

Mihai BĂDESCU

Cătălin ANDRUȘ

Cătălina NĂSTASE

**DREPT CONSTITUȚIONAL
ȘI INSTITUȚII POLITICE**

Universul Juridic

București

-2011-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2011, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

S.C. Universul Juridic S.R.L.

**NICIUN EMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI COMERCIALIZAT
DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI,
APLICATE PE INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

BĂDESCU, MIHAI

**Drept constituțional și instituții politice / Mihai Bădescu, Cătălin Andruș,
Cătălina Năstase. - București : Universul Juridic, 2011**

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-659-5

I. Andruș, Cătălin

II. Năstase, Cătălina

342(498)(075.8)

342.4(498)(075.8)

REDACȚIE:

tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.665**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL

telefon: **021.314.93.15; 733.673.555**

DISTRIBUȚIE:

tel./fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

COMENZI ON-LINE,

CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%

INTRODUCERE

LOCUL ȘI ROLUL DREPTULUI CONSTITUȚIONAL ÎN SISTEMUL DE DREPT

1. Apariția disciplinei „Drept constituțional”

Noțiunea de „*drept constituțional*” a apărut după elaborarea primelor constituții scrise (sfârșitul secolului al XVIII-lea).

Prima catedră de drept constituțional apare la Ferrara în 1796, fiind urmată de alte două la Pavia și Bologna.

Chiar dacă noțiunea de „*drept constituțional*” s-a născut sub influența Revoluției franceze, ea nu s-a încetățenit în Franța decât în 1834, când a fost creată la Paris cea dintâi catedră purtând această denumire (cel care preda dreptul constituțional fiind italianul Pellegrino Rossi).

Învățământul dreptului constituțional francez a continuat până în 1852 când, în urma loviturii de stat a lui Ludovic-Napoleon, catedra de drept constituțional a Universității din Paris a fost suprimată pentru a reapare numai după instaurarea celei de-a treia republici. „*Dreptul constituțional*” se menține în Franța până la jumătatea secolului trecut când a fost înlocuit cu „*Dreptul constituțional și instituții politice*”¹.

Odată cu elaborarea diferitelor constituții scrise în Europa, noțiunea de „drept constituțional” se răspândește și în alte state (sub denumirea de „drept de stat”, în Germania, Austria, Rusia).

În țara noastră, la început, studiul dreptului constituțional s-a realizat împreună cu dreptul administrativ, formând „dreptul public”. Printre primii profesori de drept public amintim pe Simion Bărnuțiu și Paul Vioreanu, care au predat „Elemente de Drept Public” (1858-1859); de asemenea, la Facultatea de la Cluj, dar și la Sibiu și Oradea s-au predat „Dreptul public sau științe de stat” și „Dreptul general de stat”.

În 1864, A. Codrescu își intitulează cursul publicat, „Drept Constituțional”; apoi, în 1881 la Brăila, Christ Suliotis publică „Elemente de drept constituțional”

La Facultatea de drept din Iași, prof. Constantin Stere publică în 1910 cursul de „Drept constituțional”, iar la București apare în 1915 cursul cu aceeași denumire al prof. Constantin Dissescu.

Între cele două războaie mondiale, disciplina dreptului constituțional și-a câștigat locul în programa facultăților de drept, printre autorii consacrați numărându-se: G. Alexianu (1926), P. Negulescu (1927), I. Vântu (1939-1940), C. G. Rarincescu (1940) I. Gruia (1945-1946).

După instaurarea regimului comunist, pentru o perioadă scurtă de timp, denumirea de „drept constituțional” a fost înlocuită cu cea de „drept de stat” pe considerentul că această denumire ar da un cadru mai potrivit de expunere a problemelor legate de constituție dar și a celor asemănătoare cuprinse în alte izvoare de drept.

¹ T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 32.

Între 1954-1989 s-a revenit la denumirea de „Drept constituțional”, mulți autori dedicându-se acestei științe de ramură, publicând manuale și cursuri universitare. Printre aceștia se numără: T. Drăganu (1972), N. Prisca (1974), I. Muraru (1978), I. Deleanu (1980).

După 1989 cursurile au apărut sub denumirea de „Drept constituțional și instituții politice” și au fost publicate de autori precum: D. Ciobanu (1991), I. Muraru (1991; 1993; 1995; 1997; 1998; 2001), T. Drăganu (1993; 1995; 2000), G. Vrabie (1993; 1995), A. Iorgovan (1994), V. Gionea, N. Pavel (1996), C. Ionescu (1997), Ion Rusu (2000), Mihai Bădescu (2001).

2. Dreptul constituțional ca știință juridică de ramură

2.1. Noțiunea de drept constituțional

Teoria generală a dreptului împarte sistemul de drept românesc în drept public și drept privat. Dreptul public privește organizarea statului, iar dreptul privat se referă la interesele fiecăruia. Ne vom afla în fața unei norme de drept privat sau în fața unei norme de drept public, după cum obiectul de reglementare a normei privește o persoană (particular) sau statul, după cum scopul urmărit de o prevedere legală este acela de a satisface o nevoie a statului sau una a particularilor.

Din dreptul public fac parte următoarele ramuri de drept: drept constituțional, drept administrativ, drept financiar, drept penal, drept procesual (penal, civil), drept internațional public, dreptul Uniunii Europene, dreptul muncii și securității sociale.

Din dreptul privat fac parte dreptul civil, dreptul comercial, dreptul internațional privat.

În definirea dreptului constituțional ca ramură de drept, există o diversitate de opinii, de aceea este dificil de menționat multitudinea de păreri exprimate, motiv pentru care vom prezenta doar câteva puncte de vedere.

Astfel, s-a afirmat că dreptul constituțional este ansamblul de reguli și principii după care se organizează și guvernează un stat². Alți autori au fost de acord că, dreptul constituțional este alcătuit din norme juridice care reglementează între altele, forma statului, organizarea, funcționarea și raporturile dintre puterile publice, limitele puterilor publice, organizarea politică a statului³.

Dreptul constituțional apare, în cadrul statului de drept într-o dublă ipostază: pe de o parte, ca ramură a dreptului, iar pe de altă parte, ca *factor structurant al întregului sistem*⁴.

Ca ramură de drept, dreptul constituțional reprezintă totalitatea normelor și instituțiilor juridice care au ca obiect reglementarea acelor raporturi sociale care iau naștere în procesul exercitării puterii de stat.

Ca *factor structurant* al sistemului de drept, dreptul constituțional guvernează și orientează reglementarea juridică din celelalte ramuri ale dreptului, îi imprimă un anumit conținut și o anume direcție.

2.2. Conceptul de instituție politică

În privința **instituțiilor politice**, înfățișate în sens restrâns, urmează a constata că acestea reunesc **normele juridice ce reglementează înființarea, organizarea și funcționarea**

² M. Djuvara, *Teoria generală a dreptului. Enciclopedia juridică*, vol. 2, București, 1930, p. 329-357.

³ I. Muraru, E. S. Tănăsescu *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. All Beck, vol. I, București, 2003, p. 11; G. Vrabie, *Drept constituțional și instituții politice contemporane*, Ed. Ștefan Procopiu, Iași 1993, p. 11-16.

⁴ I. Deleanu, *Drept constituțional*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1982, p. 33.

organelor împuternicite să exercite puterea (suveranitatea poporului), instituții politice precum: Parlamentul, Guvernul, autoritatea judecătorească, Președintele etc.

Existența unor corelații și interdependențe evidente între dreptul constituțional și instituțiile politice determină studierea împreună a celor două categorii juridice. Numai astfel, prin studiul simultan al dreptului constituțional și al instituțiilor politice se poate determina adevărata semnificație a **ramurii de drept conducătoare** a sistemului unitar de drept.

2.3. Obiectul de studiu al disciplinei „Drept constituțional și instituții politice”

În definirea obiectului de studiu al dreptului constituțional au fost formulate, de-a lungul timpului, numeroase definiții și încercări de surprindere cât mai exactă a conținutului acestei ramuri de drept.

Pentru A. Esmein, obiectul dreptului constituțional privește forma statului, forma și organele de guvernare, precum și limitele drepturilor statului⁵. A. Hauriou apreciază că ține de obiectul dreptului constituțional, încadrarea juridică a fenomenelor politice, organizând în cadrul statului – noțiuni, coexistența pașnică a puterii și a libertății⁶.

N. Prisca aprecia că relațiile sociale care constituie obiectul specific de reglementare pentru dreptul constituțional, se pot grupa în trei categorii:

- relații prin intermediul cărora este înfăptuită organizarea puterii de stat, în funcție de teritoriu și populație;
- relații care se stabilesc în procesul organizării puterii de stat în forma unui sistem de organe statale;
- relații care se stabilesc în procesul de exercitare a puterii de către aceste organe statale⁷.

Rezumând, observăm că toate definițiile date dreptului constituțional au ca elemente comune statul, (formă, organizare, organe) *puterea de stat* (structură, organizare) și raporturile dintre acestea.

În concluzie, apreciem că *dreptul constituțional are drept obiect de studiu normele juridice ce reglementează raporturile juridice ce iau naștere în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii de stat.*

Noțiunea de drept constituțional – apreciază prof. I. Muraru – nu trebuie confundată cu noțiunea de Constituție. **Constituția este o parte a dreptului constituțional**, e drept cea mai importantă, dar drept constituțional există chiar și acolo unde nu există o constituție, sfera sa normativă fiind firesc, mult mai largă decât cea a constituției⁸.

2.4. Subiectele raporturilor juridice de drept constituțional

Datorită specificului relațiilor sociale, reglementate de normele juridice de drept constituțional, apreciem de la bun început că, în orice raport juridic de drept constituțional unul dintre subiecte va fi **statul** (sau un organ al său); de asemenea, aceste raporturi juridice vor fi întotdeauna un aspect al instaurării, menținerii și exercitării puterii de stat.

Este cunoscut (de la teoria generală a dreptului) faptul că, în general, în orice tip de raport juridic, subiecte ale acestuia sunt oamenii, fie individual, fie grupați în colective

⁵ A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, vol. I, ed. VII, Sirey Paris, 1921, p. 1.

⁶ A. Hauriou *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ed. Montchrestien, Paris, 1966, p. 7.

⁷ N. Prisca, *Drept constituțional*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 12-13.

⁸ I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 12.

(subiecte individuale și subiecte colective de drept). Nici în privința raporturilor de drept constituțional nu se poate face excepție de la această regulă. Vom constata așadar că, oamenii, (în mod individual sau colectiv) vor fi titularii drepturilor subiective (dar și a obligațiilor juridice corelative) în orice raport juridic ce va privi de fiecare dată, instaurarea, menținerea și exercitarea puterii de stat.

Sunt subiecte ale raporturilor de drept constituțional:

a. Poporul

Poporul este consacrat drept subiect al raporturilor juridice de drept constituțional, de însăși legea fundamentală a țării (Constituția) care stipulează că: „*Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum*⁹”.

Fie prin intermediul organelor reprezentative (pe care le împuternicește să exercite suveranitatea națională), fie în mod direct (prin referendum), poporul își exprimă voința în legătură cu instaurarea, exercitarea și menținerea puterii de stat.

b. Statul

Ca subiect al raporturilor juridice de drept constituțional, statul apare fie *direct*, (de exemplu, în raporturile privitoare la cetățenie sau la statul federal), fie *indirect*, prin intermediul organelor sale.

c. Organele statului (autoritățile publice)

Sunt subiecte ale raporturilor de drept constituțional dacă îndeplinesc condițiile cerute subiectelor de drept constituțional¹⁰. Astfel, organele legiuitoare apar ca subiecte în raporturile privitoare la adoptarea legilor (constituționale, organice și ordinare).

Celelalte organe (autorități) ale statului pot fi subiecte ale raporturilor de drept constituțional numai dacă participă în raporturi cu un asemenea specific (relativ la instaurarea, menținerea și exercitarea puterii de stat).

d. Partidele și formațiunile politice

Sunt subiecte ale raporturilor juridice de drept constituțional, deoarece acestea reprezintă structuri, forme organizatorice prin intermediul cărora cetățenii participă la guvernare.

e. Cetățenii

Pot să apară în calitate de subiecte ale raporturilor juridice de drept constituțional fie în mod distinct, *individual*, ca persoană fizică, (deputat, senator, Președinte, în raporturi ce privesc exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale), fie *organizați* în circumscripții electorale sau în cazul exercitării inițiativei legislative populare.

6. Străinii și apatrizii

Străinii și apatrizii pot fi subiecte ale raporturilor juridice de drept constituțional în raporturile ce privesc acordarea cetățeniei române, a azilului politic etc.

2.5. Izvoarele formale ale dreptului constituțional

Teoria generală a dreptului grupează izvoarele dreptului în două categorii¹¹:

– **izvoare materiale** (sau în *sens material*), prin care înțelegem „dat”-urile dreptului, realitățile exterioare acestuia și care determină acțiunea legiuitorului sau dau naștere unor

⁹ Art. 2 (1) din Constituția României revizuită în 2003.

¹⁰ I. Muraru, E. S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 26.

¹¹ M. Bădescu, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Universul Juridic, București, 2004, p. 124.

reguli izvorâte din necesitățile practice și,

– **izvoare formale** (sau în sens formal) care definesc formele de exprimare a normelor juridice, forma exterioară a acestora.

Interesează în cele ce urmează să evidențiem **izvoarele formale** ale dreptului constituțional, acele forme exterioare de exprimare a normelor juridice ce reglementează raporturile ce privesc instaurarea, menținerea și exercitarea puterii de stat.

Doctrina constituțională consideră că sunt izvoare formale ale dreptului constituțional următoarele:

a. Constituția și legile constituționale

Ca lege fundamentală, („lege a legilor”), **Constituția** este principalul izvor al dreptului constituțional. Cuprinzând norme principii care stau la baza întregii legislații, normele constituționale privesc în cel mai direct mod instaurarea, menținerea și exercitarea puterii de stat.

Legile constituționale (adică legile de modificare, de revizuire a Constituției) având același specific, urmează aceeași calificare ca și Constituția relativ la categoria izvoarelor formale ale dreptului constituțional.

b. Legile

Fie că sunt *organice* sau *ordinare*, legile, ca acte juridice normative elaborate (adoptate) de Parlament, cuprind reglementări primare ale relațiilor sociale, (chiar a celor mai importante dintre acestea); așadar, ele reglementează și raporturi specifice dreptului constituțional, care se nasc în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii de stat (exemplu: sistemul electoral, referendumul, contenciosul administrativ, cetățenia, drepturile și libertățile fundamentale etc.).

c. Regulamentele parlamentare (al Camerei Deputaților, al Senatului și al sedințelor comune)

Acestea sunt izvoare formale ale dreptului constituțional, deoarece cuprind norme ce vizează raporturile juridice specifice ce privesc instaurarea, menținerea și exercitarea puterii de stat.

d. Ordonanțele Guvernului

Ordonanțele Guvernului sunt acte juridice normative adoptate de acesta în baza unei delegări legislative din partea Parlamentului. (art. 115 din Constituție).

Reglementând primar (ca și legile), ordonanțele Guvernului sunt izvoare formale ale dreptului constituțional dacă îndeplinesc condiția de a reglementa relații sociale fundamentale privind instaurarea, menținerea și exercitarea puterii.

e. Tratatul internațional

În măsura în care privesc reglementarea unor relații sociale esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii de stat, tratatele internaționale (negociate de Guvern, încheiate de Președinte și ratificate de Parlament potrivit art. 11 din Constituție) sunt considerate izvoare formale ale dreptului constituțional.

Exemple în sensul celor prezentate mai sus sunt tratatele internaționale bilaterale care privesc stabilirea frontierelor, problema cetățeniei,

PARTEA I
TEORIA GENERALĂ A CONSTITUȚIEI

Capitolul I

CONCEPTUL DE CONSTITUȚIE – ADOPTARE ȘI REVIZUIRE

Secțiunea 1

Noțiunea de Constituție

Dacă inițial termenul de „constituție” a fost utilizat pentru a desemna *o lege fundamentală* a statului, care conținea doar norme ale organizării statului, în perioada pregătirii revoluției burgheze, în secolul al XVIII-lea cuvântul „constituție” a fost utilizat și pentru a consacra drepturile și libertățile proclamate de teoreticienii revoluției burgheze.

Prin urmare, constituția a fost concepută ca ansamblu de norme juridice având drept scop limitarea puterilor guvernanților și garantarea drepturilor fundamentale ale omului și cetățeanului.

Ulterior, către sfârșitul sec. al XIX-lea și începutul sec. al XX-lea se renunță la concepția inițială despre constituție¹² urmând a înțelege prin constituție orice lege care reglementează organizarea politică a statului.

În doctrină au fost formulate numeroase definiții ale noțiunii de constituție iar din analiza acestora, constatăm prezența unui element comun: **statul** (sau puterea politică, publică etc.).

Apoi, sunt prezente **elemente de formă** cum ar fi faptul că este un text scris, adoptat în forme solemne.

Nu în ultimul rând, definițiilor formulate în literatura de specialitate le este comun și caracterul de lege, de **lege fundamentală**, al constituției.

În consecință, apreciem că prin constituția înțeleasă ca un act juridic (lege) fundamental, **se reglementează** în mod sistematic, **cele mai importante relații sociale care sunt privitoare la instaurarea, menținerea și exercitarea puterii de stat precum și la promovarea, garantarea și apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.**

Secțiunea 2

Adoptarea Constituției

2.1. Inițiativa adoptării constituției

Importanța deosebită a constituției și supremația sa față de toate celelalte acte politice și normative impun folosirea unor proceduri speciale și totodată, solemne pentru adoptarea și revizuirea (modificarea) acesteia.

Principiul supremației constituției presupune, deopotrivă înlăturarea posibilității de adoptare facilă și fără discernământ a acesteia, precum și a posibilității de revizuire

¹² S-a considerat astfel că limitarea puterii guvernanților și garantarea drepturilor fundamentale nu mai sunt elementele indispensabile oricărei constituții.