

LBRIS

We know
books

Ștefan Deaconu

Instituții politice

Ediția 5

- revizuită și adăugită -



Editura C.H. Beck
București 2022

Cuprins

Cuvânt-înainte	XV
Capitolul I. Instituții politice	1
Secțiunea 1. Explicații introductive.....	1
§1. Considerații generale privind noțiunea de „instituții”	1
1.1. Accepțiunea comună a noțiunii de „instituții”	1
1.2. Clasificarea instituțiilor	2
1.3. Accepțiunea juridică a noțiunii de „instituții”	3
§2. Noțiunea de „instituții politice”	4
Secțiunea a 2-a. Relația dintre „instituțiile politice” și „instituțiile juridice”	6
Secțiunea a 3-a. Importanța analizei instituțiilor politice	7
Capitolul II. Teoria puterii	10
Secțiunea 1. Organizarea statală a puterii.....	10
§1. Noțiunea de putere de stat.....	10
§2. Relația popor – stat.....	12
§3. Relația stat – putere de stat – putere politică.....	12
§4. Puterea politică și puterea de stat.....	13
Secțiunea a 2-a. Legitimitatea puterii de stat.....	13
§1. Teorii teocratice	13
1.1. Teoria dreptului divin supranatural	13
1.2. Teoria dreptului divin providențial.....	13
§2. Teorii democratice	14
2.1. Teoria suveranității populare	14
2.2. Teoria suveranității naționale	14
Secțiunea a 3-a. Trăsăturile generale ale puterii de stat.....	15
Secțiunea a 4-a. Teoria separației puterilor	15
§1. Apariție.....	15
§2. Conținut.....	16
§3. Criticile teoriei separației puterilor	17
Secțiunea a 5-a. Reglementarea principiului separației puterilor în constituțiile actuale ale statelor	18
Capitolul III. Partidele politice în sistemul constituțional	22
Secțiunea 1. Apariția și evoluția partidelor politice	22
Secțiunea a 2-a. Conceptul de partid politic	24
§1. Definiții propriu-zise	25
§2. Definiții sintagme	25
§3. Definiții formulate de actele normative	26
§4. Noțiuni conexe celei de „partid politic”	27
Secțiunea a 3-a. Partidele politice ca asociații.....	27
Secțiunea a 4-a. Partidele politice ca subiecte de drept.....	28

§1. Subiecte de drept public	28
§2. Subiecte de drept constituțional	28
Secțiunea a 5-a. Compoziția partidelor politice	29
Secțiunea a 6-a. Scopul partidelor politice	29
Secțiunea a 7-a. Rolul partidelor politice	32
Secțiunea a 8-a. Clasificarea partidelor politice	33
§1. Criteriul apartenenței membrilor la o anumită credință, ideal sau interes	33
§2. Criteriul căilor folosite pentru rezolvarea marilor probleme politice	34
§3. Criteriul compoziției partidelor	35
§4. Criteriul disciplinei votului membrilor de partid	36
§5. Criteriul originii partidelor	36
Secțiunea a 9-a. Pluralism politic și pluripartidism	36
§1. Pluralism politic	36
§2. Pluripartidism	37
§3. Bipartidism	38
§4. Partid dominant	38
Secțiunea a 10-a. Partidele politice în România	39
§1. Istoric	39
§2. Actualitate	39
Secțiunea a 11-a. Finanțarea partidelor politice	40
§1. Finanțarea publică (guvernamentală)	41
1.1. Finanțarea publică directă	41
1.2. Finanțarea publică indirectă	43
§2. Finanțarea privată (neguvernamentală)	44
§3. Controlul finanțării	46
Secțiunea a 12-a. Partidele politice la nivelul Uniunii Europene	47
Capitolul IV. Teoria statului (Concept, apariția statului, legitimitatea, funcțiile și elementele statului)	52
Secțiunea 1. Diverse abordări în definirea conceptului de stat	52
§1. Abordarea teologică	52
§2. Abordarea filozofică	53
2.1. Teoria patriarhală	53
2.2. Teoriile contractualiste	53
2.3. Școala filozofică germană	55
2.4. Teoriile marxiste	55
§3. Abordarea sociologică	55
§4. Abordarea juridică	56
4.1. Statul, concept interdisciplinar	56
4.2. Statul ca subiect de drept	56
4.3. Statul ca persoană juridică	57
4.4. Statul ca ordine juridică	57
Secțiunea a 2-a. Definiția statului	58
Secțiunea a 3-a. Apariția statului modern. Etapele formării statului	60
§1. Formarea statului	60
§2. Statul absolutist	62

§3. Statul național	62
Secțiunea a 4-a. Esența și legitimitatea statului	63
§1. Esența statului	63
§2. Statul ca instrument de dominare	63
§3. Conceptul de legitimitate a statului	64
§4. Originea puterii de stat	64
§5. Justificarea autorității statului	65
Secțiunea a 5-a. Funcțiile statului	65
§1. Concept	65
§2. Clasificarea funcțiilor statului	66
Secțiunea a 6-a. Elementele statului	67
§1. Teritoriul	67
§2. Populația	68
§3. Suveranitatea	68
3.1. Suveranitate a poporului	69
3.2. Suveranitate națională	70
3.3. Definiția suveranității	71
Capitolul V. Teoria statului (Forma de stat, caracterele statului român și organizarea lui administrativă)	74
Secțiunea 1. Forma de guvernământ	74
§1. Noțiuni	75
§2. Monarhia	76
2.1. Monarhia absolută	76
2.2. Monarhia constituțională	76
2.3. Monarhia parlamentară dualistă	77
2.4. Monarhia contemporană	77
§3. Republica	77
3.1. Republica parlamentară	77
3.2. Republica prezidențială	77
Secțiunea a 2-a. Structura de stat	78
§1. Noțiuni	78
§2. Statul unitar	78
§3. Statul federal	79
§4. Asociațiile de state	80
4.1. Uniunile personale	80
4.2. Uniunile reale	80
4.3. Confederațiile de state	80
Secțiunea a 3-a. Caracterele statului român	81
§1. Stat național	81
§2. Stat unitar și indivizibil	82
§3. Stat suveran și independent	83
§4. Stat de drept	83
§5. Stat democratic și social	84
Secțiunea a 4-a. Organizarea administrativă a teritoriului României	85
§1. Noțiuni	85

§2. Unitățile administrativ-teritoriale ale României	85
2.1. Comuna	86
2.2. Orașul	86
2.3. Județul	86
Capitolul VI. Sistemul electoral.....	90
Secțiunea 1. Drepturile electorale.....	90
Secțiunea a 2-a. Dreptul de vot.....	91
§1. Scurt istoric	91
§2. Situația actuală.....	92
§3. Regimul juridic al dreptului de vot. Trăsăturile votului.....	95
Secțiunea a 3-a. Dreptul de a fi ales	98
§1. Scurt istoric	99
§2. Beneficiarii dreptului de a fi ales. Regim juridic.....	100
Secțiunea a 4-a. Dreptul de a fi ales în Parlamentul European.....	103
§1. Condițiile aderării României la Uniunea Europeană	103
§2. Terminologie. Natura juridică a drepturilor electorale la nivelul Uniunii Europene	104
§3. Dreptul de a alege membrii Parlamentului European	105
§4. Dreptul de a fi ales membru al Parlamentului European	107
§5. Incompatibilități ale mandatului de parlamentar european.....	108
Secțiunea a 5-a. Tipuri de sisteme electorale	110
§1. Sistemul majoritar	110
1.1. Scrutinul uninominal în unul sau două tururi	110
1.2. Scrutinul de listă în unul sau două tururi	112
§2. Sistemul reprezentării proporționale	114
§3. Sisteme mixte.....	115
3.1. Sistemul înrudirilor.....	115
3.2. Sistemul prin compensare.....	115
3.3. Sistemul german al buletinului dublu.....	116
Secțiunea a 6-a. Organizarea și desfășurarea alegerilor în România	116
§1. Cadrul legal.....	116
§2. Stabilirea datei alegerilor	117
§3. Stabilirea numărului, delimitarea și numerotarea circumscripțiilor electorale.....	117
§4. Întocmirea listelor electorale și a registrului electoral.....	118
§5. Constituirea birourilor și a oficiilor electorale.....	118
§6. Constituirea secțiilor de votare	120
§7. Propunerea candidaturilor.....	121
§8. Întocmirea buletinelor și a ștampilelor de vot	122
§9. Campania electorală.....	124
§10. Desfășurarea votării.....	125
§11. Stabilirea rezultatelor votării și atribuirea mandatelor	127
11.1. Stabilirea rezultatelor votării	127
11.2. Atribuirea mandatelor.....	127

Capitolul VII. Referendumul	133
Secțiunea 1. Noțiuni	133
Secțiunea a 2-a. Tipuri de referendum	134
Secțiunea a 3-a. Regimul juridic al referendumului în România	137
Secțiunea a 4-a. Procedura organizării referendumului în România	141
§1. Procedura referendumului consultativ la nivel național	141
§2. Procedura referendumului pentru revizuirea Constituției	144
§3. Procedura referendumului pentru demiterea Președintelui României	144
§4. Procedura organizării referendumului local	145
Secțiunea a 5-a. Natura juridică a decretului de stabilire a referendumului național consultativ în România	148
Secțiunea a 6-a. Consecințele organizării unui referendum național consultativ	149
Capitolul VIII. Parlamentul (Apariție, competențe, structură)	153
Secțiunea 1. Apariția Parlamentului	153
Secțiunea a 2-a. Principiile parlamentarismului	154
§1. Principiul suveranității naționale	154
§2. Principiul autonomiei Parlamentului	154
§3. Principiul reprezentativității	155
Secțiunea a 3-a. Competențele Parlamentului	155
§1. Precizări generale	155
§2. Competența de legiferare	157
§3. Competența de stabilire a direcțiilor statale și juridice principale ale activității sociale, politice, economice și culturale	157
§4. Competența de alegere, formare, numire, avizare sau revocare a unor autorități statale	157
§5. Competența de control parlamentar	158
5.1. Controlul prin întrebări și interpelări	159
5.2. Controlul prin moțiuni	159
5.3. Controlul prin comisii parlamentare	159
5.4. Controlul prin dări de seamă, rapoarte, mesaje și programe	159
5.5. Controlul prin rezolvarea petițiilor cetățenilor	160
5.6. Controlul prin intermediul Avocatului Poporului (Ombudsman-ului)	160
5.7. Controlul prin dreptul parlamentarilor de a cere informații sau lămuriri necesare	160
§6. Competența de conducere în politica externă	161
§7. Competența de organizare internă	161
7.1. Parlamentul își stabilește propriul regulament de organizare și funcționare	161
7.2. Parlamentul își adoptă propriul buget	161
7.3. Parlamentul își reglementează propriul statut	162
7.4. Parlamentul își stabilește propriile organe de conducere	162
Secțiunea a 4-a. Structura Parlamentului	162
Secțiunea a 5-a. Monocameralism sau bicameralism?	165

Capitolul IX. Parlamentul (Organizare, funcționare, statut, dizolvare)	171
Secțiunea 1. Structurile de lucru ale Parlamentului	171
§1. Precizări generale	171
§2. Grupurile politice parlamentare	172
§3. Birourile	173
§4. Comisiile parlamentare	174
Secțiunea a 2-a. Modalitatea de lucru a Parlamentului	174
Secțiunea a 3-a. Funcționarea Parlamentului	176
§1. Mandatul Parlamentului	176
§2. Sesiunea	176
§3. Ședințele	177
Secțiunea a 4-a. Statutul deputaților și al senatorilor	177
§1. Mandatul parlamentarului	178
§2. Incompatibilități și imunități	178
2.1. Incompatibilități	178
2.2. Imunitatea	179
Secțiunea a 5-a. Dizolvarea Parlamentului	184
§1. Dizolvarea Parlamentului este o sancțiune?	184
§2. Cine poate dizolva Parlamentul	185
§3. Actul de dizolvare a Parlamentului	187
§4. Când nu poate fi dizolvat Parlamentul	188
Capitolul X. Parlamentul (Actele Parlamentului)	193
Secțiunea 1. Actele Parlamentului	193
§1. Legile	194
§2. Moțiunile	194
§3. Hotărârile	195
Secțiunea a 2-a. Desfășurarea procesului legislativ	196
§1. Inițiativa legislativă	198
§2. Avizarea proiectului de lege sau a propunerii legislative	199
§3. Examinarea și avizarea proiectelor și a propunerilor legislative în cadrul comisiilor permanente	200
§4. Includerea proiectului de lege sau a propunerii legislative pe ordinea de zi a ședinței	203
§5. Dezbateră în plen	203
5.1. Dezbateră generală	204
5.2. Dezbateră pe texte	204
§6. Votarea legii	205
§7. Întoarcerea legii la prima Cameră sesizată	206
Capitolul XI. Puterea executivă	210
Secțiunea 1. Caracterizare generală	210
§1. Terminologie	210
§2. Rolul puterii executive	211
Secțiunea a 2-a. Structura puterii executive	213
§1. Executivul monocefal	213
§2. Executivul bicefal	214

§3. Structura puterii executive în România.....	214
Secțiunea a 3-a. Componenta puterii executive.....	215
§1. Caracterizare generală.....	215
§2. Componenta puterii executive în România.....	217
Secțiunea a 4-a. Guvernul României.....	217
§1. Procedura numirii.....	217
§2. Mandat.....	220
§3. Organizare și funcționare.....	221
§4. Statutul membrilor.....	222
§5. Actele Guvernului.....	223
5.1. Ordonanțele.....	223
5.2. Ordonanțele de urgență.....	224
5.3. Distincția dintre ordonanțe și ordonanțe de urgență.....	224
5.4. Hotărârile.....	225
Secțiunea a 5-a. Delegarea legislativă.....	226
§1. Caracterizare generală.....	226
§2. Delegarea legislativă în România.....	227
2.1. Specificul ordonanțelor și al ordonanțelor de urgență emise de Guvern pe calea delegării legislative.....	229
2.2. Angajarea răspunderii Guvernului.....	230
Secțiunea a 6-a. Răspunderea membrilor Guvernului.....	234
§1. Răspunderea politică.....	234
§2. Răspunderea juridică.....	235
Capitolul XII. Șeful de stat.....	243
Secțiunea 1. Caracterizarea instituției șefului de stat.....	243
§1. Caracterizare generală.....	243
§2. Evoluția instituției șefului de stat în România.....	244
Secțiunea a 2-a. Desemnarea șefului de stat.....	246
§1. Procedura desemnării.....	246
§2. Desemnarea Președintelui României.....	249
Secțiunea a 3-a. Mandatul șefului de stat.....	249
§1. Caracterizare generală.....	249
§2. Mandatul Președintelui României.....	250
Secțiunea a 4-a. Funcțiile și atribuțiile șefului de stat.....	253
§1. Funcțiile șefului de stat.....	253
1.1. Funcția de reprezentare.....	253
1.2. Funcția de garant al independenței naționale și al integrității teritoriale a țării.....	253
§2. Atribuțiile șefului de stat.....	254
§3. Funcțiile Președintelui României.....	254
3.1. Reprezentarea statului.....	254
3.2. Garantarea independenței naționale, a unității și a integrității teritoriale a țării.....	255
3.3. Medierea între puterile statului și între stat și societate pentru a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice.....	256

3.4. Garantarea îndeplinirii obligațiilor asumate de România față de Uniunea Europeană

§4. Atribuțiile Președintelui României

4.1. Atribuții în raporturile cu Parlamentul

4.2. Atribuții în raporturile cu Autoritatea judecătorească

4.3. Atribuții în raporturile cu Guvernul

4.4. Atribuții în raporturile cu Curtea Constituțională

4.5. Atribuții în raporturile cu structuri statale din domeniul apărării și securității țării

4.6. Alte atribuții

Secțiunea a 5-a. Actele șefului de stat

§1. Caracterizare generală

§2. Actele Președintelui României

2.1. Decretul

2.2. Mesajul

Secțiunea a 6-a. Răspunderea șefului de stat

§1. Caracterizare generală

§2. Răspunderea Președintelui României

2.1. Imunitatea Președintelui României

2.2. Răspunderea politică

2.3. Răspunderea penală

Capitolul XIII. Curtea Constituțională a României

Secțiunea 1. Scurt istoric

Secțiunea a 2-a. Scop

Secțiunea a 3-a. Judecătoria Curții Constituționale

§1. Numărul judecătorilor și condițiile de acces la funcție

§2. Numirea judecătorilor

§3. Mandatul judecătorilor

§4. Incompatibilități

§5. Răspunderea judecătorilor

§6. Imunitatea judecătorilor

§7. Independența și inamovibilitatea judecătorilor

Secțiunea a 4-a. Organizarea Curții Constituționale

§1. Președintele Curții Constituționale

§2. Plenul Curții Constituționale

§3. Magistrații asistenți ai Curții Constituționale

Secțiunea a 5-a. Atribuțiile Curții Constituționale

§1. Modalitățile de acces la Curtea Constituțională

1.1. Controlul actelor juridice

1.2. Controlul faptelor juridice

§2. Obiecția de neconstituționalitate

§3. Excepția de neconstituționalitate

§4. Alte atribuții ale Curții Constituționale

4.1. Controlul constituționalității tratatelor sau al altor acorduri internaționale

4.2. Controlul constituționalității regulamentelor Parlamentului.....	292
4.3. Controlul constituționalității inițiativelor de revizuire a Constituției.....	292
4.4. Controlul constituționalității inițiativelor legislative populare.....	292
4.5. Controlul Hotărârilor Camerelor Parlamentului.....	293
4.6. Controlul criteriilor constituționale pentru accesul în funcție, exercitarea și îndeplinirea atribuțiilor de Președinte al României.....	293
4.7. Controlul respectării procedurii de organizare și desfășurare a referendumului și confirmarea rezultatului acestuia	294
4.8. Controlul constituționalității activității partidelor politice	294
4.9. Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice	294
Secțiunea a 6-a. Procedura în fața Curții Constituționale.....	296
§1. Reguli generale	296
§2. Reguli speciale	296
Secțiunea a 7-a. Actele Curții Constituționale.....	298
Capitolul XIV. Autoritatea judecătorească.....	303
Secțiunea 1. Organele autorității judecătorești	303
§1. Instanțele judecătorești	303
§2. Ministerul Public	305
§3. Consiliul Superior al Magistraturii.....	306
Secțiunea a 2-a. Puterea judecătorească	307
§1. Noțiunea de justiție.....	307
§2. Noțiunea de putere judecătorească.....	308
§3. Principiile pe baza cărora se realizează justiția.....	309
3.1. Principiul legalității	309
3.2. Principiul independenței justiției	310
3.3. Principiul accesului liber la justiție	311
3.4. Principiul unicității, imparțialității și egalității justiției pentru toate persoanele.....	312
3.5. Principiul dreptului la apărare	313
3.6. Principiul prezumției de nevinovăție	314
3.7. Principiul utilizării limbii oficiale și a limbii materne în justiție.....	315
3.8. Principiul justiției ca monopol de stat	316
3.9. Principiul publicității ședințelor de judecată	317
3.10. Principiul funcționării justiției pe criteriul ierarhiei	318
Secțiunea a 3-a. Raporturile juridice dintre autoritatea judecătorească și celelalte autorități publice.....	318
§1. Raporturile juridice cu Parlamentul	318
1.1. Raporturile puterii judecătorești cu Parlamentul	318
1.2. Raporturile Ministerului Public cu Parlamentul	318
1.3. Raporturile Consiliului Superior al Magistraturii cu Parlamentul.....	319
§2. Raporturile juridice cu Președintele României.....	319
2.1. Raporturile puterii judecătorești cu Președintele României	319
2.1.1. Numirea judecătorilor	319
2.1.2. Numirea pe unele funcții de conducere ale instanțelor	320

2.1.3. Acordarea grațierii individuale	320
2.2. Raporturile Ministerului Public cu Președintele României	320
2.2.1. Numirea procurorilor	320
2.2.2. Numirea pe unele funcții de conducere ale parchetelor	321
2.3. Raporturile Consiliului Superior al Magistraturii cu Președintele României	321
§3. Raporturile juridice cu Guvernul	321
3.1. Raporturile puterii judecătorești cu Guvernul	321
3.2. Raporturile Ministerului Public cu Guvernul	322
3.3. Raporturile Consiliului Superior al Magistraturii cu Guvernul	322
Secțiunea a 4-a. Răspunderea magistraților	322
§1. Precizări generale	322
§2. Răspunderea civilă	323
§3. Răspunderea penală	324
§4. Răspunderea disciplinară	324

Capitolul I Instituții politice

Obiectivele de învățare ale Capitolului I

După studiul acestui Capitol de învățare veți reuși:

- să definiți noțiunea de „instituție”;
- să faceți o clasificare a instituțiilor;
- să distingeți între accepțiunea comună și accepțiunea juridică a noțiunii de „instituție”;
- să înțelegeți ceea ce înseamnă noțiunea de „instituții politice”;
- să aflați trăsăturile instituțiilor politice;
- să înțelegeți diferența dintre „instituțiile politice” și „instituțiile juridice”;
- să înțelegeți importanța analizei instituțiilor politice pentru dreptul constituțional.

Secțiunea 1. Explicații introductive

§1. Considerații generale privind noțiunea de „instituții”

1.1. Accepțiunea comună a noțiunii de „instituții”

Instituțiile sunt modele de relații sociale.

Instituțiile sunt forme organizatorice create de oameni în vederea realizării unor interese sau atingerii unor scopuri. Ele sunt modelele de relații sociale, relativ stabile și permanente. **Dicționarul explicativ al limbii române**

definește instituția drept o formă de organizare a raporturilor sociale, repetate și tipizate potrivit normelor juridice, stabilite pe domenii de activitate și oglindind caracterul istoric al orânduirii societății respective.

În sens general, termenul de instituție își are originea în termenii latini de „**institutio**” care însemna „a întemeia”, „a organiza”, „a așeza” și în cel de „**institutum**” care însemna „principiu de organizare”, „așezământ”.

Sociologul Émile Durkheim înțelege prin instituție, obiceiuri și practici sociale preexistente individului, care se impun în mod obiectiv. Alți autori, de data aceasta juriști, precum Marcel Prélôt sau Pierre Pactet, definesc instituția, fie un ansamblu de

organisme și mecanisme existente într-o societate la o epocă determinată, fie un ansamblu sau complex de norme care se raportează la aceeași temă sau la același obiect și care prezintă o anumită unitate și stabilitate.

Juristul francez Maurice Duverger a definit noțiunea generală de instituție prin două elemente: un element structural și unul de credință. Din punct de vedere structural, instituțiile sunt modele de raporturi umane stabile și durabile. Ele se disting astfel de relațiile încheiate în afara oricărui model instituțional, care sunt ocazionale, efemere și instabile. Din acest punct de vedere, statul este văzut, spre exemplu, ca o instituție.

Așadar, un element fundamental al instituțiilor este faptul că ele sunt modele ale relațiilor sociale stabile și relativ permanente. Dar instituțiile nu pot fi definite numai prin elementul lor material, ci și prin prisma legăturii indisolubile dintre acesta și elementul de credință. Formarea unor instituții are la bază și o anumită credință (ex. Biserica – ea este o instituție ce se bazează pe un element structural și de credință a membrilor săi).

Crearea instituțiilor nu constituie un scop în sine, ci ea servește anumitor interese social-economice, ideologice, științifice etc. Varietatea acestor scopuri determină varietatea instituțiilor, acestea deosebindu-se nu numai după scopul urmărit prin înființarea lor, dar și după alte criterii, cum ar fi: etapa istorică în care apar și își desfășoară activitatea; țara în care funcționează; tradițiile existente aici etc. Ca exemple de instituții putem enumera: instituția vasalității, instituția senioriei, instituția sclaviei etc.

Definiția noțiunii de „instituție”.

Încercând o definiție a instituțiilor, am putea spune că acestea sunt **structuri și modele de relații sociale, relativ stabile, care persistă în decursul uneia sau mai multor perioade istorice și care funcționează, de**

regulă, pe baza unor reglementări scrise, iar prin crearea lor se urmărește realizarea unor scopuri precise.

1.2. Clasificarea instituțiilor

Criterii de clasificare a instituțiilor.

Instituțiile pot avea mai multe funcții în societate, în raport de scopul pentru care ele au fost constituite. De asemenea, în raport de regulile care le coordonează activitatea, instituțiile pot diferi de la un stat la altul sau

de la o perioadă istorică la alta. O clasificare a instituțiilor se poate face în funcție de mai multe criterii. Astfel:

a) în funcție de scopurile urmărite pot fi: instituții politice, instituții juridice, instituții religioase, instituții economice etc.;

b) în funcție de aria de acțiune, putem avea: instituții naționale (ex. Biserica Ortodoxă Română) și instituții internaționale (ex. Organizația Națiunilor Unite);

c) **în funcție de recunoașterea lor juridică**, avem: instituții oficiale (ex. partidele politice) și instituții neoficiale (ex. cluburi, facțiuni etc.);

d) **în funcție de perioada de activitate**, putem avea: instituții permanente (ex. Statul, Biserica etc.) și instituții ocazionale (ex. Inchiziția).

Toate aceste criterii și forme de instituții arată multitudinea situațiilor în care pot apărea instituțiile. Acestea se fac și se desfac în funcție de împrejurările istorice, politice, sociale și economice prin care trece societatea. Dintre formele de instituții enumerate, o importanță deosebită pentru dreptul constituțional o au instituțiile politice și cele juridice.

1.3. Accepțiunea juridică a noțiunii de „instituții”

Accepțiuni juridice ale noțiunii de „instituție”.

Accepțiunea juridică a noțiunii de „instituții” definește fie: a) un grup de norme juridice (ex. instituția căsătoriei, instituția prescripției, instituția cetățeniei etc.), fie b) o structură, o organizare (ex. instituția primarului, instituția prefectului, instituțiile bugetare, instituția Parlamentului etc.).

a) Ca grup de norme, instituția reprezintă un set de reguli juridice care au un obiect specific de reglementare. În acest sens, instituția juridică reprezintă parte a unei ramuri de drept sau obiect de studiu al unei ramuri de drept (ex. instituția juridică a proprietății, instituția juridică a moștenirii etc.). În doctrină, instituția juridică a mai fost definită și ca un grup de norme juridice, unite pe criteriul unui obiect comun de reglementare, obiect care îi asigură unitatea și permanența (*Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu*).

La începutul secolului al XX-lea, un teoretician al dreptului afirma că activitățile întreprinse de oameni pentru satisfacerea anumitor nevoi (individuale sau de grup), ce reprezintă interes din punct de vedere social, a determinat apariția instituțiilor juridice. Acesta este și motivul pentru care el definea instituția juridică drept un complex de norme juridice reglementând o serie de relații sociale și raportându-se la o nevoie individuală sau a colectivității, pe care aceste norme caută să o satisfacă și care servesc drept fundament (*Paul Negulescu*).

Fundamentul instituțiilor juridice.

Instituțiile juridice au ca fundament politica, religia și morala, dar nu se confundă nici cu instituțiile politice, nici cu cele religioase, nici cu cele morale. Unele instituții politice sunt și instituții juridice (ex. Statul, Parlamentul, Șeful statului, Guvernul, partidele politice etc.). În mod similar, unele instituții religioase (ex. Biserica, cultele religioase) sunt și instituții juridice, după cum, unele instituții morale au devenit și ele instituții juridice (ex. furtul și calomnia).

Constituția României folosește termenul generic de „instituție” atunci când vorbește despre instituțiile juridice. Astfel, în art. 155 alin. (2) prevede că „Instituțiile

prevăzute de Constituție, existente la data intrării în vigoare a legii de revizuire, rămân în funcțiune până la constituirea celor noi”.

b) Ca structură sau organizare, accepțiunea juridică a noțiunii de „instituție” are în vedere acele autorități investite cu anumite funcții. De exemplu, vorbim de instituții bugetare (finanțate de la bugetul de stat) și instituții non bugetare (finanțate din alte surse decât bugetul de stat); despre instituții publice (ce urmăresc satisfacerea unui serviciu public) și instituții private (ce urmăresc satisfacerea unui interes personal).

Uneori, noțiunea de instituție juridică din dreptul constituțional este folosită și cu un sens ambivalent. Astfel, definim Parlamentul drept instituție juridică și atunci când avem în vedere setul de reguli juridice care reglementează modul de alegere, organizarea internă, activitatea și atribuțiile sale, dar și atunci când ne referim la organismul ca atare sau clădirea (ex. în unele state, imunitatea parlamentară îl protejează pe parlamentar doar în Parlament, adică în incinta clădirii Parlamentului).

§2. Noțiunea de „instituții politice”

Instituțiile politice sunt forme ale instituțiilor juridice.

Instituțiile politice nu sunt altceva decât forme prin care se exteriorizează puterea politică. Ceea ce determină natura instituțiilor politice este capacitatea acestora de a folosi puterea pentru realizarea unui interes general.

În lipsa instituțiilor politice puterea se exercită conjunctural, arbitrar și uneori conflictual, de către indivizi. Adevărata natură a instituțiilor politice constă în locul pe care acestea îl acordă legii, garanțiilor de echitate și libertate care ocrotesc viața și interesele cetățenilor.

Instituțiile politice sunt forme ale instituțiilor juridice pentru că politica este unul dintre fundamentele dreptului. **Politica** este știința și practica de guvernare a unui stat și reprezintă sfera de activitate social-istorică ce însumează relațiile, orientările și manifestările care apar între partidele politice, între diversele categorii și grupuri sociale sau între națiuni în vederea emancipării conceptelor proprii, în lupta pentru putere sau supremație ideologică. Politica reprezintă, de asemenea, orientarea, activitatea și acțiunea propriu-zisă a unui partid sau a unor grupări exercitată în domeniul guvernării problemelor interne și externe. Totodată, poate fi definită ca ideologie ce reflectă această orientare sau acțiune.

Dreptul este instrumentul de realizare a politicii.

Relația dintre drept și politică este una de interdependență, deoarece autoritatea publică, ca formă instituționalizată a puterii politice, are capacitatea de a crea și aplica normele juridice, transformând astfel dezideratele politice în imperative juridice. Autoritatea publică

creează dreptul corespunzător valorilor politice asumate și, prin aceasta, instituie autoritățile politice și juridice care să îndeplinească anumite atribuții în stat. Pe de altă parte, **dreptul este instrumentul de realizare a politicii.** Politicul este un

subsistem al sistemului social și conține următoarele părți componente: instituțiile, organizațiile politice și conștiința politică.

Instituțiile politice sunt instituții prin intermediul cărora se exercită puterea. Prima instituție politică este statul ca instrument social organizat. Partidele politice constituie instituția care, deținând dreptul de conducere a statului, poate transpune în practică programul de acțiune propriu.

Organizațiile politice sunt grupurile umane formale și informale care reprezintă categorii sociale mai largi, ce exercită influențe, presiuni, propagandă sau lobby în favoarea sau în defavoarea partidelor cu acces la conducerea statului.

Conștiința politică există simultan pe mai multe niveluri de structurare, și anume psihologia individuală politică, ca formă comună a conștiinței politice și ca formă structurată a conștiinței politice. Conștiința politică de nivel psihologic constă în cunoștințe politice rudimentare, locale, interese politice minore, norme cu aplicație redusă, sentimente politice specifice. Conștiința politică comună este dominată de cunoștințe politice relativ stabile, interese comune structurate ale grupurilor, norme politice interiorizate prin experiență colectivă. Conștiința politică comună servește acțiunilor de grup politic bazal. Conștiința politică structurată superior se prezintă ca o concepție politică unitară despre societate ca un tot și ca o doctrină politică ce convertește ideile privitoare la stările de fapt în norme generale de acțiune pentru schimbarea ordinii sociale în conformitate cu interesele clasei reprezentate. În continuarea acestor forme structurate, există programul politic, parte integrantă a conștiinței politice, care vizează direct înfăptuirea concretă a scopurilor fundamentale ale clasei politice reprezentate.

Sfera de cuprindere a instituțiilor politice.

Instituțiile politice, spre deosebire de cele care au caracter cultural, religios, social etc., **sunt create în scopuri ce au legătură cu puterea de stat**, cu participarea la putere și la conducerea societății. Astfel de instituții politice sunt: Parlamentul, Guvernul, Șeful statului, partidele politice etc. Acesta este și motivul pentru care vom analiza la materia „Instituții politice” acele instituții care au legătură cu puterea de stat, deoarece știința dreptului constituțional are ca obiect, în primul rând, acele structuri politice ce sunt reglementate de norme de drept și sunt investite cu autoritate ce ține de dreptul public.

Nu doar instituțiile politice care fac parte din tradiționala separație a puterilor în stat sunt analizate ca instituții politice, ci și altele, precum partidele politice, pentru că și acestea au o legătură, directă sau indirectă, cu exercitarea puterii de stat. Partidele politice, fie participă la guvernare, fie își concentrează eforturile în direcția cuceririi puterii și a exercitării acesteia. Așadar, **sfera instituțiilor politice este mult mai largă decât sfera instituțiilor statale.**

În doctrina dreptului constituțional, instituțiile politice au fost definite fie ca organe însărcinate să realizeze puterea politică și normele privitoare la această organizare (Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu), fie ca organisme sau instituții

care concură individual, și toate împreună, la exercitarea unitară a puterii politice (*Cristian Ionescu*), fie ca sistem de reguli ale jocului politic (*Dan Claudiu Dănișor*). Toate aceste definiții fac referire la stat, la organismele de exercitare a puterii și la guvernare. Fiecare dintre aceste instituții politice au anumite funcții, o organizare proprie și metode specifice de activitate prin care participă la procesul de guvernare.

Trăsăturile instituțiilor politice.

Instituțiilor politice li se pot atribui o serie de trăsături. Astfel:

a) instituțiile politice sunt formate dintr-un colectiv de indivizi.

Nu există instituții politice în afara asocierii unui grup de indivizi care au concepții și idei asemănătoare;

b) instituțiile politice sunt un sistem de reguli. Instituția politică adaptează faptele sociale în funcție de finalitatea propusă;

c) instituțiile politice, ca și cele juridice, sunt un sistem durabil în timp. Un fapt politic izolat nu poate crea o instituție politică;

d) instituțiile politice au o finalitate proprie. Această finalitate este reprezentată de exercitarea puterii în numele unei colectivități (ex. în numele poporului);

e) instituțiile politice privesc un grup distinct de relații sociale. Este vorba despre acele relații sociale care se referă la exercițiul puterii (ex. câștigarea puterii, exercițiul puterii, menținerea puterii);

f) instituțiile politice sunt o „totalitate ierarhizată”, deoarece ierarhizarea regulilor de comportament este o trăsătură generală a sistemelor sociale.

Noțiunea de instituții politice.

Așadar, pornind de la aceste definiții și trăsături, putem spune că **instituțiile politice însumează totalitatea organismelor politice statale și nestatale ale cetățenilor prin intermediul cărora se exercită puterea politică într-o țară sau într-o entitate cu caracter statal.**

Secțiunea a 2-a. Relația dintre „instituțiile politice” și „instituțiile juridice”

Din perspectiva dreptului constituțional, cele două noțiuni sunt strâns legate și corelate între ele. Văzute matematic, cele două noțiuni au sfere de cuprindere diferite, dar care, pe alocuri, se intersectează. **Nu toate instituțiile juridice sunt și instituții politice** (ex. instituția căsătoriei sau instituția prescripției), după cum nu toate instituțiile politice sunt și instituții juridice (ex. grupurile de lobby sau de presiune).

În analiza raportului dintre cele două noțiuni, trebuie făcută **distincția clară între „instituții politice”, „politici” și „instituții juridice”**. Instituțiile politice elaborează politici care uneori devin instituții juridice prin aprobarea lor de către Parlamente, în legi. Acesta este și motivul pentru care în alte limbi, ca spre exemplu, în limba engleză, termenul de „politic” este desemnat prin cuvântul „politics”, iar termenul de „politici”, prin noțiunea de „policy”. În limba română, noțiuni precum „politici” sau „politică” pot crea confuzie tocmai datorită asemănării dintre termeni.

Secțiunea a 3-a. Importanța analizei instituțiilor politice

Instituțiile politice se corelează cu dreptul.

În primul rând, **conceptul de „instituții politice” este corelat cu cel de „drept”**. Fără sprijinul normelor juridice, instituțiile politice nu pot nici exista, nici funcționa în scopul pentru care ele se constituie. **Dreptul fixează principiile după care se organizează și funcționează**

instituțiile politice. Acest lucru ilustrează ideea de stat de drept în care funcționează instituțiile politice.

În fond, rolul instituțiilor politice este acela de a stabili norme sociale de conduită pentru indivizi prin transformarea acestor norme în reguli juridice. Crearea de instituții politice răspunde, pe lângă *consensus iuris* (consens comun asupra regulilor juridice) și *utilitatis communio* (comunitate de avantaje reciproce pentru membrii societății), realizării conexiunii morale și intereselor sociale globale.

Instituțiile politice se corelează cu dreptul constituțional.

În al doilea rând, **conceptul de „instituții politice” este corelat cu cel de „drept constituțional”** deoarece se referă la autoritățile puterii politice, precum și la normele ce reglementează aceste autorități. Această asociere între drept și politică subliniază legătura strânsă care

există între cele două concepte, instituțiile politice constituind obiectul central al dreptului constituțional (*Louis Favoreu*).

Unele instituții politice, precum Parlamentul, Guvernul, Șeful statului, partidele politice, au conținut juridic, dar fundamentat pe un puternic conținut politic. Conținutul lor juridic este dat de reglementările legale elaborate de înseși instituțiile menționate. Dreptul este chiar creația juridică a acestor instituții politice. Unul dintre teoreticienii dreptului constituțional, Constantin Dissescu, spunea că statul poate fi analizat din două perspective: în stare de repaus și în mișcare. Dacă starea de repaus a statului face obiectul dreptului public, starea de mișcare a lui face obiectul politicii. Politica nu poate fi desprinsă de drept, după cum nici dreptul nu poate fi desprins de politică. Normele dreptului și viața politică sunt două realități distincte care se completează reciproc.

Pentru dreptul constituțional, studierea instituțiilor politice este utilă și necesară pentru înțelegerea mecanismelor puterii de stat. Atât normele dreptului constituțional, cât și viața politică fac obiectul de studiu al dreptului constituțional. Studierea instituțiilor politice în cadrul dreptului constituțional permite determinarea adevăratei sem-

nificații sociologice a dreptului. Politicul reprezintă uneori sufletul dreptului. Nu în mod eronat, unii sociologi au numit dreptul ca fiind un „drept viu” (Eugen Ehrlich).

La disciplina „Instituții politice” vom analiza acele instituții politice ale statului care privesc în mod nemijlocit exercițiul puterii de stat. Astfel, ne vom referi la Parlament, la Guvern, la Șeful de stat, dar și la instituții politice care contribuie la formarea acestora, precum partidele politice.

O situație aparte o au autoritățile judecătorești. Acestea au o serie de atribuții care privesc interesul public, însă, din rațiuni de ordin practic, consider că nu fac parte din instituțiile politice. Ele nu participă în mod efectiv și permanent la exercițiul puterii, ci doar aplică legea în cazul în care ea a fost încălcată. Aceasta este și explicația pentru care Constituția nu folosește termenul de „instituții politice”, ci pe cel de „autorități publice”, atunci când reglementează activitatea principalelor instituții ale statului.

Rezumat

Termenul de instituție își are originea în termenii latini de „**institutio**”, care însemna „a întemeia”, „a organiza”, „a așeza” și în cel de „**institutum**” care însemna „principiu de organizare”, „așezământ”.

Instituțiile sunt structuri și modele de relații sociale, relativ stabile, care persistă în decursul uneia sau mai multor perioade istorice, care funcționează, de regulă, pe baza unor reglementări scrise, iar prin crearea lor se urmărește realizarea unor scopuri precise.

Instituțiile se pot clasifica: a) în funcție de scopurile urmărite pot fi: instituții politice, instituții juridice, instituții religioase, instituții economice etc.; b) în funcție de aria de acțiune, putem avea: instituții naționale (ex. Biserica Ortodoxă Română) și instituții internaționale (ex. Organizația Națiunilor Unite); c) în funcție de recunoașterea lor juridică, avem: instituții oficiale (ex. partidele politice) și instituții neoficiale (ex. cluburi, facțiuni etc.); d) în funcție de perioada de activitate, putem avea: instituții permanente (ex. Statul, Biserica etc.) și instituții ocazionale (ex. Inchiziția).

Accepțiunea juridică a noțiunii de „instituții” definește: fie **a) un grup de norme juridice** (ex. instituția căsătoriei, instituția prescripției, instituția cetățeniei etc.), fie **b) o structură, o organizare** (ex. instituția primarului, instituția prefectului, instituțiile bugetare, instituția Parlamentului etc.).

Instituțiile juridice reprezintă un set de reguli juridice care au un obiect specific de reglementare. Instituțiile juridice au ca fundament politica, religia și morala, dar nu se confundă nici cu instituțiile politice, nici cu cele religioase și nici cu cele morale.

Instituțiile politice însumează totalitatea organismelor politice statale și nestatale ale cetățenilor prin intermediul cărora se exercită puterea politică într-o țară sau într-o entitate cu caracter statal.

Trăsăturile instituțiilor politice: a) sunt formate dintr-un colectiv de indivizi; b) sunt un sistem de reguli; c) instituțiile politice, ca și cele juridice, sunt un sistem

durabil; d) instituțiile politice au o finalitate proprie; e) instituțiile politice privesc un grup distinct de relații sociale; f) instituțiile politice sunt o „totalitate ierarhizată”.

Relația dintre „instituțiile politice” și „instituțiile juridice”: a) nu toate instituțiile juridice sunt și instituții politice (ex. instituția căsătoriei sau instituția prescripției), după cum b) nu toate instituțiile politice sunt și instituții juridice (ex. grupurile de lobby sau de presiune).

Importanța analizei instituțiilor politice: a) conceptul de „instituții politice” este corelat cu cel de „drept”. Dreptul fixează principiile după care se organizează și funcționează instituțiile politice; b) conceptul de „instituții politice” este corelat cu cel de „drept constituțional” deoarece se referă la autoritățile puterii politice, precum și la normele ce reglementează aceste autorități.

Bibliografie

V. Constantinesco, S. Pierré-Caps, Droit constitutionnel, 5^e édition mise à jour, Ed. PUF, Paris, 2011, p. 5-9

D.C. Dănișor, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 8-21

V. Duculescu, C. Călinoiu, Drept constituțional și instituții politice, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 25-26

M. Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, Ed. PUF, Paris, 1975, p. 16-18

L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, Droit constitutionnel, 10^e édition, Dalloz, Paris, 2007, p. 557-560

J. Gicquel, J.É. Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, 23^e édition, Montchrestien, Paris, 2009, p. 15-21

C. Ionescu, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 33-50

J.P. Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politiques, Ed. Dalloz, Paris, 2010, p. 7-14

Ch.-L. Montesquieu, Despre spiritul legilor, Ed. Științifică, București, 1964

I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 15-16

P. Negulescu, Curs de drept constituțional român, București, 1927, p. 19-28

P. Pactet, Institutions politiques et droit constitutionnel, Ed. Armand Colin, Paris, 1999, p. 34-35

M. Prélôt, J. Boulouis, Institutions politiques et droit constitutionnel, Ed. Dalloz, Paris, 1980, p. 41-42

B. Selejan-Guțan, Drept constituțional și instituții politice, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 5

G. Vrabie, Drept constituțional și instituții politice contemporane, Ed. Team, Iași, 1995, p. 32-38

G. Vrabie, Les rapports entre les pouvoirs de l'État, Institutul European, Iași, 2009, p. 7-10

Capitolul II

Teoria puterii

Obiectivele de învățare ale Capitolului II

După studiul acestui Capitol de învățare veți reuși:

- să definiți noțiunea de „putere de stat”;
- să înțelegeți relația dintre popor și stat, dintre stat, putere de stat și puteri publice și relația dintre puterea politică și puterea de stat;
- să înțelegeți legitimitatea puterii de stat;
- să identificați trăsăturile puterii de stat;
- să cunoașteți conținutul teoriei clasice a separației puterilor în stat;
- să identificați criticile teoriei clasice a separației puterilor în stat;
- să cunoașteți modul în care principiul separației puterilor în stat este astăzi reglementat în constituțiile naționale.

Secțiunea 1. Organizarea statală a puterii

§1. Noțiunea de putere de stat

Puterea de stat este forma organizată a puterii politice.

Categoria „putere de stat” este considerată categoria cheie în înțelegerea statului. **Noțiunea de „putere” apare în diferite exprimări.** Această noțiune apare în sintagme ca: **putere de stat, putere politică, putere publică.** Uneori, pentru a desemna puterea de stat, se utilizează și termenul de **autoritate publică.** O definiție a puterii de stat așa cum a evoluat ea de-a lungul timpului, în diverse perioade istorice este aproape imposibil de realizat pentru că fiecare perioadă istorică are caracteristicile sale. În Roma antică, un grup de guvernanți în frunte cu un monarh absolut sau chiar un grup limitat de persoane (ex. Senatul roman) era cel ce conducea statul exercitând puterea de stat. În evul mediu, de cele mai multe ori, puterea de stat se confunda cu o singură persoană (Șeful de stat). În epoca modernă, puterea de stat este reprezentată, de regulă, de un grup de instituții (Parlament, Șef de stat, Guvern), iar în momentul de față, democrația modernă presupune ca puterea de stat să fie reprezentată de o serie de instituții alese sau numite care, împreună, exercită prerogative statale.