

Iulian M. Nedelcu
Paul-Iulian Nedelcu
Roxana-Maria Bugică

Președintele României și administrația publică centrală



Editura C.H. Beck
București 2018

Cuprins

Abrevieri.....	XI
Titlul I. Președintele României și administrația prezidențială	1
Capitolul I. Șeful statului. Evoluția instituției șefului statului	
în perioada României moderne	3
Secțiunea 1. Considerații generale	3
Secțiunea a 2-a. Instituția șefului statului în perioada monarhiei electiv.....	3
Secțiunea a 3-a. Instituția șefului statului în perioada monarhiei	
constituționale	5
Secțiunea a 4-a. Instituția șefului statului în perioada 30 decembrie 1947 -	
22 decembrie 1989	8
Secțiunea a 5-a. Instituția șefului statului în perioada de după Revoluția	
din decembrie 1989	9
Secțiunea a 6-a. Istoric și elemente de drept comparat privind șeful de stat	10
§1. Formele șefului de stat în epoca preiluministă	10
§2. Iluminismul și doctrina modernă cu privire la șeful de stat	13
§3. Reflectarea constituțională a instituției șefului de stat	16
Capitolul II. Statutul constituțional al Președintelui României	
și atribuțiile sale.....	19
Secțiunea 1. Statutul constituțional al Președintelui.....	19
Secțiunea a 2-a. Rolul Președintelui României	20
§1. Noțiune și explicație istorică	20
§2. Clasificare și conținut.....	21
Secțiunea a 3-a. Natura juridică a regimului politic consacrat de	
Constituția din 1991, republicată în 2003.....	23
Secțiunea a 4-a. Argumente de ordin constituțional pentru regimul	
semi-prezidențial atenuat.....	25
Secțiunea a 5-a. Atribuțiile Președintelui României.....	29
§1. Atribuții realizate în raporturile cu Parlamentul.....	31
§2. Atribuțiile Președintelui României în raporturile sale cu justiția	
și alte autorități jurisdicționale.....	41
§3. Atribuții exercitate în relațiile cu poporul	46
§4. Atribuții în raporturile cu Guvernul și alte autorități ale	
administrației publice	46
§5. Atribuții exercitate în domeniul apărării și în situații excepționale.....	50
§6. Regimul atribuțiilor exercitate în situații excepționale	52
§7. Atribuțiile Președintelui României în domeniul politicii externe.....	53

Capitolul III. Actele Președintelui României.....	59
Secțiunea 1. Forme de concretizare a activității Președintelui	59
Secțiunea a 2-a. Natura decretelor Președintelui	61
Secțiunea a 3-a. Regimul juridic al decretelor Președintelui	61
Secțiunea a 4-a. Instituția promulgării proiectelor de legi adoptate în Parlament.....	64
§1. Noțiuni introductive	64
§2. Raportarea promulgării	65
§3. Atacarea refuzului de a promulga și a raportării promulgării.....	66
§4. Distanța dintre promulgarea și sancționarea legilor	66
Capitolul IV. Răspunderea Președintelui României.....	69
Secțiunea 1. Istoric și drept comparat.....	69
Secțiunea a 2-a. Cadrul constituțional al răspunderii Președintelui României	73
Secțiunea a 3-a. Regimul răspunderii politice a Președintelui României	76
Secțiunea a 4-a. Regimul răspunderii penale a Președintelui României.....	82
§1. Natura juridică a faptei de înaltă trădare	82
§2. Fazele procedurii constituționale a intervenției răspunderii penale a șefului de stat.....	84
Capitolul V. Mandatul prezidențial.....	88
Secțiunea 1. Dobândirea mandatului prezidențial	88
Secțiunea a 2-a. Vocația la mandatul de Președinte	90
Secțiunea a 3-a. Durata mandatului prezidențial	91
Secțiunea a 4-a. Vacanța funcției de Președinte al României.....	92
Secțiunea a 5-a. Protecția mandatului prezidențial.....	94
Secțiunea a 6-a. Perspectiva instituției șefului statului în contextul teoriilor referitoare la limitarea autorității prin crearea Uniunii Europene (Tratatul de la Maastricht și Tratatul de la Lisabona)	95
Titlul II. Administrația publică centrală	97
Capitolul I. Administrația publică în dreptul românesc și comparat.....	99
Secțiunea 1. Dreptul aplicabil administrației publice.....	99
Secțiunea a 2-a. Considerații generale privind organizarea administrației. Principii generale ale organizării și funcționării administrației publice.	106
Secțiunea a 3-a. Regimuri administrative contemporane. Tipuri de sisteme administrative europene contemporane	112
§1. State unitare.....	115
§2. State federale	117
§3. State care au structuri regionale sau comunități autonome	118
Capitolul II. Evoluția reglementărilor privind organizarea și funcționarea administrației publice în România	120
Secțiunea 1. Administrația publică centrală (scurt istoric).....	120
Secțiunea a 2-a. Administrația locală	126

Respect pentru oameni și cărți.

Capitolul III. Organizarea și funcționarea administrației centrale.....	135
Secțiunea 1. Analiza problemei descentralizării administrației publice locale în cadrul structurii administrației publice	135
Secțiunea a 2-a. Centralizarea administrativă.....	136
Secțiunea a 3-a. Principiul subordonării ierarhice.....	138
Secțiunea a 4-a. Regimul administrativ centralizat	138
§1. Evoluția instituțională a centralizării.....	138
§2. Caracteristicile centralizării.....	139
§3. Formele centralizării	141
Secțiunea a 5-a. Principii de organizare a administrației publice centrale	142
Capitolul IV. Guvernul – rolul politic și administrativ.....	155
Secțiunea 1. Statutul constituțional și legal al Guvernului	155
§1. Structura Guvernului	157
§2. Natura activității Guvernului.....	158
§3. Atribuțiile Guvernului	159
§4. Investiția Guvernului.....	161
§5. Durata mandatului	162
§6. Incompatibilități ale funcției de membru al Guvernului	162
§7. Încetarea funcției de membru al Guvernului	163
§8. Actele Guvernului și ale primului-ministru.....	164
§9. Răspunderea Guvernului	167
§10. Statutul legal al Guvernului.....	169
Secțiunea a 2-a. Statutul constituțional și legal al primului-ministru.....	172
Capitolul V. Administrația centrală de specialitate	175
Secțiunea 1. Fundamente constituționale actuale privind ministerele și administrația ministerială	175
§1. Categoriile de organe centrale de specialitate	176
§2. Actele organelor administrației centrale de specialitate	177
§3. Clasificarea organelor centrale de specialitate ale administrației de stat	177
Secțiunea a 2-a. Statutul constituțional al administrației centrale	178
Bibliografie	181

Capitolul I Șeful statului. Evoluția instituției șefului statului în perioada României moderne

Secțiunea 1. Considerații generale

Privind retrospectiv evoluția României din punct de vedere constituțional, de la Unirea Principatelor Române de la 24 ianuarie 1859, până la revoluția din 16-22 decembrie 1989, se conturează patru perioade distincte.

O primă perioadă, cea de fundamentare a instituțiilor constituționale în țara noastră, precedată de lucrările *adunărilor ad-hoc*, are ca punct de plecare Unirea Principatelor la 24 ianuarie 1859 și ca punct final Constituția din 1 iulie 1866.

O a doua perioadă, care începe cu Constituția din 1 iulie 1866 și se încheie cu lovitură de stat a lui Carol al II-lea de la 20 februarie 1938, este perioada deplinei continuități constituționale a României. Ea coincide, din punct de vedere istoric, cu marile realizări politice, independența națională la 10 mai 1877 și întregirea neamului la 1 decembrie 1918 și, totodată, coincide cu atingerea maximei dezvoltări economice, sociale și culturale.

A treia perioadă, cea mai frământată din punct de vedere politic, cu dese schimbări politice structurale, s-ar putea numi „*perioada loviturilor de stat*”. Ea debutează cu instaurarea dictaturii lui Carol al II-lea, la 20 februarie 1938 și se încheie cu lovitură de stat din 30 decembrie 1947.

A patra perioadă începe cu lovitură de stat din 30 decembrie 1947 și se încheie cu evenimentele din decembrie 1989. Este perioada dictaturii comuniste, perioadă în care până în 1964 s-a observat o aservire totală a țării față de Uniunea Sovietică, după această dată aservirea fiind mai nuanțată, caracterizată printr-o represiune internă continuă și o desconsiderare totală a normelor constituționale și a drepturilor omului.

Desigur, de la 22 decembrie 1989 a început o nouă perioadă a istoriei constituționale a României moderne, ale cărei trăsături au deocamdată un caracter tranzitoriu, acțiunile puterii instalate putând fi apreciate prin prisma concordanței lor cu regulile statului de drept.

Secțiunea a 2-a. Instituția șefului statului în perioada monarhiei electivă

Prima perioadă a istoriei constituționale a României a fost și ea marcată de convulsiile inerente perioadei de fundamentare constituțională a oricărei țări, care trebuie să creeze concomitent și o societate civilă la nivelul instituțiilor moderne.

Respect pentru coperta cărții

Sub acest aspect, lovitură de stat de la 2 mai 1864 a lui Alexandru Ioan Cuza a fost probabil benefică dacă este privită prin prisma efectului ei social imediat – reforma agrară – dar tendința spre o guvernare personală autocrată a Domnitorului conducea spre degradarea instituțiilor constituționale și înăbușirea libertăților democratice.

Alexandru Ioan Cuza dizolvă Adunarea Generală prin Decretul nr. 517 din 2 mai 1864¹ supunând Adunării Poporului, prin același decret, „Statutul Dezvoltător Convențiunii din 7/19 august 1858”.

„Statutul Dezvoltător Convențiunii”, cunoscut îndeobște sub numele de „Statutul lui Cuza”, este considerat de unii ca un act de sine stătător. Mai mult, unii îl consideră ca fiind prima Constituție a României².

Statutul reprezintă însă un act adițional la „Convențiunea de la Paris din 1858”³. „Convențiunea de la Paris” are o importanță excepțională pentru istoria României, nu numai pentru că ea a creat premisele statului național, ci pentru faptul că a dat acestui stat o nouă lege fundamentală creată după modelul constituțiilor apusene, astfel încât România a fost o democrație parlamentară chiar din momentul apariției sale ca stat unitar pe harta Europei.

„Convențiunea de la Paris” a continuat să fie Constituția României până la 1 iulie 1866, „Statutul Dezvoltător Convențiunii” reprezentând numai un act adițional la această Convenție.

Convenția puneă ca fundament al organizării Principatelor Unite principiul separației puterilor în stat (art. 3), încredințând Domnului puterea executivă (art. 4). Domnitorul exercita puterea legislativă în mod colectiv împreună cu câte o Adunare Electivă din fiecare principat și cu o Comisie Centrală Comună.

Domnul era ales pe viață (art. 10), trebuind să fie pământean (art. 13) și guverna cu ajutorul miniștrilor. Forma de guvernământ era monarhia electivă.

„Statutul Dezvoltător” prevedea că „puterile publice sunt încredințate Domnului, unei Adunări Ponderatice și Adunării Elective” (art. 1), care exercitau în mod colectiv puterea legiuitoare (art. 2), dar numai Domnul are inițiativa legilor (art. 3).

În Statutul publicat inițial, Domnul îi numea pe membrii Corpului Ponderator (art. 7), corp numit mai apoi Senat⁴, dar Puterile Garante au redus dreptul acestuia la a numi numai jumătate din ei (modificațiuni la art. 7)⁵. Astfel, Domnul avea mare autoritate asupra Senatului.

El îl numea în fiecare an și pe președintele Adunării Elective dintre deputații aleși (art. 4), având deci autoritate și asupra acestora.

¹ Jurnalul Oficial al Principatelor Unite Române nr. 99 din 4/16 mai 1864.

² E. Focșeneanu, *Istoria constituțională a României. 1859-1991*, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 159.

³ *Convențiunea pentru reorganizarea definitivă a Principatelor Dunărene Moldova și Valahia traducere după textul francez publicată de Independenta Belgica*, Iași, Tipografia Buciumului Român, 1858.

⁴ *Modificațiuni îndeplinitoare Statutului*, publicată în Jurnalul Oficial al Principatelor Unite nr. 146 din 3/15 iulie 1864.

⁵ Ibidem.

Secțiunea a 3-a. Instituția șefului statului în perioada monarhiei constituționale

A doua perioadă în istoria constituțională a României începe cu Constituția din 1 iulie 1866 și se încheie cu lovitura de stat a lui Carol al II-lea de la 20 februarie 1938.

Această perioadă, cu durata de 72 de ani, a fost cea a continuității constituționale, a stabilității politice și a realizării marilor năzuințe ale poporului român: dobândirea independenței țării și unirea tuturor provinciilor românești.

Prin Constituția din 1866, promulgată de Domnitorul Carol I și intrată în vigoare la 1 iulie 1866¹, Principatele Unite Române au constituit un singur stat indivizibil, sub denumirea de România².

Ca formă de guvernământ România s-a transformat dintr-o monarhie electivă într-o monarhie ereditară (art. 82), Domnitorul exercitând puterea legislativă împreună cu Reprezentanța Națională, formată din Adunarea Deputaților și Senat (art. 32).

Inițiativa legislativă aparținea deopotrivă Domnului și fiecăreia dintre cele două Camere (art. 33). Puterea executivă era încredințată Domnului (art. 35), ca titular al acestei puteri, Domnul o exercita cu sprijinul miniștrilor săi, pe care îi numea și îi revoca. Domnul avea privilegiul irevocabilității, al inviolabilității și neresponsabilității, răspunderea aparținând miniștrilor care contrasemneau actele sale.

Domnul avea inițiativa legislativă, sancționa și promulga legile, putând opune fără motivare refuzul său de a aproba proiectele votate de Adunarea Națională.

Printre prerogativele caracteristice ale Domnului se aflau: numirea în funcții publice, emiterea de regulamente, dreptul de amnistie și de grațiere. Domnul era capul armatei și în numele lui se executau hotărârile judecătorești.

La 15 martie 1881, prin Legea nr. 710/1881³, România a fost declarată Regat. Deoarece prerogativele Regelui rămâneau neschimbate, fiind aceleași pe care le avea Domnul înainte, simpla schimbare a denumirii statului și a conducătorului său nu impunea declararea procedurii anevoioase a revizuirii Constituției, ceea ce s-a subliniat și în Adunarea legiuitoare și în presa vremii⁴. Nefiind vorba de schimbări de esență neconstituțională, ci numai de terminologie, rectificările respective se puteau face cu ocazia primei revizuirii reale a Constituției.

Această revizuire a venit foarte curând, Carol I promulgând prin Decretul nr. 1786 din 8 aprilie 1884⁵ revizuirea Constituției. Au fost modificate mai multe articole referitoare la șeful statului, la teritoriu, la regimul presei, la sistemul electoral și la proprietățile rurale.

Prin această lege s-a adăugat la Constituție și art. 133, numit „*articol adițional*”, prin care se dispunea aplicarea Constituției prin legi speciale și în Dobrogea.

¹ M.Of. nr. 142 din 1/13 iulie 1866.

² Art. 1 din Constituția de la 1 iulie 1866.

³ Ziarul „Românul” din 10 iulie 1882: „Cuvântul – Domn, cum s-a explicat în Parlamentul Român, înseamnă suveran, deci nu numai Prințipe, ci și Rege și Împărat. Deci, întru nimic proclamarea regatului român nu motivează o revizuire a Constituției”.

⁴ Idem.

⁵ M.Of. nr. 51 din 8/20 iunie 1884.

Respect pe

Modificările aduse Constituției în 1917 și 1918 nu au un caracter esențial, dar au semnalat cerința adoptării unui text constituțional nou.

Revizuirea Constituției din 19 iulie 1917¹ realizată în împrejurări excepționale a fost incompletă și imperfectă. Se impunea o revizuire în condiții de lucru normale, pentru a da o formă juridică adecvată, din punct de vedere constituțional, textelor care, din motive de oportunitate socială, economică și politică cuprindeau și prevederi de lege ordinară, dar și pentru punerea de acord a vechilor texte reglementând votul cenșitar, care nu fuseseră revizuite în 1917, cu principiile noi ale votului universal cuprinse în art. 57 și art. 67, revizuite în anul 1917.

O simplă revizuire a Constituției apărea însă insuficientă după Unirea cu Vechiul Regat a celor trei provincii românești: Basarabia (27 martie 1918), Bucovina (27 octombrie 1918) și Transilvania (1 decembrie 1918). Nu se putea repeta procedeul de la 8 iunie 1884, când, printr-un simplu articol adițional (art. 133) s-a dispus aplicarea Constituției prin legi speciale în teritoriul alipit. Cele trei provincii, la un loc, însumau un teritoriu și o populație mai mare decât ale Vechiului Regat și nu se puteau extinde pur și simplu efectele actului fundamental asupra unor cetățeni noi, care nu luaseră parte la încheierea lui, deoarece Constituția² din iulie 1866 reprezenta numai voința locuitorilor din Țara Românească și din Moldova.

Astfel, datorită noii situații sociale, economice și politice a țării a apărut necesitatea adoptării unei noi constituții.

Noua Constituție este promulgată de regele Ferdinand I la 28 martie 1923, iar a doua zi aceasta este publicată în Monitorul Oficial³.

Constituția adoptată menținea principiile generale ale Constituției din 1 iulie 1866 și reproducea în cea mai mare parte textul acesteia, fiind apreciată ca una dintre cele mai liberale Constituții din Europa.

Puterea legislativă se exercita colectiv de către Rege și Reprezentanța națională, formată din Senat și Adunarea Deputaților (art. 34). Inițiativa legislativă aparținea deopotrivă Regelui și fiecăreia dintre cele două Camere (art. 35). „*Puterea executivă este încredințată regelui care o exercită în mod regulat prin Constituție*” (art. 39).

Ca titular al acestei puteri, Regele o exercita cu sprijinul miniștrilor săi, pe care îi numea și îi revoca. Regele avea privilegiul irevocabilității, al inviolabilității, al neresponsabilității. Răspunderea aparținea miniștrilor săi, care contrasemnau actele sale.

Regele avea inițiativa legislativă, sancționa și promulga legile, putând opune, fără motivare, refuzul de a aproba proiectele votate de Adunările Naționale.

Printre alte prerogative specifice ale regelui se numărau: numirea în funcții publice, dreptul de amnistie în materie politică, dreptul de a ierta sau a micșora pedepsele în materii criminale, afară de ceea ce se statornicește în privința miniștrilor, emiterea de regulamente necesare pentru executarea legilor.

Regele era șeful armatei române, conferea gradele militare în conformitate cu legea, conferea decorațiile specifice românești și avea dreptul de a bate moneda conform unei legi speciale.

¹ M.Of. nr. 98 din 20 iulie/2 august 1917.

² Idem.

³ M.Of. nr. 282 din 29 martie 1923.

Regele încheia cu statele străine convențiile necesare pentru comerț, navigație și altele.

A treia perioadă în istoria constituțională a României este cea mai tensionată, fiind marcată prin numeroase lovituri de stat, având ca urmare instabilitatea politică, nesocotirea Constituției și a drepturilor omului și un curs descendent în toate domeniile. Ea debutează cu lovitura de stat a lui Carol al II-lea, la 20 februarie 1938 și se încheie cu lovitura de stat din 30 decembrie 1947.

Carol al II-lea a disprețuit Constituția, a încurajat acțiunile și dizidențele din partide, ducând o politică de subminare a acestora. Regimul autoritar al lui Carol al II-lea a avut o durată scurtă – numai doi ani și șapte luni – și nu a reprezentat o ruptură totală cu ordinea constituțională, ci mai de grabă cu instituțiile constituționale, păstrând totuși unele practici democratice și o respectare în anumite limite a drepturilor omului.

Lovitura de stat de la 6 septembrie 1940, proiectată la început de **Iuliu Maniu** și **generalul Ion Antonescu**, era îndreptată împotriva regimului autoritar al lui Carol al II-lea, și urmărea restaurarea ordinii constituționale prin formarea unui guvern de uniune națională.

Numirea lui Ion Antonescu de către Carol al II-lea în funcția de prim-ministru și intervenția unor factori neprevăzuți - tulburările provocate de Mișcarea Legionară și presiunea exercitată de Legația germană - au deturnat această lovitură de stat de la scopul ei inițial. A avut loc instaurarea dictaturii legionare haotice, temperată pe cât posibil de generalul Ion Antonescu și în cele din urmă înlăturată de la putere tot de către el.

Lovitura de stat de la 23 august 1944 a avut drept scop readucerea României la vechea ordine constituțională. Menționarea în Decretul-lege din 31 august 1944 a faptului că drepturile românilor sunt recunoscute potrivit Constituției din 1866 și că exercitarea puterilor se va face potrivit Constituției din 29 martie 1923 a vrut să sublinieze continuitatea constituțională a României, ultima Constituție nefiind decât o revizuire a celei din 1866.

Perioada dintre 23 august 1944 și 30 decembrie 1947 este caracterizată printr-o înfruntare aprigă între forțele democratice (cu sprijin puternic în popor și armată) pe de o parte, și minusculul, la început, Partid Comunist din România, fără audiență în popor, dar secondat de un număr mare de oportuniști și sprijinit puternic de Uniunea Sovietică, sprijin foarte eficace datorită prezenței în țară a Armatei Roșii.

Perioada de guvernare democratică se încheie la 30 decembrie 1947, când, se „abroga” Constituția din 29 martie 1923 prin „*Legea nr. 365 pentru constituirea statului român în Republica Populară Română*”¹.

Această lege provenea de la puterea executivă – guvernul pro-comunist și pro-sovietic Petru Groza, care a săvârșit un fals, deoarece la acea dată Adunarea Deputaților era în vacanță.

Abrogarea Constituției, termen folosit în această lege² denotă o confuzie între Constituție și legile ordinare, deoarece numai acestea din urmă se abrogă și se modifică, fiind acte ale puterii legiuitoare. Constituția, fiind o lege fundamentală, nu

¹ M.Of. nr. 300 bis din 30 decembrie 1947.

² Legea nr. 365 pentru constituirea statului român în Republica Populară Română (M.Of. nr. 300 bis din 30 decembrie 1947).

poate fi modificată nici abrogată, ci numai revizuită prin mandatul special dat de națiune unei Adunări Constituante, astfel încât suprimarea în tot sau în parte a unor dispoziții constituționale prin acte ale puterii executive sau chiar ale puterii legislative, sunt nule *ab initio*.

Începând cu data de 30 decembrie 1947, perioada loviturilor de stat s-a încheiat și a urmat o lungă perioadă de stabilitate politică, de dominație comunistă, o lungă somnolență a națiunii și a democrației vreme de 42 ani, până la 22 decembrie 1989.

Secțiunea a 4-a. Instituția șefului statului în perioada 30 decembrie 1947 - 22 decembrie 1989

A patra perioadă din istoria constituțională a României a fost inaugurată de lovitura de stat din 30 decembrie 1947. S-a instaurat o dictatură întemeiată mai întâi pe sprijinul Uniunii Sovietice și menținută printr-un puternic aparat represiv. România a fost încadrată într-un sistem de state dictatoriale, dominate de concepția sovietică a suveranității limitate, în scopul înăbușirii oricărei încercări de emancipare.

La 30 decembrie 1947, prin amenințare și șantaj, Regele Mihai I a fost obligat să semneze un act de abdicare dinainte redactat. La aceeași dată a apărut în ziarul „Scântea” pe lângă actul de abdicare al Regelui și „Proclamația guvernului către țară”.

Actul de naștere al Republicii Populare Române este **Legea nr. 365 din 30 decembrie 1947**¹.

Tot prin Legea nr. 365/1947 atribuțiile șefului de stat au fost încredințate prezidiului Republicii, care devine șef de stat colegial. Organizarea prezidiului Republicii s-a realizat, din punct de vedere al naturii juridice, sub influența Constituției din 1923. Funcția de șef de stat Prezidiului Marii Adunări Naționale, organ colegial, caracterizat ca organ suprem al puterii de stat, organ de stat este menținut și de Constituția din 27 septembrie 1952² până în anul 1961.

Prin Legea nr. 1 din 25 martie 1961³ s-a modificat întreg Capitolul al III-lea al Constituției – „*Organele supreme ale puterii de stat*” (art. 22-41) – prin introducerea în structura executivă și legiuitoare a țării a Consiliului de Stat, care a înlocuit Prezidiul Marii Adunări Naționale, dar era independent de Marea Adunare Națională și avea atribuții mult mai largi decât fostul Prezidiu (art. 35-38).

Prin această modificare, Consiliul de Stat a concentrat prerogativele importante ale puterii executive și ale puterii legislative, în dauna Guvernului și a Marii Adunări Naționale.

Constituția adoptată de Marea Adunare Națională la 21 august 1965⁴ proclama țara noastră ca „*Republica Socialistă România*” (art. 1) și menținea Consiliul de Stat ca organ suprem al puterii de stat.

¹ Legea nr. 365 pentru constituirea statului român în Republica Populară Română (M.Of. nr. 300 bis din 30 decembrie 1947).

² Buletinul Oficial nr. 1 din 27 septembrie 1952.

³ Buletinul Oficial nr. 9 din 25 martie 1961.

⁴ Buletinul Oficial nr. 1 din 21 august 1965.

Respect pentru oameni și cărți

Prin Legea nr. 1 din 28 martie 1974 privind modificarea Constituției Republicii Socialiste România¹ s-a introdus **funcția de Președinte al Republicii Socialiste România**, îndeplinită de o singură persoană.

Președintele R.S.R. cumula o mulțime de atribuții transferate de la Marea Adunare Națională și de la Consiliul de Stat, care îi dădea cea mai mare putere de stat. Printre atribuțiile acestuia se numărau:

- prezidarea Consiliului de Stat și a ședințelor Consiliului de Miniștri atunci când era necesar;
- numirea și revocarea – la propunerea primului ministru – în funcții publice;
- reprezentarea statului român în relațiile internaționale².

Această a patra perioadă din istoria constituțională a României s-a încheiat la 22 decembrie 1989, prin victoria Revoluției române, începută la 16 decembrie la Timișoara.

Secțiunea a 5-a. Instituția șefului statului în perioada de după Revoluția din decembrie 1989

Lunga perioadă de dictatură comunistă s-a încheiat la 22 decembrie 1989 prin victoria Revoluției române. Înșurecția populară a avut ca punct final înlăturarea de la conducere în decembrie 1989 a ultimului reprezentant al regimului comunist.

Primele acte importante ale puterii constituite la 22 decembrie au fost Decretul-lege nr. 2 din 27 decembrie 1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale și a consiliilor teritoriale ale F.S.N. și Decretul-lege³ privind alegerea Parlamentului și Președintelui României. Funcția de șef de stat este încredințată Președintelui României, ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Deși Adunarea Constituantă avea competența deplină (acordată prin art. 80 al Decretului-lege nr. 92/1990) de a adopta Constituția țării, totuși, aceasta a adoptat condiționarea intrării în vigoare a Constituției de aprobarea sa prin referendum popular (art. 149). Referendumul s-a desfășurat pe data de 8 decembrie 1991 în baza Legii nr. 67 din 23 noiembrie 1991 privind organizarea și desfășurarea referendumului național asupra Constituției României⁴.

Biroul Electoral Central a prezentat în ședința comună din 13 noiembrie 1991 a Adunării Deputaților și a Senatului, „*Comunicatul cu privire la rezultatul referendumului național asupra Constituției*”⁵. Biroul Electoral Central, depășind prerogativele date prin lege, nu s-a mărginit să proclame rezultatul votului popular, ci

¹ Buletinul Oficial nr. 45 din 28 martie 1974.

² Art. 75 din Constituția R.S.R., republicată în Buletinul Oficial nr. 65 din 29 octombrie 1965.

³ M.Of. nr. 4 din 27 decembrie 1989.

⁴ Publicată inițial în M.Of. nr. 236 din 23 noiembrie 1991.

⁵ M.Of. nr. 250 din 14 decembrie 1991.

„proclama, aprobată prin referendum, Constituția României”¹. Biroul Electoral Central nu avea această prerogativă, nefiind un organ reprezentativ al puterii de stat, ci numai un organ auxiliar. Conform art. 29 alin. (2) din Legea nr. 67/1991, Biroul Electoral Central avea numai atribuția „să proclame rezultatul referendumului”, iar nu aprobarea Constituției de către electorat, care cădea în competența Adunării Constituante.

După acest comunicat nu a mai urmat niciun act al puterii legiuitoare sau al puterii executive cu privire la Constituție, ceea ce înseamnă ca puterea în stat a considerat Constituția României din 1991 „promulgată” de Biroul Electoral Central, constituianții și șeful statului crezând că este suficientă dispoziția din art. 149 care prevede că „prezenta Constituție intră în vigoare de la data aprobării ei prin referendum”, considerând că ea capătă putere de lege în mod automat de la această dată.

Acest text nu avea însă putere de lege la data publicării lui, căci numai șeful statului atribuie această calitate unui act normativ.

Biroul Electoral Central trebuia să constate numai rezultatul referendumului, mai apoi Adunarea Constituantă trebuind să proclame ea însăși aprobarea Constituției (art. 149), trimitând apoi textul Constituției șefului statului, care urma să o promulge și să dispună publicarea ei în Monitorul Oficial, dată la care urma să intre în vigoare.

Constituția României din 1991 este singura Constituție, atât din istoria constituțională a României, cât și din cele existente în toate statele democratice, care nu este promulgată de șeful statului.

Secțiunea a 6-a. Istoric și elemente de drept comparat privind șeful de stat

§1. Formele șefului de stat în epoca preiluministă

Aristotel, creatorul dreptului constituțional, după cum se exprimă **prof. Constantin G. Dissescu**², are meritul de a fi încercat prima clasificare a formelor de guvernământ, propunând cele trei grupe: **monarhia** (concentrarea puterii în mâna unei singure persoane), **oligarhia** (puterea se împarte între mai mulți indivizi sau, după caz, este rezervată unui grup social restrâns), **democrația** (poporul exercită direct puterea). Se poate spune că evoluția ulterioară a fenomenelor politico-statale nu a făcut altceva decât să întărească construcția teoretică a lui Aristotel, care, ca idee metodologică, este valabilă și la ora actuală, ținând însă seama de amendamentele aduse de iluminiști, formându-se ceea ce doctrina contemporană califică a fi concepția (clasificarea) clasică³

¹ M.Of. nr. 250 din 14 decembrie 1991.

² C.G. Dissescu, Cursul de drept public român, Stabilimentul Grafic I.V. Socec, București, 1890, p. 9.

³ Ne referim îndeosebi la prof. I. Deleanu, care afirmă explicit că urmează „clasificarea clasică” ce pleacă de la Aristotel, pe care o „confruntă” cu „realitățile istorice contemporane”. Pe această linie de idei, autorul reține că realitatea istorică acum este mai complexă

Respect pentru oameni și cărți

De fapt, și Platon s-a ocupat de formele de guvernământ vorbind despre *monarhie* bazată pe autoritate și despre *democrație* bazată pe libertate, spunând că cel mai bun guvern este acela care se bazează pe autoritate și libertate, propunând constituirea a patru puteri, prima fiind „*un consiliu suprem compus din zece foști păzitori ai legilor*”. Cum se exprimă și **Constantin G. Dissescu**, acest Consiliu „*corespunde la ceea ce e azi Capul Statului sau la ceea ce e în Elveția Consiliul Federal*”.¹ După Platon, regele este „*păstorul poporului*”.

Dacă mergem la doctrina anterioară lui Platon, începând cu primele teorii politice, filozofice și morale din India și China, vom constata că în centrul lor, într-un fel sau altul, apare problema personalizării puterii, a simbolizării ei printr-un individ sau printr-un grup de indivizi; de aici elementul fundamental de referință pentru doctrina lui Aristotel, a iluminiștilor secolului al XVIII-lea sau a autorilor contemporani în identificarea formelor de guvernământ și, în mare parte, a regimurilor politice.

Este o axiomă a dreptului public, o adevărată dogmă – statul nu este conceput fără un șef, oricât de simbolic ar fi rolul acestuia în anumite sisteme politice. Fundamentările teoretice au fost și sunt diferite, fiind intim legate de teoriile cu privire la fundamentarea și natura suveranității însăși.

În India Antică, de exemplu, toate ideile morale, religioase și politice vin din voința supremă, relevată prin legile lui Manu, guvernământul fiind teocratic. Nu se poate spune că în legile lui Manu se pune accent pe ideea de șef de stat, dar se pune accent pe ideea de inegalitate ca bază a statului, India fiind patria mamă a castelor, fundamentându-se, practic, o castă a șefilor (brahmani).

În China, mai ales prin filozofia lui Confucius, se recunoaște, tot în baza dreptului divin, regelui (împăratului) legitimitatea de șef al statului în calitate de „*Fiu al Cerului*” adică de persoană delegată (aleasă) pentru a avea raporturi intime cu divinitatea², concepție care se regăsește și în filozofia politică japoneză.

apărând elemente total necunoscute în epocile istorice anterioare, arătând că *monarhia* tinde să rămână o formă de guvernământ mai mult simbolică, *aristocrația* este pe punct de dispariție, iar *republica* a dobândit altă semnificație decât cea originală etc. (I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Chemarea, Iași, 1996 p. 34, nota 4; a se vedea, pentru aceeași problematică, C. Ionescu, *Clasificarea și analiza tipologică a regimurilor politice contemporane*, în *Revista de Drept Public* nr. 1/1995, p. 32 și urm.). Ceea ce ne interesează aici, la acest curs, este *stabilirea denumirii și, corespunzător a sarcinilor* (funcțiilor) cu valoare de principii cardinale ale *șefului de stat*, în raport de o formă de guvernământ sau alta, fiind de la sine înțeles că specific unei forme de guvernământ nu este numai denumirea *șefului de stat*, dar și natura sa juridică, natura și felul raporturilor în care el se află cu poporul, cu Parlamentul, cu Guvernul, precum și cu alte autorități ale administrației publice. Complexitatea și subtilitatea acestor raporturi nu sunt date numai de forma de guvernământ, în sine, ci și de regimul politic.

¹ C.G. Dissescu, op. cit., p. 37. Autorul are în vedere Constituția României din 1866, care califica Regele ca șef al puterii executive: „*Puterea executivă este încredințată Regelui, care o exercită în modul regulat prin Constituție*” (art. 35), respectiv „*Capul puterii armate*” [art. 93 alin. (10)], de unde calificarea dată de doctrină și de „*Cap al statului*”. De fapt, Constituția în mod implicit precizează că Regele este Șeful Statului: „*Regele va putea fi tot de o-dată și șeful unui alt stat fără consimțământul Adunărilor*” [art. 91 alin. (1)].

² Tocmai de aceea, Confucius îi povățuiește pe miniștrii care nu se înțeleg cu șeful statului pentru a governa după dreptate, nu după dorințe personale, să se retragă; plecându-se de la

Respect pe Până după cel de-al doilea război mondial, Constituția Japoniei consacra formula după care împăratul era „*Fiul Soarelui*”.

Apoi, chiar la greci, în lucrările lui Homer, găsim ideea că Guvernarea unuia este mai bună decât a multora, că Regele guvernează cu povața capiilor mai însemnați, el fiind sacrificator, judecător și comandant, „*cu alte cuvinte, suprema expresiune a funcțiilor în stat*”¹.

Dacă este să ne raportăm la „*geniul roman*”, este suficient să amintim de **Republica lui Cicerone**, în care statul este definit *res populi*, scopul guvernului fiind binele poporului; autorul având o preferință pentru monarhie (regalitate), a combătut tirania și a recomandat ca formulă ideală „*aristrocrația temperată prin orice influență populară*”. Romanii excelează, însă, prin teoria lui *imperium* și a drepturilor regaliene, care au devenit elemente cardinale în divizarea pe care au făcut-o dreptului, în public și privat, valabilă, în opinia noastră, până în prezent.

Tezele anticilor sunt preluate de Renaștere, fiind suficient să ne oprim la „*Principiele*” lui **Machiavelli**, în care și religia este justificată ca un mijloc de guvernământ (*instromentum regni*) pus la dispoziția Statului, adică a Principelui.

Tezele sale sunt deja aspecte ale limbajului curent, cuvântul „*machiavelism*” fiind folosit nu numai pentru a caracteriza oamenii politici, ci orice om fără scrupule: „*Scopul scuză mijloacele*”, dar este de reținut că sub aspect filozofic, *Principiele* pledează pentru obținerea libertății, prin suprimarea nobilimii², fiind aici teza

dogma dreptului divin – *împăratul*, care se află în raporturi directe, intime cu Divinitatea, fiind „*Fiul Cerului*”, nu poate governa decât cu dreptate. De altfel, toată filozofia politică și practica guvernării la chinezi, până în vremurile moderne, au fost axate pe ideea cultului sacrosanct al împăratului. Se știe că simpla apropiere de palatul imperial a unui om de rând era sancționată cu tăierea capului, iar formula de presiune politică și de capacitate a grației imperiale de către marile familii o reprezintă „*instituția concubinei*” împăratului. Era o mare cinste, după cum aflăm din cărțile cu caracter științific sau literar (a se vedea romanul „*Visul din Pavilionul Rosu*”, autori Cao Xueqin, Gao E), ca o fecioară dintr-o în altă familie să fie acceptată la curtea imperială în calitate de concubină a împăratului, era un suprem titlu de noblețe nu numai pentru ea, ca persoană, dar pentru neamul (familia) ei.

¹ A se vedea, pentru alte amănunte, C.G. Dissescu, op. cit., p. 33.

² Autorii de filozofie politică sau de drept public îi recunosc un merit incontestabil lui Machiavelli, acela de a fi analizat ingratitudea politică, demonstrând că este un efect firesc al politicii însăși. El remarcă faptul că dacă oamenii politici ar ține seama de serviciile ce le-au fost aduse, ar ajunge să fie paralizați în acțiunile lor, teorie care este plasată pe fundamentul mai general al demersului său filozofic exprimat în binecunoscutul adagiu: *homo homini lupus*. După el, oamenii sunt structural răi, se sfășie precum lupii, de unde inutilitatea bună-tății, dacă ești bun, te înșeală, de aceea el este adeptul unei democrații sângeroase, spunând, fără menajamente, că atunci când prin simpla intimidare Principele nu poate governa, el trebuie să meargă mai departe, suprimându-i fizic pe cei care îi împiedică calea, justificarea fiind: patriotismul și libertatea. Paradoxal la prima vedere, dar el dorea unitatea Italiei și era convins că numai prin asemenea mijloace s-ar putea obține; de fapt, el se pronunța pentru superioritatea republicii ca formă de guvernământ, necunoscând principiul elecțiunii (a se vedea, pentru dezvoltări, C.G. Dissescu, op. cit., p. 53-56). Depinde de noi ce sens vrem să dăm existenței noastre pe această lume; oare, întâmplător, la noi, în basme, întotdeauna Făt-Frumos învinge Zmeul? Rămân, însă, în istorie, câteva cazuri celebre de ingratitude politică. Din Antichitate, ne referim numai la Scipio Africanul, senatorul Romei, învingătorul