

**Dr. Luminița DRAGNE**

---

*DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI INSTITUȚII POLITICE*  
*Volumul II*

*Ediția a II-a, revăzută și adăugită*



**Dr. Luminița DRAGNE**

**DREPT CONSTITUȚIONAL  
ȘI INSTITUȚII POLITICE  
Volumul II**

*Ediția a II-a,  
revăzută și adăugită*

**Universul Juridic**  
București  
-2012-

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

Copyright © 2012, 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  
AUTORULUI 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, 2012

2 vol.

ISBN 978-973-127-718-9

**Vol. 2.** - ISBN 978-973-127-853-7

342.4(498)

**REDACȚIE:** tel./fax: **021.314.93.13**  
tel.: **0732.320.665**  
e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL** tel.: **021.314.93.15; 0733.673.555**  
**DISTRIBUȚIE:** fax: **021.314.93.16**  
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

**[www.universuljuridic.ro](http://www.universuljuridic.ro)**

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

# CAPITOLUL I

## EVOLUȚIA CONSTITUȚIONALĂ A STATULUI ROMÂN

### 1. SCURTE CONSIDERAȚII PRIVIND APARIȚIA PRIMELOR ACTE CONSTITUȚIONALE

Apariția primei Constituții a României a fost precedată de importante mișcări sociale și reforme care au avut loc în cele două principate române, Moldova și Țara Românească.

Primele încercări de organizare politică le întâlnim în secolul al XVIII lea și începutul secolului al XIX lea, încercări care s-au concretizat într-o serie de documente adoptate la vremea respectivă, cum ar fi de exemplu, Așezămintele lui Constantin Mavrocordat din 1740 și 1743, iar mai târziu Pravilniceasca Condică tipărită de Alexandru Ipsilanti în anul 1780.

*Așezămintele lui Constantin Mavrocordat*, document publicat în revista franceză „Mercure de France” sub denumirea de „Constituție”, prevedea o serie de reforme, în special, în domeniile fiscal, administrativ, juridic și agrar. În domeniul fiscal, reforma privea desființarea impozitului pe vite mari cornute și fixarea birului în patru sferturi pe an, suma totală era împărțită în raport de averea fiecărei familii, iar cei care aveau o avere mai mare plăteau mai mult. Boierii dregători au fost împărțiți după trei ranguri – mare, mijlociu și mic, și fiecare, după rang, primea leafă din visteria statului, care reprezenta o cotă-parte din impozitele adunate de către stat. O parte din țărani lucrau pentru boierii cu slujbe, aceștia fiind scutiți, în schimbul unui număr de zile lucrate, de plata de impozite către stat, iar numărul de țărani pentru fiecare boier sau cler, era stabilit de domnitor.

Din punct de vedere administrativ, reforma privea măsuri în vederea consolidării aparatului de stat central, în sensul că administrațiile ținuturilor au fost subordonate puterii centrale și fiecare ținut era condus de doi ispravnici care aveau atribuții administrative, fiscale și judiciare. Funcționarii numiți de domni și plătiți din visteria statului erau obligați să se adreseze în scris domnului în limba română. De asemenea, Constantin Mavrocordat a interzis ca persoanele care nu știau carte să fie ridicate la rang bisericesc și a cerut egumenilor mănăstirilor din țară să prezinte anual un raport privind activitatea lor gospodărească, dispunând, totodată ca aceștia să fie numiți din rândul călugărilor români.

O altă reformă s-a referit la judecată, astfel, dintre boierii care nu aveau dregătorii au fost numiți judecători speciali care erau obligați să se prezinte la curtea domnească și să examineze litigiile.

Pătrunderea armatei rusești în Moldova a determinat începerea războiului ruso-turc, acestuia urmându-i și alte intervenții armate ale Rusiei.

În anul 1774 s-a încheiat *Tratatul de la Kuciuk-Kainargi* între Imperiul Țarist și Imperiul Otoman, prin care s-a stabilit ca imperiul Rusiei să restituie Sublimei Porți cele două principate ale Valahiei și Moldova, rezervându-și dreptul de a interveni în cazul în care Imperiul Otoman nu ar respecta condițiile impuse prin tratat. De exemplu, să respecte pe toți locuitorii principatelor, să nu împiedice exercitarea liberă a religiei creștine și să nu pună nici un obstacol în construirea unor noi biserici și în repararea celor vechi, să restituie mănăstirilor și particularilor pământurile care le-au aparținut și le-au fost luate „în afara oricărei dreptăți”, să permită familiilor care doresc să se stabilească în altă parte permis de liberă trecere cu toate bunurilor lor, să nu impună celor două popoare nici o contribuție sau plată pentru durata războiului ș.a.

În anul 1780, Alexandru Ipsilanti<sup>1</sup> a elaborat *Pravilniceasca Condică*, o culegere de legi pentru Țara Românească și care a avut ca izvoare dreptul bizantin, obiceiurile pământului și unele rânduieli stabilite sub domnia sa. Pravila stabilea, printre altele, dreptul boierilor de a moșteni bunurile clăcașilor și a reglementat dijma și claca<sup>2</sup>. *Pravilniceasca Condică* a fost abrogată prin Codul lui Caragea în anul 1818.

În aceeași perioadă, boierii au reclamat o serie de reforme politice, prin numeroase memorii adresate Rusiei și Austriei, care aveau ca scop emanciparea principatelor aflate sub suveranitate otomană.

De asemenea, în Transilvania este formulată în anul 1791, petiția cunoscută sub denumirea *Supplex Libellus Valachorum*, adresată împăratului Leopold al II-lea al Austriei, semnată de „Clerul, Nobilimea, Starea militară și cea Orășenească a întregii națiuni române din Transilvania”, prin care se solicita să i se restituie națiunii române care

---

<sup>1</sup> Domn al Țării Românești (1774-1782).

<sup>2</sup> Dijma, formă a rentei viagere, era o dare care însemna a zecea parte din produse (recoltă) percepută de proprietarul feudei de la țăran pentru lotul de pământ dat acestuia pentru a-l lucra („... s-au hotărât într-această condică a se lua din zece una după dreptate ...”- Academia Republicii Populare Române, *Pravilniceasca Condică*, Ediție critică, Ed. Academiei Republicii Populare Române, 1957, p.156). Claca era tot o formă a rentei feudale dar consta în muncă neplătită pe care țăranul era obligat să o presteze în folosul proprietarului pământului.

trăiește în principatul Transilvania străvechile drepturi „care sunt legate prin însăși firea lucrurilor de toți cetățenii și de care în secolul trecut ea a fost despuiată, cum se va arăta de îndată, fără nici un drept, ci numai din cauza vitregiei acelor timpuri”.

Astfel, se revendica egalitatea națiunii române din punct de vedere politic cu populația de alte naționalități existentă în Transilvania<sup>3</sup>.

Revoluția de la 1821 condusă de Tudor Vladimirescu, deși înfrântă, a avut ecouri pe continentul european și a adus în prim plan situația celor două principate române. Țelurile revoluției au fost consemnate în scrisori adresate Porții și în diferite documente, cel mai important fiind actul intitulat *Cererile norodului românesc* din 1821. Acesta prevedea, printre altele, o reformă politică și una administrativă, ca Tudor Vladimirescu să fie „mai mare și chivernisitar la toate adunările pentru folosul a toată opștea...”, toate dregătoriile țării „atâta cele politicești cât și cele bisericicești de la cea mai mare la cea mai mică” să nu mai fie date pe bani, ci să fie ocupate numai de cei potriviți pentru acestea și fără „dare de bani”, reducerea aparatului administrativ și chiar desființarea unor organe: „Hătmănia divanului să lipsească cu totul” sau „Vornicia de poliție să lipsească cu totul, adică dregătoria aceștii vornicii, fiind că este pricinuitoare de mare jăfuire norodului”.

De asemenea, în document se prevedea și o reformă juridică „Pravilniceasca condică a lui Caragea să lipsească cu totul, nefiind făcută cu voința a toat norodului”.

Cererile norodului românesc urmau să fie întărite „atât cu hrisov cu mare jurământ obștesc că se vor păzi cât și cu hatșarif împărătesc, care să fie și cu știrea Rusii ...”.

O importanță deosebită o are *Memoriul Cărvunarilor* din 1822, despre care s-a afirmat că este prima „întrupare a unei gândiri constituționale în Țara Românească și cea dintâi manifestare politică a cugetării liberale”<sup>4</sup>.

Numit și Constituția Cărvunarilor, *Memoriul* reprezintă un proiect de lege fundamentală care, chiar dacă nu a fost aplicat, prin ideile valoroase pe care le cuprinde a contribuit la dezvoltarea constituțională a țării. Constituția Cărvunarilor prevedea: garantarea dreptului de proprietate, iar dacă trebuințele obștești aveau neapărată nevoie de un lucru aparținând unei

---

<sup>3</sup> C. Călinoiu, V. Duculescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ediție revăzută și completată, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p.105.

<sup>4</sup> A.D. Xenopol, *Istoria partidelor politice în România*, vol.I, Ed. Albert Baer, București, 1910, p.99.

persoane, aceasta se putea face numai după ce i se va da „o despăgubire potrivită cu lucrul ce se va cere a i se lua”; respectarea legii și pedepsirea celor care se fac vinovați de încălcarea ei, după o judecată dreaptă, nimeni neputând fi „învinovățit, ridicat la închisoare sau pedepsit decât numai întru întâmplările hotărâte prin pravilă și după formele pravilei”; înființarea sfatului obștesc, adică adunarea reprezentativă cu competență de a legifera, care să îndrepte pravilele după trebuință, să îmbunătățească economia, comerțul, să înființeze școli și alte așezăminte publice etc.; domnul să fie ales de adunarea obștească numai dintre pământeni (cetățeni), să fie cunoscut pentru faptele sale bune și pentru patriotismul său; conducerea statului să fie asigurată de domn și sfatul obștesc, dispoziție de natură să limiteze puterile domnului.

Sfârșitul războiului ruso-turc a fost marcat de pacea de la Adrianopol din 1829, iar rezultatul negocierilor dintre Imperiul Țarist și Imperiul Otoman privind sfera de influență în cele două țări românești au fost consemnate într-un tratat semnat la 14 septembrie 1829.

*Tratatul de la Adrianopol* a consfințit o puternică influență a Rusiei în cele două state „Moldova și Valahia” și a consacrat pentru prima dată principiul separației puterilor. Tratatul conținea dispoziții privind organizarea statală, interzicea amestecul Porții în treburile interne ale celor două principate și stabilea că „locuitorii principatelor se bucură de deplina libertate a comerțului pentru toate produsele solului și industriei lor”.

Începând cu anul 1829, cele două principate au cunoscut schimbări profunde sociale, politice, economice și culturale. În această perioadă comerțul s-a dezvoltat și, în același timp, clasa de mijloc românească, populația urbană s-a dublat, iar orașele au devenit mai prospere și mai mari.

Dar, guvernământul constituțional în România, se arată în literatura de specialitate, a luat naștere sub forma regimului parlamentar<sup>5</sup>, începuturile de afirmare a acestuia datând din perioada de aplicare a *regulamentelor organice*.

Regulamentul organic, spunea N. Bălcescu „recunosc drept principii libertății comerciale, despărți puterile judecătorești, administrative și legislative și introduse regimul parlamentar”.

Regulamentele organice, menite să păstreze o serie de privilegii a boierilor, contribuind și la consolidarea puterii politice și economice a

---

<sup>5</sup> T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice – Tratat elementar*, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p.359.

acestora dar, și a Rusiei, nu au fost scutite de-a lungul timpului de numeroase critici.

Dincolo de aceste critici, regulamentele organice sunt considerate de majoritatea autorilor, primele acte constituționale românești, acte care au adus importante schimbări în viața celor două principate românești, după încheierea îndelungatei domnii fanariote.

Regulamentele au încercat pentru prima dată să reorganizeze politic statul prin înființarea de organe legislative, executive și judecătorești, și au prevăzut în mod clar o separare a puterilor statului potrivit principiului separației puterilor în stat, principiu consacrat deja în majoritatea constituțiile statelor lumii.

Într-o opinie se arată că principiul separației puterilor în stat, fără de care regimul parlamentar nu poate fi conceput, era firav, precar, efemer și abia conturat<sup>6</sup>.

Puterea legislativă era încredințată unei Obștești Adunări, astfel „toate isvoadele de pravilă sau regulamenturi nouă, trebuesc întâiu să se dea în cercetare Obicinuitei Obșteștii Adunări ...” potrivit art. 55 din Regulamentul Organic al Valahiei și „toate proecturile de legiuire și de regulamente nouă ... trebuie a fi supuse mai înnainte dezbaterei Obșteștei Obicinuite Adunări” potrivit art. 58 din Regulamentul Organic al Moldovei.

Puterea executivă era încredințată domnului, regulamentele stabilind că acesta are în atribuție „... împlinirea legiuirilor înființate” și nici o întâmplare nu va putea împiedica „lucrarea puterii suverane de adminstrație și de paza orânduiei și a liniștei publice ...” care este dată domnului potrivit obiceiurilor țării (art. 58 din Regulamentul Organic al Valahiei și art. 61 din Regulamentul Organic al Moldovei).

În ceea ce privește puterea judecătorească, aceasta urma să fie încredințată, în Țara Românească „unui osebit Divan sau asupra unei Înalte Curți”, iar în Moldova „unui osebit Divan sau unui Înalt Tribunal giudecătoreescu ...”.

De asemenea, erau schițate primele elemente ale unei viitoare monarhi constituționale, în sensul că cele două regulamente stabileau că domnul se alege pentru toată viața, el trebuie să aibă 40 de ani împliniți și să facă parte dintr-o familie nobilă (art. 26 din Regulamentul Organic al Valahiei și art. 27 din Regulamentul Organic al Moldovei).

---

<sup>6</sup> T. Drăganu, Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1991, p.48.

Cele două regulamente, prin asemănarea lor au reprezentat un pas important în vederea realizării viitoarei uniri a principatelor române și, în același timp, pentru prima dată au fost limitate puterile domnului prin crearea adunărilor obștești cu competența de a dezbate legi, având ca izvor legea și nu obiceiurile țării.

Prin dispozițiile pe care le conțin, cele două regulamente organice au contribuit, în bună parte, la organizarea societății românești din acea perioadă.

Mișcarea revoluționară din Franța a avut puternice ecouri și în țările române, unele din ideile și principiile revoluției franceze fiind preluate și în documentele revoluției de la 1848 din Transilvania, Moldova și Țara Românească.

*Programul de la Blaj*<sup>7</sup> din Transilvania, *Dorințele Partidei Naționale din Moldova*<sup>8</sup> și *Proclamația de la Islaz*<sup>9</sup> din Țara Românească, adoptate în

---

<sup>7</sup> La punctul 1 din Programul de la Blaj se arată că „Națiunea română, răzimată pe principiul libertății, egalității și fraternității, pretinde independența sa națională în respectul politic ca să figureze în numele său ca națiune română, să-și aibă reprezentanții săi la dieta țării în proporțiune cu numele său, să-și aibă dregătorii săi în toate ramurile administrative, judecătorești și militare în aceeași proporțiune, ca să se servească cu limba sa în toate trebile ce se ating de dânsa, atât în legislațiune, cât și în administrațiune”.

<sup>8</sup> Program redactat de Mihail Kogălniceanu în numele revoluționarilor moldoveni, în august 1848, Dorințele Partidei Naționale din Moldova a prevăzut o serie de principii și reforme, cum ar fi: neatârnamarea administrativă și legislativă fără „amestec a orice puteri străine”; egalitatea drepturilor civile și politice; adunarea obștească să fie compusă din reprezentanții tuturor stărilor sociale „proprietatea, comerțul, slujbele făcute statului, capacitatea și agricultura”; responsabilitatea miniștrilor și a tuturor funcționarilor în funcțiile care le ocupă; libertatea tiparului; publicitatea ședințelor adunării obștești și a tribunalelor; libertatea individuală și a domiciliului; înființarea unui ordin de avocați pentru libera apărare și a ministerului public; reforma tribunalelor și inamovibilitatea judecătorilor; neamestecul domnitorului în „ramul judecătoresc” și executarea hotărârilor fără „întărirea sa” pentru că domnul trebuie să stea departe de litigiile particularilor întrucât amestecul său ar compromite influența suvereană; libertatea cultelor ș.a.

<sup>9</sup> Proclamația de la Islaz, program adoptat de mișcarea revoluționară din Țara Românească, în anul 1848, conținea o serie de principii cum ar fi: independența administrativă și legislativă a poporului român și neamestec al nici unei puteri din afară în treburile interne; egalitatea drepturilor politice; adunarea generală compusă de reprezentanți ai tuturor stărilor societății; domnul responsabil ales pentru o perioadă de cinci ani și căutat în toate stările societății; responsabilitatea miniștrilor și a tuturor funcționarilor în funcția ce ocupă; libertate absolută a tiparului; desființarea, atât în faptă, cât și în vorbă, a pedepsei cu moarte ș.a. De asemenea, Proclamația prevedea convocarea de urgență a adunării generale extraordinare constituantă, aleasă pentru a reprezenta toate