

Conf. univ. dr. Marieta Safta

Universitatea „Titu Maiorescu”, Facultatea de Drept
Prim magistrat-asistent la
Curtea Constituțională a României

Drept constituțional și instituții politice

Vol. II. Instituții politice

Ediția a 3-a, revizuită

Editura
Hamangiu
2020

Cuprins

TITLUL I. INSTITUȚIILE POLITICE	1
TITLUL II. PUTEREA ORGANIZATĂ STATAL	3
Capitolul I. Teorie generală	3
<i>Secțiunea 1. Caracterizarea puterii organizate statale</i>	<i>3</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Trăsăturile puterii organizate statale</i>	<i>4</i>
§1. Puterea de stat, formă a puterii	4
§2. Caracterul organizat	4
§3. Unicitatea	5
§4. Caracterul de constrângere	5
§5. Suveranitatea	6
Capitolul al II-lea. Separația puterilor în stat	9
TITLUL III. TEORIA STATULUI	15
Capitolul I. Definiția și elementele statului	15
<i>Secțiunea 1. Noțiunea de stat</i>	<i>15</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Elementele statului</i>	<i>16</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Autoritățile (instituțiile) statului</i>	<i>18</i>
Capitolul al II-lea. Forma statului	20
<i>Secțiunea 1. Noțiune</i>	<i>20</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Forma de guvernământ</i>	<i>20</i>
§1. Definiție	20
§2. Clasificare	20
<i>Secțiunea a 3-a. Regimul politic</i>	<i>21</i>
<i>Secțiunea a 4-a. Structura de stat</i>	<i>22</i>
§1. Noțiune	22
§2. Formele structurii de stat	22
Capitolul al III-lea. Caracterele statului român	25
TITLUL IV. PARTIDELE POLITICE	30
Capitolul I. Apariția partidelor politice	30
Capitolul al II-lea. Conceptul de „partid politic”. Funcțiile partidelor politice	33
<i>Secțiunea 1. Trăsături definitorii</i>	<i>33</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Definiții ale partidelor politice</i>	<i>35</i>

<i>Secțiunea a 3-a. Funcții ale partidelor politice</i>	35
Capitolul al III-lea. Clasificări ale partidelor politice	37
Capitolul al IV-lea. Sisteme de partide. Clasificări	40
Capitolul al V-lea. Partidele politice în România	42
<i>Secțiunea 1. Reglementare</i>	42
§1. Norme constituționale de referință.....	42
§2. Norme infraconstituționale de referință.....	44
<i>Secțiunea a 2-a. Organizarea partidelor politice</i>	44
<i>Secțiunea a 3-a. Înregistrarea partidelor politice</i>	45
<i>Secțiunea a 4-a. Funcționarea partidelor politice</i>	46
<i>Secțiunea a 5-a. Finanțarea partidelor politice</i>	52
<i>Secțiunea a 6-a. Încetarea activității partidelor politice</i>	56
§1. Modalitățile de încetare a activității partidelor politice	56
§2. Constatarea neconstituționalității partidelor politice	56
§3. Dizolvarea pe cale judecătorească a unui partid politic	60
§4. Limite ale libertății de asociere în partide politice	61
TITLUL V. SISTEMUL ELECTORAL	68
Capitolul I. Considerații generale	68
Capitolul al II-lea. Drepturile electorale ale cetățenilor români	72
<i>Secțiunea 1. Dreptul de vot</i>	72
<i>Secțiunea a 2-a. Dreptul de a fi ales</i>	73
<i>Secțiunea a 3-a. Dreptul de a alege și de a fi ales în Parlamentul European</i>	74
Capitolul al III-lea. Scrutinul	76
<i>Secțiunea 1. Concept</i>	76
<i>Secțiunea a 2-a. Sistemul majoritar</i>	76
§1. Caracterizare	76
§2. Scrutinul majoritar uninominal	76
§3. Scrutinul majoritar de listă (plurinominal)	78
<i>Secțiunea a 3-a. Sistemele electorale cu reprezentare proporțională</i>	79
<i>Secțiunea a 4-a. Sisteme mixte</i>	80
§1. Caracterizare	80
§2. Clasificare	80
Capitolul al IV-lea. Organizarea și desfășurarea alegerilor în România	81
<i>Secțiunea 1. Alegerile pentru Parlament</i>	81

§1. Scrutinul	81
§2. Aducerea la cunoștință a datei alegerilor. Campania electorală	81
§3. Circumscripțiile electorale	82
§4. Birourile electorale. Oficiile electorale	82
§5. Secțiile de votare	87
§6. Registrul electoral	88
§7. Listele electorale	91
§8. Candidaturile	92
§9. Desfășurarea votării	94
§10. Stabilirea rezultatelor votării	96
§11. Constatarea rezultatelor alegerilor	98
11.1. Stabilirea pragului electoral	98
11.2. Repartizarea mandatelor de deputat, respectiv de senator	99
§12. Publicarea rezultatelor alegerilor	102
§13. Votul prin corespondență	103
<i>Secțiunea a 2-a. Alegerile pentru Parlamentul European</i>	<i>107</i>
§1. Listele electorale. Competențe ale Autorității Electorale Permanente	107
§2. Candidaturile	108
§3. Desfășurarea votării	110
§4. Stabilirea rezultatelor votării	111
§5. Atribuirea mandatelor	112
TITLUL VI. REFERENDUMUL	114
Capitolul I. Noțiuni	114
Capitolul al II-lea. Tipuri de referendum	115
Capitolul al III-lea. Funcțiile referendumului	116
Capitolul al IV-lea. Regimul juridic al referendumului în România	117
<i>Secțiunea 1. Sediul materiei și tipuri de referendum</i>	<i>117</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Reguli generale privind referendumul național</i>	<i>118</i>
§1. Tipuri de referendum	118
§2. Participarea la referendum	118
§3. Valabilitatea referendumului	118
<i>Secțiunea a 3-a. Organizarea și desfășurarea referendumului</i>	<i>122</i>
§1. Stabilirea obiectului și a datei referendumului	122
§2. Organizarea referendumului	125
§4. Campania pentru referendum	127

§5. Desfășurarea referendumului	127
§6. Stabilirea rezultatelor referendumului	127
<i>Secțiunea a 4-a. Rolul Curții Constituționale în cadrul procedurii referendumului</i>	129
Capitolul al V-lea. Efectele referendumului.....	146
TITLUL VII. PARLAMENTUL.....	149
Capitolul I. Caracterizarea și funcțiile Parlamentului.....	149
<i>Secțiunea 1. Caracterizarea Parlamentului. Istoric</i>	149
<i>Secțiunea a 2-a. Funcțiile Parlamentului</i>	151
§1. Funcția de reprezentare	151
§2. Funcția legislativă	152
§3. Funcția de stabilire a direcțiilor principale ale activității social-economice, culturale, statale și juridice.....	153
§4. Funcția de alegere, formare, avizarea formării, numire sau revocare a unor autorități statale	154
§5. Funcția de control	154
§6. Funcția de conducere în politica externă.....	166
§7. Funcția de organizare internă	173
Capitolul al II-lea. Structura Parlamentului și organizarea lui internă.....	174
<i>Secțiunea 1. Structura Parlamentului</i>	174
<i>Secțiunea a 2-a. Autonomia regulamentară și bugetară a Parlamentului</i>	179
<i>Secțiunea a 3-a. Organizarea internă a Parlamentului.....</i>	<i>184</i>
§1. Grupurile politice parlamentare.....	184
§2. Birourile	187
§3. Comisiile parlamentare	191
Capitolul al III-lea. Funcționarea Parlamentului.....	208
<i>Secțiunea 1. Mandatul sau legislatura</i>	208
<i>Secțiunea a 2-a. Sesiunea</i>	209
<i>Secțiunea a 3-a. Ședința</i>	210
Capitolul al IV-lea. Actele Parlamentului	211
<i>Secțiunea 1. Categoriile de acte</i>	211
<i>Secțiunea a 2-a. Legea, ca act juridic al Parlamentului.....</i>	<i>211</i>
§1. Conceptul de lege. Clasificări	211
§2. Procedura adoptării legilor.....	213
2.1. Inițiativa legislativă.....	213
2.2. Avizarea proiectelor de legi și a propunerilor legislative	217

2.3. Dezbaterea și adoptarea proiectului de lege	219
2.3.1. <i>Sesizarea Camerelor Parlamentului</i>	219
2.3.2. <i>Dezbaterea și avizarea de către comisiile permanente competente</i>	223
2.3.3. <i>Procedura amendamentelor. Dezbaterea în plen</i>	223
2.3.4. <i>Votarea proiectului de lege</i>	224
2.4. Posibilitatea de sesizare a Curții Constituționale pentru exercitarea controlului de constituționalitate al legii înainte de promulgare. Efectul deciziilor Curții Constituționale de constatare a neconstituționalității legii în control <i>a priori</i>	228
2.5. Promulgarea. Reexaminarea legii la cererea Președintelui României	231
2.6. Publicarea legii	232
2.7. Procedura de urgență	232
2.8. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege	234
<i>Secțiunea a 3-a. Hotărârea, act juridic al Parlamentului</i>	235
<i>Secțiunea a 4-a. Moțiunile</i>	240
§1. Noțiune și clasificare	240
1.1. Moțiunile simple	240
1.2. Moțiunea de cenzură	241
<i>Secțiunea a 5-a. Actele structurilor interne ale Parlamentului</i>	242
Capitolul al V-lea. Deputații și senatorii	243
<i>Secțiunea 1. Statutul deputaților și senatorilor</i>	243
<i>Secțiunea a 2-a. Dobândirea/pierderea calității de deputat/senator</i>	244
<i>Secțiunea a 3-a. Drepturile și obligațiile deputaților și senatorilor</i>	245
<i>Secțiunea a 4-a. Imunitatea parlamentară</i>	247
<i>Secțiunea a 5-a. Incompatibilități</i>	249
<i>Secțiunea a 6-a. Principii de conduită parlamentară. Răspundere și sancțiuni</i>	254
Capitolul al VI-lea. Consiliul Legislativ	257
TITLUL VIII. PUTEREA EXECUTIVĂ	259
Capitolul I. Aspecte generale	259
Capitolul al II-lea. Președintele României	260
<i>Secțiunea 1. Rol și atribuții</i>	260
§1. Dispoziții constituționale de referință	260

§2. Atribuții privind legiferarea	262
§3. Atribuții privind organizarea și funcționarea puterilor publice.....	264
§4. Atribuții privind alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități publice	265
§5. Atribuții în domeniul apărării țării și asigurării ordinii publice.....	273
§6. Atribuții în domeniul politicii externe	273
§7. Atribuții ce decurg din obligațiile României de stat membru al Uniunii Europene	273
§8. Alte atribuții	275
<i>Secțiunea a 2-a. Alegerea Președintelui României.....</i>	<i>276</i>
§1. Considerații generale. Cadru normativ	276
§2. Desfășurarea alegerilor	276
2.1. Listele electorale. Secțiile de votare	276
2.2. Birourile electorale	277
2.3. Candidaturile.....	277
2.4. Desfășurarea votării.....	279
2.5. Stabilirea rezultatului alegerilor.....	282
§3. Rolul Curții Constituționale în procesul electoral pentru alegerea Președintelui României	284
3.1. Cadru legal.....	284
3.2. Soluționarea contestațiilor privind înregistrarea sau respingerea înregistrării candidaturilor sau a semnelor electorale	287
3.3. Soluționarea contestațiilor privind împiedicarea unui partid sau a unei formațiuni politice ori a unui candidat de a-și desfășura campania electorală	289
3.4. Soluționarea contestațiilor privind anularea rezultatelor alegerilor	289
3.5. Confirmarea și validarea rezultatului alegerilor	290
<i>Secțiunea a 3-a. Răspunderea Președintelui României.....</i>	<i>299</i>
§1. Imunitatea Președintelui României.....	299
§2. Răspunderea politică a Președintelui României.....	304
§3. Răspunderea penală	305
<i>Secțiunea a 4-a. Actele Președintelui României</i>	<i>307</i>
§1. Decretul.....	307
1.1. Caracterizare generală	307
1.2. Clasificări	307
§2. Mesaje, declarații, apeluri.....	313
Capitolul al III-lea. Guvernul	316
<i>Secțiunea 1. Rolul, funcțiile și atribuțiile Guvernului.....</i>	<i>316</i>

<i>Secțiunea a 2-a. Structura și conducerea Guvernului</i>	317
<i>Secțiunea a 3-a. Funcționarea Guvernului</i>	318
<i>Secțiunea a 4-a. Actele Guvernului</i>	320
§1. Categoriile de acte.....	320
§2. Delegarea legislativă.....	320
2.1. Norme constituționale de referință.....	320
2.2. Statuări în jurisprudența Curții Constituționale cu privire la regimul ordonanțelor de urgență ale Guvernului.....	321

TITLUL IX. AUTORITATEA JUDECĂTOREASCĂ.....329

Capitolul I. Delimitări conceptuale.....329

Capitolul al II-lea. Instanțele judecătorești.....330

<i>Secțiunea 1. Categoriile de instanțe judecătorești</i>	330
§1. Înalta Curte de Casație și Justiție.....	330
§2. Curțile de apel.....	330
§3. Tribunalele.....	331
§4. Judecătoriile.....	331
§5. Instanțele militare.....	331
§6. Instanțele extraordinare și instanțele specializate.....	332
<i>Secțiunea a 2-a. Specificul activității jurisdicționale și principiile fundamentale potrivit cărora se realizează justiția</i>	335
§1. Independența judecătorului și supunerea lui numai legii.....	335
§2. Principiul legalității.....	339
§3. Accesul liber la justiție.....	340
§4. Justiția se realizează în mod egal pentru toți.....	340
§5. Dreptul la apărare.....	340
§6. Prezumția de nevinovăție.....	341
§7. Publicitatea ședințelor de judecată.....	341
§8. Folosirea limbii oficiale și a limbii materne în justiție.....	341

Capitolul al III-lea. Ministerul Public.....342

Capitolul al IV-lea. Consiliul Superior al Magistraturii.....349

<i>Secțiunea 1. Rol și componentă</i>	349
<i>Secțiunea a 2-a. Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii</i>	350
§1. Atribuțiile Plenului Consiliului Superior al Magistraturii.....	351
§2. Atribuțiile secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii.....	352
§3. Atribuțiile Consiliului Superior al Magistraturii în domeniul răspunderii disciplinare a magistraților.....	355

TITLUL X. CURTEA CONSTITUȚIONALĂ	358
Capitolul I. Reglementarea Curții Constituționale.....	358
Capitolul al II-lea. Structura Curții Constituționale	359
Capitolul al III-lea. Atribuțiile Curții Constituționale.....	360
<i>Secțiunea 1. Clasificare</i>	<i>360</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Scurtă caracterizare</i>	<i>360</i>
§1. Controlul constituționalității legilor înainte de promulgare [art. 146 lit. a) teza I din Constituție]	360
§2. Verificarea constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției [art. 146 lit. a) teza a II-a] și a legii de revizuire adoptate de Parlament (art. 23 din Legea nr. 47/1992).....	361
§3. Controlul constituționalității tratatelor sau a altor acorduri internaționale [art. 146 lit. b) din Constituție]	362
§4. Controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului [art. 146 lit. c) din Constituție]	363
§5. Controlul constituționalității hotărârilor plenului Camerei Deputaților, hotărârilor plenului Senatului și hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului [art. 146 lit. l) din Constituție și art. 27-28 din Legea nr. 47/1992].....	363
§6. Soluționarea excepției de neconstituționalitate ridicate în fața instanțelor judecătorești sau de arbitraj comercial [art. 146 lit. d) teza I din Constituție]	365
§7. Soluționarea excepției de neconstituționalitate ridicate de Avocatul Poporului [art. 146 lit. d) teza a II-a din Constituție]....	367
§8. Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice [art. 146 lit. e)].....	367
§9. Atribuția de a veghea la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și de a confirma rezultatele sufragiului [art. 146 lit. f) din Constituție].....	368
§10. Constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României [art. 146 lit. g) din Constituție].....	368
§11. Emiterea avizului consultativ pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României [art. 146 lit. h) din Constituție]	369
§12. Veghează la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmă rezultatele acestuia [art. 146 lit. i)].....	370
§13. Verifică îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni [art. 146 lit. j)].....	370

§14. Hotărâște asupra contestațiilor care au ca obiect constituționalitatea unui partid politic [art. 146 lit. k)]	370
Capitolul al IV-lea. Reguli procedurale specifice activității Curții Constituționale	371
Capitolul al V-lea. Actele Curții Constituționale și efectele acestora	373
<i>Secțiunea 1. Tipuri de acte</i>	<i>373</i>
<i>Secțiunea a 2-a. Obligativitatea erga omnes a deciziilor Curții Constituționale.....</i>	<i>374</i>
<i>Secțiunea a 3-a. Obligativitatea pentru viitor a deciziilor Curții Constituționale.....</i>	<i>376</i>
Bibliografie	385

Capitolul al II-lea. Separația puterilor în stat

În statele democratice, puterea emană de la popor și aparține acestuia. Exercițarea puterii este încredințată Statului, iar în planul activității statale are loc o divizare a puterilor. Separația puterilor se realizează în scopul echilibrării lor, pentru a împiedica abuzul de putere.

Ideea acestei separații este dezbătută încă din antichitate, din operele lui Aristotel. Primul teoretician modern al principiului separației puterilor în stat este John Locke, în concepția căruia separația puterilor – formulă de garantare a libertăților politice și civile ale cetățenilor – presupunea separarea legislativului, putere reprezentativă supremă, de puterea executivă, care se dividea în „puterea executivă”, de administrare a treburilor interne, și „puterea federativă”, de gestionare a relațiilor externe ale țării. În forma sa începută astăzi, teoria separației puterilor a fost consacrată de Montesquieu, în lucrarea „*Despre spiritul legilor*”. Potrivit concepției sale, care își păstrează actualitatea, în stat există trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească, fiecare dintre acestea fiind încredințată unor organe distincte.

În esență, este vorba despre o organizare a puterii statului corespunzător funcțiilor sale principale:

a) **funcția legislativă** – care reprezintă manifestarea directă a suveranității poporului și se caracterizează prin aceea că statul stabilește reguli de conduită socială obligatorie, a căror încălcare este sancționată prin aplicarea unei forțe de coerciție;

b) **funcția executivă** – are ca obiect organizarea aplicării și aplicarea în concret a legilor și a altor acte normative și cu caracter individual adoptate sau emise în executarea legilor;

c) **funcția jurisdicțională** – privește aplicarea legii în litigiile concrete care apar în societate între indivizi.

Necesitatea separației puterilor în stat este susținută cu numeroase argumente. Astfel, dacă cele trei funcții ale statului ar fi concentrate în mâna acelorași persoane, acestea ar avea putere discreționară: „atunci când în mâinile aceleiași persoane, sau ale aceluiași corp de dregători se află într-unite puterea legiuitoare și puterea executivă, nu există libertate, deoarece se pot naște temeri ca același monarh sau același senat să nu întocmească legi tiranice pe care să le aplice în mod tiranic. Nu există, de asemenea, libertate dacă puterea judecătorească nu este separată de puterea legiuitoare și de cea executivă. Dacă ea ar fi îmbinată cu puterea legislativă, puterea asupra vieții și libertății cetățenilor ar fi arbitrară, căci judecătorul ar fi și legiuitor. Dacă ar fi îmbinată cu puterea executivă, judecătorul ar avea forța unui opresor. Totul ar fi pierdut dacă același om sau același corp de

frunțași, fie ai nobilimii, fie ai poporului, ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a aduce la îndeplinire hotărârile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile și litigiile dintre particulari^[1]. Altfel spus, raportul dintre puteri, separate și independente, este direct proporțional cu starea de libertate a cetățenilor în orice societate modernă, deci cu democrația; cu cât cele trei puteri sunt „mai separate”, cu atât libertatea cetățenilor din acel stat este mai mare; în sens invers, cu cât cele trei puteri sunt mai concentrate, deci tind să se confunde, cu atât libertățile sunt mai restrânse. Un alt argument ține de competențele autorităților publice, fiecare fiind mai mult sau mai puțin în măsură să îndeplinească anumite funcții. Ideea unei anumite repartizări a competențelor autorităților publice susține legitimitatea democratică a guvernării^[2].

Trebuie menționată și evoluția pe care a cunoscut-o principiul separației puterilor în stat de-a lungul timpului, în doctrină și practică, concretizată în apariția unor elemente noi care, astfel cum s-a arătat^[3], pun într-o ecuație dacă nu total nouă, în orice caz reevaluată, clasică teorie enunțată de Montesquieu. Astfel, dificultățile constatate în funcționarea unui model pur, al separației rigide a puterilor, au orientat atenția și au deplasat centrul de greutate al teoriei clasice către ideea de echilibru și de colaborare între puterile statului. Separația puterilor aplicată în mod absolut ar bloca, practic, procesul de guvernare; dacă cele trei puteri nu ar coopera și nu s-ar înfrâna reciproc ar ajunge la inacțiune. Echilibrarea unei puteri de către alta sau de către celelalte atrage moderație în actul de guvernământ, instituie și menține democrația modernă^[4]. Această colaborare trebuie să fie guvernată de respect reciproc și loialitate constituțională.

Loialitatea constituțională^[5] poate fi caracterizată ca fiind o valoare-principiu intrinsecă tuturor constituțiilor, fără de care nicio lege fundamentală, oricât de democratică ar fi ea, nu poate funcționa adecvat^[6]. Comisia de la

[1] MONTESQUIEU, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Ed. Științifică, București, 1964, p. 195-196.

[2] Pe larg, J.S. MARTINEZ, *Horizontal Structuring*, în *The Oxford handbook of comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, p. 549.

[3] I. MURARU, M. CONSTANTINESCU, *Rolul Curții Constituționale în asigurarea echilibrului puterilor în stat*, Zilele constituționale franco-române, ed. a 4-a, București, 28 mai-2 iunie 1996.

[4] Pe larg, C. NICA, *Sisteme de partide contemporane*, vol. I, Ed. Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale, București, 2010, p. 116.

[5] Pe larg, T. TOADER, M. SAFTA, *Principiul loialității în jurisprudența Curții Constituționale a României*, www.constcourt.md/public/files/file/conferinta_20ani/programul_conferintei/Tudorel_Toader.pdf.

[6] E. DENNINGER, *Verfassungstreue und Schutz der Verfassung* (1979) 37 VVDStRL 7; H.H. KLEIN, *Verfassungstreue und Schutz der Verfassung* (1979) 37 VVDStRL 53; H. BAUER, *Die Bundestreue* (J.C.B. Mohr, Tubigen, 1992), apud A. GAMPER, *On loialty*

Veneția^[1], într-unul dintre avizele sale privind România^[2], s-a referit la cooperarea loială între instituțiile statului, arătând că aceasta „are o legătură funcțională în implementarea Constituției”.

Loialitatea constituțională reprezintă atașamentul față de valorile constituționale, respectarea Constituției în litera și în spiritul acesteia, îndeplinirea cu bună-credință a obligațiilor și respectarea drepturilor pe care Constituția le prevede, încadrarea în limitele de competență stabilite de textele constituționale și respectarea competenței reglementate pentru toate autoritățile publice, cooperarea, colaborarea, consultarea în îndeplinirea competențelor concurente. În considerarea importanței sale, unele Constituții proclamă în mod expres datoria morală de loialitate față de Constituție, în preambul^[3] sau în corpul textelor^[4] constituționale. Conceptul apare în doctrină și practica judiciară, invocarea sa constituind un veritabil apel pentru respectarea valorilor fundamentale ocrotite de Constituție.

Separarea puterilor în stat este reglementată prin lege, prin stabilirea unor competențe, a unor drepturi și obligații distincte, ce se realizează, în general, prin constituțiile statelor. Unele state practică regimuri mai rigide în ceea ce privește separarea puterilor în stat, cum ar fi, de exemplu, S.U.A., altele, mai suple, cum ar fi Anglia. Această structurare pe orizontală a puterii depinde de altfel și de sistemul constituțional, în special de forma de guvernământ; republicile de tip prezidențial practică, de principiu, o clară divizare a puterii în stat, nu și cele parlamentare.

Constituția României din 1991 nu a prevăzut în mod expres principiul separației puterilor, dar a organizat autoritățile potrivit exigențelor lui. Cu

and the Federal Constitution, ICJ – journal, vol. 4, 2/2010, p. 157-170, www.icl-journal.com.

[1] Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, cunoscută sub numele de Comisia de la Veneția, a fost înființată în 1990 și reprezintă un organ consultativ al Consiliului Europei pe probleme constituționale.

[2] Avizul privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului României cu privire la alte instituții ale statului și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 93-a Sesiune Plenară (Veneția, 14-15 decembrie 2012) – traducerea în limba română este disponibilă pe site-ul Curții Constituționale – www.ccr.ro.

[3] De exemplu: Franța [1814 „*Sûrs de nos intentions, forts de notre conscience, nous nous engageons, devant l'Assemblée qui nous écoute, à être fidèles à cette Charte constitutionnelle* (...)], Luxemburg (1856), China (1982), Turcia (1982) – exemplele sunt menționate în M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, 2012, p. 285.

[4] Italia (1947), Franța (1852), Pakistan (1973), Rhode Island (1986), Kenya (2010), în M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD, *op. cit.*, p. 285.

ocazia revizuirii, în anul 2003, a fost consacrat *expressis verbis* acest principiu, în art. 1 alin. (4), după cum urmează: „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale”. Normele constituționale dau expresie unei separații suplă a puterilor în stat, cele trei puteri colaborând și controlându-se reciproc.

Funcția legislativă a statului român este încredințată Parlamentului care, potrivit art. 61 din Constituție, este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat.

În ceea ce privește funcția executivă, Constituția României consacră executivul dualist, adică această funcție este încredințată atât șefului statului – președintele României, cât și unui organ colegial – Guvernul, având atribuții care se exercită relativ autonom.

Funcția judecătorească se realizează, potrivit art. 126 alin. (1) din Constituție, prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești prevăzute de lege.

Pentru situația în care una dintre cele trei puteri exercită competențe care intră în atribuțiile altei puteri, Constituția stabilește un mecanism de control și reglare, prin intermediul Curții Constituționale. Astfel, potrivit art. 146 lit. e) din Constituție, Curtea Constituțională „soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre Președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii”. Tot Curtea Constituțională este chemată să decidă, pe calea controlului de constituționalitate a legilor și ordonanțelor [art. 146 lit. d) din Constituție], dacă dispozițiile cuprinse în aceste acte sunt în concordanță cu principiul separației puterilor în stat.

Cât privește obligația de loialitate constituțională, aceasta nu are o consacrare expresă în Constituția României, fiind dedusă de Curtea Constituțională pe calea interpretării normelor constituționale. Jurisprudența Curții a evoluat de la o simplă enunțare a conceptelor de „*loialitate*” și „*comportament loial*”, la circumstanțierea unor „*norme de loialitate constituțională*” ca garanție a principiului separației și echilibrului puterilor în stat^[1].

[1] A se vedea, cu privire la înțelesul principiului comportamentului loial al autorităților publice, Decizia nr. 1257/2009, publicată în M. Of. nr. 758 din 6 noiembrie 2009, Decizia nr. 1431/2010, publicată în M. Of. nr. 758 din 12 noiembrie 2010, Decizia nr. 51/2012, publicată în M. Of. nr. 90 din 3 februarie 2012, Decizia nr. 727/2012, publicată în M. Of. nr. 477 din 12 iulie 2012 sau Decizia nr. 924/2012, publicată în M. Of. nr. 787 din 22 noiembrie 2012, Decizia nr. 972/2012, publicată în M. Of. nr. 800 din 28 noiembrie 2012, Decizia nr. 449/2013, publicată în M. Of. nr. 784 din 14 decembrie 2013 etc.

Principiul separației și echilibrului în stat – dezvoltări jurisprudențiale

Decizia nr. 685 din 7 noiembrie 2018

**asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură
constituțională dintre Parlamentul României, pe de o parte,
și Înalta Curte de Casație și Justiție, pe de altă parte**

M. Of. nr. 1021 din 29 noiembrie 2018

– extras –

138. Art. 1 alin. (4) din Constituție a instituit principiul separației și echilibrului puterilor în stat în cadrul democrației constituționale, ceea ce presupune, pe de o parte, că niciuna dintre cele trei puteri nu poate interveni în activitatea celorlalte puteri, iar, pe de altă parte, presupune controlul prevăzut de lege asupra actelor emise de fiecare putere în parte [Decizia nr. 1.221 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 804 din 2 decembrie 2008, Decizia nr. 63 din 8 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 145 din 27 februarie 2017, paragraful 87]. Astfel, cum nici administrației nu îi este permis să cenzureze o hotărâre judecătorească [a se vedea Decizia nr. 233 din 5 iunie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 537 din 25 iulie 2003] sau legiuitorului să cenzureze o hotărâre judecătorească [a se vedea Decizia nr. 333 din 3 decembrie 2002, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 95 din 17 februarie 2003], nici instanțelor judecătorești nu le este permis să instituie/modifice/completeze/ abroge norme de reglementare primară. De asemenea, instanțelor judecătorești nu le este permisă realizarea controlului de constituționalitate [Decizia nr. 838 din 27 mai 2009], să nesocotească deciziile Curții Constituționale [Decizia nr. 1.222 din 12 noiembrie 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 864 din 22 decembrie 2008, Decizia nr. 206 din 29 aprilie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 350 din 13 iunie 2013, și Decizia nr. 454 din 4 iulie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 836 din 1 octombrie 2018] ori să verifice oportunitatea emiterii actelor legislative/administrative [Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 181 din 14 martie 2017, și Decizia nr. 757 din 23 noiembrie 2017, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 15 ianuarie 2018].

(...) 176. Curtea, în jurisprudența sa, a statuat că puterea publică, în mod axiomatic, are caracter unic și organizat, iar în sistemul de drept continental, instrumentul juridic primar care ordonează puterea publică este actul fundamental al statului, respectiv Constituția sau Legea funda-

mentală, după caz. Acesta, prin natura sa, implică, pe de o parte, o dimensiune constitutivă, care vizează stabilirea/instituirea puterilor statului și a autorităților publice fundamentale, și, pe de altă parte, o dimensiune atributivă, care vizează conferirea și definirea atribuțiilor/competențelor autorităților publice antereferte. Așadar, puterea publică nu exclude, ci, dimpotrivă, presupune diviziunea funcțiilor între diferitele autorități publice, iar în privința celor de rang constituțional aceasta își are, în mod evident, temeiul direct și originar în Constituție [Decizia nr. 358 din 30 mai 2018, parag. 66].

(...) 194. (...) Curtea are în vedere prevederile art. 1 alin. (3), (4) și (5) din Constituție, în conformitate cu care România este stat de drept, organizat potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească, stat în care respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie, iar colaborarea între autoritățile/instituțiile statului se fundamentează pe principiul colaborării loiale și al respectului reciproc [Decizia nr. 838/2009, Decizia nr. 460 din 13 noiembrie 2013, Decizia nr. 261 din 8 aprilie 2015, parag. 49, Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, parag. 123, sau Decizia nr. 611 din 3 octombrie 2017, parag. 139]. Una dintre condițiile realizării obiectivelor fundamentale ale statului român o constituie buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor separației și echilibrului puterilor, fără blocaje instituționale [Decizia nr. 460 din 13 noiembrie 2013, Decizia nr. 261 din 8 aprilie 2015, parag. 49, sau Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, parag. 123]. De asemenea, textul art. 146 lit. e) din Constituție nu conferă Curții Constituționale atribuția de a constata doar existența conflictelor juridice de natură constituțională, ci pe aceea de a soluționa aceste conflicte. Prin urmare, în exercitarea atribuției sale, Curtea aplică o procedură în două trepte, și anume analiza existenței conflictului juridic de natură constituțională și, în măsura unu răspuns afirmativ, indicarea conduitei de urmat de către autoritățile publice implicate în conflict [Decizia nr. 358 din 30 mai 2018, parag. 120].

TITLUL III. TEORIA STATULUI

Capitolul I. Definiția și elementele statului^[1]

Secțiunea 1. Noțiunea de stat

Statul este principala instituție politică a societății. Apariția sa a fost determinată de schimbările petrecute în orânduirea comunei primitive, schimbări care au determinat ca vechile forme de organizare (ginta, tribul) să nu mai fie suficiente, impunându-se o formă nouă, cea politico-statală. În cadrul acestei organizări, desfășurarea relațiilor sociale se află la adăpostul unei forțe speciale de constrângere, deținută de stat și utilizată împotriva celor care i se opun. Este vorba, așadar, de o diferențiere între guvernați și guvernanți, considerată adesea drept esența ideii de stat.

Din perspectivă sociologică^[2], statul semnifică dimensiunea specifică și esențială a societății politice, societate care a rezultat din fixarea, pe un teritoriu determinat, a unei colectivități umane relativ omogene, întruchipând Națiunea, și care este guvernată de o putere instituționalizată, având capacitatea și mijloacele de a exprima și de a realiza voința unei părți din colectivitate ca voință generală. Din perspectivă juridică^[3], statul este o persoană morală, o entitate juridică distinctă, stabilă și permanentă, detașată de persoanele fizice care, în calitatea lor de agenți ai puterii, exercită vremelnic puterea, în limitele competențelor atribuite. În sfârșit, în sens restrictiv și concret, statul este ansamblul organelor politice de guvernare, desemnând aparatul de direcționare a societății politice.

Alți autori^[4] rețin că, din perspectiva dreptului constituțional, statul se definește ca o modalitate de organizare a puterii politice sub forma puterii de stat, în vederea îndeplinirii voinței deținătorului acestei puteri, adică poporul, indiferent că exercitarea acestei puteri se realizează direct de către popor sau indirect, prin organele sale reprezentative. O altă definiție, care pune în valoare elementele statului, îl caracterizează pe acesta ca fiind „o grupare de indivizi, reuniți printr-o legătură națională, pe un teritoriu determinat și fiind guvernați de o putere superioară voințelor individuale”.^[5]

[1] M. SAFTA, *op. cit.*, vol. I, p. 17.

[2] I. DELEANU, *op. cit.*, 2006, p. 329.

[3] *Ibidem*.

[4] I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *op. cit.*, p. 44.

[5] G. ALEXIANU, *Curs de drept constituțional*, vol. I, Opera Omnia Patrimoniului, TipoMoldova, 2013, p. 72.

Reținem, deci, că statul:

- este un subiect de drept;
- constituie o putere politică organizată;
- este o instituție;
- desemnează o anumite ordine juridică.

Evoluțiile care au avut loc în timp au conturat următoarele direcții principale ale acțiunii statului^[1]:

- crearea unei democrații constituționale întemeiate pe preeminența dreptului, izvorât din voința suverană a națiunii exprimată prin Parlamentul larg reprezentativ;
- realizarea unui raport echilibrat între autoritate și forța de dominație (puterea de comandă a statului) și libertatea cetățeanului oglindită în Constituție;
- responsabilitatea guvernului față de modul de gestionare a vieții economice și politice;
- implicarea cetățeanului în procesul decizional prin instituția referendumului și a inițiativei legislative populare;
- stabilirea unor raporturi de parteneriat între stat și societatea civilă;
- educarea cetățenilor în spiritul valorilor naționale și a principiilor democrației constituționale, a pluralismului politic;
- întărirea unității și solidarității naționale în situații de criză gestionate de stat.

Secțiunea a 2-a. Elementele statului

Din definițiile mai sus-prezentate rezultă că, în esență, statul există prin reunirea a trei elemente: un element material – teritoriul, un element personal – populația sau națiunea și un element formal-instituțional – suveranitatea, autoritatea politică exclusivă.

Elementul material se referă la teritoriu, „permite statului să aibă consistență”^[2] și cuprinde solul, subsolul, spațiul atmosferic aferent și o porțiune din apele înconjurătoare, delimitat prin hotare naturale sau convenționale.

Solul reprezintă uscatul aflat sub suveranitatea statului, indiferent de locul unde este situat din punct de vedere geografic. Spațiul acvatic este alcătuit din apele râurilor, lacurilor și canalelor, apele porturilor, radelor, porțiunea maritimă care se întinde de-a lungul țărmurilor și care poartă denumirea de mare teritorială sau ape teritoriale. Spațiul aerian reprezintă coloana de aer de deasupra teritoriului terestru și a celui acvatic. În legislația română elementele teritoriului sunt enunțate de art. 2 din Ordonanța de

[1] C. IONESCU, *op. cit.*, p. 96.

[2] B. JANNEAU, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, Paris, 1987, p. 4.