



Mircea CRISTE

Dreptul constituțional

Un drept al statului



Prof. univ. dr. Mircea CRISTE

DREPTUL CONSTITUȚIONAL, UN DREPT AL STATULUI

Universul Juridic

București

- 2017 -

CUPRINS

Cuvânt înainte	7
Capitol introductiv	9
1. <i>Noțiunea de drept constituțional</i>	9
2. <i>Trăsăturile dreptului constituțional</i>	15
3. <i>Locul dreptului constituțional în sistemul dreptului</i>	18
4. <i>Scurtă privire istorică asupra dreptului constituțional</i>	20
TITLUL I	
Dreptul constituțional, un drept normativ	26
Capitolul I	
IZVOARELE FORMALE ALE DREPTULUI CONSTITUȚIONAL	26
Capitolul II	
CONSTITUȚIA, LEGE FUNDAMENTALĂ.....	39
1. <i>Noțiune</i>	39
1.1. <i>Definiție</i>	39
1.2. <i>Formele Constituției</i>	42
1.2.1. <i>Cutumă și lege scrisă</i>	42
1.2.2. <i>Constituție rigidă și Constituție suplă</i>	45
1.3. <i>Conținutul constituției</i>	46
2. <i>Elaborarea Constituției</i>	50
2.1. <i>Calea democratică</i>	51
2.2. <i>Calea autoritară</i>	53
3. <i>Revizuirea și abrogarea Constituției</i>	54
3.1. <i>Revizuirea</i>	54
3.2. <i>Abrogarea</i>	64
3.2.1. <i>Considerații generale cu privire la revoluție</i>	64
3.2.2. <i>Etapele desfășurării revoluției</i>	65
Capitolul III	
PROTECȚIA CONSTITUȚIEI	67
1. <i>Justificarea controlului de constituționalitate</i>	67
2. <i>Controlul exercitat de un organ politic</i>	73
3. <i>Controlul exercitat de un organ independent în raport cu autoritatea politică</i>	75
3.1. <i>Caracteristicile controlului concentrat de constituționalitate</i>	76

3.2. Control a priori și a posteriori, abstract și control concret al normelor	76
4. <i>Recursurile individuale în materie constituțională</i>	79
5. <i>Controlul difuz de constitutionalitate. exemplul Statelor Unite</i>	81
6. <i>Controlul legilor în România</i>	83
 Capitolul IV	
ACTUL LEGISLATIV	97
1. <i>Actele parlamentului României</i>	97
1.1. Legile	97
1.2. Alte acte ale Parlamentului	100
1.3. Procedura legislativă în sistemul constituțional român	102
2. <i>Actele guvernului</i>	114
3. <i>Natura juridică a deciziilor Curții Constituționale</i>	118
 TITLUL II	
Dreptul constituțional, un drept instituțional	124
 Capitolul I	
STATUL	124
1. <i>Noțiunea de stat</i>	124
2. <i>Elementele definitorii</i>	125
2.1. Populația	126
2.2. Teritoriul	127
2.2.1. Statul unitar	128
2.2.2. Statele compuse	129
2.2.2.1. Uniunea personală și Uniunea reală	130
2.2.2.2. Confederația	130
2.2.2.3. Statul federal	131
2.2.2.3.1. Originea statelor federale	131
2.2.2.3.2. Organizarea internă	131
2.2.2.3.3. Repartizarea competențelor	132
2.3. Puterea	133
3. <i>Caracterele juridice ale statului</i>	133
3.1. Personalitatea juridică a statului	134
3.2. Suveranitatea	134
4. <i>Funcțiile statului</i>	137
4.1. Interpretarea politică a funcțiilor statului	138
4.2. Analiza juridică a funcțiilor statului	139
 Capitolul II	
PUTEREA DE STAT	141

1. Noțiunea de putere	141
2. Separația puterilor în stat	144
2.1. Separația funcțiilor.....	145
2.2. Teoria lui Montesquieu despre separația puterilor	146
2.3. Limitele separației puterilor.....	147
3. Forma de guvernământ	148
4. Regimul politic	150
4.1. Regimuri de concentrare a puterii.....	151
4.1.1. Regimurile autoritare	151
4.1.2. Regimurile totalitare	152
4.1.3. Regimurile oligarhice	153
4.2. Regimuri democratice.....	153
4.2.1. Democrația directă.....	154
4.2.2. Forme intermediare între democrația directă și cea reprezentativă	154
4.2.2.1. Mandatul imperativ.....	154
4.2.2.2. Democrația semidirectă	155
4.2.2.3. Democrația semireprezentativă	157
4.2.3. Democrația reprezentativă.....	157
4.2.3.1. Regimul parlamentar	158
4.2.3.2. Regimul prezidențial.....	158
4.2.3.3. Regimul mixt combină elemente ale celor două regimuri.....	159

Capitolul III

ORGANELE PUTERII DE STAT ÎN REGIMUL DEMOCRAT

REPREZENTATIV	161
1. Puterea legislativă	161
1.1. Mandatul	168
1.1.1. Incompatibilități.....	173
1.1.2. Iresponsabilitatea și imunitatea parlamentară.....	176
1.2. Organizarea internă a Parlamentului	186
1.2.1. Conducerea Parlamentului.....	188
1.2.2. Comisiile parlamentare	190
1.2.2.1. Comisiile permanente	190
1.2.2.2. Comisiile speciale și de anchetă	193
1.2.2.3. Comisiile mixte.....	194
1.2.2.4. Consiliul Legislativ.....	196
1.3. Funcționarea Parlamentului	200
1.4. Parlamentul, organ legiuitor	202

1.5. Parlamentul, organ de control.....	205
1.6. Parlamentul, organ jurisdicțional.....	209
2. <i>Puterea executivă</i>	210
2.1. Președintele României	219
2.1.1. Mandatul Președintelui României.....	220
2.1.2. Atribuțiile Președintelui României	227
2.1.3. Suspendarea și vacanța funcției de Președinte al României	232
2.2. Guvernul României.....	235
2.3. Prim-ministrul.....	240
2.4. Răspunderea membrilor Guvernului.....	241
3. <i>Puterea judecătorească</i>	243
3.1. Consiliul Superior al Magistraturii	244
3.2. Ministerul Public	247
3.3. Instanțele judecătorești	247
 Anexa I	
CONSTITUȚIA ROMÂNIEI	249
 Anexa II	
CONSTITUȚIA STATELOR UNITE ALE AMERICII	283
 Bibliografie selectivă	302

TITLUL I

Dreptul constituțional, un drept normativ

Capitolul I

IZVOARELE FORMALE ALE DREPTULUI CONSTITUȚIONAL

53. Problematika izvoarelor Dreptului este abordată și soluționată diferit în teoria dreptului în general și în doctrina fiecărei ramuri de drept în parte.

Pe de o parte, se face referire la necesitățile practice, la realitățile vieții sociale, care determină intervenția legiuitorului și o anumită reglementare¹. Acestor realități le datorează dreptul nu doar nașterea sa, ci și structura, forma pe care o va lua². Pe de altă parte, noțiunea de *izvor al dreptului* acoperă forma concretă pe care o iau normele destinate a reglementa realitățile vieții sociale de care am făcut vorbire, deoarece, așa cum remarcă profesorul Nicolae Popa, „normele juridice nu se prezintă în formă nudă”³.

54. Pentru a deosebi între cele două accepțiuni ale aceleiași noțiuni, doctrina o califică pe prima ca fiind izvorul *material* al dreptului, iar pe cea de a doua ca fiind izvorul *formal* al dreptului. În realitate, dacă acceptăm că Dreptul reprezintă factorul ordonator al societății, putem constata că între cele două există o legătură: prima accepțiune se referă la impulsul primit, iar cea de a doua la răspunsul dat. Dreptul există pentru a ordona comportamentul social în raport cu anumite realități, și el face acest lucru prin intermediul unor norme juridice ce îmbracă forme specifice. Dacă răspundem la întrebarea de unde izvorăște *necesitatea* reglementării comportamentului social, avem în vedere izvorul material, iar dacă ne întrebăm care este sursa reglementării concrete (a *răspunsului*), atunci ne referim la izvorul formal al dreptului.

55. Cum însă un lucru nu poate avea decât un singur izvor, și nu mai multe, credem că atunci când vorbim de izvor al Dreptului ar trebui să avem în vedere sensul de izvor material, iar ceea ce doctrina numește izvoare formale ale Dreptului să considerăm a fi forme de exprimare a Dreptului.

56. Formele de exprimare a dreptului constituțional sunt acele forme specifice îmbrăcate de normele ce alcătuiesc această ramură de drept și care reglementează raporturile sociale născute în legătură cu tot ce ține de exercitarea Puterii: formarea organelor de autoritate ale statului, competențele lor și raporturile dintre acestea, statutul de cetățean,

¹ N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Actami, București, 1998, p. 191.

² G. Boboș, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1999, p. 182.

³ Unii autori identifică chiar și patru accepțiuni ale noțiunii de *izvor al dreptului*: sursele materiale, sursele formale, izvoarele documentare și sursele „reale” ale dreptului (D.C. Dănișor, I. Dogaru, G. Dănișor, *Teoria generală a dreptului*, ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, pp. 119-121).

inclusiv drepturile și obligațiile acestuia, precum și protejarea Constituției față de eventuala exercitare abuzivă a Puterii.

57. Formele de exprimare a dreptului constituțional cunosc o anumită ierarhizare¹, sub o formă piramidală conform imaginii închipuite de Hans Kelsen, iar pe treapta cea mai înaltă se poziționează Constituția, care în România îmbracă o formă scrisă. Constituția primește calificarea de normă supremă sau fundamentală nu doar în raport cu ramura dreptului constituțional, ci constituie cea mai înaltă și importantă formă de exprimare pentru întregul sistem al Dreptului și pentru fiecare ramură a sa în parte. Ea se află în vârful ierarhiei normative și impune ca celelalte norme juridice, care îi sunt toate inferioare ca forță juridică, să nu conțină decât prevederi conforme cu litera și spiritului ei. Trebuie spus însă că acest caracter nu i-a fost recunoscut dintotdeauna. Pornind de la principiul formulat de Jean-Jacques Rousseau, și anume că parlamentarii au puteri delegate de la popor și că astfel legea reprezintă voința suverană a poporului, doctrina, mai cu seamă cea franceză și cele care au cunoscut influența ei, a absolutizat puterea legii, punând-o pe aceeași treaptă cu Constituția.

58. Urmează în ierarhia formelor de exprimare a Dreptului constituțional, înaintea legilor, actele cu caracter obligatoriu ale Uniunii Europene și tratatele și convențiile internaționale în materia drepturilor omului.

Această reasezare a formelor de exprimare a dreptului constituțional a fost determinată de statutul obținut în 2007 de România, acela de stat membru al Uniunii Europene, ceea ce a făcut ca dreptul european să devină parte integrantă a ordinii juridice interne. Dreptul european este organizat pe două paliere: dreptul primar și dreptul derivat². Primul cuprinde tratatele constitutive, care conțin regulile fundamentale pe care s-a săvârșit construcția europeană, și care au primit caracterizarea, chiar și în jurisprudența Curții de Justiție de la Luxemburg, de acte constituționale. Dreptul derivat este format din celelalte acte normative ale Uniunii Europene, respectiv directivele, regulamentele și deciziile, adoptate potrivit regulilor prevăzute în Tratatul constitutiv. Aceste acte sunt adoptate potrivit unei proceduri legislative în care sunt implicați Parlamentul European și Consiliul Uniunii, de cele mai multe ori cele două instituții fiind asociate la adoptarea actului³.

¹ Distribuirea acestor norme are aspect specific în statele federale, unde o ordine juridică unică și atotcuprinzătoare (de nivel federal) se suprapune și se impune unei ordini juridice multiple pentru fiecare entitate componentă (la nivel federat). Astfel, într-un prim timp vom deosebi o ordine juridică și acte normative edictate la nivelul fiecărui stat component al federației, ordonate potrivit logicii ierarhiei normative, dar cu o acțiune limitată la respectivul stat și cu obligația conformității față de normele edictate la nivel federal (dispuse și ele într-o ordine ierarhică), și în primul rând față de constituția federală. Practic vom avea acte normative într-un dublu set, legi federate și federale, constituție federată și federală, edictate potrivit unor competențe stabilite de constituția federală și care au a respecta o regulă dublă: actele normative inferioare trebuie să fie conforme celor superioare, iar cele federate conforme cu cele federale.

² A se vedea R. Bercea, *Drept comunitar. Istoric, izvoare, instituții*, Ed. Mirton, Timișoara, 2009, pp. 52 și urm.

³ Procedura codeciziei a fost promovată prin Tratatul de la Maastricht din 1992 și reafirmată prin Tratatul de la Amsterdam din 1999. Odată cu Tratatul de la Lisabona din 2009, această procedură a devenit procedura legislativă obișnuită, regulă în desfășurarea procesului legislativ în Uniunea Europeană.

59. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții de Justiție a Uniunii, tratatele și dreptul adoptat de organele Uniunii în baza tratatelor se aplică direct în dreptul național al statelor membre și au întâietate față de acesta. Prin urmare, ele se situează pe o poziție de supralegalitate.

60. Curtea de la Luxemburg, în cauza *Van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie der Belastingen*¹ din 5 februarie 1963, a calificat Comunitatea Europeană ca reprezentând o nouă ordine juridică de drept internațional, în favoarea căreia statele membre și-au limitat în anumite domenii drepturile suverane și care se impune nu doar acestor state, ci și cetățenilor lor. Aceștia sunt în drept să solicite în fața instanțelor naționale aplicarea directă a normelor europene clare și necondiționate, chiar și în lipsa consacării acestora prin legislația națională.

61. Pe 15 iulie 1964, Curtea de la Luxemburg a pronunțat o nouă decizie istorică în cauza *Costa c. Enel*², în care a statuat că normele dreptului european se aplică prioritar față de normele interne, integrându-se în sistemele juridice ale statelor membre, iar acestea sunt obligate să le respecte și să aplice dispoziția europeană, chiar dacă aceasta a fost adoptată ulterior normei interne. Primordialitatea dreptului Uniunii privește, pe de o parte, toate actele europene care au caracter obligatoriu, atât cele din legislația primară, cât și cele din legislația secundară, iar pe de altă parte, are în vedere toate actele naționale, indiferent de autoritatea emitentă.

62. Afirmarea principiului primordialității dreptului Uniunii Europene, care face ca dreptul constituțional să fie chemat a examina raporturile dintre normele de drept europene și cele naționale, chiar și cele constituționale, coroborată cu înțelegerea dreptului constituțional ca ansamblu de norme care privesc organizarea și funcționarea puterii sau edictarea altor norme, a facilitat formularea opiniei că dreptul Uniunii Europene ține de ramura dreptului constituțional. Aceasta cu atât mai mult cu cât este evidentă asemănarea care există între normele europene și cele naționale în ceea ce privește reglementarea organizării și funcționării puterii³.

63. Întrebarea care se naște este dacă principiul primordialității se aplică și normelor constituționale, cu alte cuvinte dacă normele Uniunii au o valoare nu doar supralegală, ci și supraconstituțională, iar răspunsul pare să fie unul negativ, justificat prin invocarea fie a suveranității naționale, fie a protecției mai bune pe care legea fundamentală națională o oferă față de legislația europeană⁴.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=3705:cs&lang=fr&list=3708:cs,3704:cs,3751:cs,3707:cs,3703:cs,3705:cs,&pos=7&page=2&nbl=17&pgs=10&hwords=>.

² <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=5203%3Acs&lang=ro&list=5188%3Acs%2C5190%3Acs%2C5204%3Acs%2C5181%3Acs%2C5203%3Acs%2C5186%3Acs%2C5170%3Acs%2C5185%3Acs%2C5203%3Acs%2C5186%3Acs%2C5170%3Acs%2C5185%3cs%2C5183%3Acs%2C5180%3Acs%2C&pos=5&page=1&nbl=31&pgs=10&hwords=>.

³ F. Hamon, M. Troper, *op. cit.*, p. 315.

⁴ Această tendință de a compara gradul de protecție oferit de dreptul unional și cel asigurat de legislația națională a fost afirmată prin Hotărârea din 29 mai 1974 a Curții Constituționale federale germane, numită și Solange I.

64. Pe de altă parte, nu putem să nu observăm că atunci când judecătorul constituțional a constatat o contradicție între textul Constituției și un act al Uniunii, nu acesta din urmă a fost reformat pentru a exista concordanță, ci a fost revizuită Constituția sau uneori acesteia i s-a dat o interpretare care să înlăture orice nepotrivire¹, ceea ce ne dezvăluie un raport între legislația Uniunii Europene și legislația statelor membre asemănător celui existent în statele federale, între legislația federală și cea federată, în ceea ce privește distribuirea și respectarea competențelor. Astfel, atunci când a fost promovat proiectul unei Constituții europene, Tribunalul constituțional spaniol a decis la 13 decembrie 2004, cu trei opinii separate, că nu există incompatibilitate între Constituția spaniolă și art. I-6, II-111 și II-112 din Tratatul constituțional și că art. 93 din Constituția spaniolă ar permite ratificarea acestui tratat fără a modifica în prealabil Constituția. Pentru a ajunge la această concluzie, Tribunalul spaniol a considerat că înscrierea principiului întâietății dreptului Uniunii în Tratat respecta limitele stabilite aplicării sale de către curțile constituționale europene, rezumându-se la exercițiul competențelor rezervate Uniunii, fără a contrazice principiul supremației Constituției spaniole: „Art. 93 este fără îndoială suportul constituțional de bază al integrării altor ordini de drept cu a noastră, prin transferul exercițiului competențelor derivate din Constituție, ordini chemate a coexista cu ordinea juridică internă, ca ordini autonome față de originea lor. Dacă ar trebui folosită o metaforă, am putea considera că art. 93 acționează ca o balama cu care Constituția însăși permite intrarea în sistemul nostru constituțional a altor ordini juridice prin transferul exercițiului competențelor. În sensul că este dată art. 93 o dimensiune substanțială sau materială care nu trebuie ignorată”².

65. Aproape în același timp, pe 19 noiembrie 2004, Consiliul Constituțional francez pronunța decizia sa cu privire la problema de a ști dacă autorizarea ratificării Tratatului pentru o Constituție Europeană trebuie precedată de o revizuire a Constituției. Instanța constituțională franceză a fost chemată să se pronunțe cu privire la compatibilitatea Tratatului cu Constituția franceză, în principal asupra principiului întâietății dreptului Uniunii asupra dreptului național prevăzut în art. I-6 din Tratat, ceea ce ar fi făcut ca toată Constituția să fie îndepărtată de dreptul Uniunii, în condițiile în care Constituția rămânea legea fundamentală.

Consiliul Constituțional nu a văzut însă nicio contradicție între dispozițiile Constituției și prevederile Tratatului Constituțional, concluzionând că „art. I-6 din tratatul supus controlului Consiliului nu implică o revizuire a Constituției”. Pentru a decide astfel, judecătorul constituțional francez a considerat că a fost însăși voința constituuantului de a consacra „existența unei ordini juridice comunitare integrată ordinii juridice interne și distinctă de ordinea juridică internațională”.

¹ A se vedea, pentru o prezentare pe larg, M. Criste, *Traité ou Constitution?*, în D. Blanc, B. Boissard (coord.), *Institutions Européennes*, serie EuPA, Miskolc, Ed. University Press, 2008, p. 51 și urm.

² Apud L. Burgorgue-Larsen, „La déclaration du 13 décembre 2004 (DTC nr. 1/2004): Un Solange II à l'espagnole”, în Cahiers du Conseil constitutionnel nr. 18/2005, www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cccl18/etudes6.htm. Decizia aceasta apare după ce, în 1992, judecătorul constituțional spaniol (Decizia din 1 iulie 1992 a Tribunalului Constituțional spaniol referitoare la constituționalitatea Tratatului privind Uniunea Europeană) făcea o interpretare restrictivă și literală a art. 93 din Constituție.

Mai mult, Consiliul Constituțional a găsit argumente în chiar textul Tratatului, în art. I-1, care prevede că Uniunea Europeană nu este dotată decât cu competențe atribuite, și în art. I-5, care obligă Uniunea să respecte identitatea națională a statelor membre, „inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale”.

66. Consiliul Constituțional a găsit însă în alte prevederi neconcordanțe între Tratat și Constituția franceză. Astfel, a apreciat că este contrar Constituției transferul către Uniune a unor noi materii care afectează condițiile esențiale de exercitare a suveranității naționale, precum transferul competențelor în vederea creării unui spațiu de libertate, securitate și justiție. Același efect l-ar avea și modificarea prin tratat a modalității de exercitare a unor competențe transferate anterior, precum trecerea de la unanimitate la majoritate calificată. Și atribuirea unei puteri decizionale Parlamentului european a fost considerată contrară Constituției, deoarece acesta nu este parte a sistemului instituțional intern și deci nu este emanația suveranității naționale.

67. Aceste considerații ale Consiliului Constituțional au determinat revizuirea constituțională din 1 martie 2005 pentru a face Constituția compatibilă cu Tratatul constituțional, care a fost însă respinsă prin referendumul din 29 mai 2005, și astfel a fost deschisă calea unei crize soluționate abia doi ani mai târziu.

68. Din aceste exemple putem trage concluzia că poziția normelor europene este una inclusiv supraconstituțională, deoarece nu instituțiile Uniunii Europene trebuie să observe ca actele lor să nu fie contrare constituțiilor statelor membre, ci acestea din urmă vor fi modificate ori de câte ori există contradictorialitate. De altfel, nu o dată, tratatele Uniunii au fost calificate drept constituționale din punct de vedere material¹.

69. Concluzia noastră pare confirmată și de consacrarea cetățeniei *europene*, dacă avem în vedere faptul că întreaga doctrină este de acord în calificarea cetățeniei ca fiind „situația juridică rezultând din **apartenența unei persoane fizice la un stat determinat**”² (s.n.). Evoluția conceptului de cetățean european este subsumată celei a construcției europene³. Astfel, în perioada Pieței Comune, cetățenia viza doar drepturile acordate pentru promovarea bunăstării personale. Tratatul instituind Uniunea Europeană, semnat la Maastricht în februarie 1992, a introdus în mod oficial noțiunea de cetățenie

¹ A se vedea B. Selejan-Guțan, *op. cit.*, p. 29.

² T. Drăganu, *op. cit.*, vol. I, p. 132. În același sens: I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul constituțional*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 349; D.C. Dănișor, *Drept constituțional...*, *op. cit.*, p. 189; C. Ionescu, *op. cit.*, p. 656; M. Bălan, în G. Vrabie, M. Bălan, *Organizarea politico-etatică a României*, ed. a IV-a, Institutul European, seria Drept public, Iași, 2004, p. 308; Ș. Deaconu, *op. cit.*, p. 118; I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 114; B. Selejan-Guțan, *op. cit.*, p. 104.

³ Depășind de mult stadiul unei simple organizații internaționale de integrare a unor aspecte ale suveranității naționale, Uniunea Europeană reprezintă „o nouă ordine juridică de drept internațional” (*Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, C-26/62). Este rezultatul unui proces îndelungat, unii împingând începutul său până în Evul Mediu timpuriu chiar, din al cărui parcurs trebuie evidențiată mai ales constituirea Consiliului Europei. Acesta a deschis calea către adoptarea Convenției Europene a Drepturilor Omului, act esențial în crearea unei conștiințe europene, a recunoașterii unei personalități juridice a individului la nivel european.

europenă, fără a o defini însă, limitându-se să afirme că „este cetățean al Uniunii orice persoană având naționalitatea unui stat membru” (art. 8 TUE). La rândul său, Tratatul de la Amsterdam, semnat pe 2 octombrie 1997 și intrat în vigoare la 1 mai 1999, se referă la un ansamblu de drepturi specifice mai degrabă cetățeniei – înțeleasă în sensul ei tradițional – decât cetățeniei în sens de cetățenie europeană. Stabilind încă din primul său articol că scopul său este acela de a crea o uniune strânsă a popoarelor din Europa, în care deciziile să fie luate în mod cât mai transparent și apropiat față de cetățean, Tratatul privind Uniunea Europeană deschide calea nașterii unei națiuni paneuropene, proces care trebuie să aibă loc în respectul egalității statelor membre în raport cu tratatele, precum și al identității lor naționale, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale (art. 4).

70. Potrivit art. 20 alin. (1) din TFUE, „Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia”, ceea ce pune relația dintre cetățenia europeană și cea națională sub semnul condiționării. Ești cetățean european numai dacă deții în același timp și cetățenia unui stat membru al Uniunii. Condiționarea nu este însă reciprocă, respectiv cetățenia europeană nu duce la obținerea cetățeniei unui stat membru al Uniunii Europene. Pe de altă parte, din acest raport de determinare rezultă și faptul că pierderea cetățeniei unui stat membru al Uniunii înseamnă și pierderea suportului recunoașterii cetățeniei europene și, prin urmare, pierderea subsecventă a acesteia. Urmărind evoluția cetățeniei europene, putem concluziona că ea nu constituie un simplu titlu onorific, ci o veritabilă instituție juridică, cu același statut ca orice cetățenie națională.

71. Pe de altă parte, concluzia că poziția normelor europene este una inclusiv supraconstituțională naște o altă interogație: ce este Uniunea Europeană? O serie de calificări au fost avansate în doctrină, care văd Uniunea fie ca un stat federal, fie ca o confederație, fie ca o organizație internațională, fie ca o structură supranațională, fie ca o structură interguvernamentală, fie o putere publică în care suveranitatea este exercitată în comun de statele membre¹.

72. Potrivit unei opinii formulate în literatura de specialitate, Uniunea nu poate fi calificată nici ca un stat federal și nici ca o confederație, rămânând o organizație internațională, chiar dacă are competențe diferite de organizațiile internaționale². Un răspuns hotărât în favoarea primei variante a întrebării este însă greu de acceptat, tocmai datorită acestei organizări sui-generis. Este motivul pentru care a fost formulată și o variantă mai puțin categorică, în sensul că, „la mijlocul drumului între confederație și federație, Uniunea Europeană este o formulă originală decurgând din tratatele de la Maastricht (1992)”³, prezentându-se „ca o organizație internațională atipică, cu puternice valențe suprastatale și vădite tendințe de tip federalist, bazată pe integrarea statelor membre, și nu pe principiul clasic al cooperării internaționale”⁴.

¹ R. Bercea, *Drept comunitar*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 27; F. Hamon, M. Troper, *op. cit.*, p. 80; C. Archer, *The european Union*, Routledge, New York, 2008, p. 5; R.D. Popescu, *Răspunderea Parlamentului în Dreptul constituțional*, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 187.

² F. Hamon, M. Troper, *op. cit.*, p. 80.

³ D. Chagnollaud, *Droit constitutionnel contemporain*, vol. I, *Théorie générale. Les régimes étrangers*, 4^e éd., Dalloz, Paris, 2005, p. 127.

⁴ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, vol. 1, p. 12.

73. Potrivit jurisprudenței constante a Curții de Justiție de la Luxemburg, Uniunea reprezintă o comunitate de drept în care atât statele membre, cât și instituțiile sale trebuie să se conformeze **Cartei constituționale, care este Tratatul** (s.n.)¹. Considerându-se că, în condițiile *postnaționalismului*, noțiunea de constituție nu mai este legată de existența unui stat², recunoașterea unui drept constituțional unional nu mai apare ca fiind inacceptabilă, fie el și unul disimulat sub forma unui constituționalism multistratificat (*multilevel constitutionalism*), constituit din norme juridice prin care este reglementată o exercitare a puterii pe mai multe niveluri decizionale³.

74. Profesorul Arnold distinge trei niveluri ale dreptului constituțional în Europa: primul, reprezentând ordinea constituțională a fiecărui stat membru al Consiliului Europei (ceea ce include și statele membre ale Uniunii Europene), cel de al doilea, format din ordinea de drept a Uniunii Europene, inclusiv Carta Drepturilor Fundamentale, iar cel de al treilea, reprezentat de Convenția Europeană a Drepturilor Omului⁴. Aceste niveluri, deși autonome, sunt interconectate și chiar interactive⁵.

75. Toată această dezbateră doctrinară, precum și convingerea că adoptarea unei constituții este întotdeauna legată de existența unei anumite forme statale, ne face să reflectăm dacă Uniunea Europeană nu se apropie din ce în ce mai mult de ceea ce sunt funcțiile unui stat, înlocuind parțial pe acelea ale statelor membre⁶, constituind un stat compus, sub formă unională. Această evoluție⁷ pare a fi favorizată și de procesul de europeanizare a dreptului național și de naționalizare a dreptului european⁸. Caracterizarea pe care doctrina o dă Uniunii Europene, aceea de „comunitate constituită prin drept”⁹, ne trimite la chiar definiția statului. Nu putem decât să constatăm că Uniunea are organe ale puterii, are cetățeni europeni, are propria monedă, imn și drapel, are o uniune vamală, precum și o Curte Supremă, care, deși nu e în vârful unei ierarhii de instanțe, se impune în fața oricărei autorități unionale sau naționale prin hotărârile sale. Mai mult, pe calea întrebărilor preliminare, jurisprudența ei este obligatorie pentru judecătorul național.

¹ Dec. CJUE din 23 aprilie 1986, *Partidul ecologist „Verzii” c. Parlamentului European*, ECLI: EU:C:1986:166.

² I. Pernice, *Fondements du droit constitutionnel européen*, A. Pedone, Paris, 2004, p. 7. Într-o opinie contrară se afirmă necesitatea existenței unui stat pentru a fi în prezența unui sistem de drept (Ș. Deaconu, *op. cit.*, p. 4).

³ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, vol. 1, p. 13. Profesorul Pernice califică dreptul constituțional european ca reprezentând un sistem constituțional compozit (Verfassungsverbund) – I. Pernice, *op. cit.*, p. 1.

⁴ R. Arnold, *European Constitutional Law: Its notion, scope and finalities*, în A. Bakardjieva Engelbrekt, J. Nergelius (editori), *New Directions in Comparative Law*, Edward Elgar, Northampton-Massachusetts, 2009, pp. 99-107.

⁵ R. Arnold, M. Strunz, *Judicial Dialogue in the Process of Europeanization: the Perspective of Constitutional Justice*, în M. Guțan, B. Selejan-Guțan, *Europeanization and Judicial Culture in Contemporary Democracies*, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 30.

⁶ I. Pernice, *op. cit.*, p. 7.

⁷ Pentru profesorul Deaconu, Uniunea Europeană se găsește la jumătatea drumului dintre stat și asociație de drept internațional (Ș. Deaconu, *op. cit.*, p. 112).

⁸ Ș. Deaconu, *op. cit.*, p. 114.

⁹ Ș. Deaconu, *op. cit.*, p. 113. Attila Varga consideră că „aspectul cooperativ, interguvernamental a lăsat locul unei organizări cvasierarhice, supranaționale, asemănătoare aceleia existente în federații” (A. Varga, *Constituționalitatea procesului legislativ*, Ed. Hamangiu, București, 2007, nota 1 p. 15).

76. Nu poate fi ignorată nici afirmarea unui curent numit al *constituționalismului universal* sau *cosmopolit*¹, în opoziție cu constituționalismul statal, care nu leagă în mod necesar autoritatea constituțională de exprimarea voinței unei puteri constituante, respectiv de voința populară, ci de existența și afirmarea unor valori morale universale valabile și/sau inerente naturii umane și dezvoltării personalității umane. Constituționalismul universal este, de fapt, expresia unei ordini legale (constituționale) autonome, care în cazul Uniunii Europene, ar cuprinde anumite principii constituționale esențiale (drepturile omului, statul de drept și democrația), un sistem judiciar bine articulat și trans-național (Curtea de Justiție a Uniunii Europene și instanțele naționale) care să asigure respectul acestor principii și existența unui constituționalism multistratificat (la nivel unional și național). Un loc deosebit de important este acordat de acest curent curților constituționale, precum și celor de la Strasbourg și Luxemburg².

77. Un alt curent ce poate constitui un suport pentru un constituționalism european este cel al *constituționalismului democratic*³. Acesta vede constituția nu ca document negociat, în sens contractual, între factorii politici ai unei societăți, ci ca rezultat al unei discuții purtate între toți cei interesați, inclusiv cei care s-ar afirma ulterior, și cu privire la toate problemele sociale, inclusiv cele ce ar apărea ulterior. Din această perspectivă, constituția nu mai constituie un punct final, static și, în general de neschimbat, ci un parcurs, o realitate în permanentă schimbare și evoluție, pentru ca astfel generațiile viitoare să nu mai fie condiționate de voința generațiilor precedente.

78. Tot în cadrul formelor de exprimare ale Dreptului constituțional și tot pe o treaptă imediat inferioară Constituției, dar superioară legilor, includem pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte. Această poziționare în cadrul formelor de exprimare rezultă din dispozițiile art. 20 alin. (2) din Constituție, care prevăd că în cazul unor neconcordanțe între această categorie de acte internaționale și legile interne au prioritate reglementările internaționale. Prioritatea aceasta nu va interveni însă dacă legile interne conțin dispoziții mai favorabile sau în cazul în care, deși legile interne nu au asemenea dispoziții sau nu există deloc, Constituția are prevederi mai favorabile față de cele din actele internaționale. Această prevedere constituțională reprezintă și un argument în favoarea aplicării directe a normelor constituționale, fără intermediere legislativă.

¹ A se vedea: M. Kumm, *Beyond Golf Clubs and the Judicialization of Politics: Why Europe has a Constitution Properly so Called*, în *American Journal of Comparative Law* nr. 54/2006, pp. 514 și urm.; M. Aybelj, *Questioning EU Constitutionalisms*, în *German Law Journal* nr. 9(19)/2008, pp. 15 și urm.; M.A. Wilkinson, *Political Constitutionalism and the European Union*, în *Modern Law Review* nr. 76/2013, pp. 197 și urm.

² A se vedea M. Kumm, *The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: On the Relationship between Constitutionalism in and beyond the State*, în *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, J.L. Dunoff (ed.), J.P. Trachtman, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 305.

³ A se vedea: V. Hart, *Democratic Constitution Making*, United States Institute for Peace, 2003, <http://www.usip.org>; J. Shaw, *Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism*, în *European Law Journal* nr. 9/2003, p. 45 și urm.; J. Tully, *A New Kind of Europe? Democratic Integration in the European Union*, în *Critical Review of International Social and Political Philosophy* nr. 10/2007, pp. 71 și urm.; J. Colon-Rios, *The Three Waves of the Constitutionalism-Democracy Debate in the United States (And an Invitation to Return to the First)*, în *Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution* nr. 18/2011, pp. 1 și urm.