

În loc de Prefață

Lucrarea de față se adresează, în principal, studenților de la Facultățile de drept, administrație publică, științe sociale, umaniste și politice. Ea are valoarea unui curs universitar, menit a reprezenta substanța dialogului în sala de curs.

Problematica ce face obiectul lucrării poate stă, însă, și în atenția juriștilor și, nu în ultimul rând, în atenția fiecăruia dintre noi, în calitate de cetățeni.

Din perspectiva modului de abordare a tematicii menite a răspunde exigențelor dreptului constituțional, ca disciplină înscrisă în programele de învățământ ale facultăților de profil menționate, autoarea a preferat o abordare clasică a problematicii materiei în discuție, în ciuda tentației de a elabora un curs universitar „în stil modern”, adică schematic, cu reprezentări grafice, posibil adădat cu un caiet de seminar, respectiv un curs „mai potrivit” vremurilor pe care le trăim, care pun în evidență deteriorarea învățământului și educației în țara noastră.

Opțiunea autoarei ascunde dorința acesteia de a declanșa, prin intermediul informației, mecanismele interne apte să stimuleze procesele motivaționale de învățare, aprofundare a informației, în directă relație cu stimularea civismului viitorilor absolvenți.

Lucrarea este structurată în nouă capitole.

Primul capitol reprezintă o „punere a problemei”, cu consecința inițierii cititorului în „tainele” dreptului constituțional, ca știință și ca ramură de drept. Analiza este destinată punerii în evidență a specificului dreptului constituțional, din perspectiva obiectului său, al normelor sale și a raporturilor pe care le generează.

Cel de-al doilea capitol este menit a pune în evidență izvoarele formale ale dreptului constituțional.

Actorii principali ai vieții publice fac obiectul de analiză al Capitolului III al lucrării. Astfel, statul, parlamentul, guvernul, autoritățile judecătorești, Curtea Constituțională beneficiază de o abordare istorică, care pune în evidență apariția, conținutul și evoluția acestor instituții sociale, suficient de atractivă încât să stimuleze interesul studentului de a-și aduce contribuția în sala de seminar, prezentând – în sistemul

referatelor – documentări relative la apariția și evoluția aceluiași realități în țara noastră.

Capitolul IV aduce în discuție principiul separației puterilor în stat și statul de drept, surprinzând consecințele aplicării/respectării principiului separației puterilor în stat asupra regimurilor politice constituționale contemporane și, deopotrivă, dimensiunea valorică a acestui principiu.

Exemplele furnizate de autoare, relative la formele de manifestare a principiului separației puterilor în stat în țara noastră au fost concepute pentru a cultiva un grad înalt de civism în rândul studenților și o cunoaștere aprofundată a ceea ce înseamnă stat de drept, cât și a exigențelor acestuia.

O trecere în revista a drepturilor fundamentale ale omului identificăm în Capitolul V, Capitolul VI detaliind chestiuni relative la cetățenia română și europeană.

Capitolul VII tratează sistemul electoral, înfățișând formele de exercitare a suveranității, tipurile de scrutin și instituțiile implicate în procesul electoral.

Capitolul VIII se ocupă de partidele politice, evocând importanța acestora și unele considerații de tip istoric relative la apariția și evoluția acestor structuri, rolul și scopul lor.

Ultimul capitol aduce în atenție Minoritățile naționale, grupurile de presiune, media și mass-media, grupurile primare de identificare, ca structuri cu impact asupra puterii publice.

Relativ la stilul lucrării, autoarea a evitat polemica din dorința de a face o prezentare cât mai inteligibilă, motiv pentru care a utilizat un limbaj cât mai accesibil studentului, creând bazele unor premise care să permită studenților să exprime orice opinie, cu condiția argumentării ei.

Închei aceste rânduri în speranța că am reușit să oferim suficiente resorturi motivaționale spre a deveni buni cetățeni, cunoscători ai Constituției țării în care trăim și, deopotrivă, promotori ai valorilor statului de drept în România.

Autoarea

Capitolul I

NOȚIUNEA DE DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI NOȚIUNEA DE INSTITUȚII POLITICE

Secțiunea I

Noțiunea de drept constituțional

A. Dreptul constituțional ca disciplină științifică

1. Apariția disciplinei dreptului constituțional

Noțiunea de „drept constituțional” a apărut la sfârșitul secolului al XVIII-lea, fiind strâns legată de fenomenul apariției Constituțiilor scrise pe continentul european, ca urmare a curentelor revoluționare care au înconjurat anul revoluției franceze, 1798. Nevoia cercetării științifice a Constituției a determinat apariția și dezvoltarea dreptului constituțional. Astfel, prima catedră de drept constituțional este înființată în Italia la Ferrara în anul 1796, urmată de alte două catedre, respectiv la Pavra și Bologna. Abia în anul 1834, la Paris se înființează prima catedră franceză de drept constituțional, cu precizarea că, până la acea dată, în Franța funcționa o catedră de „drept public” care oferea cunoștințe despre Constituție și, deopotrivă, cunoștințe de drept administrativ, sub titulatura menționată.

Studiul Constituțiilor scrise s-a extins în întreaga Europă, fie sub denumirea de drept constituțional, fie sub alte denumiri, precum „drept de stat” (Germania, Austria).

În țările române studiul Constituției s-a făcut reunit cu dreptul administrativ, sub denumirea de „drept public”, după modelul francez. Astfel, putem marca cursul lui Simion Bărnuțiu ținut la Iași, intitulat „Dreptul public al românilor” (1867).

Noțiunea de drept constituțional apare, însă, încă din anul 1864, când A. Codrescu publică „Dreptul constituțional”, iar, mai apoi, în anul 1889 la Brăila apare volumul „Elemente de drept constituțional” de Cris I. Suliotis.

În anul 1903 la Iași apare cursul de drept constituțional al lui C.G. Stere, iar în anul 1915 la București sub semnătura lui C.G. Dissescu. Perioada cuprinsă între cele două războaie mondiale pare a fi consacrat termenul de drept constituțional, dacă luăm în considerare publicațiile în domeniu, respectiv programele facultăților de drept din țara noastră¹, care pun în evidență, deopotrivă dezvoltarea, evoluția dreptului constituțional la noi în țară.

Cu toate acestea trebuie să menționăm că după instaurarea dictaturii comuniste în țara noastră o bună perioadă de timp disciplina s-a predat sub titulatura de „drept de stat”, precum în Rusia, revenirea la denumirea de drept constituțional având loc în anul 1954, an căruia i-au urmat o serie de publicații sub semnătura iluștrilor profesori de drept constituțional: T. Drăganu, N. Prisca, I. Muraru, I. Deleanu ș.a.

2. Este dreptul constituțional o știință?

Dincolo de referințele de ordin istoric, menționate, se impune să demonstrăm că dreptul constituțional reprezintă o disciplină științifică, căci numai în acest fel susținem titlul prezentei secțiuni.

Când cercetarea unui anumit domeniu al vieții duce la acumularea unor date, idei, care reunite degajă anumite principii în domeniul respectiv, constituindu-se toate într-un sistem după legitățile oricărui sistem, în accepțiunea sa filozofică și tehnică, spunem că ne aflăm în prezența unei științe. Aceasta presupune, deci, un domeniu de cercetare propriu și determinant, metode de cercetare a datelor, faptelor, ideilor care intră în domeniul său și de structurare a lor într-un sistem de noțiuni, teorii, concepte, categorii, reglat și dominat de principii care apar ca o necesitate structurală, obiectivă.

În cuvinte scurte am putea defini știința ca fiind un ansamblu de date, fapte, idei, structurate într-un sistem, care are legi, principii proprii, vizând un domeniu propriu, determinat și metode proprii, specifice, de cercetare a respectivului domeniu², precum și un scop, respectiv finalității bine determinate.

¹ Pentru detalii prof. univ. dr. Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 32-35.

² Pentru detalii, *Dicționar de filozofie și Dicționar enciclopedic român*.

Pornind de la aceste considerațiuni generale, observăm că o realitate se poate reclama ca știință în măsura în care prezintă, în principal, un domeniu propriu de cercetare. În acest context, observăm că obiectul de cercetare al dreptului constituțional constă în *Studiul Constituției*, în principal, căruia i se adaugă și studiul realităților conexe Constituției.

Un astfel de studiu amănunțit generează idei, concepții, teorii despre Constituție, ca lege fundamentală a țării. ***Totalitatea ideilor, teoriilor, concepțiilor despre Constituție și realitățile conexe ei formează știința dreptului constituțional.***

Metodele de cercetare utilizate de această știință pentru investigarea obiectului său sunt cele specifice metodologiei Dreptului, chestiunile de interpretare și aplicare a Constituției în viața cetății urmărind raționamente tipice, identificate în cadrul mai amplu al interpretării și aplicării oricăror legi, a oricăror norme juridice, indiferent de forma pe care aceasta o îmbracă. Astfel, vom identifica printre metodele de cercetare ale dreptului constituțional, ca știință, metode de tip istoric, metode utilizate de logica formală, precum analiza, sinteza, inducția, deducția, metode gramaticale, metode furnizate de școala exegetă sau școala liberei cercetări științifice, metode combinate deseori cu argumente sau maxime de interpretare, cunoscute încă din dreptul roman și adesea cu reguli derivate din jurisprudența constituțională sau jurisprudența unor instanțe europene sau internaționale, a căror practică este recunoscută ca fiind izvor de drept¹. Toate acestea pot ghida raționamentul cercetătorului cu privire la fenomenul Constituției (apariție, conținut, dezvoltare, scop, rol etc.), cât și cu privire la realitățile conexe Constituției.

Aceasta nu înseamnă că nu există un anumit specific, propriu științei dreptului constituțional. Dar, acest specific nu derivă din natura metodei folosite, ci din modul în care acestea sunt utilizate, din ponderea pe care o au în cadrul procesului de cercetare a Constituției și realităților conexe acesteia. Astfel, metodele logicii formale sunt atrase într-o mai mare măsură în știința dreptului constituțional, în raport, de exemplu, cu știința dreptului penal. De asemenea, metodele de tip istoric și cele recomandate de exegeți au o pondere mult mai mare în știința dreptului constituțional, în raport cu alte științe juridice.

¹ Pentru detalii: L. Barac, *Elemente de teoria dreptului*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 139-141, p. 144, p. 185-186, p. 190-194.

Mai apoi, felul în care sunt combinate asemenea metode dau particularitățile metodologiei științei dreptului constituțional, afirmând un raționament juridic specific acestei științe.

La toate acestea se asociază și un anumit tip de limbaj specific științei dreptului constituțional, limbaj care denotă un vocabular specific și care poate fi calificat, fără putință de tăgadă, vocabular/limbaj de tip constituțional.

Reclamându-se ca o veritabilă știință, dreptul constituțional urmărește și o serie de finalități specifice, subordonate unui scop precis determinat, constând în instaurarea, menținerea și promovarea ordinii constituționale în stat, ordine menită să justifice și să legitimeze, în principal, raporturile dintre guvernanți și guvernați într-o societate dată.

O particularitate a științei dreptului constituțional constă în aceea că furnizează principii menite să orienteze, să ghideze și să circumscrie obiectul de reglementare al tuturor celorlalte ramuri de drept, care, la rândul lor sunt guvernate de principii proprii, dar care trebuie să fie în acord cu cele stabilite de Constituție și de dreptul constituțional.

În concluzie, demonstrând că dreptul constituțional are un obiect de cercetare propriu, o metodologie proprie, un limbaj și un raționament specific, finalități clare și un scop determinat putem susține valențele de știință ale dreptului constituțional.

B. Dreptul constituțional – ramură de drept

Dacă știința dreptului constituțional este suficient definită ca ansamblu de teorii, idei, concepții despre dreptul constituțional, dreptul constituțional, ca ramură de drept este imaginat ca ansamblu de norme juridice care reglementează raporturile sociale care privesc puterea publică, ca putere statală.

Trebuie să precizăm, însă, că dreptul constituțional, ca ramură de drept, nu se rezumă la a se înfățișa ca o sumă de norme juridice cuprinse în Constituție, acesta neputând fi confundat cu Constituția, ca lege fundamentală a unui stat și care reprezintă doar unul dintre izvoarele dreptului constituțional. Este motivul pentru care atunci când am fixat obiectul de cercetare al științei dreptului constituțional am adăugat Constituției și realitățile conexe acesteia, realități care, la rândul lor, se

instituționalizează, lărgind sfera dreptului constituțional, ca ramură de drept. Asemenea realități vor face obiectul Secțiunii a II-a a prezentului capitol.

În susținerea afirmației, potrivit cu care dreptul constituțional reprezintă o ramură de drept se impune să demonstrăm că acesta are în conținutul său un ansamblu de norme juridice apte să reglementeze raporturi juridice de drept constituțional.

1. Specificul normelor de drept constituțional

Teoria Generală a Dreptului furnizează o veritabilă teorie asupra normei juridice. Conform acestei teorii norma juridică reprezintă o regulă de conduită, o normă socială care corespunde prescripțiilor destinate să ordoneze relațiile sociale, impunând comportamente determinate, al căror respect este asigurat prin autoritatea publică¹. De esența normei juridice este capacitatea acesteia de a reglementa raporturi sociale. Aceeași teorie înfățișează norma juridică într-o structură logică internă ca fiind compusă din trei părți: o ipoteză, acea parte a normei care stabilește condițiile în care se cere realizată conduita prescrisă de norma respectivă, arătând când intră în joc prescripția normei, ***o dispoziție***, care cuprinde însăși prescripția normei și ***o sancțiune*** care ne arată consecințele nerespectării dispoziției normei.

În drept este unanim recunoscut că din punct de vedere tehnico-legislativ, norma ni se poate înfățișa în două sau chiar într-una dintre părțile ei componente, precum: ipoteză-dispoziție, dispoziție-sancțiune sau doar dispoziție, în acest din urmă caz ipoteza fiind implicită, însă, în toate cazurile se admite că o normă lipsită de o sancțiune juridică nu este o normă juridică.

Observând normele cuprinse în Constituție constatăm că acestea nu respectă structura clasică a unei norme juridice, căci din punct de vedere tehnico-legislativ, sancțiunea normei constituționale lipsește, ea nefiind expresă. Această realitate poate face posibilă chiar negarea caracterului de ramură de drept a dreptului constituțional sau, cel puțin, susținerea conform căreia normele dreptului constituțional sunt atipice, fiind lipsite de sancțiuni juridice, părere căreia li se adaugă și altele, conform căreia

¹ Pentru detalii, L. Barac, *op. cit.*, p. 37-41.

normele dreptului constituțional sunt speciale, având o dublă natură juridică, prin aceea că încălcarea dispoziției normei constituționale este de cele mai multe ori sancționată prin intermediul unor norme care aparțin altor ramuri de drept (drept administrativ, dreptul muncii etc.).

În același context, există și autori care susțin autonomia dreptului constituțional, apreciind că însăși Teoria Generală a Dreptului permite devieri de la structura clasică, trihotonică a normei juridice, precum în cazul normelor-principii, normelor de organizare a unei instituții, autorități etc., cu precizarea că normele-principii abundă în Constituție.

Există și autori care susțin prezența structurii clasice a normei juridice **și în cadrul dreptului constituțional**, aceștia evocând printre sancțiunile specifice dreptului constituțional: declararea neconstituționalității unui act normativ; a unui partid politic, revocarea din funcție, suspendarea din funcție a Președintelui României etc.¹.

Asemenea opinii au influențat și **clasificarea** normelor de drept constituțional, după cum urmează: norme de drept constituțional **cu aplicație mijlocită**, respectiv acele norme care cuprind reglementări de principiu, aplicarea acestora făcându-se prin intermediul altor norme de drept constituțional sau aparținând altor ramuri de drept, sens în care se exemplifică norma-principiu cuprinsă în art. 43 din Constituția României, care consacră dreptul la grevă al salariaților pentru apărarea intereselor lor profesionale, economice și sociale, normă particularizată printr-o lege, care reprezintă obiect de preocupare al dreptului muncii, și norme de drept constituțional cu **aplicație nemijlocită** care nu au nevoie de alte norme pentru a fi puse în aplicare, precum norma cuprinsă în art. 1 din Constituția României, care stabilește caracteristicile Statului Român, forma de guvernământ și principiul separației puterilor în stat².

În ce ne privește, în cele ce urmează vom demonstra existența dreptului constituțional ca ramură de drept, susținând, deopotrivă, pertinenta teoriei normei juridice, astfel cum aceasta este furnizată de Teoria Generală a Dreptului, **și în cazul dreptului constituțional**, pornind de la o realitate necontestată în doctrina juridică, conform căreia dreptul

¹ Pentru detalii: Bianca Selejan-Guțan, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 7-8; Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, ed. 13, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 20-23.

² *Ibidem*, p. 8.

constituțional, ca ramură de drept, nu se reduce la Constituție, pe de o parte, iar, pe de altă parte, de la postulatul conform căruia Constituția se plasează în vârful piramidei normelor juridice specifice unui stat, împrejurare care-i asigură supremația în orice sistem de drept.

Mai trebuie să menționăm că discuții similare celor care pun în discuție calitatea de normă juridică a normelor constituționale există și în legătură cu normele dreptului penal, motiv pentru care unii autori susțin că norma penală, ca normă prohibitivă nu face altceva decât să delimiteze ilicitul penal de alte forme de ilicit, fără a se pune problema prescrierii unei reguli de conduită, care nu poate fi decât licită.

Referirea vizează normele penale speciale, cuprinse în partea specială a Codului penal și este mult mai agresivă decât în cazul normei constituționale, pretins „lipsită”, de sancțiune juridică, căci în cazul normei penale însăși identificarea dispoziției normei este pusă în discuție, or absența dispoziției normei echivalează cu inexistența normei, dacă luăm în considerare definiția normei juridice.

Și, cu toate acestea, nimeni nu contestă faptul că dreptul penal este o ramură de drept și pe bună dreptate, căci norma penală are un conținut mult mai bogat decât „regula de conduită” propriu-zisă, care preexistă normei într-o formă generală („să nu ucizi”, „să nu furi” etc.), particularizată fiind *ulterior*, respectiv abia după realizarea ipotezei normei (săvârșirea unei anumite infracțiuni) în cadrul unor *raporturi procesual penale*, judecătorul fiind cel care identifică regula de drept încălcată într-un caz precis determinat. De aceea se afirmă corect că dispoziția normei penale îi este intrinsecă, exprimându-i chiar raționamentul de a fi, cu precizarea că înțelegerea specificului normelor penale presupune observarea dreptului penal în strânsă corelație cu dreptul procesual penal¹.

Același efort se solicită și pentru înțelegerea specificului normei de drept constituțional, dreptul constituțional neputând fi privit izolat de celelalte ramuri ale dreptului, cum nici acestea din urmă nu ar putea fi sustrate de sub spectrul dreptului constituțional. Feed-backul dintre ramurile dreptului explică, în realitate, valența sistemică a fiecărei ramuri de drept, susținând construcția sistemică a Dreptului însuși.

¹ Pentru detalii, L. Barac, *op. cit.*, p. 91-97.

Nici o realitate nu se poate structura într-un sistem, în accepțiunea sa filozofică, decât dacă se compune din elemente cu o omogenitate între ele, de natură să formeze un tot unitar, care să aibă capacitatea de a genera principii care să mențină integritatea elementelor componente ale sistemului și, *deopotrivă*, capacitatea de a interacționa cu alte sisteme din jurul său, interacțiune care presupune un set de schimburi, de împrumuturi reciproce, menite a asigura chiar viața sistemelor, adică un trecut, un prezent și un viitor.

Din această perspectivă orice ramură de drept reprezintă un sistem de drept, integrându-se armonios în marele Sistem al Dreptului, adică într-o ordine *juridică* a cărei calitate este influențată, determinată de tipul de stat care o construiește și o legitimează.

Revenind la *specificul normelor de drept constituțional* și susținând, în continuare, că dreptul constituțional nu se reduce, nu se confundă cu Constituția, constatăm că nu putem lansa o discuție despre norma constituțională fără a ne referi, respectiv fără a observa normele cuprinse în Constituție. Din această perspectivă într-adevăr constatăm că quasimajoritatea normelor din Constituție nu sunt altceva decât *principii*, menite să cârmuiască raporturile juridice care privesc puterea publică, ca putere statală.

Acest fapt nu contrazice calitatea de normă juridică a normelor de drept constituțional, căci principiile nu sunt exterioare ordinii juridice, ci fac parte din această ordine, nefiind altceva decât reguli de drept obiectiv, adică reguli de drept, înzestrate cu atributul generalității, cu precizarea că, *o regulă* este generală pentru că ea este destinată unui număr nedeterminat de acte, fapte, dar ea poate fi și specială, atunci când reglementează anumite acte sau fapte care corespund obiectului său, pe când un *principiu* este general prin aceea că el comportă o serie nedefinită de aplicații.

Pentru a înțelege raportul dintre regulile de drept și principii vom evoca un caz jurisprudențial. Astfel, în 1889 o Curte din New York, în faimosul caz *Riggs versus Palmer*¹ a trebuit să decidă dacă un moștenitor trecut în testamentul bunicului său poate moșteni în baza aceluia testament, în condițiile în care acesta își omorâse bunicul tocmai pentru a-i culege averea.

¹ L. Barac, *op. cit.*, p. 330-332.

Curtea și-a început dezbaterile admitând că: „Este adevărat că legile referitoare la scrierea, dovada și efectul testamentelor, precum și la succesiunea proprietății, interpretate literal, și admitând că forța și efectele lor nu pot fi în niciun mod și în niciun fel de circumstanțe controlate sau modificate, conferă această proprietate ucigașului”. Dar, Curtea a continuat prin a observa că „toate legile precum și toate contractele pot fi controlate în efectul lor de maxime generale, fundamentale ale common law-ului. Nimănui nu-i este permis să profite de pe urma fraudei sale sau să obțină avantaje de pe urma greșelii sale sau să emită orice pretenție de pe urma nedreptății produse de el, ori să dobândească proprietatea de pe urma crimei sale”¹. Acest principiu extras din jurisprudență a făcut ca ucigașul să fie exclus de la moștenirea bunicului său.

Observăm că, principiul în discuție a escaladat forța regulii de drept în materie de moștenire testamentară, tocmai pentru că el reprezintă un standard care trebuie respectat ca o cerință a justiției și echității sau ca o altă dimensiune a moralității, cu care, deseori, regula de drept obișnuită nu este înzestrată.

Când legiuitorul încearcă să cuprindă principiul într-o regulă de drept încorporându-l în norma juridică, vom observa că principiul nu dispare. Astfel, în cazul dispozițiilor art. 1051-1052 C. civ. care reglementează revocarea legatelor pentru ingraturitate, cu consecința imposibilității culegerii moștenirii de către legatarul care, în timpul vieții testatorului, se face vinovat de atentat la viața testatorului nu se poate spune că în această regulă de drept cuprinsă în Codul civil s-a dizolvat integral principiul, căci el continuă să ființeze, fiind exprimat în adagiul „*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*” (nimănui nu-i este permis să se prevaleze de propria incorectitudine sau imoralitate pentru a obține protecția juridică a unui drept), cu valabilitate în toate ramurile dreptului. Observăm că, principiile escaladează limitele diferitelor ramuri de drept și prin aceasta ele au o anumită autoritate, superioară oricăror alte reguli de drept.

Dacă luăm în considerare normele cu valoare de principii înscrise în Constituție, precum norma cuprinsă în art. 16 alin. (2), care consacră

¹ Common law este numele generic al sistemului de drept care își are originea în Anglia și conform căruia deciziile Curților sunt bazate nu pe legi emise de Parlament (statute Law), ci pe precedentul juridic. Cuvântul înseamnă și jurisprudența creată pe baza dreptului cutumiar.