

LBRIS

We know
books

Marius Andreescu • Andra Nicoleta Puran

Drept constituțional

Teoria generală a Statului

Jurisprudență constituțională

Ediția 4

- revizuită și adăugită -



Editura C.H. Beck
București 2024

Cuprins

Cuvânt-înainte	XIII
Abrevieri.....	XV
Capitolul I. Organizarea statală a puterii.....	1
Secțiunea 1. Noțiunea de putere și trăsăturile puterii de stat.....	1
§1. Relația popor – stat	1
§2. Relația stat – putere de stat – puteri politice	1
§3. Noțiunea de putere	2
Secțiunea a 2-a. Separația puterilor în stat	8
Secțiunea a 3-a. Organizarea puterii statale în Constituția României din 1991.....	11
Bibliografie	20
Capitolul II. Puterea discreționară și abuzul de putere în activitatea instituțiilor statului	21
Secțiunea 1. Scurte considerații privind principiul supremației Constituției și a conceptelor de „legalitate” și „legitimitate”	21
Secțiunea a 2-a. Puterea discreționară și excesul de putere	25
Secțiunea a 3-a. Principiul proporționalității, criteriu de delimitare a puterii discreționare de excesul de putere	28
Secțiunea a 4-a. Competența instanțelor judecătorești de a cenzura actele juridice emise cu exces de putere	32
Secțiunea a 5-a. Semnificații ale principiului comportamentului constituțional loial în activitatea autorităților publice.....	34
Bibliografie	44
Capitolul III. Aplicarea principiului constituțional al proporționalității la organizarea statală.....	46
Secțiunea 1. Bazele filosofice ale principiului proporționalității. Contribuții ale doctrinei juridice române	46
§1. Considerații generale despre proporționalitate ca principiu al dreptului	46
§2. Concepții filosofice și juridice care implică principiul proporționalității	47
§3. Bazele teoretice ale proporționalității reflectate în doctrina juridică română.....	54
§4. Principiul proporționalității în dispoziții normative din Constituția României	60

Secțiunea a 2-a. Principiul proporționalității și organizarea statală a puterii	69
§1. Separația și echilibrul puterilor în stat, analizate din perspectiva principiului proporționalității	69
§2. Reflectarea principiului proporționalității în sistemul instituțional al puterii în România	73
Secțiunea a 3-a. Sistemul electoral al reprezentării proporționale	75
Secțiunea a 4-a. Aplicarea principiului proporționalității la structura, organizarea și funcționarea Parlamentului României	78
§1. Stabilirea numărului deputaților și senatorilor	78
§2. Principiul proporționalității aplicat la organizarea internă a Parlamentului	79
Bibliografie	82
Capitolul IV. Teoria generală a Statului	85
Secțiunea 1. Elemente definitorii ale statului	85
Secțiunea a 2-a. Funcțiile statului	87
Secțiunea a 3-a. Elementele statului	88
§1. Populația	88
§2. Teritoriul	89
§3. Suveranitatea	91
Secțiunea a 4-a. Structura de stat	91
Secțiunea a 5-a. Forma de guvernământ	93
§1. Monarhia	94
§2. Republica	94
Secțiunea a 6-a. Aspecte constituționale privind forma de guvernământ și instituția Șefului de stat în România	98
Bibliografie	104
Capitolul V. Caracterile și atributele statului român	105
Secțiunea 1. Caracterile statului român	105
§1. Stat național	106
§2. Caracterul unitar	106
§3. Stat indivizibil	107
§4. Stat suveran și independent	107
§5. Forma de guvernământ	109
§6. Teritoriul și organizarea administrativă a României	109
Secțiunea a 2-a. Atributele statului român	111
§1. Stat de drept	111
§2. Condițiile statului de drept	113
§3. Stat social	114
§4. Stat pluralist	115
§5. Stat democratic	116
Secțiunea a 3-a. Aspecte ale jurisprudenței Curții Constituționale privind caracterele și atributele statului (art. 1 din Constituție)	117

§1. Art. 1 alin. (1): „România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil”	117
§2. Art. 1 alin. (3) teza I: „România este stat de drept”	118
§3. Art. 1 alin. (4): „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale”	120
§4. Art. 1 alin. (5): „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”	123
Bibliografie	124

Capitolul VI. Partidele politice 126

Secțiunea 1. Conceptul de partid politic. Trăsăturile și funcțiile partidelor politice	126
Secțiunea a 2-a. Sistemul partidist	129
§1. Sistemul partidului unic	129
§2. Sistemul bipartidist	129
§3. Pluripartidismul	130
§4. Structura internă a partidelor politice	130
§5. Baza socială a partidelor politice	130
Secțiunea a 3-a. Reglementări juridice privind partidele politice în România	131
Secțiunea a 4-a. Aspecte de jurisprudență ale Curții Constituționale privind pluralismul și partidele politice (art. 8 și art. 40 din Constituție)	134
Bibliografie	137

Capitolul VII. Sistemul electoral 139

Secțiunea 1. Sfera drepturilor electorale	139
Secțiunea a 2-a. Scrutinul electoral	142
Secțiunea a 3-a. Procedura desfășurării alegerilor în România	143
Secțiunea a 4-a. Aspecte de jurisprudență a Curții Constituționale privind exercitarea drepturilor electorale fundamentale (art. 36, art. 37 și art. 38 din Constituție)	148
Bibliografie	150

Capitolul VIII. Noțiuni de Drept parlamentar..... 152

Secțiunea 1. Noțiunea de instituție parlamentară	152
Secțiunea a 2-a. Organizarea Parlamentului României	154
§1. Grupurile parlamentare	155
§2. Birourile și comitetele.....	156
§3. Președintele Camerei	156
§4. Vicepreședinții Camerelor	157
§5. Secretarii Camerelor	157
§6. Chestorii.....	157
§7. Comisiile parlamentare	158
Secțiunea a 3-a. Statutul juridic al parlamentarilor	160
§1. Natura juridică a mandatului parlamentar	160

§2. Durata mandatului parlamentar	161
§3. Protecția mandatului parlamentar	162
§4. Drepturile și îndatoririle parlamentarilor	164
Secțiunea a 4-a. Funcționarea Parlamentului	165
Secțiunea a 5-a. Funcțiile Parlamentului.....	168
Secțiunea a 6-a. Funcția legislativă.....	170
Secțiunea a 7-a. Controlul parlamentar.....	171
§1. Forme și mijloace de control parlamentar	172
§2. Moțiunea de cenzură.....	174
§3. Controlul exercitat prin rezolvarea petițiilor.....	175
Secțiunea a 8-a. Alte funcții ale Parlamentului	175
§1. Exercițarea împuternicirilor de conducere statală.....	175
§2. Alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități statale	175
§3. Conducerea în politica externă	176
§4. Atribuțiile Parlamentului privind organizarea internă și funcționarea sa.....	176
§5. Funcția de informare.....	177
Secțiunea a 9-a. Actele Parlamentului	178
Secțiunea a 10-a. Procedura legislativă comună	180
Secțiunea a 11-a. Proceduri legislative complementare	185
Secțiunea a 12-a. Proceduri legislative speciale.....	186
§1. Procedura de urgență	186
§2. Procedura de revizuire a Constituției României	187
§3. Legile organice	187
§4. Legile financiare	187
§5. Legile de ratificare a tratatelor internaționale	188
§6. Delegarea legislativă.....	188
Secțiunea a 13-a. Regulamentele și hotărârile Parlamentului	189
§1. Regulamentele	189
§2. Hotărârea parlamentară.....	190
§3. Moțiunile	190
Secțiunea a 14-a. Aspecte de jurisprudență a Curții Constituționale privind rolul Parlamentului, organizarea internă și exercițarea funcției legislative	191
§1. Art. 61. Rolul și structura	191
§2. Art. 64. Organizarea internă	194
§3. Funcția legislativă a Parlamentului (art. 73-78 din Constituție)	198
Bibliografie	200

Capitolul IX. Puterea executivă..... 202

Secțiunea 1. Considerații generale. Raportul dintre legislativ și executiv	202
Secțiunea a 2-a. Instituția Șefului de stat. Considerații generale	206
Secțiunea a 3-a. Instituția Președintelui României	212
§1. Atribuțiile Președintelui României	213
§2. Actele Președintelui României.....	216
§3. Răspunderea Președintelui României	217

Secțiunea a 4-a. Guvernul României.....	218
Secțiunea a 5-a. Aspecte constituționale privind practica asumării răspunderii Guvernului și a emiterii ordonanțelor de urgență	223
Secțiunea a 6-a. Celelalte organe ale administrației publice, centrale și locale. Principiile constituționale de organizare și funcționare ale administrației publice locale.....	226
§1. Autoritățile administrative centrale autonome.....	227
§2. Curtea de Conturi.....	228
§3. Administrația publică locală.....	229
§4. Instituția Prefectului.....	230
Secțiunea a 7-a. Instituția Avocatului Poporului.....	231
§1. Desemnarea în funcție a Avocatului Poporului	232
§2. Sesizarea Avocatului Poporului.....	233
§3. Atribuțiile Avocatului Poporului	234
§4. Exerțitarea atribuțiilor și soluționarea cererilor	235
§5. Actele Avocatului Poporului	236
§6. Răspunderea Avocatului Poporului	237
Bibliografie	237
Capitolul X. Puterea judecătorească.....	238
Secțiunea 1. Considerații generale	238
Secțiunea a 2-a. Principiile constituționale de organizare și funcționare a instituțiilor puterii judecătorești	239
§1. Principiul legalității	239
§2. Justiția este unică și egală pentru toți.....	240
§3. Principiul publicității dezbaterilor	240
§4. Existența căilor de atac împotriva hotărârilor pronunțate în primă instanță.....	240
§5. Dreptul la apărare	240
§6. Prezumția de nevinovăție.....	240
§7. Folosirea limbii oficiale și a limbii materne în justiție	241
§8. Principiul independenței judecătorului	241
§9. Autoritatea judecătorească.....	241
Bibliografie	242
Capitolul XI. Justiția constituțională.....	243
Secțiunea 1. Noțiunea, trăsăturile și rolul justiției constituționale	243
Secțiunea a 2-a. Controlul de constituționalitate al legilor	244
§1. Apariția și dezvoltarea istorică	245
§2. Cauzele apariției și evoluției istorice ale controlului de constituționalitate al legilor.....	249
§3. Funcțiile controlului de constituționalitate al legilor	251
§4. Obiectul controlului de constituționalitate.....	253
§5. Clasificarea controlului de constituționalitate al legilor	254
Secțiunea a 3-a. Competența instanțelor judecătorești de a cenzura acte juridice neconstituționale.....	258

Secțiunea a 4-a. Curtea Constituțională a României	262
§1. Organizarea Curții Constituționale	265
§2. Reguli procedurale generale specifice activității Curții Constituționale	266
§3. Atribuțiile Curții Constituționale	268
§4. Analiza exercitării unor atribuții ale Curții Constituționale.....	269
§5. Actele Curții Constituționale și efectele lor.....	278
Secțiunea a 5-a. Aspecte teoretice și de jurisprudență privind constituționalitatea recursului în interesul legii	280
§1. Regimul juridic al recursului în interesul legii și al deciziilor pronunțate.....	280
§2. Controlul constituționalității deciziilor pronunțate în procedura recursului în interesul legii	286
§3. Garantarea supremației Constituției prin controlul judecătoresc	290
Bibliografie	292
Capitolul XII. Statul și drepturile omului	294
Secțiunea 1. Aspecte generale privind noțiunea, natura, evoluția și clasificarea drepturilor omului. Universalitatea drepturilor și îndatoririlor fundamentale	294
Secțiunea a 2-a. Corelația dintre dreptul intern și dreptul internațional privind drepturile omului. Rolul judecătorului național în aplicarea Convenției europene a drepturilor omului	301
Secțiunea a 3-a. Limite, condiții restrângeri și derogări privind exercitarea drepturilor omului.....	305
Secțiunea a 4-a. Restrângerea exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale de către autoritățile statului. Condiții constituționale.....	308
Secțiunea a 5-a. Jurisprudență constituțională privind limitele, condițiile și restrângerea exercitării unor drepturi	317
Bibliografie	329
Capitolul XIII. Reglementări constituționale privind integrarea euroatlantică.....	332
Secțiunea 1. Considerații generale privind Uniunea Europeană și integrarea euroatlantică	332
Secțiunea a 2-a. Supremația Constituției în contextul principiului priorității dreptului Uniunii Europene	334
§1. Obligația instanțelor naționale de a interpreta dreptul intern în conformitate cu dreptul Uniunii Europene.....	337
§2. Raportul dintre dreptul Uniunii Europene și normele constituționale	338
Bibliografie	346
Capitolul XIV. Principii constituționale aplicabile organizării activității economice și financiare.....	348
Bibliografie	349
Bibliografie generală	351

Capitolul I Organizarea statală a puterii

Secțiunea 1. Noțiunea de putere și trăsăturile puterii de stat

În practica și teoria sistemelor constituționale categoria cea mai des întâlnită este aceea de **PUTERE**, care apare în exprimări nuanțate precum putere politică, puterea de stat, puteri politice, autoritatea statală etc. Indiferent de abordarea conceptuală, puterea ca realitate statală este esențială în organizarea societății umane. De aceea, obținerea puterii este scopul fundamental al revoluțiilor și mișcărilor sociale.

Există o legătură strânsă între categoriile constituționale de putere – popor – națiune. Pentru a evidenția această legătură, puterea este exprimată și prin termenul de suveranitate. Astfel, constituțiile moderne proclamă în exprimări normative diferite că puterea aparține poporului, sau proclamă că suveranitatea emană sau aparține națiunii.

§1. Relația popor – stat

Această relație este prima condiție în explicarea constituțională a mecanismului juridico-statal.

Cele două noțiuni nu sunt similare din punct de vedere juridic, chiar dacă se admite identitatea intereselor poporului și statului. Astfel, poporul și statul sunt subiecte de drept constituțional deosebite.

Poporul formează societatea, care este și trebuie să fie organizată. Organizarea societății umane în stat s-a realizat de-a lungul istoriei în diferite forme, dar factorii care compun statul și-au păstrat sub aspect juridic identitatea lor.

Din perspectiva acestor constante juridice, noțiunea de *stat* cunoaște două accepțiuni:

1. Accepțiunea politico-sociologică: prin stat se înțelege suma a trei elemente distincte: teritoriul, poporul și suveranitatea, aceasta din urmă în sensul puterii statale.

2. Într-o a doua accepțiune, prin stat se înțelege forma organizată a puterii poporului, mai concret, mecanismul sau aparatul de stat. În acest sens, poporul deține puterea politică. Pentru a o putea exercita, poporul creează statul ca un ansamblu sistematizat de organe, denumite și autorități statale sau politice. Din perspectiva dreptului constituțional, statul este sistemul acestor autorități publice.

§2. Relația stat – putere de stat – puteri politice

Se pune problema de a ști dacă statul în accepțiunea sa strict juridic este altceva decât puterea de stat. Cele două noțiuni sunt identice din punct de vedere juridic. În

acest sens, statul este organizarea statală a puterii, sau altfel spus, este instituționalizarea acestei puterii.

Noțiunile de *putere politică* – *putere de stat* sunt într-o strânsă legătură, fără însă a se confunda. Astfel, termenul politic desemnează caracterul social al puterii, pe când noțiunea de putere de stat desemnează puterea poporului instituționalizată și prin aceasta aparent separată, mai ales ca exercitare către titularul și deținătorul ei. Totodată, termenul politic poate desemna caracterul puterii unor formațiuni, asociații, partide care își exprimă ideile, concepțiile și opiniile cu privire la guvernare, deci cu privire la exercitarea puterii statale de pe pozițiile unor interese de grup. În esență, puterea politică desemnează puterea poporului, care are un conținut mai larg decât organizarea statală a puterii. Puterea de stat este numai partea instituționalizată a puterii politice.

Relația dintre cele două noțiuni este de la întreg la parte, în sensul că trăsăturile puterii politice se regăsesc în puterile statului, dar trăsăturile statului nu se regăsesc în totalitate în ansamblul puterii politice. În consecință, puterea statală este forma de organizare a puterii politice a poporului. Dacă această organizare se realizează prin mai multe categorii de organe de stat, cu funcții și trăsături clar definite și caracterizează prin autonomie organizatorică și funcțională, precum și prin echilibru reciproc și colaborare se realizează separația și echilibrul puterilor în stat.

Funcția fundamentală a puterii statale este de a exprima și realiza ca voință general obligatorie – voința de stat – voința poporului. Acest postulat explică organizarea statală a puterii poporului, funcțiile puterii, raporturile dintre autoritățile statale, precum și raporturile dintre autoritățile statale și popor.

§3. Noțiunea de putere

Pentru a înțelege esența, mecanismul și finalitatea puterii în stat, este necesar a se aborda teoretic conceptul de putere ca atare în cadrul societății.

Noțiunea de putere, așa cum este studiată de dreptul constituțional, desemnează ansamblul sau sistemul relațiilor de putere constituite într-o societate istoricește determinată, exprimând autoritatea pe care un individ sau un grup de indivizi o au asupra altora, pentru realizarea unui scop comun, asumat de membrii colectivității, sau impus acestora de către cei care exercită puterea.

1. Puterea nu este o simplă relație a omului cu lumea exterioară, sau o relație social abstractă, ci exprimă autoritatea lui în raport cu alții.

2. Autoritatea exprimă atât ideea de forță, puterea de a comanda și a dispune, cât și cadrul instituțional prin care această idee se materializează.

3. În esența sa, puterea în general, dar și forma ei juridică puterea de stat de stat este un fenomen relațional. Privită ca și concept, în sens general de autoritate în conținutul unei relații de subordonare a unei subiect față de altul, preexistă formelor ei de manifestare. În starea socială sau juridică a omului este considerată o energie care păstrează esența sa naturală, ontologică. Atât în starea naturală, cât și în starea socială sau juridică a omului, puterea poate fi percepută și cunoscută numai prin manifestările ei fenomenale concrete într-un cadru relațional, care se stabilește între:

- a) subiectul puterii, respectiv cel care exercită puterea și
- b) obiectul puterii, acela

care este obligat să suporte puterea și să-și coordoneze propria voință după voința subiectului care exercită puterea. Acest cadru relaționar este determinat de scopul puterii, care poate fi liber asumat de către subiectul pasiv, sau resimțit ca o presiune exterioară de către acesta.

În consecință, metodele de realizare a puterii pot fi două:

a) *convingerea* – este situația când scopurile autorității sunt deliberat asumate de către cei asupra cărora se exercită puterea, iar comportamentul acestora este determinat de propria lor voință care a acceptat conștient și deliberat dezideratele puteri și în al doilea rând;

b) *constrângerea* – în situația în care subiectul supus puterii refuză să-și modeleze comportamentul, în raport cu propria sa voință, la scopurile puterii stabilite de subiectul care o exercită. Mijloacele de constrângere sunt diverse și constituie un factor de esență față de care nicio putere nu este de conceput. Nu este obligatoriu ca subiectul care exercită putere să recurgă la aceste mijloace, dar ele trebuie să existe în orice moment, altfel noțiunea de putere, devine un nonsens.

În funcție de aceste elemente, raportul exprimat între subiectul puterii, respectiv acela care o exercită și obiectul puterii, respectiv acela care o suportă, explică starea socială de la un moment dat, în ipoteza în care considerăm acest raport la nivelul întregii societăți. Aspectul relațional amintit poate avea trei dimensiuni:

a) *complementarism*, este ipoteza ideală în care, voința deținătorului puterii și voința celor care suportă puterea coincid, sau sunt foarte apropiate în conținutul lor, existând și posibilitatea unei veritabile conlucrări între centrele de putere socială pentru realizarea aceluiași obiective;

b) *neutralism*, se caracterizează printr-o oarecare indiferență din partea subiectului pasiv față de conținutul, scopurile și mijloacele de exercitare a puterii. Stabilitatea socială se realizează prin acceptarea în esență a dezideratelor puterii, fără însă a exista o participare activă, o implicare complementară a subiectului care suportă.

c) *tensionant*, când raporturile dintre subiectul și obiectul puterii sunt ireconciliabile, iar puterea trebuie să recurgă pe scară largă la voința socială. Niciuna dintre aceste trei stări nu se realizează în stare absolută și pură, dar la un moment istoric dat, din punct de vedere politologic, dar și constituțional, poate fi identificată o tendință sau alta;

Puterea este un fenomen esențialmente social, în sensul că ea nu poate fi concepută în afara societății, iar în lipsa puterii, societatea este un organism inert, fără rațiunea de a fi. De aceea, puterea este o condiție a ordinii sociale, a cărei realizare este posibilă doar într-o asemenea ordine socială care să aibă la bază organizarea și exercitarea puterilor, atât politice cât și statale.

3.1. Puterea politică

În cele spuse mai sus am arătat corelația dintre puterea politică și puterea statală, iar în cele ce urmează vom reprezenta câteva dintre caracteristicile puterii politice.

Putere este specifică oricăror colectivități umane chiar și aceluia prestatală fără a fi însă și politică. Puterea politică apare doar atunci când comunitatea umană devine societate. Colectivitatea umană devine societate atunci când cei care o alcătuiesc au

conștiința apartenenței lor la acea colectivitate și presupune diferențierea individului de grup. Individul devine conștient de poziția sa în cadrul societății, de interesele sale, dar și de faptul că aceste interese trebuie să se realizeze numai într-un cadru social. În acest moment puterea socială se manifestă ca putere politică. În consecință, transformarea simplei autorități sociale în putere politică depinde atât de factori de conștiință, cât și de factori materiali, regăsiți în condițiile determinate ale evoluției societății.

Puterea politică generează la nivelul societății „fenomenul politic”, care, la rândul său, poate fi atașat oricărui fapt social, în măsura în care prin acesta se exprimă existența unui grup uman, relațiile de autoritate și de conformitate stabilite în vederea unui scop comun. În acest fel, faptul social devine fapt politic, element de conținut și generator al fenomenului politic, și care se caracterizează prin apreciere lor ca atare din partea grupului social, în raport cu interesul asumat și manifestat prin actul de autoritate.

Faptele politice oficializate sunt săvârșite într-un cadru instituțional și prin acesta puterea politică devine putere de stat.

3.2. Puterea de stat

Incontestabil, puterea politică, ca fapt social orientat în funcție de interesele de grup, conștientizată la nivelul fiecărui individ devine oficială, se instituționalizează odată cu apariția statului. În consecință, putem vorbi de două momente în evoluția istorică a conceptului de putere, momente care reprezintă în același timp și forme ale puterii.

Forme prestatale (înainte de apariția statului), caracterizate prin faptul că necesitatea supunerii față de autoritate este resimțită ca un comportament inevitabil al vieții în comun, bazată pe tradiții și obiceiuri. Autoritatea deținătorului puterii se identifică cu persoana acestuia, fiind o autoritate personală sau charismatică. Pe măsura evoluției sociale are loc și fenomenul de socializare a puterii, adică abstractizarea ei prin detașarea de persoana care o exercită. Puterea devine un fapt social, politic, constant impersonal, care se regăsește în funcțiile concrete ce urmează a fi realizate în cadrul societății. În cadrul acestui proces istoric, puterea se detașează de suportul ei nemijlocit social, devenind un element constant al existenței sociale, perceput uneori, de subiecții care o suportă, ca un fenomen în sine, exterior existenței lor sociale, dar și individuale, și chiar în opoziție cu propriile lor interese. În consecință, puterea politică, care se instituționalizează și se depersonalizează, devine putere de stat, dar, în același timp, în cadrul societății pot exista mai multe centre de putere, inclusiv ale puterii politice, care să corespundă unor interese sau valori de grup, altele decât cele ale puterii politice instituționalizate, sau, după caz, complementare cu acestea.

Formele etatice sunt caracterizate prin exercitarea puterii în cadrul statului, și practic statul se identifică cu puterea. Puterea politică devine putere de stat, caracterizată, în esență, prin existența unui cadru instituțional care să legitimeze puterea și să-i asigure eficiența. Ansamblul articulat al instituțiilor și regulilor constituite în acest scop desemnează statul, iar puterea instituționalizată este puterea de stat.

În literatura de specialitate s-au elaborat numeroase teorii privind esența și necesitatea statului, funcțiile statului, formele organizatorice statale, legitimitatea acestuia. Indiferent care este abordarea doctrinară a acestei noțiuni și realități în același timp,

există un punct de vedere comun, respectiv acela că statul nu poate fi înțeles decât ca putere de stat, caracteristicile statului sunt și caracteristicile puterii, iar organizarea statului, respectiv instituțiile statului trebuie să răspundă cât mai eficient scopului fundamental al acestora, respectiv acela de a exprima puterea.

O definiție cuprinzătoare a noțiunii de stat o propune marele filozof și jurist Kelsen, el considera că statul poate fi caracterizat ca ordine juridică de constrângere, ca putere de comandă și ca voința distinctă de cea a indivizilor. Statul este formula de existență a unei societăți, popor sau națiune.

Această definiție permite sublinierea unei caracteristici de esență a statului, indiferent care ar fi forma acestuia respectiv ca:

- ordine juridică, în sensul că statul nu poate fi în afara dreptului, iar ca mod de existență reprezintă o formulă instituțională, organizată pe baze juridice și totodată impune propria sa ordine de drept societății;

- ca putere de comandă, în sensul că principala funcție a statului este aceea de a exprima autoritatea sub forma puterii de stat și de a exercita prin aceasta conducerea societății la nivel macro și micro-social;

- ordine juridică de constrângere, în sensul că esența existenței puterii statale o constituie existența mijloacelor de constrângere, chiar dacă acestea nu sunt întotdeauna aplicate;

- puterea de stat este distinctă de voința indivizilor, este o caracteristică importantă a statului, deoarece organizarea instituțională a acestuia, pe baze juridice proprii, presupune existența propriei voințe a organelor de stat, exprimată atât politic cât și juridic și care să fie diferită, nu neapărat opusă, față de aceea a subiecților pasive care se supun puterii statale.

Problema legitimității puterii și implicit a statului este fundamentală pentru a înțelege natura raporturilor dintre guvernanți și guvernați. În încercarea de a legitima puterea, adică de a explica sursa și fundamentul acesteia, au fost elaborate extrem de multe și variate teorii. Prezentăm pe cele mai importante dintre acestea:

1. Originea divină a puterii, are ca promotori pe Fericitul Augustin și Sfântul Pavel și a fost susținută pentru a suplini imposibilitatea înțelegerii raționale a puterii și implicit pentru a o sacraliza. Deținătorul puterii statale este reprezentantul lui Dumnezeu, sau chiar Dumnezeu însuși. În variantele politologice contemporane această teorie își propune de a media (trecerea de la un pesimism providențial, la un optimism teologic) prin orientarea eternului stat spre binele evanghelic. Se regăsește, de asemenea, în variantele elitismului statal, care vorbesc despre stat ca un dat natural, etern și indispensabil, impunând o ordine naturală.

2. Teoria patriarhală susține că statul a luat naștere din familie, iar la baza autorității statale a stat autoritatea șefului de familie sau al clanului.

3. Teoria patrimonială afirmă că statul a luat naștere în legătură cu apariția și dezvoltarea dreptului de proprietate asupra pământului. Această teorie stă la baza conceptului geopoliticii contemporane, potrivit căreia caracteristicile statului și ale puterii statale depind de configurația teritoriului asupra căruia se exercită, dar și de trăsăturile etnice și culturale ale populației.

4. Teoria contractualistă are ca promotori pe J.J. Rousseau, J. Locke și Th. Hobbes și considera că puterea a luat naștere printr-un pact de supunere, un

contract social, prin care supușii promit să asculte, iar regele le promite un minimum de libertăți. Această teorie este reluată de variantele solidarismului social.

5. Concepția hegeliană se detașează de teoria contractualistă și vede în stat realizarea ideii morale, o imagine și o realitate rațiunii, având ca misiune concilierea particularului și universalului și depășirea contradicțiilor dintre individ și societate. Această teorie stă la baza unor concepții solidariste conform cărora statul este materializarea rațiunii, iar umanitatea este mai caracteristică în stat decât în fiecare individ.

6. Teoria violenței consideră statul ca rezultat al unui impuls a cărui origine o constituie lupta pentru supremație socială între diferitele grupuri de indivizi. Această teorie se regăsește în elitism, geopolitică, neofascism, în cultul forței și al eroilor.

7. Teoria juridică a statului are mai multe variante, printre care teoria normativistă a lui Kelsen și teoria statului-națiune. Aceasta din urmă, elaborată de Carré de Malberg, și regăsită în operele constituționaliștilor Gierke, Jellinek și Laband afirmă că statul este personificarea juridică a națiunii.

Rămâne de știut ce este o *națiune*. Tradiția germană reține ca esențiali pentru definirea unei națiuni sunt factorii materiali și spirituali, precum: cultura, limba, rasa, pe când tradiția franceză reține mai ales factorii subiectivi, precum dorința de a trăi împreună, sentimentele de legătură spirituală între membrii unei colectivități. Realitatea demonstrează că statul poate precede națiunea sau că există state plurinaționale și națiuni unice separate în mai multe state.

8. Teoria sociologică, elaborată de către constituționalistul francez Leon Duguit, ajunge la concluzia că statul este un fapt istoric prin care un grup de oameni, mai mult sau mai puțin numeros, impune voința sa altor membri ai societății. Ceea ce apare pe primul plan într-un stat este puterea sa materială și forța sa irezistibilă de constrângere, la care Max Weber adaugă ideea de legitimitate.

9. Teoria sistemismului și funcționalismului este elaborată de David Easton și Gabriel Aldmond, și introduce în politică noțiunea de funcție. Astfel, sistemul politic și statul este conceput ca un ansamblu de interacțiuni cu mediul ambiant. Capacitatea sistemului statal trebuie să permită să regularizeze comportamentul social și să distribuie sau să redistribuie resursele extrase din mediu.

Indiferent de conținutul acestor valoroase teorii asupra statului și puterii de stat, putem sintetic să caracterizăm statul, așa cum o face și profesorul Muraru, ca fiind *formula juridică de existență a unei societăți*.

3.3. Constantele puterii de stat

Puterea de stat este forma publică sub care funcționează puterea politică, este o metodă de conducere, caracterizată și prin posibilitatea de a fi aplicată constrângerea.

Puterea de stat este forma oficială a puterii politice.

Determinările esențiale ale puterii de stat sunt:

- ca putere politică oficială, puterea de stat își are legitimitatea într-un sistem de norme, cu preponderență juridice, având ca obiect guvernarea;
- autoritatea statului, puterea, se exprimă printr-un sistem de prerogative, atribute și sarcini ale instituțiilor prin care se realizează guvernarea. Puterea de stat se caracterizează prin permanență și continuitate;

- puterea de stat se înfățișează ca o putere a întregii societăți, chiar dacă prin formele ei concrete de realizare exprimă interesele unui anumit grup social;

- relațiile sociale de putere sunt relații de conducere, integrate într-un ansamblu de reguli comportamentale;

- ca mijloc de comandă, puterea de stat creează și aplică normele juridice, și în acest fel relațiile sociale devin relații juridice. Această constantă a puterii statale reprezintă și principalul element de particularizare a autorității statale față de puterea politică. Astfel, prin autoritatea statului, normele juridice subordonează, cel puțin din punct de vedere al pragmatismului social, toate celelalte norme sociale pe care le polarizează în jurul anumitor valori specifice societății care au și o dimensiune politică. Totodată, constrângerea, ca mijloc de realizare a puterii în general, se particularizează și devine constrângere juridică;

- puterea de stat și societatea se află într-o relație de influență reciprocă. Societatea acționează asupra societății prin intermediul factorilor ideologici, economici și politici, îi determină în acest fel conținutul și chiar orientarea teleologică. Puterea de stat, la rândul ei, determină ordinea socială, precum și dinamica de ansamblu a societății. Între putere și societate sunt relații de inter-condiționare și de reglaj informațional reciproc;

- puterea de stat nu acoperă multitudinea și diversitatea instituțiilor raporturilor de putere existente în societate. Astfel, pot fi remarcăți și alți centri de autoritate care nu se realizează în mod direct prin intermediul instituțiilor statale, dar pe care le pot influența. Este vorba de corpul electoral, sindicate, organizații religioase etc. În raport cu aceste centre de autoritate, puterea de stat este supremă și în același timp reprezintă o condiție esențială a echilibrului și eficienței la nivel social. Este în același timp premisă pentru un regim democratic, care să permită manifestarea liberă, în cadru ordinii de drept, a celorlalte autorități sociale;

- puterea de stat are ca atribut intrinsec unicitate, fiind în același timp indivizibilă și inalienabilă. Titularul unic al puterii de stat este poporul. Unicitatea puterii se realizează prin diferite categorii de organe ale statului, care au funcții specifice și relativ autonome;

- puterea de stat are un caracter organizat. Organizarea puterii constă în **aparatură** de stat, organele și instituțiile publice înzestrate cu atribuții și componente **specifice**, precum și personalul acestora, care exercită autoritatea statului, transformă decizia statuală în decizie politică și o impun prin mijloace juridice.

Constrângerea reprezintă metoda esențială a puterii de stat, chiar dacă în raporturile de autoritate diverse, poate să aibă o pondere secundară față de cealaltă metodă de realizare a puterii de stat, și anume convingerea. Metoda constrângerii nu înseamnă în mod necesar posibilitatea aplicării unor sancțiuni, ci subordonarea voințelor individuale sau de grup voinței politice, exprimate statal prin puterea de stat. Așa cum am arătat mai sus, constrângerea caracterizează puterea ca atare și de aceea, în forme specifice, este întâlnită și în alte forme de autoritate, cum ar fi autoritatea morală sau religioasă.

Ceea ce distinge constrângerea, ca atribut al puterii de stat, de toate celelalte forme de constrângere instituite în cadrul organismului social este faptul exercitării ei printr-un sistem de norme, normele juridice, instituite sau sancționate de către

puterea politică, exprimată ca putere de stat. Constrângerea statală nu este altceva decât constrângerea juridică, care poate fi, după caz, penală, civilă, administrativă sau chiar constituțională.

Deși constrângerea este un element de esență al puterii de stat, aceasta în manifestarea sa nu se limitează numai la metoda constrângerii și, totodată, normele juridice nu înseamnă numai constrângerea în teoria modernă a statului și a puterii de stat, normele juridice reprezintă cel mai important instrument de realizare a conducerii și organizării sociale, ceea ce reprezintă finalitatea superioară a exercitării puterii statale.

Este foarte important pentru realizarea unei democrații autentice și a unui echilibru social stabil în dinamica economică și socială ca ordinea constituțională să consacre un raport just între constrângere, ca metodă de realizare a puterii și conducere statală, în așa fel încât responsabilitatea socială și individuală să aibă un rol preponderent, hotărâtor, față de răspunderea juridică individuală.

Suveranitatea puterii este identică cu noțiunea de suveranitate a statului, și reprezintă acea trăsătură a puterii de stat ce se exprimă prin caracteristica acestei puteri de a se organiza și de a se exercita, de a-și stabili și rezolva problemele interne și externe în mod liber și conform voinței sale, voință superioară în același timp oricăror autorități din cadrul societății organizate statal.

Suveranitatea puterii presupune respectul suveranității altor state, ca o condiție a propriei sale suveranități.

În raport cu aceste constante putem defini puterea de stat ca reprezentând forma oficială constituită a puterii, respectiv forma publică sub care funcționează și se organizează această putere.

Elementele definitorii ale puterii de stat sunt:

1. Puterea de stat reprezintă un ansamblu unitar al instituțiilor și relațiilor de putere reglementate juridic;
2. Puterea de stat își are legitimitatea într-un sistem de norme juridice având ca obiect guvernarea;
3. Autoritatea statală se exprimă într-un sistem de prerogative și atribute ale instituțiilor guvernării;
4. Putere de stat are un caracter organizat și se exercită prin instituțiile și organismele statului;
5. Relațiile sociale de putere formează obiectul dreptului constituțional, care le stabilește și le reglementează prin norme juridice cu forță juridică superioară, respectiv cele cuprinse în Constituție. Acest conținut al obiectului dreptului constituțional constituie și un argument pentru a fundamenta științific supremația Constituției.

Secțiunea a 2-a. Separația puterilor în stat

Forma de organizare statală a puterii poporului se realizează prin mai multe categorii, grupe de organe de stat cu funcții și trăsături specifice clar definite și caracterizate prin autonomie organizatorică și funcțională, precum și prin echilibru reciproc și colaborare. Această stare este specifică sistemelor de guvernământ democratice și realizează conceptul „separației” și în același timp „al echilibrului puterilor”.

Sistemele de guvernământ totalitare, spre deosebire de cele democratice se caracterizează prin centralism și concentrare a puterii. De aceea, din perspectiva juridică, dreptul constituțional a stabilit teza fundamentală potrivit căreia există în stat o singură putere – *puterea de stat* – și un titular unic – *poporul*.

Una dintre cele mai importante și disputate, în același timp, teorii în dreptul constituțional este cea a separațiilor în stat. A fost considerată dogmă a democrațiilor liberale sau garanția esențială a securității individului în raport cu puterea. Indiferent care este modul de abordare a acestei teorii, separația puterilor, la fel ca și echilibrul puterilor, reprezintă principii esențiale cu valoare normativă a constituționalismului modern, iar în lipsa acestora nu se poate vorbi de democrația socială sau de stat de drept și nici de garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Schema clasică a acestei teorii are în vedere faptul că statul are de îndeplinit trei funcții fundamentale:

- edictarea regulilor generale de conducere și organizare socială – funcția legislativă;

- aplicarea sau executarea acestor reguli cu un conținut juridic – funcția executivă;
- rezolvarea litigiilor care apar în procesul aplicării legilor – funcția jurisdicțională;

Exercitării fiecărei funcții îi corespunde o putere, respectiv puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească.

Fiecare putere este încredințată unor organe statale distincte, puterea legislativă aparține adunării reprezentative a națiunii, puterea executivă aparține șefului statului, guvernului și organelor administrative publice, iar puterea judecătorească aparține organelor judecătorești.

Echilibrul acestor puteri se realizează prin distribuirea judicioasă a atribuțiilor și înzestrarea fiecărei puteri cu mijloace de control eficiente asupra celorlalte pentru a împiedica abuzurile, ca o condiție a armoniei sociale și garanția libertății umane.

Întemeietorii acestei teorii sunt J. Locke și Montesquieu, care au afirmat în lucrările lor existența a trei funcții distincte ale statului, care sunt exercitate de autoritățile statale absolut distincte și independente. Aceasta este, în esență, forma clasică a teoriei, cunoscută și sub denumirea de separația rigidă a puterilor statului.

Din perspectivă filozofică, teoria separațiilor puterilor își are originea în scrierile lui Aristotel, care în opera sa „Politica” distinge cele trei puteri ale statului.

Montesquieu are meritul de a fundamenta teoria separației puterilor în stat, pe ideea de libertate și ideea de egalitate, ca principii esențiale ale statului modern și democratic.

După revoluția franceză din secolul al XVIII-lea, teoria separației puterilor este proclamată în documentele constituționale, în sensul că puterea este o fracțiune de suveranitate delegată de națiune unor autorități, pentru ca acestea să-și poată îndeplini funcțiile lor. Aceasta înseamnă instaurarea unui sistem de guvernământ rigid, în care fiecare organ exercita în exclusivitate puterea ce s-a încredințat. Cu toate acestea, primele documente europene cu valoare constituțională legau teoria separațiilor puterilor în stat de însăși ideea de Constituție.

În epoca actuală, această teorie este considerată ca o regulă de artă politică, de oportunitate și de buna organizare a puterilor.

În consecință, principiul separației puterilor în stat reprezintă și în prezent o realitate constituțională a statului de drept, dar conținutul acestuia este altul față de sensul tradițional, așa cum a fost formulat și prevăzut în primele lucrări doctrinare și Constituției.

În epoca contemporană niciunul dintre organele statului nu exercită exclusiv o singură funcție, așa cum afirmă teoria clasică. Totodată, nu se mai poate vorbi de un echilibru perfect între cele trei categorii de organe ale statului. În sistemele constituționale contemporane se remarcă o creștere substanțială a rolului executivului, în raport cu puterea legislativă.

De aceea, principiul separațiilor puterilor în stat trebuie reconsiderat în raport cu următoarele premise:

1. Puterea este unică, indivizibilă și aparține unui singur titular – poporul. De aceea se poate vorbi nu de împărțire a puterilor, ci eventual de împărțirea sau distribuirea funcțiilor de autoritate pe care le implică exercitarea puterii;

2. Ideea separației puterilor, în formularea sa clasică, contravine principiului suveranității puterii de stat, deoarece se acceptă existența a trei puteri distincte și implicit, trei tipuri de suveranitate;

3. În teoria și practica de drept constituțional contemporană legată de pluralismul politic, aspectele discutate nu vizează atât de mult separația puterilor în stat, ci mai ales raporturile dintre majoritate și minoritate, dintre forțele de guvernământ și opoziție, precum și între guvernanți și guvernant.

4. Funcțiile tradiționale ale statului: legislativă, executivă și judecătorească, se completează cu noi funcții, acceptate de doctrină – funcția de deliberare și funcția de control asupra activității executive, exercitate de către parlament;

5. Delimitarea dintre puterile statului este convențională. Astfel, Parlamentul poate aplica legea, iar atunci când adoptă un asemenea act normativ, aplică întotdeauna dispozițiile Constituției. De asemenea, executivul poate desfășura o activitate normativă, fie din producerea delegării legislative, sau atunci când adoptă ordonanțe de urgență în baza propriei sale competențe;

6. Funcția legislativă nu se poate afla în echilibru perfect cu funcția executivă. Executarea legii este întotdeauna subordonată legiferării;

7. Formularea clasică a separației puterilor în stat nu este în măsură să rezolve, în totalitate, problemele garantării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor în fața autorităților statale. Dezechilibrul de esență între organizarea și exercitarea puterii statale, iar pe de altă parte necesitatea garantării și respectării drepturilor și libertăților fundamentale de către stat, impune elaborarea unei arte a drepturilor și libertăților fundamentale, pe care cetățenii să o poată impune guvernanților;

8. În schema tradițională a separației puterilor în stat nu se regăsește autoritatea de justiție constituțională, cu totul independentă de celelalte autorități statale.

Concluzionând, se poate spune că scopul statului este unic, activitatea sa îndreptată spre acest scop este unică, iar puterea sa este una, indiferent de varietatea posibilă a funcțiilor pe care le exercită. Totodată, constituirea unei puteri statale suverane, prin juxtapunerea a trei puteri distincte, teoretic egale, independente și suverane și având fiecare obiectul ei propriu de activitate, apare contrar tuturor exigențelor realiste despre stat.