CCR a accentuat că este vorba despre o poziție principială: „autorul obiecției [...] solicită efectuarea unui control de constituționalitate a legii raportat la faptul că expunerea de motive a acesteia este incompletă [...] o asemenea critică este, de principiu, inadmisibilă, Curtea Constituțională neavând competența să cenzureze modul de redactare a expunerii de motive concepute de deputați, senatori sau Guvern [...] nu se poate susține încălcarea art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție”, după ce reținuse că „un viciu de neconstituționalitate extrinsec al legii nu poate rezulta din chiar modul în care inițiatorul ei și-a motivat proiectul/propunerea legislativă [...] rezultatul activității de legiferare este legea adoptată de Parlament [...] controlul de constituționalitate vizează legea, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive a legii<sup>64</sup>”.

În argumentarea acestei alegeri, CCR a mai accentuat, tot cu valoare de principiu, că „în ceea ce privește criticile de neconstituționalitate (extrinsecă, *n.a.*) raportate la art. 1 alin. (1) și (5) din Constituție, din perspectiva faptului că expunerea de motive este lacunară, Curtea reține că, de principiu, nu are competența de a controla modul de redactare a expunerilor de motive ale diverselor legi adoptate. Expunerea de motive și cu atât mai puțin modul său de redactare nu au consacrat constituțională”, pentru a continua, concordant cu jurisprudența anterioară, că „expunerea de motive, prin prisma art. 1 alin. (5) din Constituție, este un document de motivare necesar în cadrul procedurii de adoptare a legilor<sup>65</sup>”. Diferit de cele reținute în Decizia 139/2019, CCR a ales să nu mai valorizeze importanța expunerii de motive pentru verificarea fundamentării temeinice a soluției legislative, condiție de constituționalitate extrinsecă a legii, atribuind expunerii de motive o finalitate mai restrictivă (chiar dacă tot funcționalistă) comparativ cu jurisprudența anterioară: „odată adoptată legea, rolul său (al expunerii de motive, *n.a.*) se reduce la facilitarea înțelegerii acesteia [...] expunerea de motive a legii nu este decât un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate – metoda de interpretare teleologică [...] expunerea de motive este doar un instrument dintre multe altele ale unei metode interpretative. Faptul că aceasta nu este suficient de precisă sau că nu lămurește toate aspectele de conținut ale normei nu duce la concluzia că însăși norma respectivă este neconstituțională pentru acest motiv, ea având doar o funcție de suport în interpretarea normei adoptate<sup>66</sup>”.

CCR a plasat așadar analiza importanței calității expunerii de motive sub un unghi diferit, dat de momentul adoptării legii: din element ce condiționează accesibilitatea și previzibilitatea legii, garanții ale protecției împotriva arbitrarului, expunerea de motive devine simplu instrument de interpretare a legii, „dintre multe altele ale unei metode interpretative”, cu „funcție de suport în interpretarea normei adoptate”. Este vorba, în opinia Curții, despre interpretarea teleologică: „dacă sensul normei poate fi înțeles/ dedus prin alte metode interpretative decât cea teleologică sau chiar prin metoda teleologică, apelând la expunerea de motive, la stenogramele care consemnează dezbaterile parlamentare, la motivarea amendamentelor aduse, la rapoartele și avizele întocmite în procedura

---

<sup>64</sup> Paragraf 40 și, respectiv, 39 din decizie.

<sup>65</sup> Paragraf 36 din decizie.

<sup>66</sup> *Idem*.

parlamentară, nu înseamnă că insuficiența motivării expunerii de motive duce la neconstituționalitatea legii [...] dacă în urma parcurgerii tuturor metodelor interpretative, inclusiv a celei teleologice, se ajunge la concluzia că textul legal este neclar/ imprecis/ imprevizibil, atunci se poate constata încălcarea art. 1 alin. (5) din Constituție [...] nu de puține ori expunerea de motive, din cauza modificărilor aduse proiectului/ propunerii legislative în Parlament, nu mai reflectă prin conținutul său ceea ce prevede legea adoptată<sup>67</sup>.

Altfel spus, doar textul legal imprecis și imprevizibil este cenzurabil în raport de art. 1 alin. (5) din Constituție, nu și lipsa de argumentare a expunerii de motive, instrument al fundamentării temeinice a reglementării. Ne întrebăm de ce Curtea a acceptat, fără să se chestioneze, ci avansând ca argument în sprijinul ideii că neconstituționalitatea unei legi nu este analizabilă din perspectiva argumentării finalității, realizată în expunerea de motive, că „nu de puține ori expunerea de motive, din cauza modificărilor aduse proiectului/ propunerii legislative în Parlament, nu mai reflectă prin conținutul său ceea ce prevede legea adoptată”. CCR nu a problematizat, sub aspectul fundamentării temeinice, cu privire la îndepărtarea unei legi de finalitatea sa inițială, pe care a acceptat-o ca pe un fapt, fără să mai activeze obligația inițiatorilor procesului legislativ prevăzută de art. 74 alin. (4) din Constituție și nici, în legătură cu cerințele de calitate a legii în statul de drept, aspect al siguranței juridice, prevederile Legii nr. 24/2000 ce impun fundamentarea temeinică a actelor normative.

În justificarea schimbării de optică, Curtea a ținut să clarifice relația dintre „caracterul incomplet al expunerii de motive” și „caracterul neclar/ imprecis/ imprevizibil al textului”, afirmând că între cele două nu există o relație de cauzalitate directă, „constatare valabilă și viceversa”: pe cale de consecință, „exigențele de calitate a legii și cele privind modul de redactare a expunerii de motive sunt două chestiuni diferite între care nu se poate stabili o relație causală”, fiind vorba strict de „o relație funcțională, în sensul că expunerea de motive poate ajuta la o mai bună înțelegere a dispozițiilor normative, mai ales a celor tehnice, care, prin natura lor, au un limbaj mai greu accesibil<sup>68</sup>”. Curtea a nuanțat, cum o făcuse și în Decizia nr. 139/2019, și a restrâns analiza la dispozițiile cu caracter tehnic, pentru a refuza plasarea în cadrul analizei neconstituționalității extrinseci datorate insuficienței argumentării din expunerea de motive lacunară, cu incidență în privința imperativului de fundamentare temeinică. Justificarea acestei re poziționări este realizată prin afirmarea diferenței de situație față de obiecția de neconstituționalitate soluționată cu un an înainte: „Nu este rolul Curții Constituționale să analizeze consistența acestei relații funcționale prin prisma modului de redactare a expunerii de motive. Cele stabilite prin Decizia nr. 139 din 13 martie 2019 constituie *mai degrabă o explicitare exhaustivă a încălcării cerințelor de calitate a legii verificate în acea cauză, cu indicarea faptului că nici măcar expunerea ei de motive nu a fost aptă să-i deslușească înțelesul, ceea ce a dus la concluzia că nicio metodă interpretativă nu a putut suplini lipsa de claritate/ precizie/ previzibilitate a normei (s.n.)*”. Or, în Decizia nr. 139/2019, Curtea făcuse mai mult decât atât, după cum am adus în atenție.

---

<sup>67</sup> Paragraful 37 din decizie.

<sup>68</sup> Paragraf 38 din decizie.



De astă dată CCR a redus exigențele de calitate a expunerii de motive la o simplă „metodă interpretativă” al cărei scop este să contribuie la „suplinirea” lipsei de claritate/precizie/previzibilitate a normei. *Per a contrario*, o expunere de motive suficient argumentată și o fundamentare temeinică sunt apte să „suplinească” deficiențele de calitate ale legii, cu atât mai mult cu cât, pentru a ne raporta la logica CCR, există distincție între expunere de motive și textul legii? Dacă o lege cuprinde dispoziții neclare, imprecise, imprevizibile, iar expunerea de motive și fundamentarea ei sunt argumentate și temeinice, pot ele acoperi viciul de neconstituționalitate al textului normelor? Considerăm că nu, tocmai pentru că acesta este distinct de instrumentele de motivare, așa cum a semnalat Curtea. Dacă însă o lege ar cuprinde norme clare, precise, previzibile, dar fundamentarea sa nu ar fi temeinică și expunerea sa de motive nu ar fi suficient argumentată, respectiva lege nu ar fi cu necesitate lipsită de arbitrarie la nivelul justificării producerii sale. Lipsa arbitrarului se analizează în termeni de obiectivitate și rezonabilitate, ceea ce înseamnă că atât motivele legii, cât și motivarea acesteia trebuie să nu depindă de voința subiectivă a legiuitorului, ci să fie obiective și rezonabile. Or, motivele și motivarea sunt atestate tocmai de expunerea de motive și celelalte instrumente de fundamentare temeinică.

Credem că expunerea de motive nu poate fi redusă la un instrument care cuprinde „opțiuni, dorințe sau intenții”, astfel cum afirmă Curtea. O expunere de motive nu așa ceva trebuie să cuprindă, ci elementele pe care CCR le accentuase în jurisprudența anterioară Deciziei nr. 238/2020. Sigur că nu se poate controla constituționalitatea expunerii de motive, distinct și de sine stătător față de lege, însă calitatea sa, suficiența sa argumentare, credem că trebuie să rămână un criteriu în cadrul controlului de neconstituționalitate extrinsecă a legilor, pentru a da efectivitate protecției siguranței juridice a persoanelor. De altfel, faptul că lipsa motivării și fundamentării actului normativ sunt cauze de neconstituționalitate extrinsecă fusese semnalat și în opinia concurentă la Decizia nr. 155/2020. Aceasta, cu trimitere inclusiv la deciziile nr. 710/2009, 682/2012, 139/2019, precum și la Decizia nr. 153/2010, a arătat, cu justețe, că „se poate deduce că regulile de tehnică legislativă referitoare la motivarea și fundamentarea actelor normative au devenit o normă de referință pentru controlul extrinsec al constituționalității legilor, cu precădere atunci când sunt avute în vedere domeniile de reglementare pronunțat tehnice și de strictă specialitate<sup>69</sup>”. Cu precădere, și nu exclusiv. Opinia concurentă a concluzionat că din lectura expunerii de motive a legii controlate reiese lipsa motivării și a fundamentării actului normativ, fiind astfel încălcat art. 1 alin. (5) din Constituție „prin prisma regulilor de legistică formală impuse de Legea nr. 24/2000<sup>70</sup>”.

Poziționarea foarte clară a CCR din Decizia nr. 238/2020 s-a menținut și cu ocazia Deciziei nr. 678/2020, în sensul în care insuficiența argumentativă a expunerii de motive a legii nu condiționează producerea sa validă. Curtea a apreciat că „nu are competența să exercite un control de constituționalitate asupra modului de redactare a expunerii de motive concepute de deputați, senatori sau Guvern”, pentru a conchide că „incidența

---

<sup>69</sup> Punct. 2.4 din opinia concurentă.

<sup>70</sup> Punct 1.3 din opinia concurentă.

dispozițiilor art. 1 alin. (3) și (5) din Constituție [...] nu poate fi reținută în situația dată<sup>71</sup>”. CCR a amintit că în Decizia nr. 238/2020 statuase că „un viciu de neconstituționalitate extrinsec al legii nu poate rezulta din chiar modul în care inițiatorul ei și-a motivat proiectul/propunerea legislativă, în condițiile în care rezultatul activității de legiferare este legea adoptată de Parlament [...] controlul de constituționalitate vizează legea, și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive a legii”.

Curtea a refuzat așadar încă o dată să problematizeze cu privire la relevanța constituțională a imperativului ca expunerea de motive a unei legi să fie argumentată suficient, precum și cu privire la fundamentele constituționale și legale ale acestuia, precizate în deciziile nr. 710/2009, 139/2019 și 153/2020. Aceste fundamente derivă tocmai din dreptul la siguranță juridică. În plus, deși autorii obiecției de neconstituționalitate formulară o critică în sensul insuficienței argumentării a expunerii de motive, CCR, reluând, *tale quale*, exprimarea din Decizia nr. 238/2020, a evitat o raportare concretă la cuprinsul expunerii de motive pusă în discuție, accentuând că obiectul controlului de constituționalitate este legea, „și nu opțiuni, dorințe sau intenții cuprinse în expunerea de motive a legii”. Curții nu i se solicitase să fie controlată constituționalitatea expunerii de motive, ci să stabilească dacă legea era constituțională câtă vreme expunerea sa de motive nu era argumentată suficient.

Dacă așadar începând cu 2009 Curtea s-a poziționat nuanțat cu privire la relevanța constituțională a deficiențelor unei expuneri de motive prin raportare la siguranța juridică, re poziționarea sa recentă, fără problematizare, reducerea conceptului de expunere de motive la „opțiuni, dorințe sau intenții” ale autorilor inițiativei legislative își poate dovedi efectul restrictiv asupra efectivității siguranței juridice și a protecției persoanelor împotriva arbitrarului.

### **B. Stabilirea cu caracter derogatoriu a datei alegerilor parlamentare prin lege organică și siguranța juridică: „previzibilitatea legii și securitatea raporturilor juridice” în materie electorală în Decizia nr. 678/2020**

În această parte a demersului nostru ne vom referi la raționamentul CCR privind non-intempestivitatea normării (predictibilitatea schimbării normative) în materie electorală, impusă de siguranța juridică a titularilor drepturilor electorale a căror valorificare, pentru a relua exprimarea Curții, trebuia să se facă în condiții optime, în contextul epidemiologic existent la acea dată. Curtea nu a circumscris noțiunea de „optim”. În opinia noastră, condițiile optime rezultă tocmai din respectarea siguranței juridice, garanție a efectivității drepturilor electorale.

Predictibilitatea schimbărilor normative este o cerință formală, de constituționalitate extrinsecă a legilor, subsumată siguranței juridice a persoanelor sub aspectul a ceea ce este numit „încredere legitimă”. Această încredere legitimă în activitatea de normare a statului (la care, în jurisprudența sa în materie electorală, Curtea se referă prin utilizarea sintagmei „stabilitate legislativă”) face că „orice schimbare imprevizibilă a cadrului juridic” să fie „contrară siguranței juridice, aspect al statului de drept, prevăzută în art. 23 alin. (1) din

---

<sup>71</sup> Paragraf 97 din Decizia nr. 678/2020.

Constituție”, așa încât „o normă intempestivă este o normă contrară libertății și siguranței persoanei. Continuitatea dreptului nu mai este astfel doar o cerință sistemică, ci o condiție a libertății și siguranței juridice a persoanelor, un drept fundamental al acestora, o limită formală a puterii normative<sup>72</sup>”.

Decizia nr. 678/2020 a avut ca obiect al controlului *a priori* prevederi ce urmăreau stabilirea datei alegerilor parlamentare de către Parlament, prin lege organică: „Prin derogare de la prevederile art. 6 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente, cu modificările și completările ulterioare, data alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților ce vor fi organizate ca urmare a expirării mandatului Parlamentului, aflat în curs de exercitare la data intrării în vigoare a prezentei legi, se stabilește prin lege organică, cu cel puțin 60 de zile înaintea datei alegerilor”. În obiecția de neconstituționalitate s-a susținut că „modificarea competenței autorităților publice în vederea stabilirii datei alegerilor parlamentare [...] realizată cu mai puțin de 6 luni înainte de alegerile la termen, încalcă exigențele art. 1 alin. (5) din Constituție, în dimensiunea sa referitoare la previzibilitatea legii și ce a securității raporturilor juridice”, precum și că „prin intervenția intempestivă și formalizarea excesivă a procedurii de stabilire a datei alegerilor se creează premisele încălcării altor dispoziții și garanții constituționale<sup>73</sup>”, intuindu-se că siguranța juridică a subiecților drepturilor electorale este o garanție a efectivității acestora.

### **B 1. Soluția stabilirii prin lege a datei alegerilor parlamentare nu încalcă „principiul securității juridice”, în opinia CCR**

Materia electorală este privilegiată în jurisprudența CCR privind stabilitatea legislativă pe care o impune siguranța juridică, Curtea accentuând constant, începând cu 2012, exigența de predictibilitate, imposibilitatea de modificare a legislației electorale cu mai puțin de un an înaintea alegerilor, prin preluarea aprecierilor cu caracter de recomandare ale Comisiei de la Veneția<sup>74</sup>. Nuanța inclusă în acestea a fost aplicată inclusiv în Decizia nr. 678/2020, pentru a se reține că „al doilea aspect al principiului securității juridice în materia electorală îl vizează reglementarea elementelor esențiale ale legii electorale, care trebuie să se bucure de o stabilitate sporită [...] Aceste elemente sunt identificate în mod expres (sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale, circumscriptiile și regulile de constituire a circumscriptiilor), ele fiind cele care dau consistență drepturilor electorale ale cetățeanului<sup>75</sup>”. Primul aspect al securității juridice în materie electorală

---

<sup>72</sup> D.C. Dănișor, *Limitele sferei dreptului rezultate din limitele mutabilității sistemului juridic*, în Revista de Drept Constituțional nr. 4/2016, p. 152. Se precizează că încrederea legitimă acoperă și oportunitatea activității administrative.

<sup>73</sup> Paragrafele 98 și, respectiv, 4 din decizie.

<sup>74</sup> Pentru abordarea exigenței stabilității legislative în materie electorală și a jurisprudenței constituționale relevante până în anul 2016, inclusiv a Deciziei nr. 51/2012, a se vedea E. M. Nica, *Drept electoral, op. cit.*, pp. 22-26.

<sup>75</sup> Paragraful 99 din decizie. Același exprimare se regăsește în para. 69 din Decizia nr. 150 din 12 martie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 215 din 17 martie 2020, prin care a fost reținută neconstituționalitatea extrinsecă a Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 26/2020 privind modificarea și

relevat de Curte prin citarea din Raportul explicativ al Codului bunelor practici în materie electorală este că „ceea ce este necesar a se evita nu este atât modificarea sistemelor de scrutin, care pot fi întotdeauna îmbunătățite, adaptate, ci modificarea lor frecventă sau cu mai puțin de un an înainte de momentul alegerilor<sup>76</sup>”. În respectivul act formularea paragrafului 64 este următoarea: „În practică, totuși, trebuie garantată nu atât stabilitatea principiilor fundamentale (este puțin probabilă contestarea lor în mod serios), cât stabilitatea unor reguli mai speciale ale dreptului electoral, în special (s.n.) cele care reglementează sistemul electoral propriu-zis, componența comisiilor electorale și constituirea teritorială a circumscripțiilor<sup>77</sup>”.

CCR nu s-a referit la non-intempestivitate, ci a ales terminologia de „stabilitate a normelor juridice în domeniul electoral”, pentru a reaminti că aceasta este „o expresie a principiului securității juridice, instituit, implicit, de art. 1 alin. (5) din Constituție” și a relua despre acesta cele reținute în ceea ce poate fi numită decizia fondatoare (nr. 51/2012), reiterate în Decizia nr. 240/2020: „exprimă în esență faptul că cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze, impunând ca legea să fie accesibilă și previzibilă<sup>78</sup>”. Curtea a reluat totodată și definiția conceptului de securitate juridică prin raportare la Decizia nr. 454/2018: „art. 1 alin. (5) din Constituție consacră securitatea juridică a persoanei, concept care se definește ca un complex de garanții de natură sau cu valențe constituționale inerente statului de drept, în considerarea cărora legiuitorul are obligația constituțională de a asigura atât o stabilitate firească dreptului, cât și valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale<sup>79</sup>”.

Pentru a aprecia asupra (ne)respectării non-intempestivității, pașii erau așadar: să se stabilească dacă data alegerilor este sau nu un element esențial al sistemului electoral, întrucât schimbarea organului competent să o stabilească pune în cauză certitudinea asupra acesteia și dacă schimbarea a intervenit cu respectarea termenului în care nu se pot aduce modificări elementelor esențiale ale sistemului electoral. Pentru a aprecia dacă stabilirea datei alegerilor prin lege, prin derogare de la dreptul comun, afectează sau nu un aspect

---

completarea unor acte normative în materia alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, precum și unele măsuri pentru buna organizare și desfășurare a alegerilor parlamentare anticipat, datorată afectării drepturilor electorale și regimului constituțional al Parlamentului, contrar art. 115 alin. (6) din Constituție. În Decizia nr. 678/2020 Curtea nu trimite însă la Decizia nr. 150/2020.

<sup>76</sup> Mai sintetică a fost exprimarea din para. 71 al Deciziei nr. 150/2020: „pentru a atrage incidența principiului securității juridice cele două aspecte pe care le comportă (frecvența cu care/momentul în care intervin modificările legislative, respectiv reglementarea să vizeze elemente esențiale ale legii electorale) trebuie îndeplinite cumulativ”. CCR a reținut (para. 77) că erau întrunite „ambele aspecte care atrag incidența principiului securității juridice”, constatând că prin adoptarea Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 26/2020 „legiuitorul nu a respectat obligația de a se abține de la modificarea cadrului normativ în materie electorală [...] modificând elemente esențiale privind exercitarea drepturilor electorale cu mai puțin de un an înainte alegerilor parlamentare la termen sau anticipate, legiuitorul a încălcat [...] art. 1 alin. (3) și (5) privind statul de drept, obligația respectării Constituției și principiul securității juridice”.

<sup>77</sup> [venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-rom](http://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-rom).

<sup>78</sup> Paragraf 101 al Deciziei nr. 678/2020.

<sup>79</sup> Paragraf 102 al deciziei.

esențial al reglementării electorale ce cade sub incidența siguranței juridice, CCR nu s-a referit la data alegerilor din perspectiva dreptului de a alege și a dreptului de a fi ales, deși invocase „valorificarea în condiții optime a drepturilor și libertăților fundamentale”, ci din perspectiva strict a „reconfigurării competențelor autorităților publice de a stabili data alegerilor”, pentru a reține că aceasta „nu este un aspect esențial al legii electorale care să intre sub incidența principiului securității juridice<sup>80</sup>”. Curtea a reamintit cele statuate în Decizia nr. 240/2020: „Parlamentul poate reține competența de a stabili data alegerilor locale în condițiile prelungirii mandatelor autorităților administrației publice locale, în măsura în care derogă de la prevederile art. 10 alin. (1) din Legea nr. 115/2015”, adăugând că din punct de vedere constituțional sunt posibile atât soluția legislativă în vigoare, care dă Guvernului competența de a stabili data alegerilor, cât și cea care dă Parlamentului, prin lege derogatorie, această competență<sup>81</sup>.

CCR a privilegiat raportarea la competențele autorităților în detrimentul raportării directe la siguranța juridică și, corelativ, la protecția efectivă a dreptului de a alege și a dreptului de a fi ales, principiu structurant în materie electorală, ce subordonează competența autorităților de a stabili data alegerilor față de finalitatea acestei protecții. Curtea a pus accent pe mijloace, nu pe scop, pornind de la mijloace către scop, iar nu invers, cum credem că ar fi trebuit (mai ales câtă vreme viziunea centrată pe finalitate pare să nu-i fie străină) și a adăugat: „modificarea autorității competente să stabilească data alegerilor nu impietează cu nimic asupra securității juridice a cetățeanului, din contră, este menită să asigure o valorificare în condiții optime a drepturilor electorale ținând seama de situația epidemiologică existentă<sup>82</sup>”. CCR nu a demonstrat neafectarea securității juridice a persoanelor, ci doar a răsturnat perspectiva, afirmând că scopul soluției legislative controlate este tocmai contrariul, în contextul situației epidemiologice, neprecizând ce înseamnă condiții optime ale valorificării drepturilor electorale.

Credem că CCR trebuia să arate de ce stabilirea datei alegerilor parlamentare prin lege derogatorie este „menită să asigure o valorificare în condiții optime a drepturilor electorale ținând seama de situația epidemiologică existentă”, ceea ce ar fi presupus să precizeze ce înseamnă condiții optime și să verifice dacă alegerea acestui mijloc era susținută de adecvarea sa *a priori* pentru atingerea scopului urmărit. Aceasta ar fi presupus să fi stabilit dacă posibila modificare a datei alegerilor, efect al soluției legislative, ar fi pus în cauză exercițiul dreptului de a fi ales sub aspectul efectivității prin incertitudinea cu privire la data alegerilor, lăsată la aprecierea legiuitorului. Incertitudinea merita analizată din unghiul cerințelor siguranței juridice, al încrederii legitime în adoptarea și aplicarea normelor, garanție a drepturilor electorale. Curtea trebuia deci să pornească analiza valorificării în condiții optime a drepturilor electorale în contextul epidemiologic de la finalitate către mijloace (în cauză mijlocul fiind soluția legislativă a stabilirii datei alegerilor prin lege) și să verifice nu doar dacă acest mijloc este apt *a priori* să satisfacă scopul urmărit, ci și, mai apoi,

---

<sup>80</sup> Paragraf 103 al deciziei.

<sup>81</sup> Paragraf 127 din Decizia nr. 240/2020, reluat în para. 144 din Decizia nr. 678/2020.

<sup>82</sup> Paragraf 104 al deciziei.

dacă este un mijloc strict adecvat satisfacerii finalității urmărite, viziune de altfel tipică în materia reglementării în materie de drepturi și libertăți, impusă de art. 53 din Constituție. O atare problematizare a lipsit. Ea ar fi presupus ca prin raportare la finalitatea valorificării în condiții optime a drepturilor electorale în contextul epidemiologic, Curtea să fi apreciat dacă Parlamentul avea la dispoziție și alte mijloace nu doar apte să satisfacă acest scop, ci mai adecvate acestuia decât modificarea prin lege a autorității competente să stabilească data alegerilor.

Dacă aceste mijloace ar fi fost individualizate, ar fi trebuit să se facă raportare la momentul când acestea ar fi putut fi instituite, pentru a fi asigurată respectarea siguranței juridice sub aspectul predictibilității; momentul ar fi trebuit să preceadă data alegerilor cu mai mult de un an. Și acest gen de problematizare a lipsit. În schimb, CCR deja reținuse că „o asemenea opțiune a legiuitorului vizează un aspect ce ține de repartizarea de competențe între autoritățile publice, astfel că nici alegătorul nu este dezorientat de o atare schimbare de competență și nici opțiunea sa politică în cadrul procesului electoral sau rezultatul alegerilor nu este influențat/ă sau deturnat/ă”<sup>83</sup>. Din nou, Curtea a afirmat fără să analizeze și s-a referit strict la alegător, nu și la persoana eligibilă și nici la incertitudinea pe care o instituie necunoașterea datei alegerilor, ci direct la rezultat: „rezultatul alegerilor nu este influențat/ă sau deturnat/ă”. Or, imposibilitatea modificărilor intempestive ale elementelor esențiale ale sistemului electoral nu are ca unic scop să împiedice, preventiv, influențarea rezultatului alegerilor sau deturnarea lor, ci are ca finalitate și exercițiul drepturilor electorale fundamentale fără incertitudini. Până a ajunge la rezultatul alegerilor, trebuie ca drepturile electorale fundamentale să poată fi valorificate în condiții optime, pentru a relua terminologia Curții, când, în opinia noastră, „optime” înseamnă ca aceste drepturi să fie exercitate în condiții ce impun posibilitatea cunoașterii cu certitudine, și cu o durată de timp rezonabilă înainte, a etapelor perioadei electorale, a procedurilor incidente și a duratei acestora care depind de cunoașterea certă a datei alegerilor, în funcție de care se stabilesc aceste etape. Din această perspectivă, posibilitatea pentru Parlament de a stabili prin lege data alegerilor poate crea incertitudine, de natură să afecteze exercițiul dreptului de a fi ales, cu atât mai mult cu cât Hotărârea de Guvern nr. 744/2020 privind stabilirea datei alegerilor era deja în vigoare la data pronunțării deciziei Curții, aspect neavut în vedere de manieră constantă de către CCR în exercitarea controlului, ce-i drept, abstract, al legii.

Problema nu a fost așadar pusă din perspectiva subiecților de drepturi, ci din perspectiva celor ce sunt mijloace, și anume autoritățile statului. Felul în care a tranșat problema dă seama de o conceptualizare precară, mai ales comparativ cu dezvoltările despre importanța drepturilor electorale fundamentale realizate, de pildă, în Decizia nr. 150/2020. Mai mult, Comisia de la Veneția, când se referă la elementele esențiale ale legii electorale, folosește sintagma „în special”, ceea ce înseamnă, așa cum am arătat și cu altă ocazie<sup>84</sup>, că enumerarea elementelor esențiale ale domeniului electoral, imposibil de modificat cu prea puțin

---

<sup>83</sup> Paragraf 103 al deciziei.

<sup>84</sup> E.M. Nica, *Drept electoral*, op. cit., p. 26.

timp înainte de alegeri, este exemplificativă, nu limitativă, și că deci și alte elemente pot fi considerate esențiale. De ce nu și autoritatea competentă să stabilească data alegerilor, precum și procedura la capătul căreia se stabilește această dată nu s-a problematizat cu ocazia Deciziei nr. 678/2020.

Dacă CCR a avut în vedere că scopul legii era să amâne data alegerilor pentru a eficientiza măsurile de protecție împotriva riscului de infectare în context pandemic [speculație susținută de felul în care a interpretat art. 63 alin. (2) din Constituție], atunci analiza trebuia să fie făcută pe tărâmul exigențelor impuse de concilierea drepturilor (protecția dreptului la sănătate în contextul epidemiologic și, respectiv, exercițiul drepturilor electorale fundamentale), ceea ce nu s-a întâmplat. Concilierea exercițiului drepturilor electorale cu dreptul la protecția sănătății ar fi presupus o punere în balanță, un control de proporționalitate tipic celui instituit de art. 53 din Constituție, pe care Curtea nu l-a antamat. Siguranța juridică, sub aspectul interdicției impredictibilității normării, nu a fost suficient activată ca garanție a exercitării drepturilor electorale, câtă vreme Curtea a tranșat problema astfel: „Din punctul de vedere al securității juridice, *singura (s.n.)* exigență *care se impune în privința organului competent să stabilească data alegerilor (s.n.)* este să nu se ajungă la situația în care două autorități publice să dispună și să își exercite concomitent competența de a stabili data alegerilor parlamentare, pentru că o atare situație ar aduce confuzie în privința exercitării drepturilor electorale ale cetățeanului și ar crea un blocaj instituțional<sup>85</sup>”. Ne exprimăm regretul că nu s-a analizat dacă procedura de stabilire a datei alegerilor este sau nu un element esențial al materiei electorale, câtă vreme de stabilirea certă a acestei date depind procedurile și etapele exercitării dreptului de a candida, precum și regretul că nu au fost precizate criterii clare și certe care să sprijine predictibilitatea, mai ales având în vedere că hotărârea de Guvern stabilind data alegerilor exista deja la data pronunțării deciziei CCR, ceea ce a schimbat considerabil realitatea exercitării dreptului de a candida.

Dacă se reține că stabilirea datei alegerilor este un aspect esențial al materiei electorale, atunci, referitor la a doua cerință pe care o impune predictibilitatea modificărilor în materie electorală –momentul în care intervin, raportat la data desfășurării alegerilor –, Curtea ar fi trebuit să verifice dacă acest moment respectă termenul de un an înainte de alegeri. Referitor la acest aspect, CCR a reținut următoarele: „atât concepția legii analizate, cât și momentul adoptării ei [27 iulie 2020] reprezintă o expresie a principiului securității juridice, pentru că indică din timp organului administrativ care are competența delegată de stabilire a datei alegerilor în temeiul art. 6 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 – și anume Guvernului – faptul că data alegerilor ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016 va fi stabilită de prin lege organică. Nu se ajunge la situația în care ambele autorități publice să stabilească în mod concurent data alegerilor, organul administrativ cunoscând, astfel, din timp că i-a fost retrasă această competență. Totuși, având în vedere succesiunea derulării procedurilor constituționale [termen de depunere a legii pentru exercitarea dreptului la sesizare a Curții Constituționale/ termen de promulgare și sesizarea

---

<sup>85</sup> Paragraf 105 al deciziei.

la limita termenului a Curții Constituționale/ procedura în fața Curții Constituționale etc.], dacă intrarea în vigoare a legii analizate nu s-a produs cu un interval de timp suficient înainte de momentul la care Guvernul este ținut potrivit legii-cadru să emită hotărârea de stabilire a datei alegerilor, această hotărâre emisă fiind își încetează de drept efectele de la momentul intrării în vigoare legii care îi retrage, temporar [în privința alegerilor organizate ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016], competența de a stabili data alegerilor. Prin urmare, **Hotărârea Guvernului nr. 744/2020** privind stabilirea datei alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților din anul 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 816 din 4 septembrie 2020, deși emisă cu respectarea legii în vigoare la data respectivă [art. 6 alin. (2) din Legea nr. 208/2015], **își încetează de drept efectele în urma intrării în vigoare a legii criticate** (sublinierile îi aparțin Curții, *n.a.*)<sup>86</sup>.

CCR a admis posibilitatea ca intrarea în vigoare a legii să se întâmple cu prea puțin timp înainte de data alegerilor, dar, câtă vreme nu calificase stabilirea datei alegerilor ca element esențial al sistemului electoral, atunci stabilitatea legislativă era, în opinia sa, respectată. Curtea a omis să ia în calcul consecințele pe care posibila amânare a datei alegerilor, ca urmare a soluției legislative controlate, le-ar fi avut asupra efectelor pe care deja le produsese stabilirea datei alegerilor prin hotărâre de Guvern asupra exercitării dreptului de a fi ales, prin depunerea candidaturilor, câtă vreme Guvernul adoptase și Hotărârea nr. 745/2020 pentru aprobarea calendarului acțiunilor din cuprinsul perioadei electorale și, potrivit acestui calendar, anumiți cetățeni deja începuseră să deruleze etapele necesare exercitării dreptului de a fi ales. Aceste aspecte au fost semnalate, de altfel, și în cererea de reexaminare a Președintelui, adresată Parlamentului după pronunțarea deciziei CCR<sup>87</sup>.

Aprecierile Curții nu au fost centrate pe exigența protecției drepturilor, în speță a drepturilor electorale și în special a dreptului de a fi ales, față de care siguranța juridică este un drept-garanție. Referirea la încetarea de drept a efectelor hotărârii Guvernului de stabilire a datei alegerilor a fost menționată fără problematizare privind efectele deja produse asupra exercitării dreptului de a candida, situație aflată în curs de desfășurare. Fără această exercitare nu poate fi efectivă exercitarea dreptului de a fi ales, ceea ce condiționează, corelativ, și efectivitatea dreptului de a alege. Or, orice afectare a dreptului de a candida trebuie raportată inclusiv la exigențele instituite de art. 53 privind restrângerea exercițiului dreptului de a fi ales, imperativ care a fost trecut cu vederea atât în obiecția de neconstituționalitate, cât și, în mod corespunzător limitelor sesizării, de către CCR. Aceasta nu s-a raportat nici la încrederea legitimă în continuitatea acțiunilor statului, garanție, în speță, a drepturilor electorale. Cu atât mai justificată era încrederea legitimă în menținerea soluției de stabilire a datei alegerilor prin hotărâre de Guvern, conform legii în vigoare, cu cât, așa cum CCR însăși a pus în vedere, cu excepția alegerilor din 1996 și 2000, celelalte alegeri parlamentare au fost organizate în interiorul mandatului Parlamentului de 4 ani<sup>88</sup>, la data stabilită prin hotărâre a Guvernului. Din această perspectivă, Curtea nu s-a referit la

---

<sup>86</sup> Paragraf 106 din decizie.

<sup>87</sup> [cdep.ro/proiecte/2020/400/50/0/REEX\\_450.pdf](https://cdep.ro/proiecte/2020/400/50/0/REEX_450.pdf), p. 2.

<sup>88</sup> Paragraf 135 din decizie.



riscul de impredictibilitate generat de derogarea, prin lege, de la regula privind stabilirea datei alegerilor, intervenită cu puțin timp înainte de data deja stabilită a alegerilor, ce antrenase deja efecte în planul exercitării dreptului de a fi ales<sup>89</sup>.

În practică, intrarea în vigoare a legii controlate ar fi avut ca efect o schimbare a jocului, mai mult decât a uneia dintre regulile sale, în timpul jocului deja început – într-adevăr, după data adoptării legii, dar – înainte de intrarea ei în vigoare. Curtea a evitat să aibă în vedere acest aspect, precizând, dimpotrivă, că „*atât concepția legii analizate, cât și momentul adoptării ei [27 iulie 2020] reprezintă o expresie a principiului securității juridice, pentru că indică din timp organului administrativ care are competența delegată de stabilire a datei alegerilor în temeiul art. 6 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 – și anume Guvernului – faptul că data alegerilor ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016 va fi stabilită de prin lege organică (s.n.)*”. Momentul în care intervenea derogarea de la regula legală în vigoare era plasat într-o perioadă cu mai puțin de 6 luni înainte de data la care expira mandatul Parlamentului ales. Perioada s-a dovedit cu atât mai scurtă cu cât, de la data adoptării legii până la data eventualei intrări în vigoare ale sale, se puteau declanșa – și s-au declanșat – mecanismele justiției constituționale a căror durată se poate dovedi ea însăși problematică sub aspectul efectelor asupra drepturilor electorale fundamentale, dat fiind specificul materiei electorale, al etapelor și procedurilor procesului electoral. Prelungirea duratei dintre data adoptării legii controlate și data intrării sale în vigoare (ce nu s-a produs, cererea de reexaminare a Președintelui nefiind încă dezbătută<sup>90</sup>), inclusiv prin durata procesului constituțional devine riscantă pentru siguranța juridică a titularilor drepturilor electorale. Paradoxul în această situație este că un mecanism de protecție a drepturilor și siguranței juridice tipic justiției constituționale se poate transforma, într-un anumit context, într-un lanus: prin efectele unei decizii de constituționalitate a unei legi în cadrul controlului *a priori*, depășite de curgerea timpului și în contextul adoptării, anterior pronunțării deciziei, a hotărârilor de Guvern privind stabilirea datei alegerilor și, respectiv, aprobarea calendarului acțiunilor din cuprinsul perioadei electorale, se poate ajunge, faptic, la imposibilitatea de prevenire a periclitării încrederii legitime a subiecților în activitatea de producere a normelor și de aplicare a lor, deși controlul de constituționalitate *a priori* are caracter preventiv, manifestat inclusiv când norma de referință este siguranța juridică a persoanelor.

Curtea a părut conștientă de acest aspect, câtă vreme a reținut că „având în vedere succesiunea derulării procedurilor constituționale [termen de depunere a legii pentru

---

<sup>89</sup> Considerată, la p. 3 din cererea de reexaminare a Președintelui, ca fiind „de natură să bulverseze procesul electoral aflat în curs de derulare”.

<sup>90</sup> Cererea a fost înaintată Senatului la 23 octombrie 2010. La 10 noiembrie 2020, Comisia juridică, de numiri, disciplină, imunități și validări a Senatului a adoptat raportul asupra legii ca urmare a cererii de reexaminare, în care a propus respingerea, cf. [senat.ro/legis/PDF/2020/20L464CX.pdf](http://senat.ro/legis/PDF/2020/20L464CX.pdf). Votul Senatului, ce este obligat să respecte art. 77 alin. (2) din Constituție și deci să dezbate cererea de reexaminare, încă nu s-a produs. Parlamentul, cu respectarea principiului bicameralismului, ce presupune ca și Camera Deputaților să dezbate cererea de reexaminare, ar fi trebuit să se fi pronunțat asupra cererii de reexaminare. Spre deosebire de Regulamentul Camerei Deputaților (art. 138), Regulamentul Senatului nu prevede un termen, în art. 151, pentru executarea obligației de reexaminare a legii.

exercitarea dreptului la sesizare a Curții Constituționale/ termen de promulgare și sesizarea la limita termenului a Curții Constituționale/ procedura în fața Curții Constituționale etc.], dacă intrarea în vigoare a legii analizate nu s-a produs *cu un interval de timp suficient înainte de momentul la care Guvernul este ținut potrivit legii-cadru să emită hotărârea de stabilire a datei alegerilor, această hotărâre emisă fiind își încetează de drept efectele de la momentul intrării în vigoare legii care îi retrage (s.n.)*". Pe de altă parte, cert este că CCR nu s-a referit, nici măcar pe calea unor aprecieri cu caracter de *obiter dictum*, la consecințele încetării de drept a efectelor hotărârii de Guvern de stabilire a datei alegerilor de la momentul intrării în vigoare a legii controlate asupra drepturilor cetățenilor deja implicați în proceduri electorale.

O analiză pe de-a-ntregul a acestei situații complexe ar necesita aprofundarea considerentelor privind interpretarea art. 63 din Constituție, cu care opinia separată la decizie nu a fost de acord. Vom încerca să o facem într-un demers viitor, prin comparație cu cele reținute de către Curte în Decizia nr. 240/2020 referitor la posibilitatea prelungirii mandatelor autorităților administrației publice locale alese în relație cu considerente principiale legate de periodicitatea alegerilor, corelată cu dreptul de a alege și de a fi ales și siguranța juridică a titularilor acestora. Despre interpretarea art. 63 din Constituție realizată în Decizia nr. 678/2020 ne vom rezuma să punctăm considerentele CCR într-o subsecțiune separată. Aici și acum ne întrebăm ce s-ar fi întâmplat cu siguranța juridică a cetățenilor care începuseră exercitarea dreptului de a fi ales, dacă legea ar fi fost promulgată în termenul prevăzut de art. 77 alin. (3) din Constituție?

Afirmând că legea controlată „indică din timp [...] faptul că data alegerilor ca urmare a încetării mandatului Parlamentului ales în anul 2016 va fi stabilită de prin lege organică”, CCR nu s-a raportat așadar la termenul de un an înainte de alegeri cu privire la modificarea procedurii de stabilire a datei alegerilor, câtă vreme nu a stabilit că ar un element esențial al sistemului electoral. Poate că „din timp” ar fi însemnat adoptarea legii cu ceva vreme înainte de iulie 2020. Ce-i drept, Curtea nu este responsabilă pentru aspectul pe care l-a semnalat – „succesiunea derulării procedurilor constituționale [termen de depunere a legii pentru exercitarea dreptului la sesizare a Curții Constituționale/ termen de promulgare și sesizarea la limita termenului a Curții Constituționale/ procedura în fața Curții Constituționale etc.]”. Accentuăm însă o dată în plus că *in concreto*, durata procesului constituțional însăși se poate dovedi problematică în acest context, chiar dacă obiectul controlului s-a rezumat strict la constituționalitatea, *in abstracto*, a soluției derogării prin lege de la regimul general privind stabilirea datei alegerilor parlamentare<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Despre durata procesului constituțional ca risc la adresa siguranței juridice, semnalăm că Decizia nr. 60 din 2020, referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ, pronunțată pe 12 februarie 2020, a fost publicată pe 8 mai 2020, sesizarea fiind făcută pe 28 august 2019. Motivul amânării pronunțării precizat de CCR a fost completarea documentării, pentru a solicita de la Guvern informații suplimentare legate de conținutul expunerii de motive ce însoțea actul normativ criticat. Conform art. 57 din Legea nr. 47/1992, „amânarea pronunțării nu va depăși, de regulă, 30 de zile”. Art. 58 alin. (3) din lege prevede: „În situația în care un judecător cere să se întrerupă deliberarea pentru o mai bună studiere a problemelor ce formează obiectul dezbaterii și președintele Curții

**B 2. Decizia de a organiza alegerile după expirarea mandatului Parlamentului: „decizie politică exclusivă a Parlamentului legată de evoluția situației epidemiologice din țară ce justifică derogarea de la cadrul normativ firesc al asigurării periodicității alegerilor”**

Din felul în care a interpretat art. 63 alin. (2) din Constituție<sup>92</sup>, conform căruia „alegerile pentru Camera Deputaților și pentru Senat se desfășoară în cel mult 3 luni de la expirarea mandatului sau de la dizolvarea Parlamentului”, CCR pare să fi avut în vedere că scopul legii controlate care permitea „împingerea” datei alegerilor la un moment ulterior era eficientizarea măsurilor de protecție împotriva riscului de infectare în context pandemic, care să permită exercitarea drepturilor electorale fără riscuri sanitare. Curtea a apreciat că este „decizia politică (a Parlamentului, *n.a.*) de a organiza alegerile după expirarea mandatului, în funcție de evoluția situației epidemiologice din țară”, adăugând că „asumarea acestei decizii” presupune „obligația constituțională (a Parlamentului, *n.a.*) de a reține, în mod temporar, competența acordată Guvernului (de a stabili data alegerilor, *n.a.*)” în ipoteza în care „Parlamentul apreciază că există incertitudini cu privire la organizarea alegerilor” în termenul mandatului său de 4 ani<sup>93</sup>. CCR nu a cercetat cauza incertitudinii, nici de ce situația epidemiologică ar genera o asemenea incertitudine, nici de ce aceasta din urmă ar impune soluția legislativă controlată, accentuând că „motive cu caracter obiectiv pot determina stabilirea unor abateri de la regula organizării alegerilor în interiorul mandatului Camerelor [alegerile la termen], ipoteză în care nu se pot folosi aceleași instrumente juridice de natură tehnică precum cele aplicabile situației regulă. Dacă trebuie luată decizia politică de organizare a alegerilor în afara duratei mandatului Camerelor, aceasta nu poate fi asumată printr-un act administrativ, ci printr-o lege, înțeleasă ca act politico-juridic al Parlamentului, pentru că numai acesta are legitimitatea constituțională să ia decizii ce privesc chiar fundamentele democrației constituționale [durata mandatului Camerelor sau caracterul periodic al alegerilor]<sup>94</sup>”.

Curtea a invocat caracterul politic al deciziei Parlamentului de a organiza alegerile după expirarea mandatului, motivele obiective ce pot determina stabilirea unor abateri de la regula organizării alegerilor la termen, asumarea acestei decizii de către Parlament, care poate lua decizii ce privesc caracterul periodic al alegerilor. Însă atunci când o decizie politică se concretizează într-o lege, act normativ, aceasta trebuie să respecte exigențele constituționale incidente, ceea ce, în speță, ar fi însemnat problematizarea pe tărâmul concilierii drepturilor, cu atât mai mult cu cât periodicitatea alegerilor, căreia Curtea îi recunoaște calitatea de fundament al democrației constituționale, nu este altceva decât o garanție a efectivității exercitării drepturilor electorale fundamentale, concretizări ale principiului

---

Constituționale sau cel puțin o treime din numărul judecătorilor Plenului consideră cererea justificată, se va amâna pronunțarea pentru o altă dată, ținându-se seama de urgența cauzei”. Conform art. 60 alin. (1), „deciziile, hotărârile și avizele se redactează în scris de către magistratul-asistent care a participat la dezbateri, sub îndrumarea judecătorului-raportor. Termenul de redactare este de cel mult 30 zile de la pronunțare”. Dacă a fost sau nu rezonabilă durata procesului constituțional în cazul acestei decizii poate fi un subiect de reflecție.

<sup>92</sup> Paragrafele 133-147 din decizie.

<sup>93</sup> Paragraf 141 din decizie.

<sup>94</sup> *Idem*.

libertății de participare, structurant pentru democrația constituțională. Curtea nu a realizat un asemenea raționament și nu a verificat dacă motivele obiective constând în situația epidemiologică se înscriu printre cauzele pentru care poate fi afectat exercițiul drepturilor electorale fundamentale, ci a consacrat libertatea Parlamentului de a lua decizii politice ce privesc fundamentele democrației constituționale, printre care și periodicitatea alegerilor, libertate pe care a numit-o chiar legitimitate constituțională. Pentru a ajunge la aceste concluzii, în opinia noastră chestionabile, Curtea stabilise că achiesează la „interpretarea textualistă” a art. 63 din Constituție ce permite excepția de la regula stabilirii datei alegerilor parlamentare la termen, adică în interiorul duratei de 4 ani a mandatului Parlamentului, excepție ce merge în sensul posibilității de organizare a alegerilor peste termen, adică în termenul de 3 luni de la expirarea mandatului Parlamentului sau de la expirarea prelungii de drept a mandatului (primele două alineate ale art. 63)<sup>95</sup>.

Îndepărtarea de la imperativul ca grila analizei competenței de stabilire a datei alegerilor cu respectarea periodicității acestora să aibă în vedere finalitatea efectivității exercitării drepturilor electorale fundamentale, ceea ce presupune respectarea siguranței juridice a titularilor lor este manifestă și atunci când Curtea a reținut că „**nimic nu împiedică Parlamentul să deroge de la reglementarea de drept comun referitoare la autoritatea competentă să stabilească data alegerilor parlamentare** (sublinierea îi aparține Curții, *n.a.*)”<sup>96</sup>. Curtea a adăugat, prin trimitere la Decizia nr. 240/2020 și insistând asupra „deciziei politice” a Parlamentului, că acesta „este singura autoritate publică în măsură să stabilească dacă se impune o derogare de la cadrul normativ firesc al asigurării periodicității alegerilor” și că el „are deplina competență de a stabili data alegerilor printr-o lege ordinară sau organică, după caz, în funcție de decizia politică de a organiza alegeri în interiorul mandatului Camerelor sau în termenul de 3 luni consecutiv expirării acestuia. În lipsa unei legi de stabilire a datei alegerilor parlamentare, acestea pot avea loc doar în interiorul duratei mandatului de 4 ani al Camerelor, alegerile organizându-se la termen, pe când, în condițiile unei asemenea legi, se pot organiza alegeri parlamentare atât la termen, cât și peste termen, **decizia politică în acest sens aparținând în exclusivitate Parlamentului** (sublinierea îi aparține Curții, *n.a.*)”<sup>97</sup>. Curtea interpretează periodicitatea alegerilor în raport de interpretarea pe carte o dată art. 63 din Constituție: „mandatul Parlamentului este de principiu de 4 ani [art. 63 alin. (1) teza întâi din Constituție], dar, prin aplicarea art. 63 alin. (2) și (3) din Constituție, acesta se prelungește și poate ajunge la cel mult 4 ani 3 luni și 20 de zile”<sup>98</sup>, pentru a extrage din art. 63 din legea supremă fundamentul posibilității de derogare de la „cadrul normativ firesc” al periodicității alegerilor.

Se pare că în viziunea CCR art. 63 din Constituție permite reglementarea de către Parlament cu privire la autoritatea competentă să stabilească data alegerilor derogatoriu de la dreptul comun și a cărei consecință să poată fi stabilirea datei alegerilor peste termen, reglementare care să fie motivată de aprecierea Parlamentului „că există incertitudini cu

---

<sup>95</sup> Paragraful 136 din decizie.

<sup>96</sup> Paragraful 145 din decizie.

<sup>97</sup> Paragrafele 146 și, respectiv, 147 din decizie.

<sup>98</sup> Paragraf 138 din decizie.

privire la organizarea alegerilor în cadrul termenului de 4 ani al mandatului”. Trebuie reamintit că CCR refuzase să analizeze dacă din expunerea de motive a legii rezulta o motivare suficientă a legii, considerând că expunerea de motive (exact instrumentul din care să rezulte motivul și motivarea alegerii soluției obiect al legii reglementate) exprimă intenții și dorințe. Cu alte cuvinte, art. 63 din Constituție, coroborat cu libertatea de apreciere a Parlamentului referitoare la posibilitatea organizării alegerilor parlamentare fie în cadrul termenului de 4 ani al mandatului, „regula în ce privește desfășurarea procedurii de alegere periodică a Camerelor<sup>99</sup>”, fie în afara lui, libertate de apreciere ce constituie o decizie politică a Parlamentului suveran pe care Curtea nu o cenzurează, are drept consecință imposibilitatea verificării nu atât a caracterului obiectiv al motivului care ar face imposibilă organizarea alegerilor la termen, cât a caracterului obiectiv, rezonabil și temeinic al motivării soluției legislative. Acestea este, pe lângă caracterul obiectiv și rezonabil al motivului, o exigență a prohibirii arbitrarului, pe care o reclamă siguranța juridică a subiecților de drepturi, în accepțiunea la care Curtea de altfel a aderat în considerente de principiu. CCR nu aplică de astă dată acest gen de raționament. Starea de incertitudine cu privire la organizarea alegerilor ajunge, paradoxal, să justifice o soluție legislativă ea însăși generatoare de incertitudine, calificată drept decizie politică a Parlamentului și chiar obligație constituțională a acestuia de a retrage, temporar, prin lege derogatorie, competența Guvernului de a stabili data alegerilor, precum și soluție posibilă constituțional. CCR nu argumentează de ce starea de incertitudine legată de situația epidemiologică justifică prin ea însăși o atare obligație constituțională a Parlamentului și asumarea unei eventuale amânări a alegerilor.

Se pare deci că situația epidemiologică din țară, generatoare de incertitudine cu privire la organizarea alegerilor parlamentare, se înscrie în categoria „motive obiective” despre care CCR a refuzat să problematizeze din perspectiva drepturilor electorale și a siguranței juridice, ceea ce ar fi presupus, o repetăm, ca verificarea caracterului obiectiv al motivului soluției legislative controlate să se fi realizat în legătură cu verificarea caracterului necesar într-o societate democratică al măsurii legislative, precum și cu verificarea caracterului proporțional al acesteia din urmă cu situația care a determinat-o (adică motivul legii, obiectul legii și scopul legii). Aceasta întrucât interpretarea sistemică a Constituției impune ca art. 63 din Constituție să respecte cerințele, și ele sistемice, oricărei măsuri de afectare a exercițiului drepturilor. Plasarea analizei în această logică, și nu în aceea a insistenței asupra deciziei politice exclusive a Parlamentului de a deroga de la dreptul comun și de a stabili data alegerilor inclusiv după expirarea duratei mandatului său aflat în curs, ar fi dat consistență argumentării.

Plasarea analizei în perspectiva instituțională, în detrimentul celei centrate pe subiecții de drepturi a fost continuată și cu ocazia considerentelor în care CCR a analizat respectarea caracterului neimperativ al mandatului, instituit de art. 69 alin. (2) din Constituție, de către obligația adoptării legii de stabilire a datei alegerilor parlamentare. Aprecierile din aceste considerente au relevanță și din unghiul siguranței juridice, putând fi considerate ca având

---

<sup>99</sup> Conform para. 140 din decizie.

caracter de principiu în privința riscului de pasivitate a legiuitorului, de omisiune de a reglementa (în speță, de a stabili data alegerilor), interzisă de siguranța juridică, atunci când fără reglementarea în cauză nu s-ar oferi efectivitate drepturilor și libertăților (în speță celor electorale). Ne vom referi așadar în continuare la aceste considerente din Decizia nr. 678/2020.

### **C. Riscul de pasivitate a legiuitorului: omisiunea de a reglementa este interzisă de principiul legalității, de caracterul democratic al statului de drept și de loialitatea constituțională**

Accentuăm de la bun început că în Decizia nr. 678/2020 CCR nu a pus în relație, de manieră expresă, chestiunea unei eventuale omisiuni a Parlamentului de a reglementa data alegerilor parlamentare cu siguranța juridică a persoanelor, nici în general, nici prin raportare particularizată la dreptul de a alege și de a fi ales. În răspuns la „temerile autorilor obiecției de neconstituționalitate în sensul că Parlamentul ar putea să nu adopte legea privind stabilirea datei alegerilor parlamentare într-un timp util”, Curtea a reținut că „nu se justifică, pentru că orice autoritate publică [Parlament/ Guvern] trebuie să acționeze potrivit Constituției și cu respectarea normelor de loialitate constituțională [...] o normă juridică nu poate fi neconstituțională numai pentru faptul că ar exista posibilitatea ca o autoritate publică desemnată prin aceasta să nu adopte un act sau să acționeze împotriva Constituției” și că „faptul că procedura de adoptare a unei legi este mai anevoioasă decât a unei hotărâri a Guvernului nu este un aspect de constituționalitate, ci unul factual [...] un asemenea argument, corelat cu art. 1 alin. (5) din Constituție, nu poate fi susținut, rigiditatea/ lentoarea inerentă a procedurii parlamentare neputând duce în sine la încălcarea textului constituțional anterefert<sup>100</sup>”. Curtea a concluzionat că nu este încălcat art. 1 alin. (5) din legea supremă sub aspectul obligației de respectare a Constituției și a legilor.

Referitor la riscul unei omisiuni legislative constând în neadoptarea unei legi la adoptarea căreia Parlamentul s-a obligat prin lege, CCR a decis, cu valoare de principiu, că o asemenea pasivitate este interzisă, însă nu de siguranța juridică a persoanelor (garanție, în speță, a drepturilor electorale fundamentale), ci de principiul legalității [art. 1 alin. (5) din Constituție], ce instituie obligația respectării Constituției, coroborat cu loialitatea constituțională. Referirea se face și de această dată la aspecte instituționale, și nu la principiile și drepturile a căror protecție este finalitatea ce justifică o anumită concepere constituțională a separației puterilor în stat. Curtea a reiterat aceste aprecieri și în răspuns la susținerea că în situația stabilirii unei date a alegerilor parlamentare cu depășirea termenului prevăzut de art. 63 din Constituție se ajunge și la încălcarea art. 36 și 37 din legea supremă, referitoare la dreptul de a alege și dreptul de a fi ales, adăugând că „nicio autoritate publică îndrituită să sesizeze Curtea Constituțională nu își poate fundamenta o critică de neconstituționalitate pe presupuse atitudini/ conduite/ fapte/ acte eventuale ce s-ar petrece în viitor. Astfel de cereri cu caracter imaginar nu pot forma obiectul unei jurisdicții, neputând fi deduse nici judecății instanțelor judecătorești, nici a Curtii Constituționale [...] o normă juridică nu poate

---

<sup>100</sup> Paragrafele 115 și, respectiv, 114 din decizie.

fi neconstituțională numai pentru faptul că ar exista posibilitatea ca o autoritate publică desemnată prin aceasta să nu adopte un act sau să acționeze împotriva Constituției<sup>101</sup>”.

Cu privire la fundamentele obligației Parlamentului de adoptare a legii de stabilire a datei alegerilor parlamentare, CCR a mai invocat și suveranitatea, și rolul Parlamentului: „obligația stabilită în legea criticată de adoptare a unei legi organice pentru stabilirea datei alegerilor [...] este expresia art. 1 alin. (5) din Constituție în componenta sa referitoare la principiul legalității și la starea de constituționalitate care trebuie să caracterizeze sistemul de drept. Parlamentul acționează pentru asigurarea conformității cu Constituția a modului în care se stabilește data alegerilor în considerarea art. 1 alin. (3), art. 2 și art. 63 din Legea fundamentală<sup>102</sup>”.

În răspuns la susținerea autorilor obiecției referitoare la imposibilitatea de a constrânge efectiv Parlamentul să adopte legea de stabilire a datei alegerilor în termenul prevăzut de lege, căci el este singurul care poate aprecia asupra oportunității legiferării, CCR a avansat, din nou, principiul loialității constituționale, „esența democrației constituționale”, obligația autorităților publice și a membrilor acestora de a se comporta responsabil, precum și „logica sistemului constituțional actual”, apreciind că „această critică [...] vizează o eventualitate care ar nesocoti însăși esența democrației constituționale românești, și anume art. 1 alin. (3), art. 2 și art. 61-63 din Constituție. O atare eventualitate invocată echivalează fie cu permanentizarea activității Parlamentului în funcție, fie cu încetarea mandatului Parlamentului în funcție, fără a se organiza noi alegeri [libere, periodice și corecte], astfel că suveranitatea națională nu ar mai putea fi exercitată prin autoritatea legislativă. Or, o asemenea posibilitate nici măcar nu poate fi invocată sau analizată, neintrând în logica sistemului constituțional actual. Autoritățile publice și membrii acestora trebuie să se comporte responsabil și să respecte regulile de loialitate constituțională<sup>103</sup>”.

CCR a răspuns încă o dată, în ce privește riscul omisiunii de a legifera, prin invocarea principiului loialității constituționale, nu și a siguranței juridice în statul de drept, apoi prin invocarea democrației, în mod corect, însă fără a continua raționamentul și a preciza că democrația este subsecventă statului de drept, în care siguranța juridică trebuie respectată. Curtea a rămas concentrată pe puterea politică, nu pe drepturi și libertăți. Susținând că posibilitatea neadoptării legii de stabilire a datei alegerilor parlamentare „nici măcar nu poate fi invocată sau analizată, neintrând în logica sistemului constituțional actual”, CCR pare să fi refuzat posibilitatea de a problematiza cu privire la riscul ca autoritățile publice, în speță Parlamentul, să încalce logica sistemului constituțional. Or, acest lucru se întâmplă de fiecare dată când o autoritate publică încalcă, prin felul în care își exercită competențele sau prin neexercitarea acestora, un principiu al logicii sistemului constituțional. Pare așadar că CCR a susținut că Parlamentul nu va face acest lucru, pentru că el ar fi illogic. Pe de altă parte, Curtea a precizat principiile constituționale ce interzic pasivitatea în adoptarea legii privind stabilirea datei alegerilor, însă nu a individualizat, de principiu, mecanismele ce pot fi

---

<sup>101</sup> Paragraf 150 din decizie.

<sup>102</sup> Paragraf 122 din decizie.

<sup>103</sup> Paragrafele 126 și 127 din decizie.

declanșate pentru a cenzura o asemenea pasivitate. Controlul de constituționalitate ar fi un asemenea mecanism în cadrul justiției constituționale. CCR putea să profite de ocazie pentru a-și pune problema, fie și *obiter dictum*, dacă logica justiției constituționale actuale trebuie îmbunătățită și introdus un mecanism de cenzurare a pasivității legiuitorului, a omisiunii de a reglementa direct și primar.

Curtea, dimpotrivă, a reținut că „problema nu se pune din perspectiva pârghiilor legale existente în sensul constrângerii unei autorități publice să emită actul de stabilire a datei alegerilor sau a pericolelor mai mult sau mai puțin imaginare, ci din perspectiva existenței unei obligații constituționale, ce ține de esența statului de drept, de a emite un astfel de act, indiferent de denumirea sau natura autorității publice în cauză”. Cu alte cuvinte, obligația de a adopta o lege (de a face), asumată prin lege, are de fapt caracter constituțional, în virtutea respectării statului de drept, a supremației Constituției și a legilor, a caracterului democratic al statului, a loialității constituționale, a rolului Parlamentului și, nu în ultimul rând, când legea ce trebuie adoptată se referă la stabilirea datei alegerilor, și în virtutea periodicității alegerilor. Ar fi fost de dorit, în opinia noastră, ca CCR să fi nominalizat expres și siguranța juridică a titularilor drepturilor electorale fundamentale ca fundament al prohibirii omisiunii de a reglementa în sensul adoptării legii privind stabilirea datei alegerilor. Fundamente constituționale există pentru a preveni pasivitatea legiuitorului în general, fie că ea se raportează la o obligație pozitivă de a norma instituită explicit de Constituție, fie că se referă la neexecutarea obligației de adoptare a unei legi asumată printr-o lege, cum a fost cazul de față, obligație despre care Curtea a statuat că are caracter constituțional. Fapt rămâne însă că, la nivel de mecanisme de sancționare a neadoptării unei legi în cadrul contenciosului normelor, justiția constituțională rămâne lacunară, întrucât, spre deosebire de alte sisteme de drept<sup>104</sup>, în sistemul român nu există niciun mecanism care să permită posibilitatea contestării directe a neconstituționalității pasivității legiuitorului, a omisiunii executării obligației pozitive de adoptare a normelor<sup>105</sup>.

În încheiere, după ce accentuase că legea privind stabilirea datei alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale fusese adoptată ca urmare a obligației de adoptare asumate de Parlament, prin lege<sup>106</sup>, Curtea a ținut să sublinieze că „invocarea în sprijinul obiecției de neconstituționalitate a unor eventualități de încălcare a legii sau de nerespectare a obligațiilor legale stabilite nu poate fi realizată nici măcar ipotetic. Astfel de supoziții/bănuieli/ temeri nu se constituie în motive de neconstituționalitate apte să răstoarne prezumția de constituționalitate a normei juridice [...] eventuale comportamente, acte sau fapte neconstituționale, care ar putea avea loc în viitor, nu pot fi valorizate în cadrul controlului de constituționalitate – mai ales că, în prezent, acestea nu se manifestă nici măcar prin intenții vizibile, exprimate, perceptibile [...] criticile de neconstituționalitate

---

<sup>104</sup> Pentru exemple preluate din doctrina franceză (Portugalia, Italia, Germania, Polonia), D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice, Volumul I. Teoria generală*, Editura Sitech, Craiova, 2206, pp. 747-748.

<sup>105</sup> S-a arătat că „nici Constituția, nici legea organică a Curții Constituționale a României nu consacră *expressis verbis* o competență a Curții Constituționale de a corecta lacunele sau omisiunile legislative”, cf. T. Toader, M. Safta, *Dialogul judecătorilor constituționali*, Editura Universul Juridic, București, 2015, p. 217.

<sup>106</sup> Paragraf 124 din decizie.



trebuie să vizeze acte/ fapte/ conduite actuale și determinate pentru a susține neconstituționalitatea normei juridice, iar simplele bănuieli/ supoziții nu pot viza sfera controlului de constituționalitate<sup>107</sup>". De acord. Odată însă manifestat acest comportament neconstituțional, în sensul nerespectării de către Parlament a obligației de a adopta o lege (în speță legea privind stabilirea datei alegerilor parlamentare), rămâne întrebarea dacă există posibilitatea ca, în cadrul contenciosului instituțiilor, în virtutea art. 146 lit. e), să fie activată atribuția CCR de a soluționa conflictele juridice de natură constituțională între autorități publice și să îi fie indicat Parlamentului comportamentul constituțional adecvat, acela de a norma. Credem că răspunsul ar putea fi pozitiv dacă s-ar interpreta că o asemenea pasivitate a legiuitorului ar crea un blocaj instituțional prin împiedicarea exercitării de către Guvern a competenței sale constituționale de a adopta hotărâri (art. 108 din legea supremă), în speță hotărârea privind stabilirea calendarului activităților din perioada electorală, hotărâre al cărei temei legal ar lipsi.

Nu în ultimul rând, atragem atenția asupra următoarelor aprecieri ale Curții: „Punerea la îndoială a cooperării constituționale loiale a autorităților publice și a atașamentului acestora în sensul respectării Constituției este de natură să distrugă fundamentele democrației constituționale, tocmai pentru că promovează o paradigmă a lipsei de încredere interinstituțională sub aspectul conduitei autorităților publice în acord cu exigențele principiilor legalității și al constituționalității, ceea ce afectează chiar încrederea cetățeanului în autoritățile publice<sup>108</sup>". Interpretăm acestea ca pe o reiterare a imperativului respectării obligației instituite de art. 1 alin. (5) și a loialității constituționale. Cu privire la invocarea „lipsei de încredere interinstituțională [...] ce afectează chiar încrederea cetățeanului în autoritățile publice”, ar fi fost de dorit contextualizarea prin raportare la încrederea legitimă a persoanelor (nu doar a cetățenilor), aspect al siguranței juridice în statul de drept, tocmai principiul despre care, deși folosindu-se o altă terminologie, se susținuse în fața Curții că era încălcat de legea atacată. Chiar în lipsa punerii în relație a „încrederii cetățeanului în autoritățile publice” cu principiul încrederii legitime în activitatea de normare și aplicare a normelor, CCR pare să subînțealegă relația de tip mijloc-scop dintre autorități și persoanele subiecți titulari ai drepturilor și libertăților.

**În loc de concluzii**, mai ales câtă vreme vom reveni atât asupra direcțiilor în care, în cursul anului 2020, CCR, de manieră per ansamblu salutară, a activat protecția siguranței juridice a persoanelor, atât de sine stătător, cât și în legătură cu drepturi și libertăți fundamentale (fie că a fost vorba de cerințe de constituționalitate extrinsecă, precum, de pildă, în cazul O.U.G. nr. 34/2020, care a reglementat primar într-un domeniu interzis<sup>109</sup> sau

---

<sup>107</sup> Paragraf 129 din decizie.

<sup>108</sup> *Idem*.

<sup>109</sup> Decizia nr. 152 din 6 mai 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 387 din 13 mai 2020, privind excepția de neconstituționalitate a art. 9, art. 14 lit. c')-f) și art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență și a ordonanței de urgență, în ansamblul său, precum și a Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999, în ansamblul său.

despre paralelisme legislative<sup>110</sup> în contextul inclusiv al loialității constituționale<sup>111</sup> ori despre cerințe de calitate a normelor<sup>112</sup>, inclusiv despre caracterul lor contradictoriu în raport de alte reglementări aflate în vigoare<sup>113</sup>, despre lacune, omisiuni legislative cu relevanță constituțională<sup>114</sup> – una dintre acestea introducând un vid de reglementare, bulversând un domeniu de reglementare, altele afectând inclusiv respectarea ierarhiei normative), cât și asupra deciziilor din 2020 interesând materia electorală, ne exprimăm încă o dată speranța de ne fi apropiat de atingerea scopului anunțat din capul locului, acela de a contribui la menținerea deschisă a discuției despre jurisprudența CCR din anul 2020 și la deschiderea unei discuții cu privire în special la protecția siguranței juridice a persoanei, atât de prezentă în această jurisprudență și a cărei importanță a părut a fi intuită doctrinar în câteva contribuții privind anumite decizii ale CCR din anul trecut<sup>115</sup>.

De asemenea, ne exprimăm încrederea că pentru un plus de claritate a conceptualizării, de care depinde nu doar forța convingătoare a considerentelor deciziilor Curții, ci și gradul de protecție consacrat drepturilor în cauză, dezideratul folosirii unei terminologii care să dea seama de raportarea la finalitatea sistemului normativ (protecția drepturilor persoanelor, în raport de care siguranța juridică este un drept-garanție) va fi și mai limpede satisfăcut în jurisprudența viitoare a CCR. Desigur că acest deziderat trebuie respectat și în formularea remarcilor, părerilor, opiniilor și argumentărilor noastre. De fiecare dată când CCR alege exprimări clar și explicit plasate în lumina finalității pomenite, așa cum a făcut-o,

---

<sup>110</sup> Decizia nr. 154 din 6 mai 2020 privind obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru acordarea unor facilități pentru contribuabilii operatori economici pe teritoriul României și Decizia nr. 155 din 6 mai 2020 privind obiecția de neconstituționalitate a Legii privind suspendarea rambursării creditelor, ambele publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 398 din 15 mai 2020; Decizia nr. 242 din 3 iunie 2020 privind obiecția de neconstituționalitate a Legii privind prelungirea mandatelor administrației publice locale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 503 din 12 iunie 2020.

<sup>111</sup> Decizia nr. 240/2020, citată anterior, prin care s-a reținut neconstituționalitatea extrinsecă a Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 44/2020 și a legii de aprobare a acesteia

<sup>112</sup> Deciziile nr. 152 și 238 din 2020; Decizia nr. 457 din 25 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 578 din 1 iulie 2020.

<sup>113</sup> Decizia nr. 238/2020.

<sup>114</sup> Decizia nr. 458 din 25 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 581 din 2 iulie 2020, privind excepția de neconstituționalitate a art. 25 alin. (2) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății și a art. 8 alin. (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 11/2020 privind stocurile de urgență medicală, precum și unele măsuri aferente instituirii carantinei. CCR a reținut neconstituționalitatea unei omisiuni legislative cu relevanță constituțională ce afecta statutul judecătorilor, în Decizia nr. 454 din 24 iunie 2020, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 24 din 7 iulie 2020.

<sup>115</sup> Pentru aprecieri privind Decizia nr. 152/2020: I. Dragnea, B. Corăci, *Fiat iustitia, et pereat mundus. Potențialele efecte ale Deciziei nr. 152/06.05.2020 pronunțate de CCR*, [juridice.ro/683729/fiat-iustitia-et-pereat-mundus-potentialele-efecte-ale-deciziei-nr-152-06-05-2020-pronuntata-de-ccr.html](http://juridice.ro/683729/fiat-iustitia-et-pereat-mundus-potentialele-efecte-ale-deciziei-nr-152-06-05-2020-pronuntata-de-ccr.html); A.-A. Nițu, A.-V. Nițu, *Jurisprudența Curții Constituționale în contextul COVID-19*, Revista Themis nr. 2/2020, pp. 234-235. Pentru semnarea impactului Deciziei nr. 458/2020 asupra art. 352 alin. (1) Cod penal referitor la infracțiunea de zădărniciere a combaterii bolilor, în sensul dezincriminării ce va opera retroactiv, „indiferent dacă legiuitorul va interveni sau nu pentru a pune de acord dispozițiile constatate neconstituționale cu decizia Curții constituționale”, S.-D. Schiopu, *Despre (im)posibilitatea reținerii infracțiunii de zădărniciere a combaterii bolilor în cazul persoanelor infectate cu SARS-CoV-2 care au refuzat internarea în perioada stării de urgență*, în Revista Dreptul nr. 11/2020, p. 148.

de pildă, în nu puținele decizii din 2020 semnalate supra în care a activat protecția siguranței juridice a persoanei și a cenzurat încălcări neconstituționale ale altor drepturi fundamentale, Curtea ajută, dincolo de efectele imediate și general obligatorii ale deciziilor sale, la conștientizarea nevoii ca optica să nu pună accentul pe mijloace, cu scăparea din vedere a scopurilor. În cazul celor ce deja își plasează reflecțiile în optica centrată pe finalitățile ce determină natura mijloacelor, jurisprudența CCR va merge, desigur, în direcția întăririi acesteia, contribuind la schimbarea reflexelor, a automatismelor de problematizare și analiză de care nu este lipsită nici autoarea celor ce v-au fost supuse atenției prin demersul de față și pe care le lăsăm supuse continuu (auto)reflecției.

