

Dr. Luminița DRAGNE

**DREPT CONSTITUȚIONAL
ȘI INSTITUȚII POLITICE
I**

*Ediția a II-a,
revăzută și adăugită*

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 EXEMPLAR 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

DRAGNE, LUMINIȚA

Drept constituțional și instituții politice : curs universitar / Luminița

Dragne, Ed. a 2-a, rev. și adăug. - București : Universul Juridic, 2011

2 vol.

ISBN 978-973-127-718-9

Vol. 1. - ISBN 978-973-127-719-6

342.4(498)

REDACȚIE: tel./fax: **021.314.93.13**
tel.: **0731.121.218**
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

DEPARTAMENTUL tel.: **021.314.93.15; 0726.990.184**
DISTRIBUȚIE: fax: **021.314.93.16**
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro

**COMENZI ON-LINE,
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

CAPITOLUL I

CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND DREPTUL CONSTITUȚIONAL ȘI INSTITUȚII POLITICE

1. INTRODUCERE ÎN SISTEMUL DREPTULUI

Omul este o ființă socială, este produs al societății și producător de societate. Măsura omului este alt om¹.

Omul nu poate trăi izolat, ci numai în colectivitate și în cadrul acesteia oamenii intră într-o serie de relații sociale, multe dintre ele importante pentru colectivitatea în care trăiesc.

Pentru că orice comunitate umană are nevoie de organizare și ordine, de-a lungul evoluției omenirii au fost stabilite anumite reguli de conduită, obiceiuri, obligatorii pentru membrii comunității respective. Nerespectarea acestor reguli atrăgea, de regulă, oprobiul și disprețul public sau chiar izgonirea celor care le încălcau din comunitate.

După apariția statului, aceste obiceiuri, treptat, au fost înlocuite prin reguli noi edictate de către stat și aduse la îndeplinire, la nevoie, prin forța de constrângere a statului. Pentru ca statul să mențină ordinea juridică a fost necesar crearea unui aparat statal care să asigure obligativitate regulilor, adică respectarea lor.

Prin urmare, aceste reguli la început numai obiceiuri, devin legi și odată cu legile se nasc în mod necesar și organe însărcinate cu menținerea – autoritatea publică, statul.

Formarea dreptului, ca sistem de reguli care exprimă voința de stat și a căror respectare este asigurată de puterea statului, în cele din urmă de forțele sale coercitive, constituie un proces de durată și de mare complexitate, proces care prezintă particularități de la un popor la altul, de la un stat la altul².

¹ I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 4.

² M. Luburici, *Teoria Generală a Dreptului*, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București, 1996, p. 27.

Dreptul este un ansamblu de reguli de conduită, general-obligatorii, elaborate de stat a căror respectare este asigurată, la nevoie, de anumite organe statale create în acest scop.

Regulile de conduită, general-obligatorii, au scopul de a reglementa conduita oamenilor într-o societate și stabilesc, totodată, drepturile și obligațiile acestora, atât în relațiile dintre ei, cât și în relațiile dintre aceștia și stat.

Într-o opinie, dreptul este unul din cele mai profunde conerne ale civilizației umane, pentru că el oferă protecția contra tiraniei și anarhiei, este unul din instrumentele principale ale societății pentru conservarea libertății și ordinii, împotriva amestecului arbitrar în interesele individuale³. În altă opinie, dreptul este definit ca un complex de reguli de conduită, având menirea ca, pe calea unor dispoziții generale referitoare la raporturile generale tipice, să reglementeze, într-un anumit scop conduita-previzibilă a oamenilor, cel puțin cât privește cadrul ei, căci astfel regula n-ar avea sens⁴.

Putem spune că regula de conduită generală și impersonală, stabilită sau recunoscută de către stat, care exprimă voința de stat și a cărei respectare obligatorie este garantată de forța de constrângere a statului poartă denumirea de normă juridică.

Sistemul dreptului cuprinde totalitatea normelor juridice dintr-un stat, în cadrul căruia acestea, în raport de anumite criterii sunt grupate în instituții de drept și ramuri de drept.

În literatura de specialitate se arată că dreptul este ansamblul regulilor asigurate și garantate de către stat, care au ca scop organizarea și disciplinarea comportamentului uman în principalele relații din societate, într-un climat specific manifestării coexistenței libertăților, apărării drepturilor esențiale ale omului și justiției sociale⁵.

Ramura de drept poate fi definită ca fiind ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale dintr-un anumit domeniu al vieții sociale, în baza unei metode specifice de reglementare și a unor principii comune⁶. De exemplu, ramura de dreptul civil, ramura de dreptul penal, ramura de dreptul administrativ, ramura de dreptul financiar etc.

³ H. Berman, *The Historical Background of American Law*, in: *Talks on American Law*, New York, 1970, p. 3.

⁴ A. Naschitz, *Teorie și tehnică în procesul de creare a dreptului*, Ed. Academia, București, 1969, p. 87.

⁵ N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Actami, București, 1996, p. 97.

⁶ *Idem*, pp. 244-243.

În cadrul fiecărei ramuri de drept, normele juridice sunt grupate în instituții de drept sau instituții juridice.

Instituția juridică se definește ca o totalitate de norme juridice organice legate, aparținătoare unei ramuri de drept, norme ce reglementează un grup de relații sociale înrudite, după metoda de reglementare specifică ramurii respective⁷.

Avem, de exemplu: instituția prescripției sau cea a moștenirii în dreptul civil, instituția cetățeniei în dreptul constituțional etc.

2. DISTINCȚIA DINTRE DREPTUL PUBLIC ȘI DREPTUL PRIVAT

Distincția dintre dreptul public și dreptul privat își are originea în dreptul roman, criteriul de delimitare fiind acela al intereselor ocrotite. Jurisconsultul roman Ulpian arăta că: „Dreptul public este cel care privește situația unei probleme romane, dreptul privat, cel care privește folosul câte unei singure persoane”⁸.

Cu alte cuvinte, dreptul public se referă la organizarea statului, iar dreptul privat se referă la interesul unei persoane.

Prin urmare, dreptul public este format din acele norme juridice care au ca obiect reglementarea relațiilor sociale privind organizarea puterilor statului, raporturile dintre guvernanți și dintre aceștia și guvernați, celelalte relații sociale care se referă la apărarea socială, la muncă, precum și la relațiile financiare ori bancare.

Dreptul privat cuprinde acele norme juridice care reglementează relațiile sociale patrimoniale și cele personale nepatrimoniale, la care participă persoane fizice sau persoane juridice, private.

Dreptul public este format din drept constituțional, drept administrativ, drept penal, drept financiar, drept internațional ș.a.m.d., iar dreptul privat din drept civil, dreptul familiei, drept comercial ș.a.m.d.

Deosebirea dintre dreptul public și dreptul privat se poate face după următoarele criterii⁹, fiecare criteriu având ca temei:

⁷ *Idem*, p. 244.

⁸ „Publicum ins quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet”- Institutiile, din Corpus iuris civilis, De iustitia et de iure, IV.

⁹ I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice* – Tratat – vol. I, Ed. Europa Nova, București, 1996, pp. 44-46.

▪ calitatea persoanelor în cauză; criteriu potrivit căruia dreptul public privește persoanele publice, el este aplicabil organelor de guvernare, raporturile dintre aceste organe, precum și celor dintre ele și persoanele private. Dreptul privat privește pe particulari;

▪ interesul; criteriul potrivit căruia dreptul public cuprinde ansamblul regulilor prin care se asigură interesul general, interesul public; dreptul privat cuprinde ansamblul regulilor prin care se asigură interesele proprii ale particularilor;

▪ forma raporturilor juridice; potrivit acestui criteriu dreptul public se caracterizează prin procedee de constrângere, mijlocul său obișnuit de acțiune fiind actul juridic unilateral, manifestarea unilaterală și autoritatea de voință din partea autorității publice; dreptul privat se aplică raporturilor juridice care au la bază liberul acord de voință ale participanților la aceste raporturi, autonomia lor de voință.

Pornind de la aceste criterii, dreptul public și dreptul privat prezintă, potrivit aceluiași autor, și alte caracteristici proprii, cum sunt:

a) normele dreptului public sunt de mai largă aplicare, vizând de regulă, conduita tuturor cetățenilor; cele ale dreptului privat au o aplicabilitate mai restrânsă, vizând, de regulă, numai anumite categorii de persoane;

b) normele dreptului public sunt superioare celor aparținând dreptului privat, acestea din urmă dezvoltându-se „la adăpostul celor dintâi, în umbra lor”, reclamând sprijinul și protecția acestora;

c) dreptul public se exprimă prin acțiuni autoritare; dreptul privat se traduce prin inițiativa individuală și acordul liber de voințe;

d) normele dreptului public sunt imperative, ele obligând sau interzicând și sunt întotdeauna de interes public; normele dreptului privat servesc de regulă ca „ghid și sprijin” voințelor particularilor, care acționează potrivit cu interesele lor;

e) constituentul sau legiuitorul obișnuit poate oricând modifica sau abroga normele de drept public, afectând astfel și situațiile juridice create pe baza lor; în dreptul privat, situațiile juridice dobândite trebuie să fie întotdeauna respectate.

În concluzie, „caracteristica dreptului public este *subordonarea* uneia din părțile la raportul social reglementat de către norma juridică (raportul juridic). Caracteristicile dreptului privat sunt *egalitatea și autonomia de voință* a participanților la raportul social”¹⁰.

¹⁰ C. Călinoiu, V. Duculescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ediție revăzută și completată, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 26.

3. APARIȚIA ȘI EVOLUȚIA DISCIPLINEI DE DREPT CONSTITUȚIONAL

Dreptul constituțional ocupă un loc important în cadrul sistemului de drept al unui stat deoarece obiectul principal al acestei discipline îl reprezintă constituția, temei fundamental care stă la baza organizării unei societăți.

Dreptul constituțional prezintă o însemnătate deosebită pentru dezvoltarea fiecărei țări deoarece fundamentează organizarea politică, raporturile dintre puterile statului, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, propunându-și să asigure respectarea ordinii de drept, făurirea unui climat de încredere bazat pe norme juridice, propice întregii dezvoltări economice și sociale¹¹.

Dreptul constituțional cuprinde o serie de principii, noțiuni și concepte cu privire la stat, la modul de organizare a puterilor statului, la raporturile dintre aceste puteri, la organizarea și funcționarea autorităților publice, la statutul cetățenilor, precum și la drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor.

Conceptul de drept constituțional ca disciplină a apărut la sfârșitul secolului al XVIII-lea, odată cu apariția primelor constituții scrise în Europa.

Proclamarea independenței coloniilor engleze din America de Nord și Revoluția franceză au avut ca scop, printre altele, recunoașterea drepturilor fundamentale ale omului într-un document scris cu valoare constituțională care să garanteze respectarea lor și să fie cunoscute de popor, tocmai pentru a preveni abuzurile guvernanților.

Apariția constituțiilor scrise pe continentul nord-american, începând cu anul 1776, își are originea în ideea¹² că organele statului trebuie să se formeze și să-și desfășoare activitatea în conformitate cu legea fundamentală. Fiind forma originală de manifestare a suveranității, Constituția era înțeleasă ca un ansamblu de norme, bucurându-se de o supremație față de celelalte legi¹³.

În Franța, primele constituții scrise (1791, 1795 sau 1814), pe lângă proclamarea unor drepturi fundamentale ale omului, au reglementat și aplicat

¹¹ *Idem*, p. 23.

¹² În concepția lui Grotius și a urmașilor lui, formarea și funcționarea principalelor organe ale statului nu poate avea loc decât în conformitate cu legea de bază (Constituția), care, ca formă originală de manifestare a suveranității, este sursa care le legitimează existența – T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice* – Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 25.

¹³ *Idem*, p. 26.

separația celor trei puteri ale statului (puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească).

În literatura de specialitate se arată că „apariția constituțiilor scrise a fost și un rezultat al luptei burgheziei aflate în ascensiune economică și politică împotriva absolutismului feudal. Or, este clar că o constituție scrisă nu putea să apară în Europa decât pe fondul înlăturării relațiilor de producție feudale și a absolutismului monarhic, adică al unei revoluții”¹⁴.

Necesitatea de a studia normele cuprinse în aceste constituții a determinat apariția disciplinei de drept constituțional.

Instituirea unor catedre universitare având ca obiect studiul constituției a fost preconizată pentru prima dată în Franța în anul 1791, dar meritul de a fi creat termenul de „drept constituțional” nu revine juriștilor francezi, întrucât cercetarea științifică a constituției s-a făcut împreună cu dreptul administrativ, în cadrul așa-numitului „drept public”¹⁵.

Conceptul clasic de drept constituțional este de origine italiană, dar format sub impulsul ideilor franceze¹⁶. Prima catedră s-a creat în Italia, la Ferrara în anul 1796, și ulterior la Pavia și Bologna.

Deși, noțiunea de „drept constituțional” s-a născut sub influența revoluției franceze, ea nu s-a încetățenit în Franța decât mult mai târziu, și anume în anul 1834, când a fost creată la Paris cea dintâi catedră purtând această denumire¹⁷.

Noțiunea de drept constituțional s-a răspândit și în alte state, ca urmare a apariției altor constituții scrise.

În unele state din Europa, precum Austria, Germania și Rusia, această disciplină – și implicit ramura de drept – este răspândită și cunoscută sub denumirea de „drept de stat”¹⁸.

În țara noastră, studiul dreptului constituțional s-a făcut începând cu a doua jumătate a secolului al XIX-lea, primul curs publicat în acest sens în anul 1864 fiind cel al profesorului A. Codrescu intitulat „Drept constituțional”.

¹⁴ C. Ionescu, *Drept constituțional și instituții politice – Teoria generală a instituțiilor politice*, vol. I, ediție revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 178.

¹⁵ T. Drăganu, *op.cit.*, p. 31.

¹⁶ I. Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Actami, București, 1997, p. 17.

¹⁷ V.M. Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1972, p. 31.

¹⁸ I. Muraru, *op. cit.*, p. 17.

Mai târziu, în anul 1881, la Brăila, apare lucrarea „Elemente de drept constituțional” scrisă de Cristodul J. Suliotis.

Conceptul de drept constituțional s-a consacrat definitiv ca urmare a publicării în anul 1910 și predării cursului de drept constituțional al profesorului Constantin G. Stere la Facultatea de Drept din Iași, și în anul 1915 al profesorului Constantin G. Dissescu la Facultatea de Drept din București.

Între cele două războaie mondiale, disciplina dreptului constituțional a fost definitiv consacrată în programele facultăților de drept din țara noastră¹⁹.

În perioada comunistă noțiunea de drept constituțional a fost înlocuită cu noțiunea de drept de stat, dar în anul 1954 s-a revenit la noțiunea de drept constituțional care s-a păstrat până la revoluția română din decembrie 1989.

După 1989, în programele de studiu ale facultăților de drept din țara noastră, disciplina a fost denumită „drept constituțional și instituții politice”.

„Ținând seama de sferele atât de apropiate ale conceptelor de instituții constituționale și instituții politice, publicarea prezentelor volume sub titlul de „Drept constituțional și instituții politice” se explică doar prin faptul că s-a considerat util să se sublinieze legătura indisolubilă dintre optica juridică și cea politică în studiul unei categorii de fenomene sociale, caracterizate printr-o mare complexitate”²⁰.

4. DREPTUL CONSTITUȚIONAL – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC ȘI FACTOR STRUCTURANT ÎN SISTEMUL DE DREPT²¹

Dreptul constituțional este o ramură importantă a dreptului public având în vedere că prin normele sale reglementează cele mai importante relații sociale fundamentale și coordonează modul de reglementare a relațiilor din toate celelalte ramuri de drept.

¹⁹ Temeinice și valoroase cursuri au fost publicate în această perioadă, printre care se numără: G. Alexianu, *Drept constituțional*, București, 1926; P. Negulescu, *Curs de drept constituțional român*, București, 1927; G. Alexianu, *Curs de drept constituțional*, vol. I-III, București, 1930-1937; I. Vântu, *Curs de drept constituțional*, 1939-1940; C.G. Rarincescu, *Curs de drept constituțional*, București, 1940; G. Alexianu, *Principii de drept constituțional*, București, 1945-1946 și 1947; I. Gruia, *Curs de drept constituțional*, București, 1945-1946 și 1947; T. Drăganu, *op. cit.*, p. 32-33.

²⁰ T. Drăganu, *op. cit.*, p. 41.

²¹ A se vedea, în detaliu, I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, *op. cit.*, pp. 17-24.

Dreptul constituțional apare în cadrul sistemului de drept într-o dublă ipostază:

a) ca ramură de drept, în sensul că dreptul constituțional cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează relațiile sociale ce apar în exercitarea puterii publice;

b) ca factor structurant al întregului sistem de drept, în sensul că dreptul constituțional guvernează și influențează reglementarea juridică din celelalte ramuri de drept.

Cum obiectul principal al dreptului constituțional îl reprezintă constituția, iar constituția se află în vârful ierarhiei actelor normative dintr-un stat, toate acestea din urmă trebuie să fie elaborate în concordanță cu dispozițiile constituționale.

„Dreptul constituțional este acela care formulează în principii, organizează în proceduri și consolidează în instituții regimul politic al unei țări, prin norme specifice adoptate de organul legiuitor”²².

Într-o altă opinie²³, dreptul constituțional este acea ramură a dreptului unitar formată din normele juridice care reglementează relațiile sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării stărilor a puterii.

Dreptul constituțional a mai fost definit ca fiind ansamblul normelor juridice care reglementează forma de stat, forma de guvernământ, organizarea și funcționarea parlamentului, raporturile acestuia cu celelalte organe ale statului, inclusiv cu orice alt obiect, dacă sunt consacrate prin însuși textul constituției²⁴.

Considerăm că în definiția noțiunii de drept constituțional, și împărțind opinia altor autori, trebuie să se facă referire și la drepturile și libertățile fundamentale ale omului, deoarece în obiectul dreptului constituțional intră și relațiile sociale care privesc drepturile și libertățile fundamentale.

În acest sens, în literatura de specialitate dreptul constituțional a fost definit ca fiind ansamblul unitar al dispozițiilor legale, cuprinse în constituție sau acte normative subsecvente acesteia, aplicabile mecanismului de organizare și de exercitare a puterii suverane în stat și garantării drepturilor și libertăților cetățenești²⁵.

²² *Idem*, p. 23.

²³ I. Muraru, *op. cit.*, p. 19.

²⁴ T. Drăganu, *op. cit.*, p. 39.

²⁵ C. Ionescu, *op. cit.*, p. 36.