

Crina Mihaela Verga

Ce poate și ce nu poate face un șef de stat?

**Locul și rolul șefului de stat în țări membre
ale Uniunii Europene**

– Monografie –



Editura C.H. Beck
București 2024

Cuprins

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Abrevieri..... | XI |
| Considerații introductive | XIII |
| Partea I. Evoluția șefului de stat în doctrină și legislație. | |
| Abordare comparativă | 1 |
| Capitolul I. Aspecte generale | 1 |
| Secțiunea 1. Noțiunea de <i>executiv</i> . Clarificări conceptuale..... | 1 |
| Secțiunea a 2-a. Semnificația noțiunii de <i>șef de stat</i> | 8 |
| Secțiunea a 3-a. Forma de guvernământ. Posibile clasificări | 14 |
| §1. Forma de guvernământ monarhică | 17 |
| §2. Forma de guvernământ republicană | 20 |
| Secțiunea a 4-a. Regim politic – sistem politic | 22 |
| §1. Trăsături specifice regimului parlamentar..... | 23 |
| §2. Trăsături specifice regimului semiprezidențial | 27 |
| Capitolul II. Originea și evoluția instituției șefului de stat..... | 33 |
| §1. Șeful de stat din antichitate până în secolul al VI-lea..... | 34 |
| §2. Șeful de stat în secolele al VI-lea – al XV-lea..... | 42 |
| §3. Șeful de stat în secolul al XVI-lea..... | 45 |
| §4. Șeful de stat în secolul al XVII-lea | 52 |
| §5. Șeful de stat în secolul al XVIII-lea | 57 |
| §6. Șeful de stat în secolul al XIX-lea..... | 68 |
| Capitolul III. Evoluția instituțională a șefului de stat în doctrina și legislația antebelică și postbelică | 97 |
| Secțiunea 1. Locul și rolul șefului de stat în perioada antebelică | 97 |
| §1. Locul și rolul șefului de stat în perioada antebelică în republicile parlamentare..... | 101 |
| §2. Locul și rolul șefului de stat în perioada antebelică în republicile semiprezidențiale..... | 115 |
| §3. Locul și rolul șefului de stat în perioada antebelică în monarhii..... | 129 |
| Secțiunea a 2-a. Locul și rolul șefului de stat în perioada postbelică | 135 |
| §1. Locul și rolul șefului de stat în perioada postbelică în republicile parlamentare..... | 135 |
| §2. Locul și rolul șefului de stat în perioada postbelică în republicile semiprezidențiale..... | 143 |
| §3. Locul și rolul șefului de stat în România între 1944 și 1991 | 157 |
| 3.1. Locul și rolul șefului de stat în România în perioada 1944-1989..... | 157 |
| 3.2. Locul și rolul șefului de stat în România în perioada 1989-1991..... | 163 |

- §4. Natura regimului politic din România determinată de locul și rolul șefului de stat în sistemul instituțional existent..... 173
- §5. Locul și rolul șefului de stat în perioada postbelică în monarhii..... 177

Capitolul IV. Evoluția instituțională a șefului de stat în doctrina

și legislația actuală..... 195

- Secțiunea 1. Reglementarea juridică a locului și rolului șefului de stat 195
- Secțiunea a 2-a. Desemnarea șefului de stat..... 202
 - §1. Desemnarea șefului de stat în monarhii..... 202
 - §2. Desemnarea șefului de stat în republici..... 208
 - 2.1. Desemnarea șefului de stat în republicile parlamentare..... 208
 - 2.2. Desemnarea șefului de stat în republicile semiprezidențiale 210
- Secțiunea a 3-a. Mandatul șefului de stat în regimul republican 215
- Secțiunea a 4-a. Statutul președintelui de republică 219
 - §1. Incompatibilități 219
 - §2. Imunități 220
- Secțiunea a 5-a. Rolul șefului de stat în sistemul autorităților publice..... 222
 - §1. Atribuțiile șefului de stat în republicile parlamentare 224
 - 1.1. Atribuții exercitate în realizarea funcției de reprezentare a statului..... 224
 - 1.2. Atribuții exercitate în realizarea funcției de garantare sau de apărare a unor valori fundamentale..... 227
 - 1.3. Atribuții exercitate în realizarea funcției de mediere 229
 - §2. Atribuțiile șefului de stat în republicile semiprezidențiale..... 235
 - 2.1. Atribuții exercitate în realizarea funcției de reprezentare a statului..... 235
 - 2.2. Atribuții exercitate în realizarea funcției de garantare sau de apărare a unor valori fundamentale..... 242
 - 2.3. Atribuții exercitate în realizarea funcției de mediere 250
 - §3. Rolul șefului de stat în monarhiile constituționale 261
 - 3.1. Atribuții exercitate în realizarea funcției de reprezentare a statului..... 261
 - 3.2. Atribuții exercitate în realizarea funcției de garantare sau de apărare a unor valori fundamentale..... 264
 - 3.3. Atribuții exercitate în realizarea funcției de mediere 265
- Secțiunea a 6-a. Actele șefului de stat 270
 - §1. Clasificarea actelor șefului de stat..... 271
 - §2. Actele șefului de stat în republici 273
 - 2.1. Actele șefului de stat în republicile parlamentare 273
 - 2.2. Actele șefului de stat în republicile semiprezidențiale..... 275
 - §3. Actele șefului de stat în monarhiile constituționale..... 290
- Concluzii preliminare..... 291
- Secțiunea a 7-a. Locul șefului de stat în sistemul autorităților publice 293
 - §1. Raporturile șefului de stat cu Parlamentul..... 294
 - 1.1. Raporturile șefului de stat cu Parlamentul în republicile parlamentare 294

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.2. Raporturile șefului de stat cu Parlamentul în republicile semiprezidențiale | 300 |
| 1.3. Raporturile șefului de stat cu Parlamentul în monarhii | 312 |
| §2. Raporturile șefului de stat cu Guvernul | 317 |
| 2.1. Raporturile șefului de stat cu Guvernul în republicile parlamentare | 318 |
| 2.2. Raporturile șefului de stat cu Guvernul în republicile semiprezidențiale | 319 |
| 2.3. Raporturile șefului de stat cu Guvernul în monarhii | 327 |
| §3. Raporturile șefului de stat cu justiția | 329 |
| 3.1. Raporturile șefului de stat cu justiția în republicile parlamentare | 329 |
| 3.2. Raporturile șefului de stat cu justiția în republicile semiprezidențiale | 330 |
| 3.3. Raporturile șefului de stat cu justiția în monarhii | 333 |
| §4. Raporturile șefului de stat cu jurisdicția constituțională | 335 |
| 4.1. Raporturile șefului de stat cu jurisdicția constituțională în republicile parlamentare | 335 |
| 4.1.1. Numirea judecătorilor de la instanța de contencios constituțional | 335 |
| 4.1.2. Sesizarea instanței de contencios constituțional, în vederea exercitării controlului de constituționalitate a legilor, precum și a altor acte normative | 336 |
| 4.1.3. Controlul respectării procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmarea rezultatelor acestuia | 336 |
| 4.1.4. Punerea sub acuzare a Președintelui pentru acte contrare Constituției sau pentru comiterea înaltei trădări | 336 |
| 4.1.5. Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice | 337 |
| 4.1.6. Atribuții complementare în raporturile dintre Președinte și instanța de contencios constituțional | 338 |
| 4.2. Raporturile șefului de stat cu jurisdicția constituțională în republicile semiprezidențiale | 338 |
| 4.2.1. Numirea judecătorilor de la instanța de contencios constituțional | 338 |
| 4.2.2. Sesizarea instanței de contencios constituțional în vederea exercitării controlului de constituționalitate a legilor, precum și a altor acte normative | 339 |
| 4.2.3. Controlul respectării procedurii pentru alegerea Președintelui și validarea rezultatelor alegerilor prezidențiale | 341 |
| 4.2.4. Controlul respectării procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmarea rezultatelor acestuia | 342 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.2.5. Constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte | 343 |
| 4.2.6. Consultarea Consiliului Constituțional în situații excepționale | 344 |
| 4.2.7. Soluționarea conflictelor juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice | 344 |
| 4.2.8. Atribuții complementare în raporturile dintre Președinte și instanța de contencios constituțional | 347 |
| 4.3. Raporturile șefului de stat cu jurisdicția constituțională în monarhii | 349 |
| 4.3.1. Numirea judecătorilor de la instanța de contencios constituțional | 349 |
| 4.3.2. Sesizarea instanței de contencios constituțional în vederea exercitării controlului de constituționalitate a legilor, precum și a altor acte normative | 350 |
| 4.3.3. Controlul respectării procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului și confirmarea rezultatelor acestuia | 351 |
| 4.3.4. Soluționarea conflictelor dintre autoritățile publice | 351 |
| 4.3.5. Atribuții complementare în raporturile dintre monarh și instanța de contencios constituțional | 351 |
| Secțiunea a 8-a. Răspunderea șefului de stat | 352 |
| §1. Răspunderea șefului de stat. Considerații generale | 352 |
| §2. Necesitatea protecției șefului de stat | 354 |
| §3. Răspunderea șefului de stat în dreptul internațional | 355 |
| §4. Lipsa de răspundere și inviolabilitatea monarhului | 356 |
| §5. Răspunderea politică a Președintelui de republică | 358 |
| 5.1. Răspunderea politică a Președintelui în regimurile parlamentare | 358 |
| 5.2. Răspunderea politică a Președintelui în republicile semiprezidențiale | 360 |
| §6. Răspunderea penală a Președintelui de republică | 370 |
| 6.1. Răspunderea penală a Președintelui în republicile parlamentare | 370 |
| 6.2. Răspunderea penală a Președintelui în republicile semiprezidențiale | 371 |
| Partea a II-a. Practica statală privind locul și rolul șefului de stat. | |
| Abordare comparativă | 375 |
| Capitolul I. Rolul șefului de stat în România. Aspecte din practică | 375 |
| Secțiunea 1. Atribuții exercitate în realizarea funcției de reprezentare a statului | 376 |
| Secțiunea a 2-a. Atribuții exercitate în realizarea funcției de garantare a unor valori fundamentale | 389 |
| Secțiunea a 3-a. Atribuții exercitate în realizarea funcției de mediere | 393 |

Capitolul II. Raporturile șefului de stat cu celelalte autorități publice.

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Aspecte din practica statală românească | 396 |
| Secțiunea 1. Raporturile Președintelui cu Parlamentul..... | 396 |
| Secțiunea a 2-a. Raporturile Președintelui cu Guvernul..... | 414 |
| Secțiunea a 3-a. Raporturile Președintelui cu justiția | 423 |
| Secțiunea a 4-a. Raporturile Președintelui cu jurisdicția constituțională..... | 425 |
| §1. Sesizarea Curții Constituționale, potrivit art. 146 lit. a) din Constituție | 425 |
| §2. Sesizarea Curții Constituționale potrivit art. 146 lit. e) din Constituție..... | 426 |
| §3. Alte atribuții ale Curții Constituționale în raporturile cu Președintele..... | 428 |

Capitolul III. Locul și rolul șefului de stat în alte țări membre**ale Uniunii Europene. Aspecte din practica statală..... 431**

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Secțiunea 1. Practica statală privind atribuțiile șefului de stat | 431 |
| §1. Atribuții exercitate în realizarea funcției de reprezentare a statului..... | 431 |
| 1.1. Funcția de reprezentare în republici..... | 431 |
| 1.2. Funcția de reprezentare în monarhii..... | 432 |
| §2. Atribuții exercitate în realizarea funcției de garantare a unor valori esențiale ale statului | 432 |
| §3. Atribuții exercitate în realizarea funcției de mediere | 433 |
| Secțiunea a 2-a. Practica statală privind raporturile șefului de stat cu celelalte autorități | 435 |
| §1. Practica statală privind raporturile șefului de stat cu Parlamentul | 435 |
| §2. Practica statală privind raporturile șefului de stat cu Guvernul..... | 455 |
| 2.1. Raporturile șefului de stat cu Guvernul în republicile parlamentare | 455 |
| 2.2. Raporturile șefului de stat cu Guvernul în republicile semiprezidențiale | 459 |
| 2.3. Raporturile șefului de stat cu Guvernul în monarhii | 460 |
| §3. Raporturile șefului statului cu justiția | 461 |
| §4. Raporturile șefului statului cu jurisdicția constituțională | 463 |

Concluzii și propuneri de lege ferenda 465**Bibliografie** 489

Partea I

Evoluția șefului de stat în doctrină și legislație. Abordare comparativă

Capitolul I

Aspecte generale

Secțiunea 1. Noțiunea de *executiv*. Clarificări conceptuale

Întrucât metoda comparativă are la bază descrierea instituției șefului de stat, iar aceasta din urmă necesită „un set de concepte clar definite și înțelese”¹, se impune explicarea înțelesului unor noțiuni generale pe care le utilizăm în cuprinsul lucrării de față.

În această secțiune vom prezenta noțiunea de *executiv*, analizată în comparație cu cea de *administrație publică*, potrivit opiniilor exprimate în doctrină. Ne vom referi și la *structura acestuia*, care este diferită, în funcție de regimul politic existent, la un moment dat, într-un stat.

Semnificațiile noțiunii de *executiv* au fost explicate, în mod detaliat, în literatura juridică, fiind obiect de studiu al dreptului administrativ, al dreptului constituțional și al științelor politice.

Termenul de *executiv* provine din expresia latină *ex sequi*² și înțelesul obișnuit al acestuia se referă la „cel care pune în aplicare, fără a avea inițiativa”³ sau „autoritatea care execută”⁴.

Potrivit unei alte opinii, un alt sens al noțiunii de *executiv* vizează un „domeniu al răspunderii mult mai larg”, ce poate varia considerabil, în funcție de reglementările din constituții, mergând de la dependență la supremație, cunoscând și soluții intermediare⁵.

¹ G. Almond, B. Powell, R. Dalton Jr., K. Ström, *Politica comparată astăzi, cadru teoretic*, Camelia Boca (trad.), Ed. Institutul European, Iași, 2009, p. 65.

² *Ex sequi* semnifică *a urma, a realiza, a efectua*.

³ O. Duhamel, Y. Mény (coord.), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, p. 427; un sens asemănător noțiunii de „executiv” (organ de stat care pune în aplicare legile adoptate de Parlament) este oferit în Collin P.H., *Dictionary of Politics and Government*, ed. a 3-a, Ed. Bloomsbury Publishing Plc, 2004, p. 91.

⁴ P.M. Gaudemet, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, Ed. Montchrestien, Paris, 1966, p. 9.

⁵ O. Duhamel, Y. Mény (coord.), op. cit., 1992, p. 427.

În sensul cel mai general al termenului, *puterea sau funcția executivă* semnifică „aplicarea sau executarea regulilor generale”¹, „funcția statului de a organiza executarea materială a legilor și de a le aplica la cazuri concrete”²; într-un mod asemănător, într-o opinie, *funcția executivă (sau guvernamentală)* constă în „asigurarea sau organizarea legilor și, de asemenea, adoptarea actelor necesare pentru activitatea de guvernare și administrare, pe plan central și local”³.

Noțiunea de *executiv* este definită în doctrină atât *din punct de vedere material*, cât și *din punct de vedere formal*. În prima dintre cele două accepțiuni enunțate, *executivul* desemnează anumite funcții etatice, care nu se limitează doar la simple sarcini de execuție. Înțelesul formal al noțiunii de *executiv* se referă la organele care exercită funcții executive⁴: pe de o parte, Guvernul, Consiliul de Miniștri – denumirile variază de la un stat la altul – și, pe de altă parte, șeful statului, care poate fi președinte sau monarh, în funcție de forma de guvernământ – republica sau monarhia.

În România, *puterea executivă* este reprezentată de Președintele României și de Guvern⁵, precizându-se că autoritățile pot fi considerate „adevărate puteri de stat” în sensul clasic al categoriei „numai când sunt înzestrate cu mecanisme de control asupra celorlalte”.

În concepția profesorului Tudor Drăganu, *puterea de stat* se identifică cu un sistem de organe competente să exercite funcțiile fundamentale ale statului: legislativă, executivă și judecătorească⁶. Se apreciază că, pentru buna îndeplinire a *funcției executive a statului*, se impune crearea unui sistem de organe speciale, dispunând de o forță de constrângere organizată în cadrul propriei structuri, în măsură să acționeze prompt și operativ, în vederea asigurării aplicării legilor și a normalei funcționări a serviciilor publice⁷. Aceste *organe executive ale statului* sunt Președintele Republicii, Guvernul, ministerele și celelalte organe centrale de specialitate ale administrației publice, administrația publică locală⁸.

În sistemul autorităților de natură executivă enumerate anterior este inclus și *aparatură administrativă considerabilă*, însărcinat să pregătească și să execute decizii, distribuit la nivelul fiecărei structuri executive; acest *aparatură administrativă nu trebuie privit în afara puterii executive, pentru că astfel l-am lipsi nu numai de eficiență, ci și de răspundere*⁹.

¹ I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 45.

² M. Enache, *Funcția executivă în lumina teoriei separației puterilor în stat*, în *Studii de drept românesc* nr. 3-4/1998, p. 225.

³ C. Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 153.

⁴ P.M. Gaudemet, *op. cit.*, 1966, p. 12-15.

⁵ G. Vrabie, M. Bălan, *Organizarea politico-etatică a României*, Ed. Institutul European, Iași, 2004, p. 51.

⁶ T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 7.

⁷ *Idem*, p. 17.

⁸ În același sens, a se vedea și V. Vedinaș, T.N. Godeanu, E. Constantinescu, *Dicționar de drept public. Drept constituțional și administrativ*, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 112.

⁹ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, ed. a 14-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 243-244.

În doctrina de drept administrativ din România se face referire la un *executiv bicefal*¹, constituit dintr-o autoritate publică unipersonală (Președintele României), care exercită funcția de șef de stat și un organ colegial (Guvernul), care deține întreaga răspundere în fața Parlamentului pentru exercitarea funcției executive². Între șeful de stat și Guvern nu există raporturi de subordonare³, ci de colaborare.

Profesorul Antonie Iorgovan aprecia că expresia „*executiv*” evocă, *printr-o formulă generică, pe cei doi șefi ai puterii executive (Președintele României și Guvernul), pe miniștri și alți demnitari*. Același reputat specialist constata că „atât șeful statului, cât și Guvernul se comportă, preponderent, ca autorități politice, în raporturile cu Parlamentul. Orice relație, totodată, dintre Președintele României și Guvern este de **natură executivă**, care declanșează impulsuri politice în restul aparatului administrativ. În schimb, orice raport dintre Președintele României și autorități ale administrației specializate, pe care, după caz, le comandă sau le organizează, este numai de **natură administrativă**”⁴. Analizând diferitele prerogative ale șefului statului, autorul mai sus citat sublinia că cele mai multe din aceste atribuții au un *pronunțat caracter administrativ*, în exercitarea lor, *Președintele având calitatea nu numai de șef al puterii executive, ci și de autoritate a administrației publice*. Șeful statului are, însă, și o serie de *atribuții cu un pronunțat caracter politic*⁵. În ceea ce privește Guvernul, s-a considerat că este imposibil să se facă o departajare a atribuțiilor preponderent politice de atribuțiile preponderent administrative, pentru că legiuitorul constituant s-a limitat doar la precizarea rolului Guvernului și nu a prerogativelor acestuia⁶.

Într-o opinie izolată, s-a apreciat că, în sistemul de drept actual, *Președintele României reprezintă a patra putere în stat*⁷.

Potrivit unei alte orientări, Președintele exercită *atribuții atât de natura puterii legislative, cât și a celei executive*, astfel încât el *face parte din ambele puteri, fiind, în același timp, deasupra acestora*⁸. Nu putem împărtăși un asemenea punct de vedere, care a fost, în mod vehement, criticat în doctrină⁹. În acest sens, s-a apreciat că art. 85, art. 86, art. 87, art. 92, art. 93 și, în parte, art. 94 evidențiază rolul **Președintelui României de șef al puterii executive**¹⁰.

În *literatura juridică interbelică* de drept administrativ sunt exprimate *diverse puncte de vedere privind executivul*. Astfel, o viziune cu totul deosebită este cea a profesorului Anibal Teodorescu, ce consideră că *organul executiv* desemnează, de

¹ A se vedea A. Iorgovan, op. cit., vol. I, 2005, p. 60.

² I. Vida, op. cit., p. 37

³ R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Cordial, Cluj-Napoca, 2004, p. 75.

⁴ A. Iorgovan, op. cit., vol. I, 2005, p. 72.

⁵ Idem, p. 70.

⁶ Idem, p. 71.

⁷ D. Brezoianu, *Drept administrativ și autorități publice în România*, Ed. Metropol, București, 1995, p. 7.

⁸ V. Prisăcaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 2-a, Ed. All, București, 1996, p. 10.

⁹ A se vedea, în acest sens, V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a 7-a, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 33-34.

¹⁰ A. Iorgovan, op. cit., vol. I, 2005, p. 74-75.

fapt, două autorități: *autoritatea judecătorească și autoritatea administrativă*, care au sarcini bine determinate, ceea ce împiedică justiția să facă acte de administrație și pe administrator să judece conflictele între particulari¹.

Menționându-se existența celor trei puteri în stat potrivit principiului formulat de Montesquieu, într-o opinie sunt prezentate, pe larg, asemănările și deosebirile între *funcțiunea administrativă sau executivă și cea judecătorească*².

Dintr-o altă perspectivă, în doctrină s-a susținut că *puterea executivă are două activități distincte: o activitate de guvern și o activitate administrativă*. Guvernul, ca organ politic, caută să asigure funcționarea normală a organelor fundamentale ale statului, [...] *administrațiunea, ca organ tehnic, sub controlul Guvernului*, se ocupă de soluționarea afacerilor curente ale colectivității³.

Enumerând cele trei funcții ale statului – *legislativă, administrativă și judecătorească* – profesorul Rarincescu preciza că *funcțiunea administrativă este cea funcțiune a statului, care constă în săvârșirea de acte juridice cu caracter individual și concret, respectiv în acte și operațiuni materiale necesare funcționării serviciilor publice administrative*⁴.

Între cele două războaie mondiale, în doctrină s-a făcut distincția între *actele administrative, actele de guvernământ și decretule-legi emise de puterea executivă*, ultimele două categorii de acte fiind strâns legate de existența unor situații de criză. Astfel, *actele de guvernământ* au fost definite ca „acte făcute de guvern, care, prin însăși natura lor, au caracter politic și față de care guvernul este singurul judecător nu numai al oportunității, dar și al legalității actului, autoritățile judecătorești nefiind competente de a le examina”⁵; prin urmare, „în actul de guvernământ, puterea discreționară a executivului este ilimitată”⁶. *Acte de guvernământ* sunt, de exemplu, actele privind raporturile puterii executive cu Parlamentul, actele diplomatice, decretule de amnistie, „prin care se suspendă executarea legilor pentru anumite infracțiuni politice petrecute într-un anumit timp, măsurile de natură politică luate de Guvern, chiar în contra legilor, în caz de pericol, pentru a salvarda interese superioare de stat”⁷. Constituția din 1866 nu a prevăzut starea de necesitate sau de asediu, întrucât art. 127 institua imposibilitatea suspendării Constituției. Înalta Curte, însă, a statuat că legea poate să autorizeze pe șeful de stat, în anumite condiții, să proclame starea de asediu⁸. Această stare excepțională, precum și actele de guvernământ au fost

¹ A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 2-a, Ed. Institutul de Arte Grafice „Eminescu”, București, 1929, p. 148.

² M. Văraru, *Drept administrativ român*, Ed. Librăria Socec & Co., București, 1928, p. 82-87.

³ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. Institutul de Arte Grafice E. Marvan, București, 1934, p. 467.

⁴ C.G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, ed. a 2-a, Ed. Universala Alcalay & Co, București, 1937, p. 19.

⁵ P. Negulescu, G. Alexianu, *Tratat de drept public*, tomul I, Ed. Casa Școalelor, București, Iași, 1942, p. 149.

⁶ P. Negulescu, op. cit., vol. I, ed. a 4-a, 1934, p. 478.

⁷ Idem, p. 469.

⁸ P. Negulescu, G. Alexianu, op. cit., 1942, p. 147.

instituite, în mod expres, atât în Constituția din 1923 (art. 107, art. 128), cât și în Constituția din 1938 [art. 78 alin. (2), art. 96 alin. (2)].

În același sens, *decretele-legi* au fost definite ca „*deciziuni ale Puterii executive, luate pe cale generală și impersonală, având, însă, putere de lege*”¹. Originea decretelor-legi se regăsește în Anglia, unde regele era obligat să dizolve Parlamentul, pentru că acesta, în mod sistematic, îi refuza creditele necesare. Astfel, regele nu a dorit să convoace Parlamentul timp de șapte ani, în perioada 1614-1621. În tot acest timp, monarhul a guvernat prin așa-zisele proclamații².

Semnificația noțiunilor de *administrație* și *executiv* a fost expusă, pe larg, în literatura juridică. Astfel, *administrația, în sensul cel mai larg, este „o activitate ce constă într-o prestație a unei persoane sau a unui grup de persoane în folosul altora, față de care prestatorul activității se află în anumite raporturi juridice și căruia beneficiarul prestației îi pune la dispoziție mijloacele materiale și financiare necesare*”³.

În același sens, noțiunea de *administrație* a fost definită din mai multe puncte de vedere. În *sens material*, administrația publică constituie, în mod concret, *activitatea administrativă* și, deci, conceptul concret de *administrație* se concentrează pe *specificul activității de stat administrative*. În *sens organizațional*, *administrația publică* reprezintă totalitatea organelor administrative, altele decât organele legislativului, ale sistemului judecătoresc și guvernului⁴.

Dintr-o perspectivă mai largă, *cercetarea actuală a administrației publice* presupune abordarea acesteia prin prisma științei administrației, fiind de neconceput o pertinentă analiză a fenomenului administrativ în lipsa managementului, economiei, politologiei, sociologiei⁵.

Într-o opinie, *puterea executivă* constituie *acea funcție a statului, care asigură executarea legii*, însumând activități diverse, precum: exercitarea funcției de șef al statului; coordonarea activității administrației publice, pentru punerea în aplicare a legii; desfășurarea unor acțiuni directe de aplicare a legii sau de organizare a aplicării legii; exercitarea unor atribuții care privesc impulsționarea procesului legislativ; conducerea generală a statului⁶.

Examinându-se sensul cuprinzător al *funcției executive*, în literatura juridică s-a susținut că, în prezent, la îndeplinirea acestei funcții pot concura și alte organisme, ca regii autonome, societăți comerciale cu capital de stat sau chiar persoane juridice de drept privat autorizate, în baza legii, să presteze servicii publice fundamentale⁷.

¹ Idem, p. 149.

² Idem, p. 151.

³ D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 15.

⁴ I. Alexandru, *Drept administrativ european*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 38.

⁵ E.L. Cătană, *Principiile buneii guvernări. Evoluții europene și studii comparative*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 13.

⁶ I. Alexandru, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 18.

⁷ R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Cordial, Cluj-Napoca, 2004, p. 18.

Subliniindu-se corelațiile care există între administrația publică și cele trei puteri în stat – legislativă, executivă și judecătorească – în doctrină s-a concluzionat că, prin natura ei, **administrația publică este legată în cea mai mare măsură de puterea executivă, dar nu se identifică cu aceasta, având o sferă mai largă de cuprindere**¹.

Într-o opinie contrară, s-a afirmat că *sfera autorităților puterii executive este mai largă decât sfera organelor administrației publice*, care constituie numai un element component al sistemului autorităților puterii executive². În doctrină sunt enumerate *organele prin care se realizează administrația publică și cele specifice puterii executive*³. În același sens, s-a subliniat că *administrația este un segment al executivului, fără a se suprapune cu acesta*⁴ și că *puterea executivă îndeplinește funcții administrative, fără ca prin aceasta să se confunde cu administrația publică, să se limiteze la conducerea acesteia*⁵.

În literatura juridică franceză⁶, precum și în cea românească⁷ s-au explicat, în mod detaliat, noțiunile de *governare* și *administrare*, care sunt două dimensiuni ale executivului. Astfel, s-a subliniat că *governarea are ca misiune aplicarea dispozițiilor constituționale în ceea ce privește raporturile puterii executive cu Parlamentul, precum și cu satisfacerea intereselor generale ale statului atât în exterior, cât și în interior*. În același context, *administrarea are în vedere executarea în concret a legilor și a actelor de guvernământ*. Deși au un conținut diferit, activitatea guvernamentală și cea administrativă nu sunt paralele, ci interdependente⁸.

Într-o opinie, nu ar trebui să se vorbească de *executiv*, ci de *funcția administrativă*, ca una dintre funcțiile statului; de asemenea, *administrația publică și executivul reprezintă o unitate structurală unică, în ale cărei sarcini intră întreg conținutul funcției executive*⁹.

În același sens, în doctrină s-a considerat că *activitatea executivă și activitatea administrativă interferează între ele, însă între aceste două concepte nu există identitate perfectă*. Astfel, *activitățile executive țin exclusiv de puterea statului, o trăsătură specifică a acestora fiind dimensiunea lor politică*. De asemenea, activitățile executive se mai caracterizează prin faptul că se înfăptuiesc de către structuri organizatorice ale statului, ca urmare a *împuternicirilor primite* din partea acestuia. Prin comparație cu activitățile executive, cele administrative au anumite caracteristici: nu sunt, în mod obligatoriu, legate de puterea politică a statului, putându-se

¹ D. Apostol Tofan, op. cit., vol. I, ed. a 2-a, 2008, p. 16.

² D. Brezoianu, Drept administrativ român, Ed. All Beck, București, 2004, p. 4.

³ E. Albu (coord.), Drept administrativ, Ed. Fundației „România de Măine”, București, 2008, p. 15.

⁴ V. Vedinaș, Drept administrativ, ed. a 13-a, Ed. Universul Juridic, București, 2022, p. 48.

⁵ I. Vida, I.C. Vida, Puterea executivă și administrația publică, Ed. Cordial Lex, Cluj Napoca, 2012, p. 38.

⁶ G. Vedel, P. Devolvé, Droit administratif, ed. 10, PUF, Paris, 1988, p. 56 și urm.

⁷ P. Negulescu, Tratat de drept administrativ român. Organizarea administrativă a României, partea I, vol. II, Ed. Atelierele Grafice ale Fundației Culturale „Voievodul Mihail”, București, 1930, p. 35-36; V. Vedinaș, op. cit., ed. a 13-a, 2022, p. 47-48.

⁸ B.M. Ciubotaru, Istoria organizării și funcționării Guvernului în România. De la începuturi și până la 22 decembrie 1989, Ed. Lumen, Iași, 2013, p. 19.

⁹ C. Manda, Drept administrativ, ed. a 5-a, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 149.

întâlni și în afara acesteia; se înfăptuiesc în oricare dintre puterile statului, inclusiv în cea judecătorească; constau, în principal, în acte de gestiune și fapte materiale, actele juridice având, de regulă, caracter individual; se înfăptuiesc nu numai de organe ale statului, ci și de structuri organizatorice nestatale, autorități ale administrației publice locale, instituții publice, regii autonome, societăți comerciale, asociații și fundații ori de servicii particulare autonome, dar de interes public¹.

Din punct de vedere funcțional, puterea executivă este o funcție distinctă a statului, care cuprinde atribuții specifice și se realizează de autorități distincte. Din punct de vedere structural, autoritatea care execută funcția executivă nu se confundă cu administrația publică².

În concepția politologilor, misiunea executivelor constă, „pe de o parte, în crearea și menținerea legii și ordinii politice și, pe de altă parte, în protecția cetățenilor în fața pericolului din afară”³.

În lume, **structura executivului** diferă în funcție de regimul politic existent, la un moment dat, într-un stat⁴. Astfel, regimurile prezidențiale se caracterizează prin existența unui executiv **monist**, reprezentat numai de șeful de stat, care numește și revocă, în mod arbitrar, miniștrii. Prin urmare, întreaga putere executivă este concentrată în mâinile Președintelui. Exemplul tipic de regim prezidențial este reprezentat de Statele Unite ale Americii. În celelalte regimuri politice democratice, **executivul** este **dualist**⁵, fiind constituit din Guvern – al cărui șef (prim-ministru, cancelar, președinte al Guvernului) deține un rol esențial în cadrul acestuia – și din **șeful statului**, președinte sau monarh, în funcție de forma de guvernământ a unui stat.

Potrivit doctrinei, **executivul** mai poate fi **colegial sau directorial**, fiind compus din mai mulți lideri învestiți să exercite împreună puterea executivă⁶.

În general, șeful de stat este un organ unipersonal, însă el poate fi reprezentat și de un organ colegial (de exemplu, cei doi căpitani regenți din Republica San Marino).

În **Elveția**, întreaga putere executivă este exercitată de Consiliul Federal, „**autoritatea directorială și executivă supremă a Confederației**” (art. 174). Adunarea Federală alege, pentru un mandat de un an, un președinte și un vicepreședinte al Confederației din cei șapte membri ai Consiliului Federal (art. 176). Însă, toate deciziile acestuia din urmă sunt luate în calitate de „**autoritate colegială**” [art. 177 alin. (1)]⁷. Prin urmare, suntem în prezența unui **executiv colegial**.

¹ M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 14-16.

² N. Miulescu, *Știința administrației*, *Curs universitar*, Ed. Universul Juridic, București, 2010, p. 37.

³ G. Pasquino, *Curs de știință politică*, Ed. Institutul European, Iași, 2002, p. 195.

⁴ În literatura juridică, executivul este clasificat în monist sau dualist, conform Gh. Iancu, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 551.

⁵ În același sens, se menționează existența unui sistem executiv dualist în sistemele constituționale în care există o distincție între șeful de stat și șeful de guvern, conform I. Muraru, E.S. Tănăsescu, op. cit., vol. II, ed. a 14-a, 2013, p. 244.

⁶ C. Ionescu, op. cit., ed. a 2-a, 2008, p. 252.

⁷ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 modifiée, (<http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/201303030000/101.pdf>).

În Franța, datorită structurii duale a executivului, în literatura juridică se subliniază existența unei *diarhii în cadrul executivului*¹, ce se caracterizează prin împărțirea prerogativelor între primul-ministru și șeful de stat. Această stare de fapt se întâlnește în *regimurile semiprezidențiale*, în care Președintele deține importante atribuții în domenii fundamentale, precum afacerile externe sau apărarea. În sistemul politic francez, acest partaj de competențe între cei doi șefi ai executivului s-a realizat, în mod efectiv, doar în perioadele de coabitare. În afara acestora din urmă, Președintele reprezintă pilonul principal al executivului, deși Constituția conferă și Guvernului, condus de primul-ministru, atribuții de natură executivă deloc negliabile.

În *regimurile parlamentare* – monarhiile parlamentare și republicile parlamentare – *locul Guvernului în cadrul executivului este primordial*, șeful statului având un rol extrem de redus, de cele mai multe ori doar ceremonial.

Secțiunea a 2-a. Semnificația noțiunii de șef de stat

În mod frecvent, titulatura de *șef de stat*² este atribuită – atât în republici, cât și în monarhii – președintelui, respectiv regelui, fiind constant utilizată atât în literatura juridică română, cât și în cea străină³. Totuși, potrivit unei opinii⁴, noțiunea analizată s-a menținut datorită unei inerții, ce a fost determinată de tradiție, dar și pentru a se asigura condițiile necesare pentru ca statul să poată fi personificat prin intermediul unui subiect de drept unic, atât în raporturile interne, cât și în cele internaționale. În același sens, profesorul Tudor Drăganu aprecia, în mod just, că „sfera de cuprindere a categoriei atribuțiilor exercitate de Președinte în calitate de șef al statului ar fi foarte

¹ P. Ardant, O. Duhamel, La dyarchie, în Pouvoirs nr. 91/1999, p. 5-24.

² Din punct de vedere etimologic, cuvântul șef provine din francezul chef, care la rândul său derivă din latinescul „caput” (cap), având semnificația de conducător, lider al unui grup.

³ A. Iorgovan, op. cit. vol. I, ed. a-4-a, 2005; V. Vedinaș, op. cit., ed. a 13-a, Ed. Universul Juridic, București, 2022; D. Apostol Tofan, op. cit., vol. I, ed. a 2-a, 2008; D. Apostol Tofan, Instituții administrative europene, Ed. C.H. Beck, București, 2006; L. Coman-Kund, Sisteme administrative europene, ed. a 2-a, Casa de Presă și Editura „Tribuna”, Sibiu, 2003; D. Brezoianu, I. Vida, I. Stelian, Popescu, I. Slăniceanu, Drept administrativ, Ed. Omnia Uni S.A.S.T., Brașov, 1999; C.C. Manda, Drept administrativ, Tratat elementar, ed. a 5-a, Ed. Universul Juridic, București, 2008; I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, ed. a 15-a, Ed. C.H. Beck, București, 2017; M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Constituția României revizuită, Ed. All Beck, București, 2004; I. Muraru, E.S. Tănăsescu, Constituția României, Comentariu pe articole, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2022; P. Ardant, Institutions politiques et droit constitutionnel, 8 ed., LGDJ, Paris, 1996; P. Ardant, M. Bertrand, 35 ed., LGDJ, Paris, 2023; D.G. Lavroff, Le droit constitutionnel de la V^e République, ed. a 3-a, Dalloz, Paris, 1999; C. Grewe, E. Ruiz-Fabri, Droit constitutionnels européens, PUF, Paris, 1995; J. Gicquel, J.E. Gicquel, Droit Constitutionnel et institutions politiques, ed a 37-a, LGDJ, Paris, 2023; V. Constantinescu, S. Pierre-Caps, Droit constitutionnel, ed. a 7-a, PUF, Paris, 2016.

⁴ T. Drăganu, op. cit., vol. II, 1998, p. 236.

grau de delimitat, din moment ce prerogativele acestuia au variat profund de-a lungul istoriei și variază și astăzi de la stat la stat¹.

Conform unei alte păreri² se pornește de la observația că în Constituția României nu se utilizează noțiunea de *șef de stat*, ceea ce permite formularea a două ipoteze. Prima dintre ele admite titulatura de *șef de stat* conferită Președintelui României, în virtutea faptului că acesta din urmă reprezintă statul român atât pe plan intern, cât și pe plan extern. Conform celei de-a doua ipoteze, Președintele are atribuții de reprezentare a statului român, dar nu poate fi considerat *șef de stat*. Explicația acestei afirmații constă în faptul că o astfel de denumire dată Președintelui l-ar califica drept „organ superior”, ceea ce ar contraveni cu situația în care autoritățile publice din România sunt organizate pe orizontală și nu pe verticală, conform principiului separației și echilibrului puterilor în stat.

După cum s-a remarcat, în mod judicios, în doctrină, calitatea de *șef al statului* rezultă din funcțiile pe care o persoană le exercită, care sunt prevăzute în constituții și care sunt specifice și diferite față de cele reglementate pentru alte instituții ale statului³.

În urma unei analize atente a dispozițiilor din constituții referitoare la monarh sau președinte, se ajunge la concluzia că există trei orientări privind utilizarea sintagmei *șef de stat*. Într-o primă categorie se înscriu *constituțiile care conferă, în mod expres, titulatura de șef de stat președintelui sau monarhului*.

Într-o a doua viziune, se poate deduce, prin interpretarea dispozițiilor din actul fundamental, că *legiuitorul constituant, deși nu folosește sintagma șef de stat, o atribuie, în mod indirect, regelui sau președintelui*.

Dintr-o a treia perspectivă, în unele constituții sunt enumerate atribuții tradiționale, specifice unui *șef de stat*, care sunt date în sarcina monarhului sau președintelui, fără ca acesta din urmă să aibă, în mod expres, calitatea de *șef de stat*.

În sensul celor expuse mai sus, sintagma *șef de stat* este utilizată, în mod expres, în **Constituția Spaniei**: „regele este șeful statului, simbol al unității statului și permanenței sale”⁴. În această calitate, el este desemnat în actul fundamental ca fiind „cel mai înalt reprezentant al statului spaniol în relațiile internaționale, în special în raporturile cu națiunile ce aparțin comunității sale istorice”.

Și în **Constituția Italiei**, Președintele este numit *expressis verbis șef de stat*: „Președintele Republicii este șeful statului și reprezintă unitatea națională”⁵.

De asemenea, în **Luxemburg**, potrivit Constituției, Marele Duce are titulatura de *șef de stat*: „Marele Duce este șeful statului, simbol al unității și garant al independenței naționale”⁶.

¹ Idem, p. 237.

² G. Vrabie, Le rôle et les fonctions du Président de la Roumanie, în *Études de droit constitutionnel*, Ed. Institutul European, Iași, 2003, p. 81-82.

³ A. Năstase, Reprezentarea României la Uniunea Europeană în contextul reglementărilor interne și europene, Ed. Monitorul Oficial, București, 2012, p. 55-56.

⁴ Constitution de l'Espagne du 27 décembre 1978 modifiée (<http://mjp.univ-perp.fr/constit/es1978.htm>), art. 56.

⁵ Constitution de la République italienne modifiée (<http://mjp.univ-perp.fr/constit/it1947.htm>), art. 87.

⁶ Luxembourg, Constitution du 17 octobre 1868 modifiée (<http://mjp.univ-perp.fr/constit/lux.htm>), art. 33.