

CONSTITUȚIILE ROMÂNIEI

Studii

Coordonator

Prof. univ. dr. Gheorghe Sbârnă

Cuprins

Introducere	7
Nevoia de modernizare și ideea de constituție la români în prima jumătate a secolului al XIX-lea. Între sincronism european și protocronism.....	11
Constituția din 1866	27
Constituțiile din perioada interbelică.....	47
Constituțiile din perioada comunistă	79
Constituția din 1991	123
ANEXE.....	169
Constituța „Cărvunariilor”, 13 septembrie 1822.....	170
Regulamentul Organic al Valahiei, 1831. (extras).....	186
Regulamentul Organic al Moldovei, 1832. (extras).....	200
Proiect de Constituție pentru Moldova elaborat de Mihail Kogălniceanu, 1848.....	214
Constituțiunea din 1866	225
Constituțiunea din 1923	244
Constituțiunea din 1938	269
Constituția Republicii Populare Române 1948	289
Constituția Republicii Populare Române 1952	304
Constituția Republicii Socialiste România 1965.....	324
Constituția României 1991.....	348
Constituția României 2003.....	382

Constituția din 1866

Ion BULEI

Constituția din 1866 este piatra unghiulară a regimului politic de monarhie constituțională din România de după unirea din 1859 (Mica Unire). Ea e cerută de programul divanurilor ad-hoc, alături de autonomia și neutralitatea celor două Principate, unirea lor într-un singur stat, sub numele de România, având în frunte un principe străin ereditar dintr-o familie domnitoare din Europa (familie care să nu fie rusă sau austriacă), un guvern reprezentativ și constituțional – garanția colectivă a celor șapte Mari Puteri europene. Constituția face, deci, parte dintr-un program precis și foarte adecvat situației date, un excelent program, chintesență a doleanțelor politice ale unei întregi generații.

Constituția este un compromis. Pentru a se evita inutilele confruntări, care ar fi prelungit dezbaterile din Adunare, s-a și constituit un “comitet compromisoriu”¹, format dintr-un număr egal de reprezentanți ai grupărilor liberale și conservatoare. În cazul Constituției a funcționat înțelegerea de la nivelul elitei politice, o înțelegere stabilită cu prilejul divanurilor ad-hoc, trecută prin toate frământările domniei lui Cuza și regăsită cu prilejul aducerii domnitorului străin și începuturile constituționale ale domniei sale. Era, desigur, un compromis de moment. Nu mai trăia Barbu Catargiu, care să impună intransigența lui, și astfel compromisul s-a putut realiza. Lascăr Catargiu, liderul conservator cel mai important atunci, era adeptul politicii “dacă se poate. Dar numai dacă se poate”. S-a putut. În folosul cui? – se întrebau și atunci și se întreabă și astăzi istoricii. Compromisul s-a realizat dintr-un sentiment de conservare și, cum declara Ion C. Brătianu, “nu a fost atunci o coaliție, o împerechiere dintre șefii de partide, ci un simțământ al întregii țări, cel puțin al țării care putea să vorbească, un simțământ general care se impunea”². Constituția a fost o opțiune europeană a elitei politice române. O garanție a stabilirii unor reguli de guvernare modernă a societății românești. O societate care sub raport economic și social oferea o imagine polarizată și care încerca, din punct de vedere politic, să impună o vreau colectivă, europeană, a tuturor. A fost o formă fără fond, cea mai vizibilă dintre toate. Regimul politic al

¹ Vezi *Cum s-a înfăptuit România modernă*, Iași, 1992, p. 113. Vezi și Dan Berindei, *Societatea românească în vremea lui Carol I (1866-1914)*, București, 1992, p. 154-155. „Ea (Constituția) nu s-a născut dintr-o alianță, dar s-a născut din compromisuri”. (*Ibidem*, p. 155.)

² I.C. Brătianu, *Acte și cuvântări*, vol. IV, București, 1930, p. 276.

monarhiei constituționale ajunge a fi consolidat și echilibrat, oprind autoritarismul și deschizând drumul către formarea societății civile. Constituția din 1866 este prima întocmită de reprezentanții legitimi ai națiunii române pe baza principiului câștigat de Alexandru I. Cuza în 1864, prin care se recunoștea suveranitatea interioară a României. Este o Constituție dată printr-un acord de voință între Adunarea Deputaților, reprezentând națiunea, și suveran. În acele vremi tulburi, când Unirea din 1859 era amenințată (tocmai izbucnise și războiul austro-prusac), n-a fost timp pentru elaborări proprii, cu toate că în țară începuse să existe deja o școală juridică, nu numeroasă, dar cu oameni bine pregătiți în școlile Apusului. Alegerea Constituției belgiene ca model a fost inspirată (unii oameni politici români visau să transforme România într-o „Belgie a Orientului”). Era, în multe privințe, Constituția cea mai înaintată și cea mai echilibrată din Europa. O Constituție – chintesență a modelelor francez, englez și american, modele în circulație și din care s-au inspirat toate constituțiile europene din veacul 19. Constituția belgiană fusese tradusă în Principate din anul 1857, când Th. Veisa o pune la dispoziția cititorilor români, împreună cu Legea electorală belgiană și cu Legea judecătorească³ Constituția belgiană e invocată în Divanul ad-hoc al Moldovei⁴. I. Ghica, pe atunci raportor al Consiliului de Stat, declara că în elaborarea Constituției din 1866 se avuseseră în vedere principiile Revoluției franceze din 1879, Convenția din 1858 și mai ales Constituția regatului belgian⁵. Modelul belgian era o sursă bine cunoscută în spațiul românesc. M. Kogălniceanu declara în 1859: “trebuie să ne apropiem de legile minunate ale Belgiei...; nu numai noi, dar și străinii compară țările noastre cu Belgia și merităm numele ce ni s-a dat de mai multe ori: Belgia Orientului”⁶. Față de constituția belgiană, cea românească introduce prevederile: indivizibilitatea teritoriului, oprirea colonizării cu străini, precizarea cazurilor de expropriere, garantarea suprafețelor agrare acordate clăcașilor, la 1864, și mențiunea că puterile națiunii nu se puteau delega decât prin delegațiune și, evident, precizarea că se desființa Consiliul de Stat, prerogativele sale trecând la Curtea de Casație. Creația constituțională românească rămânea, totuși, “o improvizație făcută în grabă după Constituția belgiană”⁷. Dar trebuie făcută precizarea că principiile și prevederile sale generale circulau în tot Occidentul. Și circulau, deja, și în spațiul românesc. Are dreptate Th. Aslan: “Teoria unor publiciști care susțin că, constituția noastră din 1866 este o constituție dogmatică, ieșită din creierul câtorva ideologi, nu poate fi exactă, căci istoricește e dovedit că oridecâte ori s-a putut să se manifeste dorințele țării, fie la 1822, fie la 1848, fie la 1857,

³ *Acte și documente relative la istoria României*, București, f. a., vol. VI, p. 172.

⁴ I.C. Filitti, *Izvoarele Constituției române de la 1866*, București, 1934, p. 6.

⁵ *Ibidem*, p. 11-12.

⁶ C.C. Angelescu, *Izvoarele constituției române de la 1866*, București, 1926, p. 23.

⁷ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, vol. II, București, 1920, p. 33.

aceleași principii au fost puse înainte, care au fost puse în Constituția de la 1866”⁸. Scrie Titu Maiorescu: „A voi să dai apriori unui popor o constituție care, prin conținutul ei, ar putea fi mai mult sau mai puțin rațională înseamnă a trece cu vederea tocmai momentul prin care o constituție este ceva mai mult decât un simplu obiect al cugetării. Orice popor are, deci, constituția care i se potrivește și care îi aparține.” El nu ezită să acuze Constituția României de la 1866 de un „prematur liberalism”⁹, prematur, desigur, deoarece societatea românească nu era întru totul pregătită să se manifeste în funcție de prevederile și exigențele acesteia¹⁰. Și tot Maiorescu observă: „Această Constituție (de la 1866) fiind primită abstractă, toate legile următoare, prin o fatalitate grea, dar necesară, nu se pot face decât pe aceeași cale abstractă și acum cerințele poporului nostru sunt de a înțelege cât se poate de iute ce voiesc aceste legi. Așadar, când s-a introdus viața publică a statului nostru de sus în jos, când mai toate formele noastre de viață sunt împrumutate din legile statelor de altă cultură, când la ’48 am ars regulamentul organic și n-am voit să-l amendăm, să dăm la o parte principiile cele rele și să păstrăm pe cele bune, ci am voit să primim în totul formele culturii apusene.”¹¹.

Se impunea, după Maiorescu, în modernizarea noastră – deci și în elaborarea Constituției de la 1866 – păstrarea și continuarea a ceea ce este în consonanță cu specificul unui popor, iar nu renunțarea la tot ce a fost în trecut. Continuitatea era, cu alte cuvinte, obligatorie într-o construcție cultural-politică; națiunile mici nu au resursele celor mari, și nu pot suporta fără riscuri orice experiment¹². Ideile lui Maiorescu se regăsesc și la o serie de înaintași precum I. H. Rădulescu, Al. Russo, I. Maiorescu, M. Kogălniceanu, Gh. Asachi¹³.

Constituția are girul lui Carol I. Era prea liberală pentru el?. La București se spunea despre principe că are vederi liberale. “În iarna 1865-1866, cercurile bine informate de acolo, vorbeau chiar de întârzierea intenționată a înaintării prințului Carol la rangul de căpitan, tocmai din cauza înclinărilor sale liberale... Prin urmare, noua noastră Constituție se putea aștepta la o sinceră aplicare a ei”¹⁴. În orice caz, de cum vine în țară, Carol se grăbește să înlăture temerile pe care autoritarismul lui Cuza le stârnise, jurând credință legilor țării, religiei sale, integrității teritoriului ei și jurând să fie domn constituțional, că se va sprijini pe națiune și reprezentanța ei națională. “Eu vă aduc... acel respect

⁸ C.C. Angelescu, *op. cit.*, p.6.

⁹ Titu Maiorescu, *Discursuri parlamentare, vol. I (1866 – 1876)*, Ediție îngrijită, studiu introductiv, note și comentarii de Constantin Schifirneț, , București, 2001, p. 8.

¹⁰ *Idem*, *Istoria politică a României sub domnia lui Carol I*, București, 1994, p. 17.

¹¹ *Idem*, *Discursuri parlamentare*, vol. I, p. 212.

¹² *Ibidem*.

¹³ Al. Zub, *A scrie și a face istorie*, Iași, 1981, p. 254 – 258; Vezi și Gică Manoli, *Titu Maiorescu – Omul politic*, teză de doctorat, Iași, 2011, p. 44.

¹⁴ T. Maiorescu, *Discursuri parlamentare...* București, 1897-1899, vol. I, p. 12-13.

pentru lege pe care l-am cules în exemplul alor mei”¹⁵. În rândul elitei guvernante românești a fost o dispută în legătură cu implicarea sau neimplicarea suveranului în elaborarea Constituției. Gruparea liberal radicală ar fi voit ca el să fie încunoștiințat doar de Constituție care ar fi trebuit elaborată înainte de venirea sa după principiul « regele domnește, dar nu guvernează ». Gruparea conservatoare, majoritară, s-a opus, considerând că suveranul trebuia implicat (conservatorii sperau că îl vor avea ca aliat în elaborarea proiectului constituțional în impunerea unor puncte de vedere pe care ei le susțineau). Și rolul lui Carol I a fost determinant în stabilirea structurii parlamentului, respectiv bicameral și în circumstanțele în care urma să funcționeze dreptul de veto. În primul caz, suveranul a susținut existența a două camere, cea de a doua cu rol ponderator pentru a potoli excesele celei dintâi. Era un punct de vedere conservator și era o garanție de stabilitate a regimului politic. La 2/14 iunie 1866, într-un Consiliu de miniștri la care participă și el, Carol declară că nu cedează și stăruie în mod absolut pentru sistemul bicameral¹⁶. Fără această prevedere, el nu vrea să primească proiectul de constituție și declină mandatul ce i s-a dat. “Vodă Carol arată că înțelege a fi un factor constituțional, al cărui glas trebuiește ascultat și ținut seama de dânsul”¹⁷. La 8/20 iunie, Carol convoacă mai mulți deputați și le cere să se înțeleagă asupra Constituției. El insistă să se acorde suveranului dreptul de veto absolut. Răspunde astfel Camerei care acorda domnitorului doar dreptul de vot condiționat, suspensiv, cum îl avea președintele SUA¹⁸. Intervenția lui Carol are efect, la propunerea comitetului compromisoriu, comitetul delegațiilor secțiilor acordă domnitorului dreptul de veto absolut¹⁹. Un drept de care Carol I nu s-a folosit. Cel mult a întârziat sancționarea Legii căilor ferate în iulie 1871²⁰. La 1 iulie 1866, Carol I promulgă Constituția. Consulului belgian la București, domnitorul îi declara: „România nu are de urmat un model mai bun în toate privințele, decât exemplul Belgiei”²¹. 12 zile mai târziu depunea jurământul : „Prin Constituția ce dăm astăzi statului român, realizăm aspirațiile legitime ale națiunii, garantând interesele tuturor stărilor precum și toate drepturile pe care cetățeanul trebuie să le găsească într-o societate civilizată. Acest act pentru mine este cel mai însemnat al vieții mele, căci el este pactul definitiv care mă leagă pentru totdeauna cu destinele noii mele țări, cu

¹⁵ Carol I. *Cuvântări și scrisori*, București, 1909, p. 251, Vezi și D.A. Sturdza, *Domnia regelui Carol I, Fapte. Cuvântări. Documente*, București, 1906, p. 254.

¹⁶ *Memoriile regelui Carol I al României. De un martor ocular*, București, 1912, vol. I, p.73.

¹⁷ Gen T. Văcărescu, *Venirea în țară a regelui Carol*, în „Convorbiri literare”, nr. 10, octombrie, 1914, p. 613.

¹⁸ *Memoriile regelui Carol I...*, București, 1992, vol. I, p. 75.

¹⁹ *Istoria parlamentului și a vieții parlamentare din România până la 1918*, București, 1983, p. 160.

²⁰ Vezi T. Drăganu, *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până la 1916*, București, f. a., p. 307-309.; G.D. Nicolescu, *Parlamentul român 1866-1901*, București, 1903, p. 118.

²¹ Carol I, *Cuvântări și scrisori*, București, 1909, vol. I, p. 142.

România... Un guvern monarhic este așezat. Să stăruim dar cu toții ca, prin leala și sincera aplicare a principiilor acestei Constituțiuni, ea să poată produce binefăcătoarele ei roade”²². Cel puțin acum, la început, Carol I se arăta satisfăcut de noua Constituție și, firește, de prerogativele sale potrivit acesteia. Ele erau importante – Suveranul era parte a puterii legislative, alături de Cameră și Senat. Era un fel de “a treia cameră cu puteri legiuitoare”, după expresia fericit aleasă a lui T. Drăganu. Domnitorul avea dreptul de a convoca, a deschide, a amâna, a închide și dizolva Camerele, avea dreptul de a întocmi regulamente pentru executarea legilor, care regulamente, desigur, nu puteau suspenda legile și nici nu puteau scuti pe cineva de la aplicarea lor. Carol I n-a abuzat de niciunul din aceste drepturi. Nici din partea Parlamentului n-au fost abuzuri. Camerele se puteau deschide, la 15 noiembrie, și fără mesajul suveranului și convocarea lui, dar nu s-a întâmplat. De asemenea, amânarea lucrărilor legislativului nu putea depăși termenul de o lună, iar actul de dizolvare a unor camere trebuia să fie însoțit și de convocarea în maxim de două luni a alegătorilor și maxim trei luni a camerelor succesive.

Ca reprezentant al puterii executive, suveranul îi numea și revoca pe miniștrii, dizolva Parlamentul, era comandantul armatei. El era inviolabil, în sensul că nu era răspunzător nici pentru actele sale personale. Principiul inviolabilității avea, însă, și reversul său. Actele suveranului nu aveau nici o putere decât dacă erau contrasemnate de un ministru. Cei care răspundeau pentru actele guvernului erau miniștrii de resort. Suveranul era, în același timp, irevocabil, puterile fiindu-i conferite pe viață. În intenția legiuitorilor de la 1866, dar și a acelor de mai târziu, suveranul trebuia să fie un element ponderator între cele trei puteri – executivă, legislativă și judecătorească –, temperându-le excesele, un element care să reprezinte principiul colaborării puterilor. Se situa deasupra partidelor, a pasiunilor politice. Instaurarea monarhiei constituționale aduce o stare de echilibru între domnitor și oamenii politici, „mai bine zis între domnitor și grupările politice în acțiune într-un moment sau altul”²³

Domnitorul are atribuțiile sale și în exercitarea puterii judecătorești. Sentințele judecătorești se dădeau în numele suveranului. El era acela care sancționa și promulga legile, amnistia în materie politică și criminală, fără a putea suspenda cursul urmării judecătorești, el numea în funcții publice, fără a crea noi funcții, încheia convenții cu state străine, care nu puteau însă fi aplicate fără aprobarea puterii legislative. Lista civilă a suveranului era stabilită prin lege.

²² Al. Pencovici, *Dezbaterile Adunării Constituante din anul 1866 asupra Constituției și legii electorale*, București, 1883, p. 180.

²³ D. Berindei, *op. cit.*, p. 157.

Constituția din 1866 introduce trei principii fundamentale: principiul suveranității naționale, potrivit căruia toate puterile emanau de la Națiune, principiul guvernării reprezentative, după care Națiunea nu poate governa decât prin delegați și principiul separării puterilor în stat: legislativă, executivă și judecătorească, ai căror titulari erau independenți unii de alții. Puterea legislativă era exercitată de Parlament (bicameral) și de către rege. Numai acordul de voință al celor trei segmente ale puterii legislative, Adunarea Deputaților, Senat și rege, asigura introducerea și funcționarea legislației. Puterea judecătorească era formal independentă de celelalte două. Nici o jurisdicție nu se putea crea decât în virtutea unei legi. Curtea de Casație avea dreptul de a cenzura actele administrative la cererea unui recurent, proclamând, dacă era cazul, ilegalitatea lor (s-a întâmplat în martie 1912, când a fost respinsă Legea tramvaielor, adusă de guvernul P. P. Carp, obligându-l pe acesta să demisioneze).

Puterea executivă avea ascendent asupra celorlalte două (potrivit principiului liberal al separării puterilor, cele trei puteri trebuiau să aibă o forță egală, pentru a evita supremația uneia asupra celorlalte). Ea era asigurată de suveran și de miniștri (până la 15 martie 1881, când România s-a proclamat regat, suveranul avea titlul de Domn). Inițial erau șapte miniștri: Interne, Finanțe, Justiție, Externe, Culte și Instrucțiune Publică, Război, Lucrări Publice. De la 1 aprilie 1883 apare și Ministerul Agriculturii, Industriei, Comerțului și Domeniilor, care, la 1 aprilie 1908, se desparte în două – Industria și Comerțul, constituind un minister separat.

Prin Constituție, regele era irevocabil, în sensul că puterile lui erau pe viață, și inviolabil, în sensul că nu era răspunzător nici pentru actele sale personale. Principiul inviolabilității avea și reversul său. Actele regelui nu aveau nici o putere decât dacă erau contrasemnate de un ministru. În intenția legiuitorilor de la 1866, dar și a acelor de mai târziu, regele urma a fi un element ponderator între cele trei puteri, temperându-le excesele, un element care să reprezinte principiul colaborării puterilor. Regele era deasupra partidelor, deasupra pasiunilor politice. Rațiunea de a fi a suveranului era astfel foarte limpede exprimată de constituționalii de la 1866: asigurarea stabilității întregului sistem constituțional. Nu întâmplător suveranul era străin, pentru a curma rivalitățile interne pentru domnie. Și nu întâmplător provenea dintr-o familie domnitoare din Europa (în cazul lui Carol I, din familia Hohenzollern-Sigmaringen, ce se afla pe tronul Germaniei). Aceasta fusese una din doleanțele cele mai însemnate ale divanurilor ad-hoc, din 1857. Se spera ca un principe străin, dintr-o casă domnitoare din Apus, prin prestigiul familiei din care provenea și, de ce nu, prin sprijinul acesteia, va putea fi de folos în dobândirea independenței și în păstrarea ei. În momentele de criză din Europa anilor de domnie a lui Carol I, calculul oamenilor politici români s-a dovedit a fi exact. În aceeași idee, a asigurării unei stabilități politice, Constituția de la

1866 introduce principiul eredității în desemnarea monarhului (până atunci domnia fusese electivă, preferându-se, pe cât a fost cu puțință, acei pretendenți care aveau legături de rudenie cu fostul domn). Numai bărbații și descendenții acestora puteau moșteni Tronul, prin ordinea de primogenitură, cu excluderea femeilor și a coborâtorilor lor. Puterea executivă era exercitată de guvern și rege, care desemna primul ministru, aproba lista miniștrilor, primea jurământul lor. Cu mandat regal, regele putea proroga sau dizolva Parlamentul. Acesta din urmă, pe de altă parte, putea da vot de blam unui ministru sau întregului guvern, cum s-a și întâmplat la 12 februarie 1901 sau la 17 ianuarie 1922²⁴.

Noua Constituție consacră unitatea și indivizibilitatea statului, stabilea-pentru prima dată în chip oficial- denumirea de România în locul aceleia de Principatele Unite (în afară va continua să rămână denumirea de Principate până la Congresul de la Berlin, din 1878). De asemenea, Constituția statua drapelul tricolor (albastru, galben și roșu), consacră, ca formă de stat, monarhia constituțională, ereditară, în familia principelui Carol I, în linie directă masculină, succesorii fiind crescuți în religia țării. În Constituție sunt înscrise drepturile și libertățile cetățenești. Ea prelua deosebirea dintre ortodocși și neortodocși din Convenția de la Paris din 1818, stipulând la articolul 7 că „numai străinii de rituri creștine pot dobândi împămbăntenirea”, ceea ce îi excludea cu totul pe evrei de la dobândirea cetățeniei.

Constituția menține sistemul de vot cenșitar. La o populație de 5 milioane de locuitori la alegeri se participa pe colegii, cu următorul număr de electori: 3388 la colegiul I, 4814 la colegiul II, 15382 la colegiul III, 370000 la colegiul IV din care votau direct 1 din 50. Primele trei colegii desemnau 228 de deputați, iar al IV-lea doar 30²⁵.

Principele Carol se arată convins la începutul domniei sale de necesitatea punerii în practică a Constituției adoptate. De aici cuvântările sale au fost tot atâtea îndemnuri la ordine, economie, conștiinciozitate, muncă. La închiderea Constituantei, la 6/18 iulie 1866, cuvintele dominante din alocuțiunea sa sunt ordine și progres²⁶. O apropiată a suveranului, Mite Kremnitz se arăta și ea convinsă de reușită: „Nicăieri deosebirea dintre supus și stăpân nu este mai mare ca aici și totuși România e dominată de un curent democratic produs de cultura modernă și de o concepție liberală pentru care multe state apusene o pot invidia”²⁷. Carol I constată că libertatea presei în România era cu adevărat mare. Dar nu intervine pentru a o limita. „Sunt pentru libertatea nelimitată a presei, declara el, căci ea este infinit mai puțin periculoasă decât o libertate limitată”²⁸. E împotriva exceselor. Și împotriva proceselor de presă, pe care le

²⁴ Vezi Ion Bulei, *O istorie a românilor*, Ed. a IV-a revăzută, București, 2007, p. 114-115.

²⁵ M. Dogan, *Analiza statistică a democrației parlamentare din România*, București, 1946, p. 91.

²⁶ D. A. Sturdza, *op. cit.*, vol. I, p. 323.

²⁷ M. Kremnitz, *Regele Carol I. Un simbol al vieții*, București, 1903, p. 28.

²⁸ D.A. Sturdza, *op. cit.*, p. 363.