

Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca
Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării
Anul universitar 2016- 2017
Semestrul I

I. Informații generale

Date de identificare a cursului:

Titlul disciplinei: Sistem politic românesc

Codul:

Numărul de credite: 5

Locul de desfășurare: Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării, str Traian Mosoiu, nr. 71, sala II/4

Nume, titlul științific: lect. dr. Cynthia Carmen Curt

Birou: Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării, str Traian Mosoiu, nr. 71, sala I/8

Informații de contact (adresă e-mail) : curt @fspac.ro

Ore de audiență: Luni 18.00 – 20.00

Condiționări și cunoștințe prerechizite:

Fără condiționări

Descrierea cursului:

Cursul își propune însușirea unor concepte teoretice de baza referitoare la evoluția instituțiilor politice și rolul acestora în cadrul statului de drept. Studiul diferitelor abordări teoretice exprimate în literatura de specialitate urmărește, pe lângă familiarizarea la nivel conceptual, și verificarea fezabilității diverselor teorii analizate prin raportarea lor la cazuri practice. Structura cursului, precum și modalitatea de lucru în cadrul acestuia, sunt alese astfel încât să faciliteze familiarizarea studenților cu terminologia și conceptele de baza specifice din sfera instituțiilor politice, analiza și dezbateră critică a evoluției instituțiilor politice din cadrul sistemului politic românesc, precum și dezvoltarea abilităților de operationalizare cu aparatul metodologic specific în analiza instituțiilor politice din România.

Organizarea temelor în cadrul cursului:

I: Determinările sistemului politic. Statul. Cetățenia română

Conceptul de sistem politic. Funcțiile sistemului politic.

Statul

Elementele statului: populația - cetățenia română; teritoriul; puterea de stat.

Teoria separației puterilor în stat.

II. Forma puterii publice

1. Structura de stat.

2. Forma de guvernământ

3. Regimurile politice

III. Teoria Constitutiei.

1. **Constituția în sistemul juridic normative.**
2. **Clasificare.**
3. **Constituțiile României.**

IV. Sisteme electorale.

Evoluția sistemului electoral în România.
Sistem electoral românesc.
Desemnarea autorităților centrale în Romania
Desemnarea autorităților locale în Romania.

Formatul și tipul activităților implicate de curs:

Urmarea acestui curs presupune predarea și dezbaterile materialelor indicate în bibliografie, precum și alături întocmirea de către studenți a unei lucrări de cercetare care va fi transmisă profesorului prin e-mail, la sfârșitul semestrului, la adresa **curt@fspac.ro**. Fiecare mesaj va avea specificat ca subiect (Subject): **Sistem politic românesc**

De asemenea, pentru studenții care urmează acest curs este obligatorie consultarea bibliografiei de specialitate pe care o pot accesa la biblioteca facultății.

Materiale bibliografice obligatorii:

Boc E., Curt C., *Institutiile politice și constitutionale în România*, Cluj-Napoca: Accent, 2008; Tanasescu F., *Parlamentul și viața parlamentară din România între 1930-1940*, București: Lumina-Lex, 2000; Draganu T., *Inceputurile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916*, Cluj-Napoca: Dacia, 1991; Muraru I., Iancu Gh., „Constitutiile române. Texte. Note. Prezentare comparativă“, ed. a II-a, București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial“, 1995; Boc E., Curt C., *Institutiile politice și constitutionale în România*, Cluj-Napoca: Accent, 2008; Deleanu I., *Institutiile și proceduri constitutionale*, București, C.H.Beck, 2006; Ionescu C., *Tratat de drept constitutional contemporan*, București, All Beck, 2008; Draganu T., *Drept constitutional și institutiile politice*, București: Lumina-Lex, 2000; Focsenenu E., *Istoria Constitutionala a României 1859-1991*, București: Humanitas, 1991; Iancu G., *Sistemul electoral*, București: RAMonitorul Oficial, 1998; Lijphart A., *Modele ale democrației, formele și guvernare și funcționare în treizecișase de țări*, București: Polirom, 2000; Gheorhe T. Gh., *Separatia Puterilor în Stat*, București: Editura Stiintifica, 1994

Materiale și instrumente necesare pentru curs

Pentru toate cursurile predate vor fi necesare materialele bibliografice indicate mai-sus.

Calendar al cursului

Tema 1.

Curs: Conceptul de sistem politic. Functiile sistemului politic.

Bibliografie obligatorie:

- I. Deleanu, Institutiile si proceduri constitutionale, Arad: Servo-Sat, 2004;
- I. Muraru, S. Tanasescu, Drept constitutional si institutiile politice, Bucuresti: Lumina Lex, 2004;
- T. Draganu, Drept constitutional si institutiile politice, Bucuresti: Lumina Lex, 2000

Tema 2.

Curs: Statul.

Bibliografie obligatorie:

- I. Deleanu, Institutiile si proceduri constitutionale, Arad: Servo-Sat, 2004;
- I. Muraru, S. Tanasescu, Drept constitutional si institutiile politice, Bucuresti: Lumina Lex, 2004;
- T. Draganu, Drept constitutional si institutiile politice, Bucuresti: Lumina Lex, 2000

Tema 3.

Curs: Elementele statului: populatia - cetatenia romana; teritoriul; puterea de stat.

Bibliografie obligatorie:

- I. Deleanu, Institutiile si proceduri constitutionale, Arad: Servo-Sat, 2004;
- I. Muraru, S. Tanasescu, Drept constitutional si institutiile politice, Bucuresti: Lumina Lex, 2004;
- T. Draganu, Drept constitutional si institutiile politice, Bucuresti: Lumina Lex, 2000

Tema 4.

Curs: Teoria separatiei puterilor in stat.

Bibliografie obligatorie:

- I. Deleanu, Institutiile si proceduri constitutionale, Arad: Servo-Sat, 2004;
- I. Muraru, S. Tanasescu, Drept constitutional si institutiile politice, Bucuresti: Lumina Lex, 2004;
- T. Draganu, Drept constitutional si institutiile politice, Bucuresti: Lumina Lex, 2000

Tema 5.

Curs: Forma puterii publice. Structura de stat.

Bibliografie obligatorie:

- Deleanu I., Institutiile si proceduri constitutionale, Arad: Servo-Sat, 2004;
- T. Draganu, Drept constitutional si institutiile politice, Bucuresti: Lumina Lex, 2000;
- M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, S. Tanasescu, Constitutia Romaniei revizuita, comentarii si explicatii, Bucuresti: All Beck, 2004;
- Inceputurile si dezvoltarea regimului parlamentar in Romania pana in 1916, Cluj-Napoca: Dacia, 1991
- I. Muraru, M. Constantinescu, Drept parlamentar, Bucuresti: Actami, 1999.

Tema 6.

Curs: Forma puterii publice. Forma de guvernământ.

Bibliografie obligatorie:

- Deleanu I., Institutiile si proceduri constitutionale, Arad: Servo-Sat, 2004;
- T. Draganu, Drept constitutional si institutiile politice, Bucuresti: Lumina Lex, 2000;

- M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, S. Tanasescu, *Constitutia Romaniei revizuita, comentarii si explicatii*, Bucuresti: All Beck, 2004;
- *Inceputurile si dezvoltarea regimului parlamentar in Romania pana in 1916*, Cluj-Napoca: Dacia, 1991
- I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar*, Bucuresti: Actami, 1999.

Tema 7.

Curs: Forma puterii publice. Regimurile politice.

Bibliografie obligatorie:

- Deleanu I., *Institutii si proceduri constitutionale*, Arad: Servo-Sat, 2004;
- T. Draganu, *Drept constitutional si institutii politice*, Bucuresti: Lumina Lex, 2000;
- M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, S. Tanasescu, *Constitutia Romaniei revizuita, comentarii si explicatii*, Bucuresti: All Beck, 2004;
- *Inceputurile si dezvoltarea regimului parlamentar in Romania pana in 1916*, Cluj-Napoca: Dacia, 1991
- I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar*, Bucuresti: Actami, 1999.

Tema 8.

Curs: Teoria Constitutiei. Constituția în sistemul juridic normativ.

Bibliografie obligatorie:

- Muraru I., Iancu Gh., „Constitutiile romane. Texte. Note. Presentare comparativa“, ed. a II-a, Bucuresti: Regia Autonoma „Monitorul Oficial“, 1995
- Focsenenu E.**, *Istoria Constitutionala a Romaniei 1859-1991*, Bucuresti: Humanitas, 1991
- Deleanu I., *Institutii si proceduri constitutionale*, Arad: Servo-Sat, 2004;
- Draganu T., *Drept constitutional si institutii politice*, Bucuresti: Lumina-Lex, 2000;
- Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tanasescu S., *Constitutia Romaniei revizuita – comentarii si explicatii-*, Bucuresti: All Beck, 2004;
- Boc E., *Separatia puterilor in stat*, Cluj-Napoca: Presa Universitara Clujeana, 2000.

Tema 9.

Curs: Constituții. Clasificare.

Bibliografie obligatorie:

- Muraru I., Iancu Gh., „Constitutiile romane. Texte. Note. Presentare comparativa“, ed. a II-a, Bucuresti: Regia Autonoma „Monitorul Oficial“, 1995
- Focsenenu E.**, *Istoria Constitutionala a Romaniei 1859-1991*, Bucuresti: Humanitas, 1991
- Deleanu I., *Institutii si proceduri constitutionale*, Arad: Servo-Sat, 2004;
- Draganu T., *Drept constitutional si institutii politice*, Bucuresti: Lumina-Lex, 2000;
- Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tanasescu S., *Constitutia Romaniei revizuita – comentarii si explicatii-*, Bucuresti: All Beck, 2004;
- Boc E., *Separatia puterilor in stat*, Cluj-Napoca: Presa Universitara Clujeana, 2000.

Tema 10.

Curs: Constituțiile României.

Bibliografie obligatorie:

- Muraru I., Iancu Gh., „Constituțiile romane. Texte. Note. Prezentare comparativa“, ed. a II-a, Bucuresti: Regia Autonoma „Monitorul Oficial“, 1995
- Focsenenu E.**, *Istoria Constitutională a României 1859-1991*, Bucuresti: Humanitas, 1991
- Deleanu I., *Institutiile și procedurile constituționale*, Arad: Servo-Sat, 2004;
- Draganu T., *Drept constituțional și institutiile politice*, Bucuresti: Lumina-Lex, 2000;
- Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tanasescu S., *Constituția României revizuită – comentarii și explicații*, Bucuresti: All Beck, 2004;
- Boc E., *Separarea puterilor în stat*, Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2000

Tema 11.

Curs: Sisteme electorale. Evoluția sistemului electoral în România.

Bibliografie obligatorie:

- E. Boc, C. Curt, *Institutiile politice și procedurile constituționale în România*, Cluj-Napoca: Accent, 2005;
- Iancu G., *Sistemul electoral*, Bucuresti: RAMonitorul Oficial, 1998

Tema 12.

Curs: Evoluția sistemului electoral în România.

Bibliografie obligatorie:

- E. Boc, C. Curt, *Institutiile politice și procedurile constituționale în România*, Cluj-Napoca: Accent, 2005;
- Iancu G., *Sistemul electoral*, Bucuresti: RAMonitorul Oficial, 1998

Tema 13.

Curs: Desemnarea autorităților centrale în România

Bibliografie obligatorie:

- E. Boc, C. Curt, *Institutiile politice și procedurile constituționale în România*, Cluj-Napoca: Accent, 2005;
- Iancu G., *Sistemul electoral*, Bucuresti: RAMonitorul Oficial, 1998

Tema 14.

Curs: Desemnarea autorităților locale în România

Bibliografie obligatorie:

- E. Boc, C. Curt, *Institutiile politice și procedurile constituționale în România*, Cluj-Napoca: Accent, 2005;
- Iancu G., *Sistemul electoral*, Bucuresti: RAMonitorul Oficial, 1998

Politica de evaluare și notare:

Examen final: 80%. Lucrare de cercetare: 20%.

Elemente de deontologie academică

Notiunea de *plagiat* se definește în conformitate cu normele Catedrei de Științe Politice a Universității « Babeș-Bolyai »:

(http://www.polito.ubbcluj.ro/polito/documente/reguli_plagiat.pdf)

Plagiatul și tentativa de fraudă la examen se sancționează cu nota 1 la acest curs și expunerea cazului în ședința Catedrei pentru luarea măsurilor administrative corespunzătoare.

Frauda la examenul final se pedepsește cu eliminarea de la examen.

Studentii cu dizabilități

Studentii cu dizabilități sunt rugați să contacteze profesorul de curs la adresa de email : curt@fspac.ro

Suportul de curs propriu-zis

I. Modulul I. Determinările sistemului politic. Statul. Cetățenia română

Conceptul de sistem politic. Funcțiile sistemului politic.

Statul. Elementele statului: populația - cetățenia română; teritoriul; puterea de stat - teoria separației puterilor în stat.

Obiectivele modului: Definierea sistemului politic, configurarea locului instituțiilor politice și identificarea surselor autorității. Introducerea studenților în spațiul conceptual al instituțiilor politice.

Prezentarea determinărilor și elementelor statului: populația, sub aspectul cetățeniei, teritoriul de stat și puterea de stat.

Ghid de studiu: Parcuțiți mai întâi Unitatea 1, încercând să detectați sursele autorității și să înțelegeți conceptul de instituție politică. După însușirea conceptelor prezentate încercați să definiți statul și atributele acestuia. Reflectați asupra problemelor ridicate de reglementarea cetățeniei în sistemul juridic românesc. Pornind de la definiția puterii de stat, analizați modul de articulare a principiului separației puterilor în sistemul constituțional românesc. Unitatea 3 va prezenta modalitățile de definire și clasificare a instituțiilor, precum și procedura de adoptare și revizuire a Constituției României. Reflectați asupra exercițiilor de autoevaluare. În fine, Unitatea nr. 4 reprezintă o modalitate de trecere la modulul următor, prin analiza sistemelor de desemnare a reprezentanților corpului electoral în organismele puterii centrale și locale. Acordați o atenție deosebită aplicării sistemului reprezentării proporționale în desemnarea parlamentarilor în România.

Unitatea 1. Conceptul de sistem politic. Funcțiile sistemului politic.

Obiective: Înțelegeți conceptul de sistem politic și detectarea funcțiilor acestuia. Definiți conceptul de autoritate și identificați sursele acestuia; înțelegeți rolul instituțiilor politice în exercitarea puterii politice.

Concepte cheie: politic, politica, politicianism, sistem politic, autoritate, legalitate, legitimitate, institutie politica.

POLITIC – POLITICĂ – POLITICIANISM. În literatura politologică nu există o definiție unanim acceptată a politicului. Noțiunea de *politic* derivă din cuvântul grecesc *polis*, care desemna în antichitate cetatea – stat. Pornind de aici, **politicul** reprezintă un domeniu al vieții sociale în care oamenii desfășoară activități conștiente și organizate în vederea satisfacerii anumitor interese (economice, politice, personale, generale, naționale, internaționale etc.).

Politicul, în concepția lui Georges Burdeau¹, se prezintă ca un raport dintre guvernanți și guvernați, dintre conducători și conduși. “Oamenii care comandă și oamenii care se supun, aceasta este, în nuditatea sa, scheletul ireductibil al vieții politice”, afirma Georges Burdeau.

Din punct de vedere ontologic, **politicul** poate fi definit ca o activitate esențialmente rațională, principial normativ – civilizatoare, de reglare socială și căutare a binelui comun pe baza deținerii puterii suverane legitime. Apariția și existența politicului este un fapt de civilizație, o rezistență la anarhie, dezorganizare și cădere în barbarie².

“Politica este arta posibilului”. Dintre “posibilele” definiții date politicii³, ne vom opri asupra a două dintre ele.

1. **Politica** este procesul prin care se determină *Cine* obține, *Ce* anume, *Când* și *Cum*?. Politica implică, din perspectiva acestei definiții, confruntare, conflict. Politica nu ar exista dacă toți indivizii ar avea aceeași opinie cu privire la problemele din Cetate. Aceia care consideră că disputa contradictorie și opoziția ar trebui eliminată din viața politică sunt fie naivi, fie potențiali dictatori. Scopul politicii nu este acela de a evita orice conflict, ci acela de a controla și stăpâni conflictele inevitabile⁴. Politica nu-și propune să obțină unanimitate, ci își propune să elaboreze acele decizii și politici care vor fi apreciate sau tolerate de majoritatea membrilor societății.
2. **Politica** este procesul prin care grupurile iau decizii colective⁵. Farmecul politicii provine din aceea că membrii grupurilor au foarte rar o pozitie unanimă cu privire la decizia ce trebuie să fie luată. Totuși, politica este și consens, nu numai contradicție.

Definițiile menționate au drept element comun conceperea politicii ca un proces decizional colectiv de soluționare eficientă și pașnică a conflictelor existente în societate.

În acest curs vom conferi termenului de politică o accepțiune restrânsă, în sensul unei activități speciale și specializate exercitată de către indivizi și grupurile de indivizi în procesul instaurării și exercitării puterii politice.

RELAȚIA POLITIC – POLITICĂ. În concepția lui Julien Freund⁶, relația politic-politică este relația dintre un element invariabil și un element variabil. Politicul este elementul constitutiv al esenței sociale și umane, o constantă a naturii și existenței umane (elementul invariabil), iar politica reprezintă o manifestare fenomenologică și permanent modificatoare a structurii politice prin intermediul ideilor, credințelor sau reprezentărilor grupurilor sociale (elementul variabil). Politicul este considerat un fenomen obiectiv al realității sociale, iar politica o activitate subiectivă de permanentă revizuire a structurii politice.

Politicianismul, într-o accepțiune de dictionar, desemnează o activitate orientată spre realizarea unor anumite interese personale, de grup sau de partid. Politicianismul, în accepțiunea noastră, desemnează, pe lângă o activitate orientată spre realizarea unor anumite interese personale, și *un anumit mod de a face*

¹ Georges Burdeau, *Traite de Science politique*, Tome I, vol. I, R. Pichou et Durand, Arezias, 1980, p. 10.

² Anton Carpinschi, *Deschidere și sens în gândirea politică*, Institutul European, Iași, 1995, p. 32.

³ În limbajul comun, politica este concepută ca o activitate desfășurată în scopul obținerii unor avantaje personale. Emmanuel Mounier consideră “dacă politica nu este totul, ea este în toate” (cf. Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 1995, p. 6). Paul Valery, cu umor, nota: *politica este arta de a împiedica oamenii să se amestece în treburile care-i privesc ...* (cf. J. Gicquel, *op.cit.*, p. 5).

⁴ Jorgen S. Rasmussen, Joel C. Moses, *Major European Governments*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, 1995, p. 5.

⁵ Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, *Political Science: A comparative Introduction*, St. Martin's Press, New York, 1993, p. 3.

⁶ Julien Freund, *L'essence du politique*, Ed. Sirey, 1965, p. 22-23.

politică: incompetență amestecată cu amatorism, lipsă de respect față de instituția pe care politicianul o reprezintă combinată cu o atitudine diabolică de menținere în funcție cu orice preț. Este politicianismul compatibil cu regimurile democratice? În democrație, afirmă profesorul Carpinski, “politicianismul nu este o manifestare a răului sau a sistemului democratic în sine, ci expresia limitelor educaționale și caracteriale ale unor indivizi. În regimurile nedemocratice apare *politicianismul de sistem*, cosubstanțial respectivelor regimuri, deoarece în acestea sunt distruse sistematic căile și modalitățile de acțiune normală a politicului, de formare a cetățeanului și de formare a oamenilor politici... Dacă politicianismul este alterarea politicului, politicianistul este caricatura omului politic”⁷.

CONCEPTUL DE SISTEM POLITIC. DEFINIȚIE ȘI FUNCȚII.

Existența sistemului politic este determinată de “*rațiunea de a fi*” a guvernământului, adică aceea de a elabora și aplica deciziile luate în mod colectiv⁸. Procesul de elaborare și aplicare a deciziilor mai poate fi denumit, în accepțiunea lui J. Blondel – și “*proces de alocare a valorilor*” (“process of allocation of values”). Sistemul politic se caracterizează prin aceea că *alocă* valori și nu prin aceea că distribuie anumite valori mai degrabă decât altele. Evident, aceasta nu înseamnă identitate de valori distribuite în societăți diferite.

De ce avem nevoie de un mecanism de alocare a valorilor în societate? Pentru simplul motiv că numărul valorilor posibil de alocat este mai mare decât numărul valorilor care pot fi alocate. Prin urmare, societatea are nevoie de un sistem politic întrucât bunurile și serviciile, valorile morale și spirituale, trebuie să fie alocate, distribuite, și este imposibil fizic și logic să le distribuim pe toate. Sub acest aspect, unele sisteme politice permit mai multă economie de piață decât altele, unele sisteme politice distribuie anumite bunuri, servicii (precum educație, asigurări sociale, sănătate etc.) în mod gratuit, în timp ce altele le distribuie prin mecanismele prețului, ale economiei de piață.

Care este procesul de formare a valorilor care urmează a fi alocate? De ce sunt distribuite (alocate) anumite valori și nu altele? Un posibil răspuns îl oferă modelul de sistem politic propus de David Easton.

Easton a conceput sistemul politic prin analogie cu un sistem computerial.

“*Intrările*” (*Inputs*) constituie presiunile de orice fel exercitate asupra sistemului politic și sunt materializate în *cerințe* pentru anumite politici și *suporturi* pentru alte politici (respectarea legilor în vigoare, achitarea obligațiilor fiscale etc.).

Sistemul politic convertește “*Intrările*” (*Inputs*) în “*Ieșiri*” (*Outputs*), adică în *decizii și politici care se bucură de autoritate*. La rândul lor, acestea din urmă vor influența și determina alte *cerințe* și *suporturi*, conducând la reluarea ciclului politic.

“*Intrările*” (*Inputs*) în sistemul politic sunt selectate de anumite “*filtre*” (“*gatekeepers*”), adică de partidele politice, grupurile de interes, sindicatele etc., care favorizează intrarea în sistem a anumitor *cerințe* de politici concrete în detrimentul altor *cerințe* de politici concrete⁹.

Modelul lui Easton, deși oferă un răspuns cu privire la modul de formare și alocare a valorilor în societate, este considerat a fi prea static întrucât acordă puțină atenție schimbării din sistemul politic.

Sistemul politic – ca parte a sistemului social global – cuprinde totalitatea forțelor și instituțiilor care, printr-o modalitate sau alta, au legătură cu activitatea statală. Partidele politice, grupurile de interese, sindicatele, deși nu sunt formal componente ale statului, sunt elemente ale sistemului politic.

Considerăm sugestivă, pentru înțelegerea gradului de abstractizare și extensie a conceptului de sistem politic, următoarea schemă oferită de Rod Hague, Martin Harrop și Shaun Breslin:

Funcțiile sistemului politic. Funcționalitatea și supraviețuirea unui sistem politic – indiferent de arhitectonica instituțională internă – este condiționată de exercitarea de către acesta a unor funcții concrete. În concepția lui Almond și Powell, funcțiile sistemului politic sunt următoarele: selecție politică, socializare politică, comunicare politică, articularea intereselor, agregarea intereselor, elaborarea și luarea deciziei politice, aplicarea deciziei politice. Primele trei funcții sunt considerate a fi “funcții sistemice” întrucât asigură supraviețuirea, funcționarea sau schimbarea unui sistem politic. Celelalte funcții vizează

⁷ Anton Carpinski, *op.cit.*, p. 11-12.

⁸ Jean Blondel, *Comparative Government*, New-York, 1990, p. 13.

⁹ Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, *op.cit.*, p. 34.

procesul de elaborare și implementare a deciziei politice, iar analiza lor va fi detaliată într-o secțiune aparte a acestui curs.

Funcția de selecție politică vizează recrutarea indivizilor care vor ocupa funcții și demnități publice în structurile sistemului politic.

Funcția de socializare politică¹⁰ are un caracter mai complex și vizează formarea și dezvoltarea atitudinilor față de sistemul politic. Această funcție este direct legată de supraviețuirea regimului politic dintr-un sistem politic dat. Un regim politic are nevoie de suport pentru a se menține în timp. Suportul poate fi afectiv și instrumental¹¹.

Suportul afectiv vizează atașamentul difuz sau generalizat al populației față de comunitate și, probabil, față de regim¹².

Suportul instrumental este concret, pragmatic, și este generat de considerente utilitare. Indivizii oferă suport regimului dacă și acesta oferă indivizilor posibilitatea de satisfacere a intereselor personale. Simplu spus, raționamentul suportului instrumental este următorul: “Voi face ceva pentru țara mea dacă și ea face suficient pentru mine”. Suportul instrumental se erodează mult mai repede decât suportul afectiv. Prin urmare, suportul instrumental constituie o bază mai puțin solidă pentru existența regimului decât suportul afectiv.

Acceptanța și legitimitatea maximă a regimului există atunci când suportul afectiv coexistă cu suportul instrumental. Dacă regimul nu are suport afectiv, iar performanțele sale în materie de bunuri și servicii oferite cetățenilor sunt scăzute, atunci legitimitatea lui este precară. Dacă un regim are un înalt suport instrumental, și un scăzut suport afectiv, este posibil ca acceptanța populară a regimului să crească până devine legitim. Așadar, suportul instrumental generat de performanțele pozitive ale regimului, poate, cu ajutorul procesului de socializare politică, fi convertit în suport afectiv. Așa se explică, în fapt, supraviețuirea multor regimuri nedemocratice¹³.

Funcția de comunicare politică asigură circulația informației în societate și în diferitele structuri ale sistemului politic.

Conceptul de AUTORITATE

Autoritatea, în sens general, poate fi definită ca fiind dreptul de a conduce. Din punct de vedere etimologic, termenul “autoritate” provine din limba latină: “auctoritas = forta de convingere”.

Autoritatea politică poate fi definită ca fiind acea capacitate a puterii politice de a-și impune voința sa în societate printr-o diversitate de mijloace în vederea asigurării stabilității și funcționalității acesteia¹⁴. Autoritatea politică se realizează atât prin mijloace coercitive cât și prin mijloace noncoercitive, de convingere. Autoritatea politică, după cum arată Petre Andrei¹⁵, se deosebește de alte tipuri de autoritate, și în special de cea religioasă, prin faptul că dispune de o putere de constrângere exterioară, bazată chiar pe

¹⁰ Socializarea politică este procesul prin care indivizii învață despre politică și se plasează în sistemul politic. Socializarea politică se realizează printr-o varietate de instituții precum: școala, biserica, familia, grupul de prieteni etc. În concepția liberală, socializarea politică este un proces natural prin care cultura politică este transmisă din generație în generație, îndeosebi prin intermediul instituției familiei. În concepția marxistă, socializarea politică este concepută ca un proces continuu și deliberat de îndoctrinare realizat de clasa dominantă prin intermediul mass-mediei. Schematic, cele două concepții cu privire la socializare, se prezintă astfel:

	Modul de realizare a socializării politice	Instrumentul principal	Perioada	Stil
Concepția liberală	de la o generație la alta	Familia	Copilăriei	Neplanificat
Concepția radicală	de la clasa dominantă la clasa dominată	Media	Atât adultă cât și a copilăriei	Deliberat

Sursa: Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, *op.cit.*, p. 148.

¹¹ Roy C. Macridis, Steven L. Burg, *Introduction to Comparative Politics. Regimes and Change*, Harper Collins Publishers, 1991, p. 8.

¹² De exemplu, menționează Roy Macridis, aceia care fredonează imnul național în timpul dușului au un profund atașament afectiv față de țară și regimul lor politic, spre deosebire de aceia care visează și completează la distrugerea regimului.

¹³ Roy C. Macridis, Steven L. Burg, *op.cit.*, p. 9.

¹⁴ Calin Vaslan (coord.), *Politologie*, București, Ed. Didactică și Pedagogică, 1992, p. 48.

¹⁵ Petre Andrei, *Sociologie generală*, București, Ed. Academiei, 1970, p. 356.

mijloace brutale, și poate neglija cu totul concepțiile și voința proprie a unui individ atunci când sunt în joc interesele tuturor.

Autoritatea politică, în regimurile democratice, se impune, în principal, prin mijloace noncoercitive, de convingere și în subsidiar prin mijloace coercitive. Autoritatea politică ce are drept suport preponderent forța este sortită dispariției, mai devreme sau mai târziu.

Sursele autorității.

Potrivit concepției lui Max Weber, autoritatea are la bază:

- a) tradiția – autoritatea tradițională
- b) charisma – autoritatea charismatică
- c) legea – autoritatea legal rațională

Unul din cele mai vechi tipuri de autoritate, tipul tradițional al societății primitive, se baza pe credința în caracterul sacru al tradiției. Dacă o familie de conducători a condus dintotdeauna, oamenii o consideră legitimă și îi ascultă pe membrii ei. Timpul, precedentul și tradiția îi legitimează pe conducători în ochii supușilor.

Al doilea tip ideal de autoritate, după Weber, este autoritatea carismatică, bazată pe calitățile personale și atractivitatea liderilor. Liderii carismatici sunt lideri auto-aleși care insuflă credință datorită calităților lor extraordinare, aproape supraumane. Conducătorii militari, șefii luptătorilor, președinții partidelor populare, fondatorii religiilor sunt exemple de persoane ale căror trăsături eroice sau miraculoase atrag adepți.

Weber a postulat un al treilea tip ideal de autoritate care stă la baza civilizațiilor moderne și anume autoritatea “legal-rațională”. Se bazează pe “încrederea în legitimitatea modelului de reguli normative și a drepturilor celor investiți cu autoritate în cadrul acestor reguli în scopul de a emite comenzi”. Ascultarea este datorată mai degrabă unui set impersonal de legi stabilite în mod legal, decât unui conducător. Autoritatea legal-rațională investeste putere mai mult în funcție decât în persoana care ocupă funcția; astfel oricine poate conduce atâta timp cât ajunge în funcție “conform regulilor”.

Autoritatea legal-rațională se bazează pe legi și proceduri, pe instituții și nu pe indivizi. Autoritatea legal-rațională reprezintă opusul autorității charismatice. Potrivit autorității legal-raționale, indivizii dintr-o organizație se supun regulilor stabilite de superiorii lor, indiferent de persoana care ocupă poziția ierarhică superioară.

Birocrațiile moderne constituie cel mai bun exemplu de organizare și conducere bazată pe autoritatea legal-rațională.

Cetățenii respectă legea nu datorită fricii sau tradiției, ci datorită faptului că ei consideră legea și ordinea ca fiind indispensabilă în orice societate rațională.

LEGITIMITATEA este un concept similar autorității.

În general, legitimitatea este un concept care se referă la regimul politic ca întreg, în timp ce autoritatea se referă la o instituție concretă din cadrul sistemului de guvernământ. În acest sens, se vorbește despre legitimitatea regimului politic și despre autoritatea unei persoane din sistemul de guvernământ.

În teoria politică, legitimitatea este utilizată în două sensuri:

- a) legitimitatea bazată pe principii morale – adică un guvern este legitim dacă este în concordanță cu anumite principii, precum acela de a fi instaurat prin alegeri libere și corecte.
- b) legitimitatea bazată pe încrederea celor conduși, cu alte cuvinte, un guvern este legitim dacă cetățenii îl percep ca atare.

Distincția dintre legitimitate și LEGALITATE

Legitimitatea se referă la faptul dacă oamenii acceptă validitatea legilor, în timp ce legalitatea se referă la faptul dacă actele normative au fost adoptate în concordanță cu procedura prevăzută de constituție și de alte legi.

Legalitatea presupune adoptarea legilor și a celorlalte acte normative în concordanță cu procedura stabilită de Constituție și alte legi. Prin urmare, pot exista reglementări legale fără a fi legitime.

De exemplu, populația de culoare din Africa de Sud a apreciat “legile apartheid” ca fiind ilegite, chiar dacă au fost adoptate în concordanță cu textul constituției în vigoare.

Prin termenul de INSTITUȚIE POLITICĂ¹⁶ sunt desemnate organismele sau instituțiile care concură individual și toate împreună la exercitarea unitară a puterii politice.

Pentru a fi în prezența unei instituții politice trebuie întrunite două condiții de fond¹⁷:

- a) instituția respectivă să fie investită în mod expres prin constituție sau prin lege cu prerogativa de a exercita puterea politică
- b) instituția politică trebuie să beneficieze de o deplină libertate de acțiune în exercitarea misiunii sale fără ca prin aceasta să devină complet izolată de restul instituțiilor sistemului politic

În general, constituțiile nu folosesc termenul de autoritate publică, înțelegând prin acestea, în primul rând, parlamentul, președinția, Guvernul, și în al doilea rând alte organisme investite cu autoritate și putere de comandă cum ar fi, de pildă, Curtea Constituțională, Consiliul Legislativ, Consiliul Suprem de Apărare a Țării.

Instituțiile politice cuprind acele organe însărcinate să realizeze puterea politică și normele cu privire la exercitarea puterii politice de către instituțiile politice.

Ghid de autoevaluare:

- Care este relația dintre politic și politică?
- Care sunt avantajele și limitele modelului lui Easton?
- Care este distincția dintre legalitate și legitimitate?
- Care considerați a fi sursa legitimității birocrațiilor contemporane?
- Care sunt principalele instituții politice românești?

Teme de referat

1. Perspectivă critică asupra relației dintre politic-politică și politicianism în România.
2. Legalitate și legitimitate în sistemul politic românesc.
3. Autoritatea legal-ratională.

Bibliografie obligatorie:

- I. Deleanu, *Institutiile si procedurile constitutionale*, Arad: Servo-Sat, 2004;
I. Muraru, S. Tanasescu, *Drept constitutional si institutiile politice*, Bucuresti: Lumina Lex, 2004;
T. Draganu, *Drept constitutional si institutiile politice*, Bucuresti: Lumina Lex, 2000

Unitatea 2. Statul.

Obiective: *Definirea notiunii de stat si identificare elementelor statului. Prezentarea cadrului legislativ al materiei cetateniei romane, modalitatile de dobandire, de pierde a cetateniei, drepturi si obligatii specifice cetatenilor. Definirea teritoriului de stat si a puterii de stat. Consideratii asupra importantei principiului separatiei puterilor in stat.*

Concepte cheie: *stat, populatie, cetatenie, teritoriu, putere de stat, separatia puterilor in stat.*

¹⁶ A se vedea, pentru detalii, Cristian Ionescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Lumina Lex, București, 1998.

¹⁷ *Idem*, p. 35-37.

CONCEPTUL DE STAT a primit multiple accepțiuni și definiții în literatura de specialitate. Din multitudinea acestora amintim următoarele:

- “*Statul este ultima revoluție care a reușit*” (Kubischer).
- “*Statul este un imens cimitir unde pătrund și rămân toate manifestările vieții noastre individuale*” (anarhistul Bakounine).
- “*Statul este o entitate absolută în fața căruia indivizii și grupurile sunt entități relative*” (Mussolini).
- “*Acolo unde începe statul se sfârșește libertatea*” (Lenin).
- “*Statul sunt eu*” (Ludovic al XIV-lea).
- “*Statul suntem noi*” (Proudhon).

În raport cu cetățeanul obișnuit statul se poate prezenta în cel puțin următoarele ipostaze:

- Statul opresor – reținerea permisului de conducere
- Statul eliberator – eliberarea unor ostatici
- Statul protector – pentru pensionarul care primește pensia
- Statul anonim – în raport cu birocrația
- Statul personalizat sau personificat – identificarea cu Președintele sau Primul Ministru.

Din perspectivă ideologică și politică:

- statul este un rău necesar, în concepția liberală
- statul este un rău provizoriu, în concepția marxistă
- statul este un element necesar, în concepția social-democrată

În raport cu alte instituții sau organizații din societate care dețin sau exercită o anumită formă de putere, statul se particularizează prin cel puțin trei trăsături esențiale:

1. **Legitimitatea puterii etatice.**

2. **Instituționalizarea puterii etatice** (legitimare permanentă). Instituționalizarea puterii etatice evocă ideea de stabilitate și permanență a puterii legitime, indiferent de titularul ei. Sub acest aspect, Marcel Hauriou definea statul ca fiind “*un organism social structurat și distinct de reprezentanții sau organele sale temporare*”.

Legitimarea permanentă transcende dispariției titularilor succesivi ai puterii și asigură continuitatea în exercitarea puterii etatice. “*Regele e mort, trăiască Regele!*”

În cazul dispariției brutale a titularilor puterii etatice, constituția a instituționalizat modalități de continuitate a puterii etatice: regența în cazul regimurilor monarhice, interimatul funcției prezidențiale, în cazul regimurilor republicane.

3. **Monopolul constrângerii organizate.** Sub acest aspect, statul este unicul utilizator legitim al forței în interiorul statului.

Statul, în concepția lui Jean Giquel¹⁸, este o grupare umană, fixată pe un teritoriu determinat asupra căruia se exercită exclusiv o autoritate politică.

Din perspectiva noastră, **statul** este ansamblul puterilor (autorităților) publice – executivă, legislativă și judecătorească – care, într-un sistem politic dat, asigură ordinea socială și respectul libertăților publice

Elementele constitutive ale statului. Este aproape unanim acceptat în literatura politico-juridică faptul că statul presupune existența a trei elemente:

1. **Populația – sau elementul uman**
2. **Teritoriul – sau elementul material**
3. **Puterea de stat – sau elementul formal**

¹⁸ Jean Giquel, *op.cit.*, p. 57.

POPULAȚIA

Constituie un element esențial al statului, un teritoriu fără populație nu poate constitui un stat. Numărul membrilor respectivei populații este important, dar esențial rămâne aspectul calitativ sau psihologic al dimensiunii demografice, exprimat concis și dens prin conceptul de Națiune¹⁹.

În definirea conceptului de națiune²⁰ s-au impus două concepții: cea obiectivă și cea subiectivă.

Concepția obiectivă este de origine germană (Fichte) și privește națiunea ca un produs necesar al unor elemente obiective precum limba, religia, ideologia, factorul geografic sau rasa²¹. Factorii obiectivi enumerați sunt *necesari* dar nu și *suficienți* în procesul nașterii unei națiuni. “*Sunt în Elveția, spune M. Duverger, trei rase, patru limbi, două religii dar o singură națiune*”.

Așadar, care este factorul care conferă membrilor legați prin comunitate de origine, rasă, limbă, spațiu geografic aspectul de Națiune? Răspunsul îl oferă teoria subiectivă cu privire la națiune.

Concepția subiectivă este de inspirație franceză (Fustel de Coulanges, Ernest Renan etc.) și consideră decisivi în procesul de formare a unor națiuni, pe lângă factorii obiectivi, factorii subiectivi, adică dorința unei populații de a aparține la o anumită națiune. Prin factori subiectivi înțelegem comunitatea de tradiții, obiceiuri, aspirații, sau, pe scurt, *voința de a trăi împreună (un vouloir vivre collectif)*.

Cele două concepții nu se exclud, ci doar se completează. Prin urmare, națiunea este produsul unui îndelung proces istoric, având la bază comunitatea de origine etnică, de cultură, de limbă, de religie, de tradiții, obiceiuri și idealuri și, mai ales, *voința de a trăi împreună pe un teritoriu determinat*.

Pornind de la această accepțiune a conceptului de națiune, putem vorbi de “națiunea franceză”, deși pe teritoriul Franței trăiesc și alte etnii decât cea franceză (populația germană în Alsacia), de “națiunea britanică”, deși în Marea Britanie întâlnim scoțieni sau galezi, sau de “națiunea română”, deși pe teritoriul României există o importantă minoritate maghiară. Prin urmare, conceptul de națiune nu-l exclude pe cel de minoritate etnică. Pe teritoriul unui stat-Națiune (de unde și expresia de stat național) pot să coexiste mai multe minorități etnice sau lingvistice care s-au așezat pe teritoriul statului amintit. Din acest punct de vedere, termenul corect prin care ar trebui să desemnăm diferitele segmente minoritare ale populației unui stat-Națiune ar fi acela de minoritate etnică sau după caz, minoritate lingvistică, și nu acela de minoritate națională²². Într-un stat, indiferent de accepțiunea conceptului de națiune, nu poate exista decât o singură națiune.

CETĂȚENIA

Populația este un element al statului. În planul raporturilor juridice, populația își găsește reflectarea în conceptul de cetățenie.

Cetățenia poate fi definită ca fiind o legătură politică și juridică rezultată din apartenența unei persoane fizice la un stat determinat. Esența legăturii se exprimă prin totalitatea drepturilor și obligațiilor corelative dintre stat și cetățean.

Cetățenia a primit, în literatura juridică, multiple definiții și accepțiuni²³. Amintim, în acest sens, câteva dintre ele.

Cetățenia: este situația juridică care rezultă din raporturile juridice statornice care intervin între o persoană fizică și statul român, exprimând apartenența persoanei la stat, situație caracterizată prin plenitudinea drepturilor și obligațiilor reciproce²⁴.

¹⁹ I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, Ed. Servo Sat Arad, 2000, p. 163.

²⁰ Națiunea nu trebuie confundată cu naționalitatea sau cu cetățenia, care exprimă apartenența juridică a unei persoane fizice la un stat determinat. Potrivit lui M. Djuvara, națiunea nu trebuie să se confunde cu ceea ce în mod superficial se numește poporul, adică cu generația prezentă. Statul nu este numai reprezentantul generației prezente, ci el este reprezentatul, în același timp, al tuturor tradițiilor trecutului și al spiritualității viitoare. (cf. Ion Deleanu, *op.cit.*, p. 163).

²¹ Concepția germană a “rasei pure” a fost cea care a condus genocidul populației evreiești..

²² Antonie Iorgovan, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. J.L. Calderon, București, 1994, p. 143.

²³ Cu privire la natura juridică a cetățeniei, în literatura de specialitate au fost exprimate numeroase și contradictorii puncte de vedere. Pentru o sinteză a acestor puncte de vedere, vezi, I. Deleanu, *op.cit.*, p. 169-170.

²⁴ Ion Deleanu, *op.cit.*, p. 171.

Cetățenia: situația juridică rezultată din apartenența unei persoane fizice la un stat determinat, caracterizată prin faptul că aceasta are plenitudinea drepturilor și obligațiilor prevăzute de Constituție și legi, inclusiv drepturile politice, obligația de fidelitate față de patrie și cea de apărare a ei²⁵.

Cetățenia: acea calitate a persoanei fizice ce exprimă relațiile permanente social-economice, politice și juridice dintre persoana fizică și stat, dovedind apartenența sa la statul român și atribuind persoanei fizice posibilitatea de a fi titularul drepturilor și îndatoririlor prevăzute de Constituția și legile României²⁶.

Cetățenia română, potrivit art. 1 alin. 1 din Legea 21/1991, modificată prin Legea 192/10 decembrie 1999, este legătura și apartenența unei persoane fizice la statul român²⁷.

I. Principiile reglementării cetățeniei române.

1. **Dobândirea cetățeniei române se realizează, în principal, ca efect al legăturii de sânge (ius sanguinis).** Potrivit acestui principiu, copiii, indiferent de locul nașterii lor, sunt cetățeni români dacă cel puțin unul dintre părinți are cetățenia română.

În dreptul comparat mai este reglementat un alt sistem de dobândire a cetățeniei fundamentat pe "dreptul solului" (jus soli). Potrivit acestui sistem, cetățenia copilului va fi cea a teritoriului statului unde s-a născut, chiar dacă părinții au o altă cetățenie. Sistemul "jus soli" este aplicabil în Anglia și SUA pentru copiii străinilor născuți pe teritoriul lor. Pentru copiii cetățenilor americani, născuți fie în țară, fie în străinătate, se aplică principiul ius sanguinis.

2. **Cetățenia română nu se dobândește și nu se pierde prin căsătorie.** Așadar, potrivit art. 3 din Legea 21/1991, încheierea, anularea sau desfacerea căsătoriei între un cetățean român și un străin, nu produce efecte asupra cetățeniei soților.

3. **Dobândirea cetățeniei române de către unul dintre soți sau pierderea acestei cetățenii, nu produce nici un efect asupra cetățeniei celuilalt soț sau asupra cetățeniei copiilor.**

4. **Sunt și rămân cetățeni români persoanele care au dobândit această cetățenie potrivit legislației anterioare.**

5. **Cetățenia română nu poate fi retrasă aceluia care a dobândit-o prin naștere (art. 5.2. Constituție).** Dată fiind supremația normei constituționale, prevederile art. 25 din Legea cetățeniei române sunt aplicabile numai față de cetățenii români care au dobândit cetățenia într-un alt mod decât prin naștere (de exemplu, celor care au dobândit cetățenia română la cerere).

6. **Funcțiile și demnitățile publice, civile și militare pot fi ocupate de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară (art. 16.3. Constituție).** Prin revizuirea textului constituțional a fost eliminată condiția exclusivității cetățeniei române pentru ocuparea funcțiilor și demnităților publice, civile sau militare; aceste funcții pot fi ocupate și de persoane care au dublă cetățenie, cu condiția să aibă domiciliul în România. Funcțiile care nu implică executarea puterii de stat vor putea fi ocupate și de străini sau apatrizi.

7. **Principiul egalității între cetățeni consacrat de art. 4.2 și 16.2 din Constituția României.**

8. **Acordarea cetățeniei de onoare unor cetățeni străini pentru servicii deosebite aduse țării și națiunii române.** Acordarea titlului de cetățean de onoare este de competența Parlamentului, la propunerea Guvernului.

II. Modalitățile de dobândire a cetățeniei române.

1. Dobândirea cetățeniei române ca efect al nașterii (ius sanguinis)

²⁵ Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 132.

²⁶ I. Muraru, Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ediția a IX-a revizuită și completată, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 137

²⁷ Legea nr. 192 din 10 decembrie pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei române nr. 21/1991 a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 611 din 14 decembrie 1999. În esență, prin Legea 192 s-a urmărit, pe baza Recomandărilor Consiliului European, eliminarea situațiilor care conduc la calitatea de apatrid și, pe de altă parte, s-a înăspriț regimul dobândirii cetățeniei române la cerere. Modificările ulterioare au fost aduse prin Ordonanța nr. 84 din 30 august 2001; Ordonanța de urgență nr. 167 din 13 decembrie 2001; Ordonanța de urgență nr. 68 din 13 iunie 2002; Legea nr. 542 din 1 octombrie 2002; Legea nr. 165 din 22 aprilie 2003; Ordonanța de urgență nr. 43 din 29 mai 2003; Legea nr. 248 din 10 iunie 2003; Legea nr. 405 din 13 octombrie 2003.

Potrivit legii cetățeniei, dobândesc cetățenie română:

- a. copiii născuți pe teritoriul României din părinți cetățeni români;
- b. copilul născut pe teritoriul României chiar dacă numai unul dintre părinții săi este cetățean român;
- c. copilul născut în străinătate și ambii părinți sau numai unul dintre ei posedă cetățenia română;
- d. copilul găsit pe teritoriul României, dacă nici unul dintre părinți nu este cunoscut. În acest caz, Legiuitorul a instituit o prezumție relativă potrivit căreia este foarte probabil ca cel puțin unul dintre părinții copilului găsit pe teritoriul României să dețină cetățenia română. Prin urmare, și în acest caz avem o aplicare a principiului “jus sanguinis” întrucât copilul găsit pe teritoriul României pierde cetățenia română dacă, până la împlinirea vârstei de 18 ani, filiația sa a fost stabilită față de ambii părinți de cetățenie străină sau față de un părinte cetățean străin, iar celălalt părinte a rămas necunoscut. Dacă s-ar aplica principiul “jus soli”, copilul găsit pe teritoriul României ar trebui să păstreze cetățenia română chiar dacă s-ar dovedi că părinții săi sunt cetățeni străini.

2. Dobândirea cetățeniei române prin adopție

Cetățenia română se dobândește prin adopție de către copilul cetățean străin sau fără cetățenie²⁸ dacă:

- adoptatorii sunt cetățeni români sau, atunci când adopția se face de către o singură persoană, aceasta este cetățean român;
- adoptatul nu a împlinit vârsta de 18 ani.

În cazul în care numai unul dintre adoptatori este cetățean român, cetățenia adoptatului va fi cea stabilită prin acordul adoptatorilor, iar dacă adoptatorii nu cad de acord, cetățenia adoptatului va fi stabilită de instanța competentă să încuviințeze adopția în funcție de interesele minorului. Dacă minorul a împlinit vârsta de 14 ani, este necesar consimțământul acestuia.

În condițiile prevăzute de legea civilă, adopția poate fi desfăcută, anulată sau declarată nulă.

3. Dobândirea cetățeniei române la cerere

Cetățenia română se acordă la cerere persoanei cetățean străin sau fără cetățenie care nu a avut niciodată calitatea de cetățean român și dorește să se integreze în societatea românească.

Persoana care solicită acordarea cetățeniei române trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- a. s-a născut și domiciliază la data cererii pe teritoriul României ori, deși nu s-a născut pe acest teritoriu, domiciliază în condițiile legii, pe teritoriul statului român de cel puțin 8 ani sau, în cazul în care este căsătorit și conviețuiește cu un cetățean român, de cel puțin 5 ani de la data căsătoriei. În cazul în care solicitantul este o personalitate recunoscută pe plan internațional ori a investit în România sume care depășesc 500.000 euro, termenele prevăzute pot fi reduse până la jumătate. Prin teritoriul României se înțelege teritoriul ei actual. Prin urmare, așa cum remarca profesorul Tudor Drăganu²⁹, dacă un individ s-a născut între 30 august 1940 și 23 august 1944 pe teritoriul Transilvaniei stăpânit de Ungaria horthystă, el va trebui socotit, în baza Legii 21/1991, născut pe teritoriul României. Legea, după cum se poate observa, face distincție între persoanele care s-au născut pe teritoriul României și alte persoane. În prima situație, legea nu mai pune condiția să fi domiciliat un anumit timp pe teritoriul României, ci numai de a domicilia în timpul cererii, considerându-se că deja există o legătură a acelei persoane cu societatea românească.
- b. dovedește, prin comportament, acțiuni și atitudine, loialitate față de statul român, , nu întreprinde sau sprijină acțiuni împotriva ordinii de drept sau a securității naționale și declară că nici în trecut nu a întreprins asemenea acțiuni;
- c. a împlinit vârsta de 18 ani;

²⁸ I. Deleanu critică prevederea legală cu privire la adopție întrucât nu prevede condiția ca, odată cu cererea de încuviințare a adopției, adoptatorii să solicite dobândirea cetățeniei române de către cel adoptat. După părerea noastră, nu este necesară o asemenea solicitare întrucât adopția se face în interesul minorului, iar interesul minorului presupune identitate de cetățenie între adoptator și adoptat.

²⁹ Tudor Drăganu, *op.cit.*, p. 115.

- d. are asigurate în România mijloace legale pentru o existență decentă, în condițiile stabilite de legislația privind regimul străinilor;
 - e. este cunoscut cu o bună comportare și nu a fost condamnat în țară sau străinătate pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român;
 - f. cunoaște limba română și posedă noțiuni elementare de cultură și civilizație românească, în măsură suficientă pentru a se integra în viața socială;
- cunoaște prevederile Constituției României și imnul național.

Dacă cetățeanul străin sau persoana fără cetățenie care a solicitat să i se acorde cetățenia română se află în afara teritoriului statului român o perioadă mai mare de 6 luni în cursul unui an, anul respectiv nu se ia în calcul la stabilirea perioadei prevăzute la lit. a.

Procedura acordării cetățeniei române la cerere presupune parcurgerea următoarelor etape:

1. adresarea unei cereri către Comisia pentru constatarea condițiilor de acordare a cetățeniei, formată pe lângă Ministerul Justiției din 5 magistrați de la Tribunalul Municipiului București, desemnați pe patru ani de președintele acestei instanțe;
2. publicarea în Monitorul Oficial a cererii de acordare a cetățeniei române (în extras);
3. examinarea cererii de către Comisie după trecerea unui interval de 30 de zile de la data publicării ei în Monitorul Oficial și trimiterea raportului comisiei, împreună cu cererea de acordare a cetățeniei, ministrului justiției. În cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile cerute de lege pentru acordarea cetățeniei, pe baza raportului comisiei, ministrul justiției va comunica aceasta petiționarului. Împotriva comunicării ministrului justiției persoana nemulțumită se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, în termen de 15 zile de la primirea acesteia³⁰.
4. acordarea cetățeniei române prin hotărâre de Guvern publicată în Monitorul Oficial;
5. depunerea, în termen de 6 luni, a jurământului de credință față de România.

Jurământul se depune în fața ministrului justiției sau a secretarului de stat desemnat în acest scop. Cetățenia română se dobândește pe data depunerii jurământului de credință. Nedepunerea jurământului de credință față de România în termen de 6 luni de la acordarea cetățeniei prin hotărâre de Guvern, din vina persoanei căreia i s-a acordat cetățenia română, conduce la încetarea efectelor hotărârii Guvernului de acordare a cetățeniei și, în consecință, persoana în cauză va trebui să refacă întreaga procedură de dobândire a cetățeniei române la cerere³¹.

Legea mai reglementează și situațiile subsecvente care pot apărea ca urmare a acordării cetățeniei române la cerere.

Copilul care nu a împlinit vârsta de 18 ani, născut din părinți cetățeni străini sau fără cetățenie, dobândește cetățenia română odată cu părinții săi. Dacă numai unul dintre părinți dobândește cetățenia română, cetățenia copilului o vor stabili părinții de comun acord, iar în caz de dezacord tribunalul de la domiciliul minorului, ținând cont de interesele acestuia. Copilul care a împlinit vârsta de 14 ani trebuie să-și dea consimțământul.

Dobândirea cetățeniei române (la cerere) de către un soț nu are nici un efect asupra cetățeniei celuilalt soț. Celălalt soț poate dobândi, la cerere, cetățenia română.

Cetățenia română se poate acorda și persoanei care a avut această cetățenie și care cere redobândirea ei, cu păstrarea cetățeniei străine și stabilirea domiciliului în țară sau cu menținerea acestuia în străinătate (art.10 din lege). Într-un asemenea caz, persoana trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- să fi împlinit vârsta de 18 ani;

³⁰ Calea de atac împotriva comunicării ministrului justiției a fost introdusă prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 68/2002.

³¹ Sancțiunea nedepunerii jurământului de credință față de România din vina persoanei căreia i s-a acordat cetățenia română a fost introdusă prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 68/2002.

- dovedește, prin comportament, acțiuni și atitudine, loialitate față de statul român, , nu întreprinde sau sprijină acțiuni împotriva ordinii de drept sau a securității naționale și declară că nici în trecut nu a întreprins asemenea acțiuni;
- are asigurate în România mijloace legale pentru o existență decentă, în condițiile stabilite de legislația privind regimul străinilor;
- este cunoscut cu o bună comportare și nu a fost condamnat în țară sau străinătate pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român.

De asemenea, persoana care își menține domiciliul în străinătate trebuie să depună jurământul de credință în fața șefului misiunii diplomatice sau al oficiului consular al României din țara în care domiciliază. Data la care s-a depus jurământul de credință semnifică data redobândirii cetățeniei române. După depunerea jurământului, șeful misiunii diplomatice sau consulare, va elibera persoanei căreia i s-a acordat cetățenia certificatul constatator. În cazul în care persoana în cauză își stabilește domiciliul în țară, aceasta va depune jurământul de credință în fața Ministrului Justiției sau a secretarului de stat desemnat în acest scop în termen de 6 luni de la acordarea cetățeniei române prin hotărâre de Guvern.

Dobândirea cetățeniei române de către unul din soți nu are nici o consecință asupra cetățeniei celuilalt soț. Soțul cetățean străin poate dobândi cetățenia române la cerere.

În privința copilului minor, legea prevede că părinții hotărăsc pentru copiii lor minori cu privire la cetățenie și că minorul care a împlinit vârsta de 14 ani trebuie să-și exprime consimțământul. Dacă părinții nu cad de acord, va decide tribunalul de la domiciliul minorului, ținând seama de interesele acestuia.

Situația foștilor cetățeni români care au pierdut cetățenia română înainte de 1989 și doresc redobândirea acesteia (art.35 din Legea 21/1991, republicată). Legea cetățeniei a prevăzut un regim simplificat de redobândire a cetățeniei române de către foștii cetățeni români care înainte de 22 decembrie 1989 au pierdut cetățenia română din diferite motive, li s-a ridicat cetățenia română fără voia lor sau din alte motive neimputabile lor. Potrivit legii, foștii cetățeni români, precum și descendenții acestora, pot redobândi cetățenia română în baza unei declarații autentificate, în străinătate, la misiunile diplomatice sau consulare ale României, iar în țară, la notarul public, chiar dacă au altă cetățenie și nu își stabilesc domiciliul în România.

Această procedură presupunea acordarea cetățeniei române fără examinarea cererii de către comisia specială pentru constatarea condițiilor de acordare a cetățeniei, care funcționează pe lângă Ministerul Justiției, precum și fără parcurgerea celorlalte etape prevăzute de lege, până la adoptarea hotărârii Guvernului de acordare a cetățeniei, fiind suficientă o declarație autentică dată de persoana în cauză în străinătate, la misiunile diplomatice sau oficiile consulare ale României, iar în țară la notarul public.

Prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 167/2001 aprobată prin Legea 225/2002, aplicarea art. 35 din Legea cetățeniei române nr. 21/1991, republicată, a fost suspendată pe o perioadă de 6 luni, urmând ca în acest interval de timp să fie analizate modalitățile de a se realiza o reglementare unitară pentru toți foștii cetățeni români care au pierdut cetățenia română din diferite motive.

Pornindu-se de la faptul că din evidențele Guvernului rezultă că în timp caracterul reparatoriu al dispozițiilor art.35 din Legea 21/1991 s-a diminuat mult, întrucât solicitanții au urmărit cel mai adesea să beneficieze de efectele de natură patrimonială ale acestora, prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 68/2002 s-a abrogat articolul 35 din Legea 21/1991, urmând ca toate persoanele ce intrau sub incidența acestui articol să dobândească cetățenia română în condițiile art. 10 din lege, prin hotărâre a Guvernului și după parcurgerea procedurii din fața comisiei pentru constatarea condițiilor de acordare a cetățeniei³². În acest fel s-a ajuns la o reglementare unitară pentru toți foștii cetățeni români care au pierdut cetățenia română din diferite motive

III. Modurile de pierdere a cetățeniei române.

1. Retragerea cetățeniei române.

³² Expunerea de motive a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 68/2002 pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei române nr. 21/1991.

Se poate retrage cetățenia română celui care:

- aflându-se în străinătate, săvârșește fapte deosebit de grave prin care vatamă interesele statului român sau lezează prestigiul României;
- aflându-se în străinătate, se înrolează în forțele armate ale unui stat cu care România a rupt relațiile diplomatice sau cu care este în stare de război;
- a obținut cetățenia română prin mijloace frauduloase;
- este cunoscut ca având legături cu grupări teroriste sau le-a sprijinit, sub orice formă, ori a săvârșit alte fapte care pun în pericol siguranța națională.

Retragerea cetățeniei române³³, în baza Legii 21/1991, a suferit o importantă modificare prin art. 5 alin. 2 din Constituția României. Potrivit acestui articol, cetățenia română nu poate fi retrasă aceluia care au dobândit-o prin naștere. După cum precizează profesorul Tudor Drăganu³⁴, norma constituțională ridică cel puțin două probleme:

- Cetățenii români care au dobândit cetățenia prin repatriere vor trebui sau nu să fie socotiți cetățeni români prin naștere? Se poate retrage cetățenia română celui care a dobândit-o prin repatriere? După părerea noastră, repatriatul nu i se poate retrage cetățenia română întrucât el s-a născut cetățean român, iar faptul administrativ ulterior al pierderii și redobândirii cetățeniei române nu afectează cu nimic faptul primar al dobândirii cetățeniei române prin naștere (jus sanguinis);
- Străinul care a dobândit cetățenia română prin adopție poate să piardă cetățenia română prin retragere având în vedere faptul că adopția asimilează adoptatul cu copilul născut din căsătorie? În acest caz considerăm posibilă retragerea cetățeniei române întrucât faptul juridic al adopției nu suplinește legătura de sânge care leagă obiectiv și subiectiv un individ de statul său.

Literatura de specialitate și practica politică a mai ridicat două probleme în legătură cu instituția retragerii cetățeniei române.

Prima: potrivit art. 15 din Declarația Universală a Drepturilor Omului “*Orice individ are dreptul la o cetățenie*” (alin.1). Posibilitatea retragerii cetățeniei române nu încalcă acest principiu sacru al Declarației Universale? Răspunsul îl oferă, după părerea noastră, alin. 2 al aceluiași articol din Declarația Universală a Drepturilor Omului: “*Nimeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de cetățenia sa, nici de dreptul de a-și schimba cetățenia*”. Prin urmare, atunci când există motive temeinice – precum cele enunțate de legea română – se poate retrage cetățenia română fără a încălca dispozițiile Declarației Universale a Drepturilor Omului.

A doua: în cazul fostului rege al României nu ar fi fost necesară îndeplinirea procedurii de repatriere în vederea redobândirii cetățeniei române? Guvernul României a considerat că fostul rege nu a pierdut niciodată cetățenia română, deoarece Decizia nr. 797/1948 a Consiliului de Miniștri este lovită de nulitate absolută întrucât actul a fost emis sub presiunea unor forțe străine care au decis destinul politic al României acelor vremuri. Prin urmare, Guvernul a revocat acel act abuziv și, în consecință, fostul rege nu trebuie să recurgă la redobândirea cetățeniei române întrucât nu a pierdut-o niciodată³⁵.

2. Renunțarea la cetățenia română.

Spre deosebire de retragere, renunțarea la cetățenia română este o procedură amiabilă de rezolvare a unui conflict juridic care vizează statutul cetățenesc al unui individ.

Legea 21/1991 reglementează în detaliu condițiile și procedura de renunțare la cetățenia română. Se poate aproba renunțarea la cetățenia română numai cetățeanului român care a împlinit vârsta de 18 ani și numai pentru motive temeinice. De asemenea, cel care renunță la cetățenia română trebuie să facă dovada că va dobândi o altă cetățenie (pentru evitarea calității de cetățean apatrid).

Poate cere renunțarea la cetățenia română cel care:

³³ Alte state, precum Germania, exclud posibilitatea retragerii cetățeniei indiferent de modalitatea dobândirii ei. “Naționalitatea germană nu poate fi retrasă. Pierderea naționalității nu poate interveni decât în virtutea unei legi și, atunci când intervine împotriva voinței celui interesat, numai dacă acesta nu devine, datorită acestui fapt, apatrid” (art. 16 alin.1 din Constituția Germaniei).

³⁴ Tudor Drăganu, *op.cit.*, p. 118.

³⁵ Pentru detalii, vezi, Teofil Pop, “Legalitatea demersului guvernamental vis-a-vis de fostul rege al României”, în *România liberă*, seria nouă, nr. 2115/12.III.1997, citat de Victor Duculescu ș.a., *Constituția României, comentată și adnotată*, Ed. Lumina Lex, 1997, p. 33-34.

- nu este învinuit sau inculpat într-o cauză penală ori nu are de executat o pedeapsă penală;
- nu este urmărit pentru debite de către stat sau față de persoane juridice ori fizice din țară sau, având asemenea debite, le achită ori prezintă garanții corespunzătoare pentru achitarea lor;
- a dobândit ori a solicitat și are asigurarea că va dobândi o altă cetățenie.

Cererea de renunțare la cetățenie se aprobă de Guvern la propunerea ministrului justiției. Cetățenia română se pierde pe data publicării în Monitorul Oficial a hotărârii guvernamentale.

3. Alte cazuri de pierdere a cetățeniei române.

Din analiza prevederilor legii cetățeniei mai pot fi deduse următoarele situații de pierdere a cetățeniei române:

- a) adopția copilului minor, cetățean român, de către un cetățean străin. În acest caz, minorul pierde cetățenia română dacă, la cererea adoptatorului sau, după caz, a adoptatorilor, dobândește cetățenia acestora în condițiile prevăzute de legea străină. Minorului care a împlinit vârsta de 14 ani i se cere consimțământul;
- b) stabilirea filiației copilului găsit pe teritoriul României duce la pierderea cetățeniei române dacă părinții sunt cetățeni străini sau un părinte este cetățean străin, iar celălalt nu este cunoscut;
- c) pierderea cetățeniei române de către copilul minor în urma schimbării cetățeniei părinților, dacă minorul domiciliază împreună cu părinții în străinătate sau părăsește țara împreună cu ei;
- d) copilul minor, încredințat prin hotărâre judecătorească părintelui care are domiciliul în străinătate și care renunță la cetățenie, pierde cetățenia română pe aceeași dată cu părintele căruia i-a fost încredințat și la care locuiește, cu condiția obținerii acordului celuilalt părinte, cetățean român.
- e) anularea, declararea nulității sau desfacerea adopției unui minor de către un cetățean român.

IV . Drepturi și obligații specifice pe care le au numai cetățenii români.

Legătura politică și juridică stabilită între statul român, pe de-o parte, și cetățeanul român, pe de altă parte, presupune existența unor drepturi și obligații reciproce.

1. Drepturi pe care le au numai cetățenii români.

a) *Dreptul de a alege și de a fi aleși în organele reprezentative ale statului.*

Potrivit Constituției, au dreptul de a alege cetățenii care au împlinit vârsta de 18 ani, până în ziua alegerilor inclusiv, fiind excluși din categoria alegătorilor debili sau alienații mintal, puși sub interdicție, precum și cei condamnați prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale.

Pentru a putea fi aleși în Camera Deputaților sau în organismele locale (primar, consilier local sau județean) candidații trebuie să fi împlinit vârsta de cel puțin 23 de ani, pentru a fi aleși în Senat trebuie să fi împlinit vârsta de cel puțin 33 de ani, iar pentru funcția de Președinte al României candidații trebuie să fi împlinit vârsta de cel puțin 35 de ani.

În dezbaterile Adunării Constituante s-a propus ca aceia care vor candida pentru Adunarea Deputaților sau Senat să aibă numai cetățenia română și să fi domiciliat în România timp de 5 ani înainte de ziua alegerilor. Pentru funcția de Președinte al României, candidații, pe lângă vârsta de cel puțin 35 de ani, trebuia să aibă numai cetățenia română și domiciliul în România în ultimii 5 ani. Asemenea amendamente nu au fost reținute de Adunarea Constituantă³⁶. Este interesant că în practica unor state central și est-europene a fost reținută în Constituție o asemenea cerință cu privire la domiciliu. În Rusia, de exemplu, candidatul la funcția prezidențială trebuie să fi împlinit 35 de ani și să aibă reședința permanentă în Federația Rusă de cel puțin 10 ani (art. 81-1, Constituția Rusiei). În Bulgaria, poate fi ales Președinte orice cetățean bulgar prin naștere, care are 40 de ani împliniți și a trăit în țară în cursul ultimilor 5 ani (art. 93.2 din Constituția Bulgariei). Mai nuanțat este privită problema în Macedonia: candidatul la funcția prezidențială trebuie să fi împlinit vârsta de cel puțin 40 de ani și să aibă, în ultimii 15 ani, reședința în Macedonia cel puțin 10 ani (art. 80, Constituția Macedoniei). Constituția Republicii Moldova conține următoarea prevedere: “Pentru funcția de Președinte al Republicii Moldova pot candida cetățenii Republicii Moldova care au împlinit vârsta de 35 de ani, au locuit sau locuiesc pe teritoriul ei nu mai puțin

³⁶ Pentru detalii, vezi, Victor Duculescu ș.a., *op.cit.*, p. 130-131.

de 10 ani și posedă limba de stat“ (art. 78.2 Constituție). În Polonia, condiția domiciliului în ultimii 5 ani pe teritoriul polonez este cerută doar pentru senatori și deputați și nu pentru Președintele Republicii (art. 96, Constituția Poloniei).

În termenii “majoratului electiv“ (vârsta la care o persoană poate fi aleasă) considerăm că *excepția* o constituie Italia, 40 de ani pentru senatori, 25 de ani pentru deputați și 50 de ani pentru Președintele Republicii, iar *regula* este 25-35 de ani pentru senatori și Președinte și 21-23 de ani pentru deputați.

b) *Dreptul de a ocupa funcții și demnități publice, civile și militare.*

Textul constituțional (art. 16.3), așa cum a fost el revizuit, conferă posibilitatea celor care dețin o altă cetățenie, pe lângă cea română, însă au domiciliul în România să ocupe astfel de funcții: aceste “funcții și demnități” pot fi ocupate de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară.

Din interpretarea textului constituțional rezultă implicit că funcțiile private (cele care nu implică exercitarea puterii de stat) vor putea fi ocupate și de cetățenii străini și apatrizi.

Condiția domiciliului pe teritoriul României este logică și constituie o garanție a fidelității față de statul român. Apreciem că nu se justifică interdicția persoanelor cu dublă cetățenie (cetățenia română și o altă cetățenie), care domiciliau pe teritoriul României, să nu poată candida la funcții și demnități publice în România. Mai mult decât atât, perspectiva integrării României în Uniunea Europeană modificarea Constituției permite cetățenilor Uniunii Europene să candideze la anumite funcții și demnități publice în România³⁷. Urmărind aceeași logică, prin revizuirea textului constituțional a fost introdus un nou articol care prevede că, în condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii români au dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European (art.38, Constituție).

c) *Dreptul cetățeanului român de a nu fi extrădat sau expulzat din România.*

În baza legăturii politice și juridice stabilite prin raportul de cetățenie, cetățeanul român nu poate fi extrădat și expulzat din România (art. 19.1.Constituție). Un asemenea principiu este larg răspândit în dreptul internațional, singura excepție notabilă constituind-o Anglia și S.U.A., care permit extrădarea propriilor cetățeni. Prin derogare de la prevederile al.1, cetățenii români pot fi extrădați în baza convențiilor internaționale la care România este parte, în condițiile legii și pe bază de reciprocitate (art.19.2.Constituție).

Extrădarea este un act politico-juridic între două state, care constă în predarea infractorului ori condamnatului statului unde s-a săvârșit infracțiunea sau s-a pronunțat condamnarea³⁸. Prin urmare, există două forme ale extrădării: extrădarea infractorului (în vederea judecării lui pe teritoriul statului unde a săvârșit infracțiunea) și extrădarea condamnatului (în vederea executării pedepsei pe teritoriul statului unde a fost condamnat).

Practica extrădării se întâlnește în cazul unor infracțiuni grave precum traficul de stupefiante, traficul de arme, piraterie, terorism, omor deosebit de grav etc.

În baza convențiilor internaționale³⁹, o persoană nu poate fi extrădată din România pentru rațiuni politice sau dacă în țara respectivă persoană în cauză ar putea fi condamnată la moarte ori ar exista riscul de a fi supusă torturii.

Din România pot fi extrădați și expulzați cetățenii străini și apatrizi, numai în baza unei convenții internaționale sau în condiții de reciprocitate.

Expulzarea, într-o definiție consacrată, “este instituția juridică în virtutea căreia autoritățile publice dintr-un stat pot să oblige o persoană (cetățean străin sau apatrid) să părăsească țara, punând astfel capăt, în mod silit, șederii acestei persoane pe teritoriul său”⁴⁰. Expulzarea, deși motivată de considerente predominant politice, nu poate fi arbitrară și trebuie să i se lase expulzatului dreptul de a alege statul pe teritoriul căruia urmează să fie expulzat.

³⁷ Comisia de Revizuire a Constituției a adoptat, în acest sens, un text ce a fost supus aprobării celor două Camere ale Parlamentului: “*În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii au dreptul de a alege și de a fi aleși pentru constituirea autorităților administrației publice locale și pentru Parlamentul European*”.

³⁸ Ioan Oancea, *Tratat de drept penal. Partea generală*. Ed. All, București, 1992, p. 68.

³⁹ *Convenția contra torturii și altor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante*, adoptată de ONU în 1948, ratificată de România.

⁴⁰ Ion Deleanu, *op.cit.*, p. 46.

Extrădarea și expulzarea se hotărăște de către justiție, garantul suprem al respectării drepturilor și libertăților cetățenești într-un stat de drept.

În strânsă corelație cu drepturile prevăzute la art.19 din Constituție, apare dreptul cetățeanului român de a locui pe teritoriul României și de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară⁴¹, de a emigra, precum și de a reveni în țară (art. 25, Constituție).

d) *Dreptul de a deține terenuri în proprietate*

Constituția României garantează în art. 44 dreptul de proprietate precum și creanțele asupra statului, ocrotind și garantând în mod egal proprietatea privată, indiferent de proprietar.

În urma procedurii de revizuire a Constituției României, noua formulare a art.44.2 prevede că: *“Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală”*. În consecință, cetățenii străini vor putea deține terenuri în proprietate în România în următoarele condiții⁴²:

- Cetățeanul unui stat membru, apatridul cu domiciliul într-un stat membru sau în România, precum și persoana juridică constituită în conformitate cu legislația unui stat membru pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în aceleași condiții cu cele prevăzute de lege pentru cetățenii români și pentru persoanele juridice române, dacă au rezidența în România. Cetățeanul unui stat membru nerezident în România, apatridul nerezident în România cu domiciliul într-un stat membru, precum și persoana juridică nerezidentă, constituită în conformitate cu legislația unui stat membru, pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor pentru reședințe secundare, respectiv sedii secundare, la împlinirea unui termen de 5 ani de la data aderării României la Uniunea Europeană. Cetățeanul unui stat membru, apatridul cu domiciliul într-un stat membru sau în România, precum și persoana juridică constituită în conformitate cu legislația unui stat membru pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole, pădurilor și terenurilor forestiere la împlinirea unui termen de 7 ani de la data aderării României la Uniunea Europeană.

- alți cetățeni străini, în afara acelor din Uniunea Europeană, pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor, în condițiile reglementate prin tratate internaționale, pe baza de reciprocitate.

- foștii cetățeni români vor putea dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor în România prin moștenire legală.

În legătură cu faptul că, în prezent, cetățenii străini și apatrizii care nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor, multiple discuții a provocat art. 30 din Legea nr.35/1991 privind regimul investițiilor străine în România, modificată în 1997: *“Societățile comerciale cu capital parțial sau integral străin, constituite ca persoane juridice române, pot dobândi oricând, pe durata existenței acestora, dreptul de proprietate și orice alte drepturi reale asupra terenurilor necesare pentru realizarea obiectului de activitate”*. S-a susținut că acest articol încalcă prevederile Constituției întrucât conferă acestor cetățeni străini dreptul de a deține terenuri în proprietate. În realitate, după cum s-a subliniat în doctrină⁴³, textul constituțional era respectat întrucât societatea comercială cu capital parțial sau integral străin are personalitate juridică română și se supune legilor statului român. De altfel, și Legea 105/1992 cu privire la raporturile de drept internațional privat susține un asemenea punct de vedere: *“Statutul organic al filialei este supus legii statului pe al cărui teritoriu și-a stabilit propriul sediu, independent de legea aplicabilă persoanei juridice care a înființat-o”*. În cele din urmă această situație a fost tranșată de prevederile Legii 312/2005, care în art. 7 prevede: „O societate comercială, persoana juridică rezidentă sau nerezidentă, poate dobândi orice drepturi reale asupra bunurilor imobile, în măsura necesară derulării activității sale, potrivit obiectului social, cu respectarea dispozițiilor legale privind dobândirea dreptului de proprietate

⁴¹ Tudor Drăganu, *op.cit.*, p. 107.

⁴² Lege nr. 312 din 10 noiembrie 2005, privind dobândirea dreptului de proprietate privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizii, precum și de către persoanele juridice străine, Monitorul Oficial nr. 1.008 din 14 noiembrie 2005

⁴³ Victor Duculescu, *op.cit.*, p. 148.

privată asupra terenurilor de către cetățenii străini și apatrizi, precum și de către persoanele juridice străine."

2. **Obligații specifice condiției de cetățean român.**

1. Obligația de a respecta Constituția și legile țării
2. Obligația de fidelitate față de țară
3. Obligația de a presta serviciul militar, în condițiile legii
4. Obligația de a contribui cu impozite și taxe la cheltuielile publice
5. Obligația de a exercita cu bună credință drepturile și libertățile cetățenești conferite de Constituție și alte legi.

TERITORIUL

Teritoriul constituie acea parte a globului pământesc asupra căreia un stat își exercită suveranitatea sa, în mod exclusiv și deplin⁴⁴. Dacă pot exista teritorii fără stat (Antartica, pentru rațiuni științifice, spațiul extra-atmosferic și corpurile celeste care, în virtutea tratatelor internaționale, nu pot face obiectul aproprierii de către state), totuși, un stat nu poate exista fără un teritoriu determinat⁴⁵. Teritoriile pot prezenta diverse particularități⁴⁶ care au repercusiuni directe sau indirecte asupra structurii statale.

Teritoriul de stat este format din:

- teritoriul terestru (solul și subsolul);
- teritoriul acvatic (apele interioare, marea teritorială, zona economică exclusivă și platoul continental);
- spațiul aerian.

Apele interioare – sunt formate din râuri, lacuri, canale și apele porturilor.

Marea teritorială – este acea parte din apele mării sau oceanului, de-a lungul țărmului unui stat, cuprinsă între linia de bază și linia exterioară a ei și care se află sub suveranitatea statului riveran⁴⁷.

– linia de bază corespunde fie cu linia țărmului sau a celui mai mare reflux, fie cu o linie de baza dreaptă în cazul în care țărmul statului este neregulat (ex. țărmul norvegian).

Convenția asupra dreptului mării din 1982 prevede că fiecare stat își stabilește întinderea mării sale teritoriale, întindere care nu poate depăși 12 mile marine (22.224 m)⁴⁸.

În dreptul internațional contemporan se consideră că zona economică exclusivă și platoul continental constituie o prelungire a statului riveran.

- **zona economică exclusivă:** este zona situată dincolo de marea teritorială, pe o întindere de cel mult 200 mile marine, calculate de la linia de bază a mării teritoriale. Drepturile și jurisdicția statului riveran, precum și drepturile și libertățile statelor sunt reglementate de Convenția asupra dreptului mării din 1982.

- **platoul continental:** este solul și subsolul marin, aflat dincolo de linia exterioară a mării teritoriale, până la o adâncime de 200 metri sau dincolo de această limită, până la punctul unde adâncimea apelor de deasupra permite exploatarea resurselor naturale ale acestor regiuni. Drepturile statului riveran asupra platoului sau continental sunt reglementate de Convenția de la Geneva din 1958. Convenția nu recunoaște o suveranitate deplină statelor riverane, ci doar anumite drepturi suverane asupra platoului continental, în vederea exploatării resurselor naturale.

⁴⁴ L. Takacs, Marțian N., *Dicționar de drept internațional public*, Ed. Științifică, București, p. 129.

⁴⁵ Dominique Turpin, *Droit constitutionnel*, PUF, Paris, 1992, p. 29. Potrivit unui punct de vedere contrar, susținut de L. Duguit, statul poate lua naștere și în absența teritoriului. Statul se definește prin diferențierea dintre guvernanți și guvernați, diferențiere care poate interveni și în sânul unui trib nomad. Prin urmare, în concepția lui Duguit, teritoriul este neesențial pentru stat.

⁴⁶ Teritoriile statale pot fi fracționate (cazul S.U.A., cu Alaska și insulele Hawaii), enclavate, în totalitate, într-un teritoriu străin (San-Marino, Lesotho, Vatican) sau în parte (enclava italiană Campiona din Elveția sau enclava armeană Nagodno Karabach din Azerbaidjan). Sub aspectul dimensiunii teritoriului, statele prezintă o varietate extremă: de la 2,5 km² (Monaco), 0,44 km² (Vatican) la 22.402.200 km² (fosta Uniune Sovietică).

⁴⁷ Marțian Niciu, *Drept internațional public*, Ed. "Chemarea" Iași, 1992, p. 39.

⁴⁸ Întinderea mării teritoriale a fost mult timp fixată la 3 mile marine, regulă numită și „cât poți trage cu tunul”.

Constituția României din 1991 prevede că marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice exclusive și ale platoului continental fac obiectul exclusiv al proprietății publice (art. 135 alin.4 din Constituție).

Spațiul aerian: reprezintă coloana de aer de deasupra teritoriului terestru și a celui acvatic până la limita inferioară a spațiului cosmic.

Delimitarea teritoriului se face prin frontiere.

Frontierele sunt linii reale sau imaginare trasate între diferite puncte ale globului pământesc pentru a delimita teritoriul unui stat.

Frontierele unui stat pot fi:

- naturale (orografice), adică stabilite prin intermediul formelor de relief;
- artificiale, adică stabilite pe baza unor meridiane sau paralele (ex. frontiera dintre cele două state coreene este paralela 38 latitudine nordică).

Constituția României din 1991, în art.3 alin.1, a consacrat caracterul inalienabil al teritoriului României, interzicând astfel orice formă de înstrăinare a acestuia.

Teritoriul României este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii.

PUTEREA DE STAT

Simpla coexistență a unei populații pe un teritoriu determinat nu dă naștere unui stat. Pe lângă componenta umană (populația) și materială (teritoriul), un stat are nevoie și de componenta formală, adică de puterea de stat.

Puterea de stat desemnează existența unei autorități publice care exercită puterea asupra unei populații aflate pe un teritoriu determinat. Uneori, puterea de stat a fost desemnată prin termenul de suveranitate⁴⁹. O asemenea utilizare a noțiunii de suveranitate poate conduce la o confuzie regretabilă, având în vedere faptul că multe constituții și documente internaționale nu echivalează aceste noțiuni, ci consideră suveranitatea un atribut al „poporului” sau al „națiunii”⁵⁰. Alți autori au desemnat prin termenul „suveranitate” totalitatea prerogativelor care formează puterea statului⁵¹. În acest sens, suveranitatea se confundă cu puterea de comandă a statului pe care el o exercită prin organele sale asupra indivizilor și grupărilor umane de pe teritoriul său.

Într-o altă accepțiune, suveranitatea se prezintă sub două forme: supremă pe plan intern și independentă pe plan extern. Dimensiunea supremă a suveranității semnifică faptul că pe plan intern statul este lipsit de orice subordonare față de orice altă putere, statul dispunând, potrivit expresiei lui Jellinek, de „*competența propriei competențe*”. Dimensiunea externă a suveranității semnifică dreptul fiecărui stat, în limitele și cadrele dreptului internațional, de a decide în problemele interne și externe fără nici un fel de constrângere din partea altei autorități statale sau suprastatale. Suveranitatea este apanajul statului, spre deosebire de organizațiile internaționale (Uniunea Europeană, ONU) care nu pot beneficia decât de transferul de competențe⁵².

Concepția tradițională a suveranității absolute a suferit și suferă serioase limitări în perioada contemporană, limitări determinate fie de dreptul comunitar, fie de *dreptul de ingerință umanitară* în strânsă legătură cu problematica protecției drepturilor și libertăților cetățenești⁵³.

Indiferent de accepțiunile atribuite suveranității, ea nu este însăși autoritatea politică, ci unul dintre atributele acesteia sau ale puterii de stat⁵⁴.

Puterea de stat are următoarele trăsături⁵⁵:

⁴⁹ C.C. Rarincescu, *Curs de drept constituțional*, București, 1940, p. 487, J. Laferriere, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1947, p. 358-359.

⁵⁰ Tudor Drăganu, *op.cit.*, p. 204.

⁵¹ M. de la Bigne de Villeneuve, citat de Tudor Drăganu, în *op.cit.*, p. 204.

⁵² J. Gicquel, *op.cit.*, p. 57.

⁵³ Pentru detalii, vezi, Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 1991, p. 21-25.

⁵⁴ Ion Deleanu, *op.cit.*, p. 180.

- reprezintă forma oficială a puterii politice
- este o putere suverană
- deține monopolul legitim al utilizării forței pe un teritoriu determinat
- este o putere subordonată dreptului.

TEORIA SEPARAȚIEI PUTERILOR ÎN STAT

Intuit de către Aristotel, paternitatea principiului separației puterilor în stat aparține, dincolo de Canalul Mânecii, lui John Locke, iar dincoace lui Montesquieu. Pornind de aici, separația puterilor a dominat istoria politică americană, începând cu 1776, cea franceză, începând cu 1789 și, în general, istoria politică a tuturor regimurilor democratice. Originile acestui principiu sunt seculare, dar necesitatea lui este mereu actuală.

Actualitatea celebrei formule a lui Montesquieu constituie dovada supremă a perenității separației puterilor în stat: *“Oricine deține puterea, are tendința de a abuza de ea și va merge până acolo unde întâlnește limite. Însăși virtutea are nevoie de îngrădiri. Pentru a împiedica abuzul puterii, trebuie ca, prin rânduiala statornicită, puterea să oprească puterea”*.

Analizând atributele statului, filozoful francez distinge trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească – puteri care se prezintă ca trei forțe egale, încredințate câte unei categorii de organe, fiecare având rolul unei supape de siguranță pentru celelalte două în vederea prevenirii arbitrariului și a concentrării puterilor.

Filozoful francez ajunge la justificarea separației puterilor în baza a cel puțin trei considerente:

- a) oricine deține puterea este tentat să abuzeze de ea și merge până acolo unde găsește limite și de aceea puterea trebuie să oprească puterea ;
- b) numai separația puterilor poate asigura respectul și aplicarea legii;
- c) numai o putere judecătorească (distinctă de cea legislativă și cea executivă) separată și independentă, poate veghea la buna funcționare a sistemului politic, constituind coloana vertebrală a acestuia.

Deși numele doctrinei separației puterilor în stat este legat de Montesquieu, așa cum am demonstrat, acesta nu reprezintă “punctul terminus” al teoriei separației puterilor în stat. În concepția noastră, doctrina separației puterilor în stat este desăvârșită doar după includerea contribuției “părinților fondatori” ai constituției americane.

În sinteză, aplicarea principiului separației puterilor în stat presupune:

- **colaborarea funcțională a puterilor, ceea ce implică:**
 - a. separarea riguroasă în privința puterii judecătorești care trebuie întotdeauna să fie independentă de celelalte două;
 - b. colaborarea – limitată – între puterea legislativă și cea executivă având în vedere obiectivele apropiate pe care le urmăresc.
- **separarea organică a puterilor** presupune că diversele puteri statale, chiar dacă sunt separate, ele nu sunt izolate unele de altele, ci dotate cu mijloace de acțiune și control reciproc. Cu alte cuvinte, puterile sunt privite în interdependența lor, fiecare dintre cele trei categorii de funcții ale statului au puterea de a decide și pe cea de a împiedica (a se limita, a se opri reciproc). Toate aceste “greutăți și contragreutăți”, “măsuri și contramăsuri” împiedică alunecarea spre confuzia puterilor și asigură echilibrul acestora în profitul aplicării corecte a legilor și a respectării libertăților individuale.

După apariția lui, principiul separației puterilor în stat a fost fie obiectul unei venerații quasi religioase, *“un adevărat credo al democrației liberale”* (P. Gaudemet), un *“mit fondator”*, fie obiectul unor critici devastatoare, *“iluzia istorică a unui model teoretic pur imaginar”* (Charles Eisenmann) sau o

⁵⁵ Doctrina franceză reține următoarele trăsături ale puterii de stat, trăsături prin care se deosebește de alte puteri care se manifestă în societate: o putere centralizată, extrapatrimonială, civilă și temporală.

“teorie teologică bazată pe o trinitate politică, simplă reproducere a trinității divine” (Leon Duguit). S-a mai spus că *smogul londonez* l-a împiedicat pe Montesquieu, în timpul sejurului său în Anglia, să observe fațeta reală a regimului britanic, fundamental diferită de cea idealizată de el în “Spiritul legilor”. Mai mult decât atât, L. Althusser aprecia că separația puterilor a avut mai mult un obiectiv conservator decât progresist, asigurând perenitatea unei “clase decadente”, adică a nobilimii.

În concepția noastră principiul separației puterilor în stat nu trebuie să fie sanctificat, dar nici demonizat. Simplu, principiul separației puterilor în stat trebuie judecat și apreciat după locul lui în istoria politică a regimurilor democratice. Analiza criticilor principiului separației puterilor în stat ne oferă o imagine fidelă cu privire la statutul separației puterilor în stat.

1. Separația puterilor în stat a fost criticată pentru motivul că încalcă principiul unicității puterii de stat, din moment ce susține faptul că în fiecare stat există trei puteri. În realitate, spun adversarii separației puterilor, “... nu există decât o singură și unică putere. Unică prin originea sa, unică prin esența sa. Scopul statului este unic, activitatea sa îndreptată spre acest scop este una, puterea sa este una indiferent de varietatea posibilă a formelor pe care le incumbă. Constituirea unei puteri statale suverane prin juxtapunerea a trei puteri distincte, teoretic egale, independente și suverane și având fiecare obiectul ei propriu, apare nu numai ca fiind contrară tuturor exigențelor unei concepții realiste, dar pur și simplu imposibilă”⁵⁶. În aparență, critica pare a fi justificată. În realitate, critica este profund neîntemeiată. Principiul unicității puterii de stat nu a fost negat de Montesquieu. În fapt, ceea ce se divizează nu este puterea de stat – unică prin excelență – ci exercițiul acesteia. Ideea lui Montesquieu este foarte clară: într-o țară nu există mai multe “puteri” de stat, în sensul în care doctrina constituțională definește astăzi acest concept, ci mai multe categorii de funcții, de atribuții, de competențe ale acesteia care, în mod evident, sunt repartizate unor categorii distincte de organe⁵⁷. Această interpretare rezultă direct din textul lui Montesquieu: el folosește expresia de “*pouvoir*” pentru puterea de stat, unică prin excelență, și expresia de “*puissance*” pentru a desemna funcțiile exercitate de diferite organe ale puterii de stat. Așadar separația puterilor în stat nu conține o “*contradictio in terminis*”⁵⁸, ci doar o “*contradicție*” în gândirea acelor care îl interpretează pe Montesquieu. Teza unicității puterii de stat, considerată de gândirea marxistă a fi “călcâiul lui Ahile” al doctrinei separației puterilor în stat⁵⁹, nu afectează separația puterilor în stat, doar negarea separației puterilor în stat, din perspectiva marxistă a unicității puterii de stat, conduce la concentrarea puterii și la distrugerea democrației. În concepția marxistă, doctrina separației puterilor în stat nu-și găsește aplicabilitatea în statul socialist întrucât întreaga putere politică era deținută de clasa muncitoare în alianță cu țărănimea. Separația puterilor, în aceeași optică, nu era decât o expresie a luptei burgheziei împotriva despotismului monarhic și, prin urmare, ea nu se mai justifică în societatea socialistă. În practica însă, respingerea doctrinei separației puterilor în stat nu a urmărit altceva decât să ofere suportul ideologic al instaurării dominației totalitare exercitate de către partidul unic, partidul comunist. În justificarea unicității puterii, sistemul comunist a instituit – formal – o concentrare a puterii în organul suprem reprezentativ al poporului – adunarea reprezentativă. Este cunoscută în România “democrația numerelor mari” practică de regimul comunist: se aprecia că o decizie este cu atât mai democratică cu cât mai mulți cetățeni participau la adoptarea acesteia. Sunt cunoscute, sub acest aspect, celebrele congrese al țărănimii la care participau peste 11.000 de țărani. În realitate, atât adunarea reprezentativă (Parlamentul) cât și celelalte “instanțe democratice” nu erau decât paravane pentru exercitarea dictaturii comuniste a partidului unic.

2. S-a spus că ideea separației puterilor în stat contravine principiului indivizibilității suveranității întrucât dacă există mai multe autorități politice exclusive trebuie admis că există și mai multe state⁶⁰. Principiul indivizibilității suveranității nu este incompatibil cu existența unui nivel de organe specializate

⁵⁶ Marcel de la Bigne de Villeneuve, *La fin du principe de separation des pouvoirs*, Siney, Paris, 1934, p. 37.

⁵⁷ Geneveva Vrabie, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Ștefan Procopiu, Iași, 1999, p. 151; Tudor Drăganu, *op.cit.*, p. 257; Ioan Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Actami, București, 1997, p. 269; Georges Burdeau, *Droit constitutionnel*, LGDJ, Paris, 1997, p. 334.

⁵⁸ Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p. 153.

⁵⁹ Geneveva Vrabie, *op.cit.*, p. 150.

⁶⁰ Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p. 153.

(executive, legislative și judecătorești) care exercită funcțiile statului pe baza principiilor democrației reprezentative.

3. S-a susținut că este absurd să se spună că “funcția legislativă” se află în echilibru cu “funcția executivă” întrucât *a executa legea* nu este egal cu *a face legea*, de unde rezultă o subordonare a puterii executive față de puterea legislativă⁶¹. O asemenea critică formulată separației puterilor se lasă cantonată în subterfugii lingvistice și nu ține cont de substanța principiului separației puterilor în stat: “masuri și contra-măsuri”, ”pârghii și contra-greutăți” între puterile statului (celebra formulă americană “checks and balances”). Principiul separației puterilor nu presupune subordonarea puterilor, ci, dimpotrivă, controlul lor reciproc. Numai așa se poate explica de ce, în regimul parlamentar și semi-prezidențial, președintele poate dizolva parlamentul, iar acesta din urmă poate demite guvernul prin intermediul unei moțiuni de cenzură. La fel, în regimul prezidențial, definit prin separația rigidă a puterilor, președintele poate exercita un drept de veto, iar parlamentul poate demite președintele prin intermediul procedurii impeachment-ului.

Mai mult decât atât, pentru a demonstra inconsistența acestei critici, subliniem faptul că, în epoca contemporană, avem de-a face cu o extindere a puterii executive în contextul creșterii complexității sarcinilor guvernământului modern. Așadar, separația puterilor în stat nu presupune o subordonare a puterilor în stat, ci un echilibru permanent și dinamic fără o “rețetă prestabilită”.

4. S-a subliniat faptul că Montesquieu a pornit de la un trinom – puterea legiuitoare, puterea executivă și puterea judecătorească –, dar a sfârșit, surprinzător și regretabil, cu un binom, căci, în concepția sa, judecătorul n-a prețuit prea mult⁶². Nici această critică nu este îndreptățită. Este adevărat faptul că Montesquieu folosește, cu privire la puterea judecătorească, expresia că aceasta este “*invisible et nulle*”, dar ea a fost interpretată în afără de context. Montesquieu nu ignoră locul și rolul puterii judecătorești, ci doar subliniază necesitatea ideea independenței și imparțialității acesteia. Pentru o deplină înțelegere a intenției lui Montesquieu redăm formularea acestuia din “Spiritul legilor”: “*In felul acesta, puterea judecătorească, atât de temută de către oameni, nefiind legată nici de o anumită categorie socială, nici de o anumită profesiune, devine, ca să spunem așa, invizibilă și nulă. Oamenii nu mai au neconținut pe judecători înaintea ochilor și se tem de magistratură, nu de magistrați*”. Nu trebuie uitat nici faptul că Montesquieu nu reprezintă punctul terminus al separației puterilor în stat. A revenit doctrinei americane rolul de a accentua importanța ramurii juridice în procesul echilibrării puterilor.

Această critică a stat și la baza conturării tezei existenței doar a două puteri în stat întrucât s-a negat caracterul de putere autorității judecătorești (Ducrocq, Berthelemy, A. Teodorescu)⁶³. Teza celor două puteri a rămas la “muzeul antichităților dreptului constituțional”, fiind contrazisă flagrant de realitățile empirice constituționale contemporane.

5. Separația puterilor, într-o altă critică, este atacată pentru motivul că, fiind axată pe ideea opoziției permanente dintre puteri, are ca efect paralizarea activității statului. În continuarea acestei critici, s-a subliniat faptul că separația puterilor în stat presupune funcționarea și izolarea absolută a puterilor. Într-un asemenea regim ar trebui să existe trei puteri: executivul (regele, miniștri săi), legislativul (camera de jos și camera de sus) și judiciarul (corpul magistraților). Fiecare putere ar acoperi foarte exact doar o sferă proprie, fără nici o interferență. Fiecare putere în fiecare sferă ar fi asigurată de către un organ riguros distinct de celelalte, iar între puteri nu ar exista nici un fel de mecanism de colaborare și control reciproc. O simplă lectură a textului din “Spiritul legilor” ne demonstrează faptul că un asemenea model teoretic, pur imaginar, nu există la Montesquieu. “*Aceste trei puteri*, spune Montesquieu, *ar trebui să ajungă la un punct mort, adică la inacțiune. Dar întrucât, datorită mersului necesar al lucrurilor, ele sunt silite să funcționeze, vor fi nevoite să funcționeze de comun acord*”. Așadar, nu este greu de observat că la Montesquieu nu era vorba de separație absolută, ci de combinare și legătură a puterilor. Chiar Montesquieu vorbește în scrierile sale de un “proiect de lege miraculos” care “a fost promulgat împotriva voinței comunelor, lorzilor și regelui”. La obiecția clasică a absolutiștilor potrivit căreia acela ce decide în ultimă instanță, deține în mod necesar suveranitatea absolută, Montesquieu răspunde: trebuie într-adevăr

⁶¹ *Idem*.

⁶² I. Deleanu, *op.cit.*, p. 63.

⁶³ Pentru detalii, vezi, G. Vrabie, *op.cit.*, p. 156.

ca deciziile să fie luate, dar asta nu înseamnă că deciziile trebuie luate de o putere. O decizie poate fi luată de două puteri care s-au pus de acord; și ele se vor pune de acord – volens nolens – tocmai pentru că o decizie trebuie luată. Adevăratul suveran al unui asemenea regim nu este nici legislativul, nici executivul, ci necesitatea: majoritatea deciziilor luate nu vor fi fost dorite ca atare de nici una din cele două puteri⁶⁴.

În practica politică și constituțională, separația absolută a puterilor a fost instituită prin Constituția franceză din 1791 și s-a dovedit a fi un “monstru politic și constituțional neviabil”.

6. S-a obiectat separației puterilor faptul că a fost elaborată la vremea când nu existau partide politice și, prin urmare, apariția partidelor politice determină ca astăzi separarea sau echilibrul să nu se realizeze între Executiv și Legislativ, ci între *majoritate*, formată dintr-un partid sau partide învingătoare în alegeri, și *opozitie*, care așteaptă alternanța la putere. După cum am demonstrat în această lucrare, apariția partidelor politice și a cuplului majoritate – opoziție nu a înlăturat principiul separației puterilor în stat, ci dimpotrivă, i-a demonstrat forța și capacitatea sa de adaptare.

În cazul în care Executivul și majoritatea parlamentară aparțin aceluiași partid, conjugată și cu o disciplină partidică riguroasă, bipartidismul consensual și consociațional are efectul unei atenuări a separației puterilor. Executivul și majoritatea parlamentară constituie *două mâini* ale aceluiași organism – partidul. Lipsa disciplinei riguroase de partid întărește separația puterilor.

Dacă Executivul și majoritatea parlamentară sunt deținute de partide diferite, fapt conjugat cu lipsa unei discipline partidice riguroase, bipartidismul consensual și consociațional întărește separația puterilor. Bipartidismul conflictual determină o agravare a tensiunii politice conducând la demolarea regimului democratic, deci și a separației puterilor. Exemplul Austriei între 1918-1934 ne conduce la o asemenea concluzie. Antagonismul între Partidul Socialist și alte partide a fost așa de intens la mijlocul anului ‘30 încât a condus la un scurt război civil. Conflictul a avut drept urmare supresia Partidului Socialist, colapsul regimului democratic și crearea unui sistem autoritar unipartidic.

În cazul majorității covârșitoare a sistemelor multipartidiste, separația puterilor și sistemul partidist se influențează și nuanțează reciproc atât în direcția unei atenuări cât și a unei întăriri a separației puterilor. Mai mult, putem considera că sistemele partidiste sunt produsul *ulterior* al configurației mecanismului separației puterilor în sistemul parlamentar și, în special, prezidențial.

Având în vedere o asemenea intercondiționare, putem afirma că adevărata separație a puterilor în stat este întotdeauna produsul combinației prevederilor constituționale cu sistemul partidic concret. Fundamental rămâne faptul că partidele politice – “liantele democrației” – influențând separația puterilor, nu o exclud ci, dimpotrivă, o presupun.

7. Principiul separației puterilor în stat a fost considerat desuet întrucât nici o Constituție recentă nu-l consacră (dezbaterele din Adunarea Constituantă a României). “Consistența” acestei critici poate fi demonstrată de realitățile constituționale contemporane. Să exemplificăm prin intermediul câtorva constituții la care am avut traduceri oficiale:

Constituția Germaniei din 23 mai 1949

Constituția Germaniei, la fel ca alte constituții democratice, face referiri exprese și implicite la principiul separației puterilor în stat. Cele trei puteri ale statului precum și mecanismele de colaborare dintre ele sunt reglementate precis în Constituție.

Sub aspect terminologic, după ce în *Preambulul* Constituției se face referire la “*puterea constituțională a poporului german care adoptă prezenta Lege fundamentală*”, în art. 20 alin. 2 se menționează că “*Suveranitatea emană de la popor. Ea se exercită de către popor, prin intermediul alegerilor și a plebiscitului și de către organele special investite ale puterilor legislative, executive și judiciare*” iar în alin. următor de la art. 20 se arată că “*puterea legislativă este supusă ordinii constituționale, iar puterile executive și judiciare sunt supuse legii și dreptului*”. Mai mult decât atât, cap. IX din Constituție este denumit “*Puterea judiciară*”, iar art. 92 menționează faptul că “*Puterea judiciară*

⁶⁴ Pierre Manent, *Istoria intelectuală a liberalismului*, Ed. Humanitas, București, p. 94.

este încredințată judecătorilor; ea este exercitată de către Tribunalul constituțional federal, de către tribunalele federale prevăzute de Lege fundamentală și de către tribunalele Landurilor “.

Constituția Greciei din 9 iunie 1975

Constituția Greciei își exprimă atașamentul față de principiul și doctrina separației puterilor în stat încă din primul său articol:

Articolul 1

- 1 Grecia este o republică parlamentară.*
- 2 Suveranitatea populară constituie fundamentul regimului politic.*
- 3 Toate puterile emană de la popor, existând pentru popor și națiune și sunt exercitate așa cum este prevăzut în Constituție.*

Alte articole fac și ele referire expresă la separația puterilor în stat prin utilizarea expresiei “funcție” sau “putere”.

Articolul 26, referindu-se la structura de stat, utilizează expresia “funcție” în locul celei de “putere”:

Articolul 26

- 1 Funcția legislativă este exercitată de către Camera Deputaților și de către Președintele Republicii.*
- 2 Funcția executivă este exercitată de către Președintele Republicii și de către Guvern.*
- 3 Funcția jurisdicțională este exercitată de către Tribunale ale căror decizii sunt executate în numele poporului elen.*

De menționat faptul că art. 26, referindu-se la structura de stat, este subsumat capitolului intitulat “Organizarea și funcțiile statului”.

Dacă atunci când a abordat instituția prezidențială sau legislativă constituantul grec nu a folosit expresia “putere executivă” sau “putere legislativă”, totuși, atunci când a abordat problema justiției a folosit expresia “putere judiciară” (secțiunea E din Constituția Greciei).

Constituția Portugaliei din 2 aprilie 1976

Constituția portugheză, remarcată și prin dimensiunea ei cantitativă (aproape 300 de articole), se încadrează în rândul constituțiilor care fac referiri la principiul separației puterilor în stat.

Fără a folosi *expressis verbis* sintagma “separația puterilor în stat”, constituția portugheză utilizează frecvent expresia “putere” sau “funcție” cu referire directă la separația puterilor în stat.

- “Organizarea puterii politice “ (Titlul Părții a treia din Constituție)
- “Puterea politică aparține poporului. Ea este exercitată în conformitate cu textul constituțional“ (art. 111)
- Art 205: Funcția jurisdicțională – “Tribunalele sunt organele suveranității competente să administreze justiția în numele poporului”

Mai mult decât atât, articolul 114 din Constituție este denumit “Separație și interdependență” și sintetizează, de fapt, chintesenta principiului separației puterilor în stat: “Organele suveranității trebuie să urmărească principiile separației și interdependenței stabilite în Constituție”.

Constituția Spaniei din 27 decembrie 1978

Constituția Spaniei se caracterizează printr-o varietate terminologică, atât în ceea ce privește reglementările cu caracter de principiu, cât și cele privitoare la drepturile fundamentale ori la autoritățile publice.

Varietatea terminologică, în privința separației puterilor în stat, se focalizează în jurul conceptului de “putere de stat” sau “puteri publice”. După ce în art.1 alin.2 este utilizat conceptul de “putere de stat” (“Suveranitatea națională rezidă în poporul spaniol; toate puterile de stat emană de la el”), în majoritatea celorlalte articole întâlnim conceptul de “puteri publice”: “Cetățenii și puterile publice sunt supuse Constituției și altor reguli ale sistemului juridic”, art.9 alin.1; “Puterile publice asigură protecția socială, economică și juridică a familiei”, art. 39 alin. 1, etc.

Constituția spaniolă, deși nu folosește expresia de “putere executivă” (în art. 97 atunci când se face referire la rolul Guvernului se menționează că “El (Guvernul, n.n.) exercită funcția executivă și puterea

reglementară conform Constituției și legilor“) totuși, utilizează sintagmele de “putere legislativă“ și “putere judiciară“ .

Constituția Bulgariei din 12 iulie 1991

Constituția bulgară, prima din centrul și estul Europei după 1989, prezintă toate trăsăturile unei constituții moderne. Îndepărtându-se de la vechile tipare specifice regimului comunist, actuala constituție bulgară consacră expres principiul separației puterilor în stat.

După ce în art. 1 se arată că Bulgaria este o republică cu regim parlamentar, în art. 8 se precizează că *“Puterea în stat este împărțită în puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească“*. Cu privire la sorginea puterii, Constituția precizează că *“întreaga putere a statului emană de la popor“*, iar acesta o exercită *“în mod direct și prin intermediul organelor prevăzute prin prezenta Constituție“*.

Adunarea Națională, așa cum se arată în art. 62, exercită puterea legislativă și asigură controlul parlamentar.

Capitolele IV și V din Constituție sunt consacrate puterii executive și se intitulează “Președintele Republicii“ și “Consiliul de Miniștri“.

Puterea judecătorească (de altfel, titlul Capitolului VI), potrivit art. 117, protejează drepturile și interesele legitime ale cetățenilor, persoanelor morale și statului. Puterea judecătorească este independentă. În exercitarea funcției, judecătorii, jurații, procurorii și agenții de instrucție nu se supun decât legii.

Constituția bulgară, după modelul european al controlului de constituționalitate, reglementează regimul Curții Constituționale, instituție care, formal, nu face parte din rândul nici unei puteri clasice.

Constituția Republicii Cehia din 16 decembrie 1992

Constituția cehă realizează, după constituția americană, cea mai clară și explicită consacrare a principiului separației puterilor în stat. Textele constituționale sunt convingătoare în acest sens.

“Poporul este sursa întregii puteri a statului; el o exercită prin intermediul autorităților puterii executive, legislative și judecătorești“ (art. 2 alin.1).

Diviziunea tripartită a puterilor se regăsește explicit în titlurile capitolelor II, III și IV din Constituție, după cum urmează:

Capitolul II – Puterea legislativă

Art. 15: 1. Puterea legislativă în Republica Cehă aparține Parlamentului.

2 Parlamentul este alcătuit din două Camere, Camera Deputaților și Senatul.

Capitolul III – Puterea executivă

Puterea executivă, potrivit Constituției, este formată din Președintele Republicii și Guvern. Interesantă este prevederea potrivit căreia *“Guvernul este autoritatea supremă a puterii executive”* (art.67), prevedere care dorește să sublinieze preeminența Guvernului în raport cu Președintele în cadrul puterii executive.

Capitolul IV – Puterea judecătorească

Art. 81: Puterea judecătorească este exercitată în numele Republicii de către tribunale independente.

Spre deosebire de majoritatea constituțiilor central și est europene, Curtea Constituțională, în sistemul constituțional ceh, este integrată puterii judecătorești, după modelul german.

Subliniind atașamentul la valorile protejate de doctrina separației puterilor în stat, art 4 din Constituție precizează că *“drepturile și libertățile fundamentale se află sub protecția puterii judecătorești“*.

Constituția Slovaciei din 3 septembrie 1992

Constituția slovacă nu conține un articol special care să consacre expres separația puterilor în stat (precum art. 2 alin 1 din Constituția Cehiei), dar titlurile Părților V (“Puterea executivă”), VI (“Puterea legislativă”) și VII (“Puterea judecătorească”) din Constituție reflectă explicit principiul separației puterilor în stat.

Este de remarcat și în această constituție (precum în constituția cehă) faptul că, în cadrul puterii executive, *“Guvernul este autoritatea supremă a puterii executive”* (art.108), iar Curtea Constituțională este parte integrantă a puterii judecătorești.

Constituția Lituaniei din 25 octombrie 1992

Fără a avea o referire atât de explicită la principiul separației puterilor în stat precum constituția cehă sau slovacă, actuala constituție lituaniană preia, atât terminologic cât și substanțial, separația puterilor în stat.

După ce în art. 2 și 3 din Constituție se arată ca suveranitatea aparține poporului și o exercită direct sau prin reprezentanți aleși, în art. 5 se face referire la triada clasică a separației puterilor:

“În Lituania, puterea de stat este exercitată de către Seim, Președintele Republicii și Guvern, și de către Justiție. Atribuțiile puterilor sunt cele stabilite de Constituție. Instituțiile puterii sunt în slujba poporului”.

Curtea Constituțională este reglementată distinct, în afara puterii judecătorești.

Constituția Croației din 22 decembrie 1990

Constituția croată precizează expres în art. 4 că *“în Republica Croația guvernământul are la bază principiul separației puterilor în legislativă, executivă și judecătorească”*. Capitolul IV din Constituție, intitulat *“Organizarea guvernământului”*, reglementează distinct triada separației puterilor în stat: legislativ, executiv și judecătoresc. Puterea legislativă, potrivit art. 70, este exercitată de către parlamentul croat (*Sabor*) compus din două camere, puterea executivă este exercitată de către Guvern (art.107), iar puterea judecătorească este exercitată de curțile judecătorești. Curtea Constituțională se constituie într-o autoritate distinctă față de puterea judecătorească.

Constituția Macedoniei din 17 noiembrie 1991

Constituția Macedoniei concepe principiul separației puterilor în stat ca o valoare fundamentală a ordinii constituționale din Republica Macedonia, alături de alte valori precum pluralismul politic, statul de drept sau alegeri libere și democratice (art. 8 din Constituție).

Capitolul III din Constituție – *“Organizarea autorității de stat”* – reglementează distinct puterile clasice ale statului: legislativă, executivă și judecătorească. Curtea Constituțională nu face parte, formal, din cadrul puterii judecătorești.

Constituția Sloveniei din 23 decembrie 1991

Constituția Sloveniei consacră expres principiul separației puterilor în stat:

“În Slovenia, puterea supremă aparține poporului. Cetățenii exercită puterea în mod direct prin alegeri și în concordanță cu principiul separației puterilor în executivă, legislativă și judecătorească” (art.3 alin.2 din Constituție).

Puterea legislativă aparține Adunării Naționale, formată din 90 de deputați, puterea executivă aparține Președintelui Republicii și Guvernului, iar puterea judecătorească este exercitată de sistemul instanțelor judecătorești. Curtea Constituțională este o autoritate independentă formată din 9 judecători aleși de Adunarea Națională la propunerea Președintelui Republicii.

În orice caz, după cum arată un celebru constituționalist român, pentru cei care pun la îndoială valoarea separației puterilor, trebuie să li se amintească că unui sceptic, care contesta că ar exista mișcare în lumea aceasta, Socrate i-a răspuns începând să se plimbe...

Admițând valoarea teoretică și practică a separației puterilor în stat, unii teoreticieni propun totuși, sub impulsul mutațiilor contemporane intervenite în evoluția separației puterilor, înlocuirea sintagmei de *“separație a puterilor”* cu o alta mai adecvată.

Cu toate că sintagma *“separația puterilor în stat”* prezintă o anumită acuratețe – afirmă Richard Neustadt⁶⁵ – în multe privințe ea se prezintă ca o descripție greșită. Sintagma *“instituții separate împărțind puterile”* (*“separate institutions sharing powers”*) prezintă mai multă acuratețe deoarece despre ceea ce discutăm cu adevărat este împărțirea nu separarea puterilor. Formula lui Neustadt – în fapt – limitează separația la instituții și asociază funcțiile cu divizarea (împărțirea) puterii. Sintagma lui Neustadt prezintă o largă răspândire în literatura de specialitate americană.

⁶⁵ R. Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership*, New York, 1976, p. 101.

În literatura română de specialitate, I. Deleanu vorbește despre “partajarea puterii de a reglementa între diferitele autorități statale”⁶⁶. Termenul de “autoritate publică” în loc de “putere statală” este des utilizat, mai ales, în literatura franceză de specialitate⁶⁷.

După părerea noastră, din perspectiva principiului separației puterilor în stat, important nu este sintagma folosită, (“separație a puterilor”, “partajarea puterilor”, “autoritate publică”), nici chiar numărul puterilor (Montesquieu spune doar că în orice stat există *cel puțin* (s.n.) trei puteri, prin urmare pot fi patru, cinci sau mai multe puteri), ci existența mijloacelor de echilibru și control reciproc între puterile statului. Problema nu este una de terminologie, ci de *esență*.

Dacă acceptăm vechea sintagmă de “separație a puterilor” trebuie să conștientizăm noua reorganizare a raporturilor dintre puterile statului în contextul mutațiilor politice și constituționale intervenite în contemporaneitate.

Dacă recurgem la o altă sintagmă, “instituții separate împărțind puterile”, “partajarea atribuțiilor guvernământului”, “autorități publice” etc., trebuie să nu ometem esența și finalitatea separației puterilor: interdependența, echilibrul și controlul reciproc între puteri în vederea conservării drepturilor și libertăților cetățenești și asigurării eficienței în procesul de guvernare.

Datorită extraordinarei sale rezonanțe politice și morale, înclinăm spre păstrarea vechii sintagme de “separație a puterilor” conjugată cu noile dimensiuni contemporane pe care le presupune doctrina separației puterilor.

Principiul separației puterilor în stat, născut din nevoia de a înfrâna abuzurile monarhilor și proteja drepturile și libertățile cetățenești își păstrează valabilitatea în orice democrație. Criticat, deseori fără a fi fost îndeștul priceput, ori din cauza unor idei preconcepute, principiul separației puterilor rămâne temelia de organizare a tuturor regimurilor democratice.

Nu susținem că principiul separației puterilor este *perfect*.

Nu susținem că aplicarea lui nu ridică nici un fel de probleme.

Tot ceea ce vrem să accentuăm este că, într-adevăr, greutățile aplicării separației puterilor sunt mari, dar consecințele neaplicării lui sunt dezastruoase.

Cei care își manifestă îndoiala cu privire la o asemenea afirmație sunt invitați să compare regimurile dictatoriale, apărute de-a lungul istoriei în coordonatele concentrării și confuziei puterilor statului, cu marile democrații din trecut și prezent fundamentate pe separația puterilor statului.

Șansele afirmării democrației sunt ridicate, iar perspectivele tiranice sunt diminuate în condițiile menținerii și afirmării principiului separației puterilor în stat. Istoria, după cum am văzut, confirmă un asemenea punct de vedere.

Este situația diferită astăzi? Nu mai este nevoie să *ne fie frică de Putere*?

Secolul XX ne dovedește, mai mult ca oricând, că trebuie să ne fie frică de Putere, fără importanță unde, în Rusia sau S.U.A., China sau Germania, Spania sau Japonia.

Ce motive avem să credem că puterile statului fiind unite (sau într-un alt aranjament) vor produce consecințe mult mai benefice?

Istoria iarăși ne dovedește contrariul, determinându-ne să nu uităm “lecția” lui Montesquieu: *”oricine deține Puterea are tendința de a abuza de ea. Puterea trebuie să oprească Puterea”* sau “reflecția lui Madison: *“... ce este guvernământul însuși dacă nu cea mai măreață reflecție asupra naturii umane? Dacă oamenii ar fi sfinți, nici un guvernământ nu ar mai fi necesar. Dacă sfinții ar guverna oamenii, nu ar mai fi nevoie de nici un fel de control intern sau extern asupra guvernământului. Construind un guvernământ, guvernat de oameni asupra oamenilor, dificultatea cea mai mare rezidă, în primul rând, în a oferi guvernământului posibilitatea de a controla pe cei care-i guvernează, iar apoi în obligarea guvernământului de a se controla pe sine însuși. Dependenta de popor constituie, indiscutabil, modalitatea primară de control a guvernământului, dar experiența umanității ne-a confirmat necesitatea unor precauții (mijloace) auxiliare”* (Federalistul, 51).

⁶⁶ I. Deleanu, *op.cit.*, p. 211,

⁶⁷ J. Gicquel, *op.cit.*, p. 128.

Indiscutabil, principiul separației puterilor nu mai poate fi privit în litera lui clasică. Realitățile politice și constituționale care au urmat formulării lui de către Montesquieu și “American Founders” și-au pus “amprenta” asupra separației puterilor. Principiul separației puterilor rămâne însă viabil în spiritul lui funciar. Unirea libertății și demnității umane pe care o presupune teoria lui Montesquieu nu și-a pierdut valoarea în contemporaneitate.

Principiul separației puterilor în stat a rămas criteriul de referință în definirea regimurilor politice. Problema alegerii tipului de regim politic și a mecanismelor instituționale aferente este importantă nu numai pentru tranziția la democrație, dar și pentru menținerea și consolidarea democrației⁶⁸. Practica politică și literatura de specialitate a fost dominată de “lupta” dintre prezidențialism și parlamentarism, și până recent, cei mai mulți analiști⁶⁹ au susținut că parlamentarismul asigură mai bine stabilitatea democratică în comparație cu prezidențialismul. Alți autori au reevaluat avantajele prezidențialismului și semi-prezidențialismului⁷⁰ în promovarea stabilității democratice și, în consecință, nu există un punct de vedere unitar cu privire la superioritatea unui anumit tip de regim politic. Chiar dacă nu există un consens cu privire la superioritatea unui anumit tip de regim politic, totuși, este acceptată ideea că factorii instituționali – fundamentați pe principiul separației puterilor în stat – sunt importanți în instituirea și consolidarea unui regim democratic. Divergențele apar în momentul în care se încearcă “ierarhizarea” factorilor instituționali în procesul consolidării democratice. Fără a intra în alte detalii, considerăm că demersul nostru ideatic a demonstrat prioritatea factorilor instituționali în procesul construirii și consolidării democrației. Factorii instituționali nu sunt singurii care asigură succesul unui regim democratic, dar sunt cei mai importanți. Alți factori, precum *capitalul social* (concept relativ nou în domeniul științelor politice care desemnează o a treia formă de capital, după capitalul fizic și cel uman, și se traduce prin abilitatea oamenilor de a munci în grupuri și organizații bazate pe norme și valori comune), *cultura civică*, *performanța economică*, *alternanța la putere* etc., sunt importanți în consolidarea unei democrații. Potrivit lui Juan Linz și Alfred Stepan (1996)⁷¹, consolidarea democratică poate fi obținută prin trei dimensiuni: *comportamentală*, *atitudinală* și *constituțională*. Din punct de vedere comportamental putem vorbi de o democrație consolidată atunci când nici un actor politic semnificativ nu încearcă să înlăture regimul pe căi nedemocratice sau să folosească violența pentru a obține o secesiune în vederea formării altui stat. Din punct de vedere atitudinal o democrație este consolidată dacă, în timpul unei crize politice sau economice majore, majoritatea cetățenilor continuă să creadă că procedurile și instituțiile democratice sunt cea mai bună alternativă pentru a governa (sau a produce schimbarea) și când sprijinul pentru alternative antisistem este redus. Din punct de vedere constituțional o democrație este consolidată atunci când actorii guvernamentali și neguvernamentali își rezolvă conflictele în limitele cadrului legal și al procedurilor și instituțiilor specifice instituite prin procesul democratic. Fie și numai din analiza lui Linz și Stepan se poate observa rolul decisiv al separației puterilor – ca factor reglator la nivel comportamental, atitudinal și constituțional – în procesul consolidării democratice.

Separația puterilor în stat nu este niciodată o realitate desăvârșită și nici un sistem politic din lume nu poate pretinde că a atins perfecțiunea separației puterilor în stat. Principiul separației puterilor în stat este un *ideal*, dar niciodată o *utopie*.

Constituția României din 1991 a evitat să consacre expres principiul separației puterilor în stat. Cu toate acestea Constituția făcea referiri implicite la separația puterilor în stat, de exemplu în art. 80.2 unde se arăta ca Președintele României exercită funcția de mediere între puterile statului.

Revizuirea Constituției României a condus la prevederea expresă a principiului separației puterilor în stat în corpul legii fundamentale:

⁶⁸ Juan J. Linz, Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 1, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994, Steven Roper 1999, Scott Mainwaring și Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

⁶⁹ J.J. Linz, *op.cit.*, p. 152.

⁷⁰ Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1971, T.I., p. 217.

⁷¹ Juan J. Linz și Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.

La articolul 1, după alineatul (3) s-au introdus două noi alineate (4) și (5) cu următorul cuprins:

(4) Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale.

(5) În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie.

Ghid de autoevaluare:

1. Precizați trăsăturile esențiale ale statului
2. Analizați elementele constitutive ale statului
3. Precizați diferențele dintre concepția obiectivă și cea subiectivă cu privire la conceptului de națiune
4. Enunțați principiile reglementării cetățeniei române
5. Analizați modalitățile de dobândire și pierdere a cetățeniei române
6. Dubla cetățenie în dreptul comparat
7. Care sunt drepturile specifice condiției de cetățean român?
8. Analizați prevederile propunerii legislative de revizuire a Constituției cu privire la drepturile și libertățile cetățenești
9. Particularități contemporane ale conceptului de suveranitate
10. Originea și evoluția principiului separației puterilor în stat
11. Argumente pro și contra principiului separației puterilor în stat.

Bibliografie obligatorie:

- I. Deleanu, *Institutiile și procedurile constituționale*, București, C H Beck, 2006;
I. Muraru, S. Tanasescu, *Drept constituțional și institutiile politice*, București: Lumina Lex, 2006;
T. Draganu, *Drept constituțional și institutiile politice*, București: Lumina Lex, 2000

Bibliografie recomandată:

- E. Boc, C. Curt, *Institutiile și procedurile constituționale în România*, Cluj-Napoca: Accent, 2008;
Gheorhe T. Gh., *Separarea Puterilor în Stat*, București: Editura Stiintifică, 1994
D. Turpin, *Droit constitutionnel*, Paris: PUF, 1992;
Ph. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris: LGDJ, 1996;

II. Modulul II. Forma puterii publice

4. Unitatea 1. Structura de stat.

5. Unitatea 2. Forma de guvernământ

6. Unitatea 3. Regimurile politice

Obiectivele modulului: determinarea elementelor constitutive ale formei puterii de stat; organizarea puterii de stat în limite teritoriale, formarea și organizarea organelor statului, raporturile dintre acestea, precum și analiza metodelor și mijloacelor de înlăptuire a puterii.

Cuvinte cheie: structura de stat, forma de guvernământ, regimuri politice.

Unitatea 1. Structura de stat.

Obiective: În doctrina juridică românească s-a opinat în sensul că forma de stat reprezintă o categorie complexă, având ca elemente constitutive: structura de stat, forma de guvernământ și regimul politic. Este un sens larg atribuit noțiunii "forma a puterii de stat". În sens strict, forma puterii publice desemnează structura acestei puteri.

Structura de stat desemnează organizarea puterii de stat în anumite limite spațiale, adică pe

un ~numit teritoriu, raporturile specifice ce se constituie între elementele alcatuitoare ale ansamblului statal (unitati administrativ-teritoriale sau formatiuni statale), precum si legaturile specifice dintre "întreg" si "partile" lui componente⁷².

Forma de guvernământ desemnează modul de formare si organizare a organelor statului, caracteristicile si principiile care stau la baza raporturilor dintre acestea⁷³, în special dintre organul legiuitor si organele executive, inclusiv seful statului.

Regimul politic reprezinta ansamblul metodelor si mijloacelor de înfaptuire a puterii, a relatiilor existente între elementele ce alcatuiesc sistemul social-politic, relevând mai ales masura consacrarii si garantarii drepturilor si libertatilor fundamentale cetatenesti.

STATUL UNITAR SI STATUL FEDERATIV

Notiunea de structura a puterii de stat. Statul este o "institutie de institutii", constituite într-un ansamblu unic si organic articulata. Vorbind deci de structura⁷⁴ puterii de stat se impun a fi relevante legaturile specifice existente între elementele alcatuitoare ale ansamblului statal si cele existente între aceste elemente si "întregul" statal⁷⁵. Structura de stat desemneaza integralitatea sistemului puterii de stat, modul de organizare a acestei puteri pe un anumit teritoriu. Identitatea statului, sub acest aspect, se exprima fie sub forma unui stat unitar (simplu), fie sub forma unui stat federativ (compus).

Statul unitar sau simplu⁷⁶ se aseamana cu figura geometrica a piramidei:

1. El constituie o singura formatiune statala;
2. Are un regim constitutional unic, consacrat printr-o singura constitutie;
3. Îsi constituie un singur rând de organe de vârf (legiuitoare; administrative, judecatoresti) care exercita autoritatea lor la nivel central în raport cu întregul teritoriu si cu întreaga populatie. În alti termeni, aceasta unica organizare politica si juridica dispune exclusiv de totalitatea competentelor etatice, neexistând nici o alta organizatie concurenta, de acelasi tip, cu care sa-si partajeze competentele, pe acelasi teritoriu si cu privire la aceeasi populatie;
4. Populatia sa are de regula o singura cetatenie;
5. Unitatile administrativ-teritoriale constituite în interiorul sau sunt subordonate organelor centrale si isi desfasoara activitatea/prin propriile lor organe, numai în limitele prescrise de organelle centrale si sub controlul si supravegherea acestora; ..
6. Este el însusi - si numai el - subiect de drept international. Statul unitar are, asadar, "un

⁷² Admitând ca structura de stat desemneaza organizarea puterii de stat în raport cu teritoriul, precum si legaturile specifice – de coordonare sau subordonare - ce se stabilesc între elementele sistemului statal, rezulta ca organizarea administrativ-teritoriala, fără a acoperi în întregime complexitatea structurii de stat, este un element integrat în aceasta.

⁷³ Distingând între "forma de stat" si "forma de guvernământ", G. Burdeau (Droit constitutionnel, 21' ed., 1988, cit. supra., p. 50) considera ca forma de stat vizeaza consistenta puterii în care statul este titular; forma de guvernământ este determinata de maniera în care sunt desemnati agentii acestei puteri si modul în care ei o exercită.

⁷⁴ Structura este o ordine spatiaala, specifica oricarui sistem. Ea exprima apartenenta "partilor" la "întreg", legaturile relative dintre elementele alcatuitoare ale sistemului, pe de o parte, si dintre aceste elemente si sistem, pe de alta parte. Structura reprezinta astfel prima carte de identitate a sistemului.

⁷⁵ În cadrul sistemului de exigente juridice, structura interna a puterii etatice poate fi examinata dupa cum "aceasta putere are un titular unic sau ea se coreleaza unor multiple centre de putere". (Ibidem, p. 51). Acest criteriu este operant numai daca titularul puterii este considerat statul, astfel cum apreciaza si autorul citat. El devine discutabil daca titularul legitim al puterii este considerat poporul, statul fiind doar instrumentul prin care acesta isi exercita puterea sa. În asemenea conditii, desi titularul puterii e unic - poporul -, forma de stat poate fi totusi compusa.

⁷⁶ Asupra caracteristicilor statului unitar, a se vedea de asemenea: 1. Draganu, Drept constitutional si institutii politice, 1, cit. supra, p. 223; 1. Muraru, Drept constitutional si institutii politice, cit. supra, p. 33. Sintetizând asemenea caracteristici, 1. Draganu precizeaza: "Un stat este unitar atunci când asupra tuturor indivizilor care-i populeaza teritoriul isi exercita autoritatea un singur sistem de organe înzestrate cu suveranitate interna si p.xterna."

singur centru de impulsuri politice si guvernamentale". Arhitectura unitara sau simpla a statului nu este determinata nici de întinderea lui teritoriala, nici de densitatea sau numarul locuitorilor, nici de existenta mai multor nationalitati, nici de regimul politic etc⁷⁷.

Statul unitar nu este incompatibil cu descentralizarea, adica cu recunoasterea autonomiei si competentei de decizie, în anumite limite, organelor constituite în subdiviziunile teritoriale ale statului (regiuni, provincii, departamente, judete, comune etc.). Organizarea tentaculara, ermetic centralizata a institutiilor etatice, ignorând realitatile concrete si specifice din unitatile administrativ-teritoriale, poate fi posibila, dar nu si recomandabila. Modalitatile descentralizarii⁷⁸ sunt diferite si cu rezultate mai mult sau mai putin semnificative. Doua elemente ramân însa mereu aceleasi: autonomia locala si tutela ierarhica. Raportul dintre acestea si formele lor de exprimare adauga statutului unitar trasaturi inedite⁷⁹.

Sunt însa elemente de grad, de intensitate, în procesul descentralizarii, nu însa de natura juridica.

Statul federativ, compus sau unional⁸⁰ este constituit din doua sau mai multe state membre (state federate) care, în limitele si conditiile precizate prin constitutia federatiei, transferându-si o parte dintre atributurile lor suverane în favoarea statului compus, dau astfel nastere unui nou stat distinct de statele ce-l alcatuiesc⁸¹. Acestea din urma își pastreaza însa identitatea si cealalta parte a atributurilor lor suverane. În sistemul de relatii dintre statul federativ si statele federate, întâlnim, de regula, urmatoarele elemente definitorii:

1. În termenii *dreptului constitutionat* statul federativ reprezinta o unitate statala în care:

1. Exista o ordine constitutională comună statelor federate, astfel cum aceasta a fost consacrată prin legea fundamentală a federatiei;
2. Exista o legislatie comuna statelor federate, emanând de la organele cu competenta normativa constituite la nivelul federatiei; ,
3. Exista organe legiuitoare, administrative si de justitie la nivelul federatiei⁸²;
4. Populatia reprezinta un corp unitar, desi persoanele ce o alcatuiesc detin doua cetatenii -cetatenia statului federativ si cetatenia statului federat;

⁷⁷ Doua state extreme, din toate punctele de vedere, constituie un exemplu edificator: Elvetia este un stat federativ, în schimb China este un stat "multinational unitar".

⁷⁸ Uneori descentralizarea, exclusiv administrativă, semnifică doar constituirea unor organe locale proprii, recunoasterea lor de către autoritățile centrale, dreptul de decizie proprie în problemele de interes local, dacă acestea nu afectează interesele naționale. Alteori, descentralizarea este completa, apropiind mult statul unitar de cel federativ. (De exemplu, în Italia, potrivit art. 115 al Constitutiei din 1947, regiunile constituie "organisme autonome", începând mai ales din 1970. În Belgia s-a realizat, în 1970 și apoi în 1980, o descentralizare de tip etnic și lingvistic: 3 regiuni politico-administrative, 4 regiuni lingvistice, 3 comunități culturale. Este o descentralizare dusă la punctul extrem: deși statul rămâne, în principiu, unitar, deși grupurile vorbitorilor de limbă franceză și flamandă nu au la bază caracteristici etnice și nu au propria lor constituție, ele dispun de un sistem apropiat *self government-ului*, asemănător federalismului). Este foarte greu să se stabilească măsura exactă a transferului de atribuții de la organele locale la cele centrale: dacă aceasta este largă, există riscul de a compromite coeziunea statului; dacă aceasta este prea apăsătoare și restrânsă, există riscul de a compromite descentralizarea. (P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 9^{ed.}, Masson, Paris, Milan, Barcelonă, Mexic, 1989, p. 49).

⁷⁹ Unii autori constituie de altfel, tocmai în considerarea unor asemenea elemente, categoria de "stat unitar complex" (M. Prelot, J. Boulouis, op. cit., nr. 140 și urm., p. 243 și urm.). Alături de "regionalismul italian" și de "regionalismul diversificat belgian", aducem în atenție încă două exemple. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, stat unitar, a provenit din încorporarea succesivă în Anglia a Tarii Galilor (1536), Scotiei (1707) și Irlandei (între 1800 și 1921). Statul englez nu are însă o legislatie uniformă, unele legi nefiind aplicabile în unele comitate. Cu alte cuvinte, există mai multe legislații, dar un singur legislator. Situația este asemănătoare în Franța, când privește departamentele și teritoriile de dincolo de mari, unde nu se aplică uniform și automat legislația metropolitană. Sunt exemple de "asa-zise uniuni încorporate", ca forme specifice de state unitare.

⁸⁰ A se vedea, de asemenea: T. Drăganu, op. cit. I, p. 223; I. Muraru, op. cit., p. 34-35

⁸¹ Unii autori includ în categoria "statului compus", alături de statul federativ, confederația de state. (G. Blădeanu, op. cit., p. 53; G. 19nasse, op. cit., p. 26). În sens larg, confederația poate fi considerată o variantă a statului compus. În sens restrictiv însă, alăturarea confederației statului federativ nu este justificată, întrucât confederația nu da naștere unui nou stat. Cu alte cuvinte, confederația reprezintă doar o "uniune de drept internațional", nu însă și una de "drept constituțional". Am inclus deci confederația în categoria "asociației de state", altele însă decât statele federative.

⁸² De regula se constituie și un organ jurisdicțional, la nivelul federatiei, pentru concilierea divergențelor ce ar apărea în cadrul statului federat, respectiv organele lui, și statul federaliv, respectiv organele acestuia. (De exemplu, Curtea Supremă în S.U.A., Tribunalul federal în Elvetia).

În termenii dreptului internațional, statul federativ este subiect distinct, acționând ca atare în relațiile internaționale;

Statele federate, pastrându-si personalitatea juridica si relativa lor autonomie, se afla în relații de complementaritate cu statul federativ: a) Sub rezerva respectării constituției statului federativ, fiecare stat federat are o ordine constituțională proprie, consacrată în constituția sa; b) Sub rezerva aceleiași condiții, el are o legislație proprie, emanând de la organele sale cu competența normativă⁸³; c) Are organe proprii legislative, administrative și de justiție; d) Populația sa reprezintă un corp distinct, având cetățenia statului federat, integrată însă în colectivitatea unificată a statului federativ; e) El este subiect de drept constituțional și, în anumite limite este sau poate fi subiect de drept internațional⁸⁴; f) Teritoriul sau constituie o entitate în cadrul teritoriului statului federativ; g) În condițiile precizate în constituția statului federativ, statul federat participă la constituirea principalelor organe federative, la stabilirea ordinii constituționale federative și a legislației comune⁸⁵.

Concilierea intereselor federative cu ale statelor federate, sub aspectul elementelor arătate sau al altor asemenea elemente, se realizează adeseori cu destule dificultăți și chiar tensiuni, la intersecția legii de asociere cu cea de autonomie. De obicei, statului federativ îi premerge confederația de state⁸⁶. Uneori însă, federația manifestă tendința de a se îndrepta spre o confederație de state sau chiar către forma statului unitar.

ASOCIATIILE DE STATE SI IERARHIILE DE STATE

Forme ale asociațiilor de state și ale ierarhiilor de state. Asociațiile de state sunt forme agregative asemănătoare federațiilor. Ele sunt totuși deosebite de acestea prin faptul că nu dau naștere unui stat nou. Principalele forme ale asociațiilor de state sunt⁸⁷: *confederația, uniunea personală și uniunea reală*. Principalele forme ale ierarhiilor de state sunt: *statul vasal, statul protejat; domeniile britanice, teritoriile sub mandat, statele sub tutelă internațională*. Asociațiile de state se deosebesc de ierarhiile de state prin faptul că, pe când la asociațiile de state suveranitățile diferitelor state participante sunt egale între ele, la ierarhiile de state, unul sau unele din statele participante nu se bucură de plenitudinea suveranității⁸⁸.

⁸³ Partajarea competențelor normative între organul legiuitor al statului federativ și organele legiuitoare ale statelor federate se realizează fie prin enumerarea materiilor ce fac obiectul reglementării respectivelor organe legiuitoare, fie prin arătarea expresă a competenței nonnative ce revine statului federativ, înțelegându-se că în toate celelalte probleme pot interveni organele legiuitoare ale statelor federate, fie prin arătarea expresă a competenței normative ce revine organelor legiuitoare ale statelor federate, înțelegându-se că în toate celelalte probleme va putea interveni organul legiuitor al statului federativ. (De exemplu, la elaborarea Constituției Indiei din 1950 s-au avut în vedere "trei liste de probleme": probleme ce trebuie recunoscute prin constituție ca făcând parte din competența de legiferare a organului legiuitor al federației, probleme care trebuie transpuse în competența exclusivă a organelor legiuitoare ale fiecărui stat federat și - iată o altă variantă de distribuție a competențelor - probleme în legătură cu care pot interveni cu reglementări atât organul legiuitor al statului federativ, cât și organele legiuitoare "le fiecărui stat. O situație similară există în Canada, dar aici "lista a treia" de probleme se reduce la două subiecte: înțelegerea și agricultura. În federația australiană unele probleme de apărare, legate de utilizarea energiei nucleare sau chiar unele probleme cu privire la aviație au făcut obiect de dispută sub raportul competenței reglementării).

⁸⁴ În practica internațională nu există o regulă cu privire la limitele în care statele federate se manifestă ca entități (de exemplu, statele federate din Austria pot încheia acorduri comerciale și postale cu statele străine, cantoanele Elveției pot încheia tratate cu alte state, în probleme ce privesc economia publică, raporturile de vecinătate și de poliție, Bavierei i s-a recunoscut dreptul de reprezentare diplomatică în raporturile cu Vaticanul, în perioada 1871-1934, Ucraina și Bielorusia sunt membre ale O.N.U.).

⁸⁵ Statul federaliv are un organ legiuitor bicameral. În cea de-a doua cameră statele federate participă la adoptarea deciziilor "en tant que tels", indiferent de întinderea teritoriului sau numărului populației. (Unele disensiuni există totuși. De exemplu, tentativa de secesiune a Quebec-ului, în urma referendumului din 1980 și a celui din 1995, sau străduința acestei provincii din federația canadiană de a dobândi înloc special în federație. Probleme asemănătoare s-au ivit și în cadrul federației sovietice, în Iugoslavia etc.). Un interes aparte - remarcabil. Măsurarile (op. cit., p. 135) prezintă Belgia, ca stat federaliv nou, compus din trei comunități (franceză, flamandă, germană) și din trei regiuni. (Regiunea valonă, Regiunea flamandă, Regiunea bruxeloză); de asemenea, există patru regiuni ulgiciste. (Ținând seama de astfel de particularități, se vorbește desigur de un "federalism informal".)

⁸⁶ În buna oară, federația americană a fost mai întâi, între anii 1781-1787, o confederație, originea federației elvețiene se află în pactul de alianță permanentă din 1291 dintre trei cantoane (Uri, Schwyz, Unterwalden), federalismului german i-a premerat Confederația de Nord, între 1867 și 1871,

⁸⁷ T. Draganu, op. cit., I, p. 227 și urm.

⁸⁸ Ibidem, p. 224.

Asociațiile de state sunt deci: *confederatia, uniunea personala, uniunea reala.*

Confederatia de state nu este un "stat compus", ci o "compunere de state". Ea este o asociere relativ durabila dintre doua sau mai multe state care, pastrându-si suveranitatea si calitatea de subiecte ale dreptului international, convin sa-si creeze unele organe comune⁸⁹ si sa-si unifice legislatia, în anumite domenii. Prin urmare, confederatia: a) Este o uniune de drept international, b) Este o uniune a carei actiune se limiteaza la câteva probleme generale, esentiale si commune statelor confederate. c) Este o asociatie de state care implica dreptul de secesiune al acestora, sub rezerva respectarii clauzelor pactului de confederare. d) Este o asociatie de state care traduce principiul limitarii si al medierii puterii confederale (organele confederale nu numai ca au o competenta limitata, dar, de regula, ele își asigura eficacitatea actelor adoptate prin confirmarea ulterioara a acestora de catre organul competent al statului confederat).

Uneori, confederatia functioneaza similar federatiei si tinde, spre constituirea unui stat Federativ, alteori însa, ea se transforma în stat unitar⁹⁰.

Uniunea personala nu reprezinta doar 'un "arhaism". Ea reprezinta asocierea a doua sau mai multe state prin existenta unuia monarh sau sef de stat comun, fie ca, o consecinta a legilor de succesiune la tron sau a combinatiilor matrimoniale dinastice⁹¹, fie ca o consecinta a unor decizii luate de organe nationale sau internationale⁹², statele membre pastrându-si însa plenitudinea suveranitatii.

Uniunea reala reprezinta asocierea a doua sau mai multe state nu doar prin existenta unui monarh sau sef de stat comun" dar si prin crearea unuia sau mai multor organe comune⁹³. Caracteristicile uniunii reale ar fi urmatoarele:

a) Crearea sa printr-un act juridic al statelor ce convin sa desfasoare anumite activitati în comun (actul putând sa rezulte din doua legi interne sau sa fie un tratat international) b) Existenta unuia sau mai multor organe commune, c) Vecinatatea geografica a statelor.

Pe parcursul dezvoltarii istorice, în situatii conjuncturale, speciale, au existat si "uniuni inegale", constituite dupa principiul paternalismului (statele vasale, statele protejate, statele sub mandat s.al, Exista, de asemenea/uniuni cu caracteristici inedite, apropiindu-se în unele privinte fie de statul federativ, fie de statul unitar, fara însa a se identifica cu vreunul dintre acestea⁹⁴.

Ierarhiile de state îmbraca forme istoriceste revolute sau reziduale: *statul vassal, statul protejat, dominioanele britanice, teritoriile sub mandat, statele sub tutela internationala.*

Statul vasal. Prin "vasalitate" se înțelege situatia juridica a unui stat care, desi are o structura politica si un teritoriu *propriu* dispune totusi numai de o suveranitate incompleta prin faptul ca își ia fata de un alt stat - statul suveran - anumite obligatii care îi greveaza suveranitatea⁹⁵. Obligatiile statului vasal sunt în mod obisnuit doua: de a da asistenta militara statului suveran în caz de razboi si de a-l sprijini cu anumite contributii banesti. În schimb, statul suveran protejeaza si ajuta statul vasal. Obligatiile statului vasal impuse acestuia si având un caracter *perpetuu* constituie o adevarata *capitis deminutio* pentru suveranitatea lui. Vasalitatea este astazi revoluta.

⁸⁹ Cum ar fi: dieta, congres, adunare confederala, parlament etc.

⁹⁰ De exemplu, Confederatia Statelor Unite ale Americii de Nord, creata în 1778, s-a transformat în 1787 în stat federal, Confederatia Tarilor de Jos, creata în 1580, a devenit stat unitar în 1795,

⁹¹ De exemplu, uniunea dintre Aragon si Castilia, realizata în 111474; uniunea BU'gundiei si Tal'lor de Jos CII Austria, realizata în 1479; uniunea dintre Austria si Spania, între anii 1516-1519; uniunea realizata sub Bolivar în Peru, (1813), Columbia (1814), Venezuela (1816); uniunea celor trei tari românești sub domnitorul Mil'ai Viteazul (1600).

⁹² De exemplu, uniunea dintre Polonia si Lituania, între anii 1386-1596; uniunea dintre Prusia si Neuchatel, între anii 1707-1857, ca urmare a deciziei unui tribunal elvetian; uniunea dintre Tarile de Jos si Luxemburg, între anii 1875-1890, pe baza unei hotărâri a Congresului de la Viena, din 1875.

⁹³ Astfel, uniunea dintre Suedia si Norvegia, între anii 1875-1901, pe baza unui tratat; uniunea, dintre Austria si Ungaria, între anii 1867-1918, în temeiul a doua legi adoptate în cele doua state; uniunea dintre Danemarca si Islanda, între anii 1918-1944, printr-o lege daneza; uniunea Moldovei si Munteniei, sub denumirea "Principatele Unite" ..

⁹⁴ Republica Unită Tanzania, constituita în 1964, prin unirea Republicii Zanzibar si Pemba cu Republica Tanganyika; federatia Emiratelor Arabe, creata în 1971, alcatuita din 7 emirate. Forme specifice de asociere de state sunt si Commonwealth-ul si Uniunea Franceza" prima constituita în 1949, cuprinzând fostele colonii britanice, iar cea de-a doua în 1946, alcatuita din Republica Franceza. (Franta metropolitana, departamentele si teritoriile ei de peste mari) si statele asociate (protectoratele franceze). Constitutia franceza din 1958 a creat o "Comunitate", alcatuita din Franta si fostele ei colonii, transformata în 1969 într-un gen de confederatie.

⁹⁵ T. Draganu, Op. cit., p. 227-230.

Statul protejat are de asemenea o structura politică și un teritoriu propriu dar pierde o parte a prerogativelor suveranității în folosul statului protector. Statul protejat este un stat vasal în forma "modernă". Obligatiile statului protejat sunt însă mult mai diferite decât cele ale statului vasal și de intensitate variabilă⁹⁶.

Dominioanele britanice au fost integrate în așa-zisa "Comunitate britanică de națiuni" alcătuită din fostele colonii (Canada, Australia, Noua Zeelandă, Africa de Sud). Ca "*dominioane*"⁹⁷, fata de fostele "colonii", ele au dobândit aproape integral independența, devenind subiecte de drept internațional. După al doilea război mondial, "Comunitatea britanică de națiuni" a devenit "Comunitatea de națiuni" (*Commonwealth of Nations*). Statele care o alcătuiesc sunt membre ale Organizației Națiunilor Unite.

Teritoriile sub mandat au fost de fapt fostele colonii germane și unele dintre fostele provincii ale Imperiului Otoman a căror administrare și-a asumat-o Liga Națiunilor, care, la rândul ei, a dat mandat unora dintre puterile semnatare ale tratatelor de pace să exercite efectiv competența de a le administra, sub controlul Ligii Națiunilor⁹⁸.

Statele sub tutela internațională au luat locul statelor sub mandat internațional, potrivit Cartei O.N.U. Această în scopul sprijinirii evoluției respectivelor state spre deplină independență sau pentru asigurarea stabilității și a integrității lor ori pentru rezolvarea unor conflicte interetnice sau pentru garantarea acordurilor convenite.

FORMA DE GUVERNAMÂNT

Notiunea de "forma de guvernământ" exprimă modul în care, *practici*, se exercită puterea. Ea este independentă de structura de stat. Diferite forme de guvernământ pot succeda în cadrul aceleiași structuri de stat; invers, aceeași formă de guvernământ poate exista în state cu structuri diferite. În accepțiunea pe care am dat-o formei de guvernământ, aceasta cuprinde ca element constitutiv și condițiile în care se realizează atribuțiile de șef al statului. De asemenea, ea vizează raporturile specifice ce se stabilesc între organul chemat să îndeplinească atribuțiile de șef de stat și celelalte categorii de organe, îndeosebi parlamentul și guvernul. Practic însă, atunci când avem a examina forma de guvernământ, procedăm la identificarea titularului puterii și la reperarea modului în care ea se exercită.

Urmând o clasificare clasică și confruntând-o cu realitățile istorice contemporane⁹⁹, principalele forme de guvernământ pot fi considerate următoarele: *democrația*, *monocrația*, *oligarhia*, formele *mixte* și formele specifice *statelor socialiste*.

DEMOCRATIA

Definiție și principii. *Democrația*¹⁰⁰ este acea formă de guvernământ în care prerogativele

⁹⁶ De exemplu, protectoratul Franței asupra Tunisului (1881-1956) sau asupra Marocului (1912-1956).

⁹⁷ "Dominionul" a fost definit ca fiind acel stat a cărui autonomie internă este completă, dar a cărui suveranitate externă, născută la origine, rămâne strâns subordonată directivelor diplomatiei metropolitane (Vocabulaire juridique, sous la direction de H. Capitant, P.U.F., Paris, 1936, p. 2(4)).

⁹⁸ Au existat trei tipuri de mandate: a) Mandatul A, care s-a aplicat teritoriilor din Orientul Apropiat (Siria, Palestina, Iran etc.); b) Mandatul B, aplicat unor țări ca Togo, Camerun, Tanganiya, Ruanda, Burundi; c) Mandatul C, care s-a aplicat unor țări ca Noua Guinee, Samoa, Naumi, făcând însă, în fapt, asimilarea lor pur și simplu.

⁹⁹ Realitatea istorică este, acum, mult mai complexă și cu note de specificitate: monarhia este o formă de guvernământ mai mult simbolică, sprijinindu-se pe tradiții și reducându-se la un rol ceremonial; aristocrația aproape a dispărut; republica are o semnificație decât cea originară; democrația îmbracă forma sistemului reprezentativ; despotismul se înfățișează în forme mai subtile decât tirania elementară (cazarismul popular, de genul celui practicat în unele țări din America Latină, din Africa sau din unele țări socialiste); dictaturile sunt disimulate prin "conducerea colectivă" sau așa-zise "organe reprezentative alese", specifice și unora dintre țările socialiste; în fine au apărut multiple sisteme mixte etc. (A se vedea și B. J. Meau, op. cit., p. 13-15).

puterii aparțin poporului și acesta le exercită suveran, prin corpul sau electoral sau, după caz, prin corpul sau referendar. Poporul se înfatisează astfel ca "putere originară", iar organele constituite de 'el pentru a-i exprima și realiza voința sunt" puteri derivate". În democrație toți cetățenii au drepturi și îndatoriri egale, fără privilegii sau discriminări. Printre fundamentele și caracteristicile democrației pot fi înscrise; a) Universitatea participării la rezolvarea problemelor publice; b) Consacrarea și garantarea drepturilor și libertăților publice și private; c) Pluralismul ideologic; d) Aplicarea principiului majorității e) Pluralismul instituțional. Totuși criteriul democrației rămâne încă polemic. Democrația nu poate fi evaluată în sine, ci în strictă interdependență cu o multitudine de factori, între care: nivelul de dezvoltare economică-socială și politică, contextul istoric intern și ambianța internațională, scopul fundamental al regimului politic și mijloacele promovate pentru atingerea lui, sistemul "instituțiilor organisme" și ale "instituțiilor-mecanisme"¹⁰¹, modul de articulare a acestora și eficacitatea lor ș.a. Macar câteva dintre temele actuale - reinterpretate - ale democrației se impun, cu siguranță, atenției.

Poate datorită faptului că democrația a ajuns să desemneze o "civilizație", noțiunea de democrație este încă difuză și plurivalentă. Devenind un "cuvânt onorific universal", democrația poate deveni și un "termen capcană". În sens literar nimic mai simplu decât să spui că democrația desemnează "puterea poporului". Dar "ce este" democrația nu se poate separa de ceea "ce trebuie să fie". Prin urmare, problema definirii democrației are o dublă natură, impunând atât o definiție descriptivă, cât și una prescriptivă, atât o abordare ideală, cât și una reală a democrației. Realizarea finalităților și a scopurilor constituie asadar un element constitutiv al democrației, dimensiunea ei normativă.

"Democrația etimologică" - democrația concepută în semnificația ei originară și literală a termenului - nu mai poate fi o realitate. Trecerea de la micro democrații la macro democrații implică o nouă viziune asupra democrației însăși, regândirea și reasezarea criteriilor democrației. Poporul trebuie conceput ca. marea parte exprimată prin principiul majorității limitate, implicând astfel definirea democrației ca sistem al domniei majorității, limitate însă de drepturile minorității viitorul democratic al oricărei democrații reale depinde de convertibilitatea majorității în minoritate; și invers, a minorității în majoritate.

"Puterea poporului" este pur și simplu o expresie eliptică- ea descrie numai începutul procesului; nu și rezultatul acestuia: guvernarea asupra poporului. Dar astfel, prin guvernarea poporului de către cei cărora poporul le-a delegat puterea, există riscul pierderii puterii reale de către popor și alunecarea spre puterea autocratică, adică spre nondemocrație.

"Domnia majorității" nu trebuie privită decât ca formula stenografică a domniei "majorității limitate". Poporul reprezintă "majoritatea plus minoritatea", iar scindarea în cele două categorii se face numai temporar - printr-un proces decizional constând în alegeri - și pentru a se putea decide. O majoritate care nu se poate transforma în minoritate, nu este o majoritate democratică o astfel de democrație moare în chiar momentul nasterii ei cel mult, primele alegeri sunt singurele alegeri democratice. Alternanța la putere reprezintă dinamica și mecanica democrației. Astfel începutul democrației este forma romantică sub care ni se prezintă chiar sfârșitul ei. "Auto guvernarea", în sensul ei literal, ca dimensiune imanentă a democrației, este un mit.

Momentele ei de intensitate maximă sunt rare și efemere și tocmai aceasta demonstrează utopia auto guvernării permanente.

Poporul, în actul sau în rolul său de guvernare, se exprimă, prin corpul electoral, numai discontinuu și elementar, prin alegeri. Dar alegerile libere în absența libertății de "opinie nu înseamnă nimic sau înseamnă un "suveran al nimicului". Democrația constă și din "conflicte", iar "domnia

¹⁰⁰ De la cuvintele grecești *demos* (popor) și *cratos* (putere). Aducem în atenție, în context, lucrarea lui Asend Ujphard, *Democrații. Modele de guvernare majoritară și consensuală în douăzeci și una de țări*, "Sigma JG", Chișinău, 1999

¹⁰¹ Instituțiile-organisme sunt colectivități umane unite printr-o ideologie sau un scop comun supuse unei autorități recunoscute și unor reguli de organizare și funcționare (de exemplu, statul, organele de stat); -instituțiile-mecanisme reprezintă sisteme de reguli de drept (M. Prelot, J. Boulouis, *Op. cit.*, nr. 26, p. 39).

majoritatii", ca forma de solutionare a conflictelor, este conditia imanenta a unei adevarate democratii. Dezacordul nu priveste forma de guvernare, ci persoanele care guverneaza. Politicul implica supra ordonarea, structurarea ierarhica a colectivitatilor, pe scurt "democratia verticala", democratia înfaptuita, post-electorat prin alesii alegatorilor. Dar structurarea verticala a democratiei atrage o "întrebare" incomoda : cum se face Ca, în" cele din urma, domnia majoritatii sfârseste prin a fi domnia minoritatii? "Grupul de control" rezultat din alegeri sau "minoritatea de putere" poate fi cu atât mai îndoielnica cu cât ea nu constituie totdeauna si o "elita", un grup cu gradul cel mai ridicat de capacitate în domeniul lui de activitate. Altfel spus, competitia electorala nu asigura calitatea rezultatelor, ci numai caracterul lor democratic. Or, tocmai acest aspect este deseori neglijat în teoria democratiei. Democratia trebuie sa fie o poliarhie selectiva, dar si o poliarhie de merit. Este singura solutie cât timp nu ne putem lipsi de conducatori.

Formele democratiei. În calitatea sa de titular suveran al puterii, poporul poate exercita aceasta putere în forme mai mult sau mai putin directe. În acest sens, doua sisteme ocupa pozitii extreme (*democratia directa* si *democratia reprezentativa*), iar altele doua, pozitii intermediare (*democratia semi-directa* si *democratia semi-reprezentativa*).

A. *Democratia directa* este acea forma de guvernare în care poporul se auto guverneaza, legiuiește el însusi si controleaza executarea legilor. Ea semnifica aplicarea integrala a ideii de democratie, receptarea *in terminis* a dezideratelor lui J. J. Rousseau, care considera ca poporul dispune de "integralitatea puterii" doar atunci când el însusi se afla reunit. Imposibilitatea practica de realizare a unei asemenea democratii este tot atât de vadita ca si generozitatea ideilor ce o anina. Democratia directa, în sensul strict si original al acestei sintagme, n-a existat vreodata¹⁰² si este putin probabil sa se înfaptuiasca în viitorul previzibil. Ea este o forma "idilica" de democratie, o "curiozitate istorica", o "curiozitate politica si institutionala,, o metafora a retoricii, nu un fapt social realizabil. Democratia directa este, poate, tot atât de desueta ca "marina cu pânze si lampa cu ulei"s. Ar trebui deci ca mai degraba sa se vorbeasca de democratia directa "observabila" si de democratia directa "mai mare decât cea observabila" , iar când se analizeaza o asemenea forma de democratie singurul element ce o face directa ramâne doar judecata ca ea nu este o democratie de tip reprezentativ¹⁰³.

B. *Democratia reprezentativa.* Exista o democratie reala si autentica atunci când, în societate, cei care-si doresc libertatea si egalitatea îi domina pe cei care doresc puterea. Dar cum se poate realiza o astfel de subordonare, morala si fireasca în acelasi timp? în conditiile geografice si demografice ale majoritatii covârșitoare a statelor eontemporane, democratia directa este o iluzie nostalgica. Obiectiv sau subiectiv, practic si rational, în locul democratiei directe s-a cristalizat o alta forma de democratie: democratia reprezentativa.

Suveranitatea nu poate fi exercitata direct de titularul ei, fie acesta poporul sau natiunea. Apare deci necesitatea esentialmente de ordin pragmatic a reprezentarii. Dar ce anume are a fi reprezentat, cum si în ce limite si care sunt raporturile dintre reprezenta ti si reprezentanti?

Doua conceptii s-au conturat, justificând doua sisteme de guvernământ reprezentativ: *suveranitatea populara* si *suveranitatea nationala*:

1. *prima*, originata în doctrina lui Rousseau, porneste de la ideea *suveranitatii populare*, de la ideea deci ca suveranitatea apartine poporului si ca atare ea trebuie repartizata în cote-parti egale tuturor indivizilor care îl alcatuiesc. Suveranitatea este inalienabila si imprescriptibila. Exercițiul ei nu implica însa, în mod necesar, constituirea unor institutii reprezentative, ea putându-se exprima în cadrul procedurilor democratiei directe sau semi-directe. Daca, totusi, asemenea institutii sunt constituite, pe cale exercitarii dreptului cetatenilor de a le alege, ca detinatori ai "cotelor-parti" din suveranitate, cei alesi sunt

¹⁰² Nici democratia profesata în epoca lui Pericle n-a fost, cu adevarat, o democmtie directa, apropiindu-se de oligarhie sau aristocratie (supra, nota 44), Participarea poporului la treburile Cetatii era partiala si selectiva. Exemplele oferite în Landsgeemeinden-mile câtorva cantoane (Glaris si Ul'i, acesta dll.l urma pâna în1928) sau semi-cantoane elvetiene (doua în Unterwalden si doua în Appentelle), nu SU11t nici ele concludente, tinând mai degl'aba de un cel'emonial pitoresc: categ01'ia sociala de pOpOl'nu e identica cu cea juridica (de reg"ula sinonima cu "corpul. electoral"), întl'e l'euniunile anuale administratia este aceea care gestioneaza treburile publice si pregateste proiectele de legi mi ale altor decizii de ll.lteres comun, votul se realizeaza pl'in ridicall'ea mâinii s.a.m.d. Comlma din Paris a fost si ea un siJnbol al democratiei dil'ecte, izolat, neconcludent si pasager.

¹⁰³ G. Sartori, Teoria democratiei reinterpretata, cit.supra, p.119

strict și direct legați de alegătorii lor. Logic, în aceste condiții, suveranitatea nu se poate manifesta decât prin voința celor ce o detin. Reprezentanții acestora nu sunt, astfel, decât simpli mandatarii ai celor reprezentați, urmând să facă cunoscută voința imperativă a acestora. Am fi, asadar, în prezența unui *mandat imperativ*⁸, din care decurg următoarele consecințe:

a) Mandatarul (de regulă, parlamentar) nu exprimă propria voință, ci voința celor care l-au mandatat (corpul electoral dintr-o circumscripție);

b) Conduita lui în adunarea reprezentativă nu poate fi alta decât aceea care i-a fost prescrisă expres de către mandanți;

c) Parlamentarul trebuie să raporteze periodic alegătorilor săi asupra modului cum își îndeplinesc mandatul;

d) Acestia - ca îndeobște orice mandant - îi pot retrage oricând mandatul, sub motiv că mandatarul nu a respectat prescripțiile date sau pentru că le-a depășit;

e) Titularul suveranității - poporul - poate, pe calea unui referendum, să modifice sau să anuleze orice decizie a adunării reprezentative, dacă aceasta nu corespunde voinței sale. Cel puțin două neajunsuri ale acestui sistem s-au făcut remarcate:

a) Imposibilitatea parlamentarului de a reprezenta interesele generale, el fiind constrâns să acționeze în limitele intereselor unei anumite circumscripții electorale;

b) Îngradirea libertății de acțiune a parlamentarului, el fiind cu totul subordonat voinței alegătorilor săi¹⁰⁴.

2. *A doua concepție*, originată în doctrina lui Montesquieu, porneste de la *ideea suveranității naționale*, potrivit căreia suveranitatea aparține națiunii, ca entitate colectivă. Suveranitatea este indivizibilă, inalienabilă și imprescriptibilă. Dar cum voința națiunii nu poate fi exprimată de ea însăși, în întregul ei, pe calea sufragiului universal națiunea își desemnează reprezentanții, pentru că aceștia, în numele ei, să exercite suveranitatea. Prin urmare, națiunea în întregul ei delegă, printr-un mandat colectiv și general, reprezentanților naționali constituiți prin sufragiu exercitarea suveranității.

Reprezentanții individuali desemnați de națiune devin reprezentanții generali ai acesteia, concepuți ca entitate colectivă și abstractă. Ei nu traduc pur și simplu voința generală, ci chiar o creează; "mandatul de drept public" este general, liber, irevocabil, prezumând totdeauna exercitarea lui în conformitate cu voința mandantului¹⁰⁵. Este acesta, cum spunea un autor, un sistem „ultra-reprezentativ”¹⁰⁶. Decurg de aici câteva consecințe:

a) Întrucât suveranitatea este una și numai una, indivizibilă și inalienabilă, reprezentanța națională în întregul ei devine mandatară națiunii; b) Deciziile reprezentanților nu trebuie ratificate de națiune; c) Parlamentarii, ca reprezentanți ai întregii națiuni, nu pot fi revocați de alegătorii lor, nici nu au obligația de a da socoteală în fața acestora; d) Parlamentarul nu are nevoie de instrucțiuni din partea corpului electoral, el procedând după intuiția sa; e) Demisia în alb a parlamentarului este nulă, chiar dacă ea a fost dată ca garanție a bunei sale conștiințe în exercitarea mandatului.

Nu pot fi însă ignorate nici implicațiile negative ale acestui sistem, între care:

a) Excluderea oricărei subordonări juridice organizate a celor aleși în fața de alegători; b) Posibilitatea parlamentarului de a aluneca spre arbitrar și voluntarism; c) Corpul electoral devine doar un instrument de desemnare a reprezentanților, iar nu unul de voință; d) Adunarea reprezentativă, considerată ca depozitară exclusivă a suveranității naționale,

¹⁰⁴ Să mai adăugăm că, în domeniul raporturilor specifice ce decurg din *contractul de mandat*: a) Deputatul poate fi revocat oricând, chiar fără vreun motiv, întrucât mandatul este *ad mutum*; b) Mandatarul poate și el, în principiu, să renunțe la mandat; c) Mandatarul, neîndeplinindu-și obligațiile cu diligența necesară, răspunde chiar material de daunele cauzate alegătorilor; d) Prin analogie cu mandatul remunerat, obligația de plată a indemnizației parlamentarului revine alegătorilor din circumscripția sa. (Singura constituție franceză care a încercat, dar fără succes, să aplice sistemul mandatului imperativ este cea din 24 aprilie 1793).

¹⁰⁵ Art. 3 din Declarația franceză a drepturilor omului, Constituția franceză din 1791, cea a anului III, precum și Constituțiile Franței din 1848, 1875, înscriu principiul mandatului reprezentativ, iar unele dintre ele declară nul mandatul imperativ.

¹⁰⁶ Sistemul acesta de guvernământ a fost, prin excelență, receptat în Marea Britanie, care nu cunoaște nici o altă formă de legătură organizată a alegătorilor cu cei aleși. (Totuși, în 1975, s-a organizat un referendum în legătură cu intrarea în Piața Comună).

având omnipotenta de a decide în numele națiunii, se transforma într-un interpret infailibil al voinței generale; e) Înlocuirea voinței genera le cu vointa partidului sau a formațiunii careia parlamentarul îi aparține și la care, în principiu, el se conformează, mai ales dacă structurile de partid sunt stricte și funcționează sever.

Iată doar câteva dintre motivele pentru care sistemului mandatului reprezentativ, larg acreditat, a trebuit să i se aducă unele corective. Un astfel de corectiv poate fi considerat și posibilitatea excluderii din parlament. (Această sancțiune este consacrată în 70 de state: în 34 pentru absentismul de care da dovadă parlamentarul, în 25 pentru conduita lui antiparlamentară, în 15 dacă a suferit condamnări etc. În 5 state deputații excluși din partidul lor sunt considerați excluși și din parlament; în Portugalia schimbarea partidului de către deputat este motiv de excludere a acestuia din parlament; în Thailanda, deputatul poate, totuși, în 60 de zile de la excluderea din partidul său, să adere la un alt partid. În 7 state, însă, printre care Belgia, Mexic, Monaco, nu se prevede nici posibilitatea revocării deputatului, nici a excluderii lui).

C. Democratia semi-reprezentativa constituie expresia și rezultatul tentativelor de a atenua consecințele negative ale "ultra-reprezentativității":

a) Institutionalizate sau nu, legăturile parlamentarului cu corpul sau electoral au devenit o practică constantă în aproape toate sistemele parlamentare; b) Asupra parlamentarului planează totuși amenințarea refuzului corpului electoral de a-l realege; c) Cu prilejul alegerilor, de regulă, prin votul lor, alegătorii se pronunță și asupra unui "program politic și de "guvernare", pe care candidatul îl susține ca independent sau ca persoană aparținând unui partid sau formațiunii; d) Publicitatea vieții parlamentare asigură, totuși, o oarecare supraveghere a activității parlamentarilor din partea celor care i-au ales; e) Durata mandatului este limitată; f) În unele sisteme constituționale a fost limitată expres - ori s-a încetățenit ca și cutuma - imposibilitatea dobândirii succesive de către aceeași persoană a mai mult de două mandate; g) De regulă, este reglementată ipoteza disoluției adunării reprezentative, înainte de termenul pentru care ea a fost aleasă.

D. Democratia semi-directă reprezintă un sistem în care coexistă și se realizează - prin mijloace tehnice adecvate - principiul reprezentativității și așa-zisa "democrație pură" (democrație directă). Cu alte cuvinte, pe lângă organul legiuitor ales prin sufragiu universal sunt instituționalizate mijloace de intervenție directă a poporului în procesul legiferării și, izolat, chiar în activitatea administrativă. Ca asemenea mijloace tehnice de intervenție directă sunt, în general, instituționalizate: *inițiativa populară*, *veto-ul popular*, *revocarea mandatului*, *referendumul*, *optiunea*, *recall-ul deciziilor judecătorești*.

Inițiativa populară este procedeele obținerii legii, constituționale, organice sau ordinare, la propunerea directă a cetățenilor. Ea presupune fie doar propunerea ca parlamentul să decida asupra oportunității intervenției sale legiuitoare într-un anumit domeniu, fie cererea colectivă ca acesta să se pronunțe asupra unui proiect de lege deja formulat ("inițiativa formulată")¹⁰⁷ Totdeauna însă parlamentul este obligat, ca urmare a declansării inițiativei populare, să se pronunțe, chiar dacă el nu-și însușește inițiativa¹⁰⁸. Pentru realizarea inițiativei sunt prevăzute și unele îngrădiri:

a) De regulă, inițiativa populară este exclusă în materie constituțională¹⁰⁹ sau, în statele federative, obișnuit, inițiativa poate fi realizată numai la nivelul statelor federate, nu însă și la nivel federal¹¹⁰;

¹⁰⁷ Inițiativa populară este admisă, bunăoară, în cantoanele elvețiene, în 21 de state din federația americană, în Austria, Italia. De , - exemplu: în Elveția, inițiativa xP..lofobilor, vizând limitarea numărului străinilor (1970 și 1984), inițiativa pentru liberalizarea avorului (1977), contra abuzului secretului bancar (1984), pentru limitarea centralelor atomice (1984), suprimarea vivisectiilor (1985); în California faimoasa propunere „13", vizând reducerea impozitului funciar (1978)..

¹⁰⁸ Uneori, în constituțiile statelor care practică acest sistem se prevede ca, atunci când parlamentul respinge inițiativa sau modifică conținutul acesteia, proiectul va fi supus votului popular sau ca el poate fi adoptat, prin vot popular, fără să fie trimis în prealabil organului legiuitor.

¹⁰⁹ Excepționând Elveția, unde, la nivel federal, inițiativa populară este admisă numai în materie constituțională (de exemplu, în vederea recunoașterii dreptului de vot femeilor pentru alegerile federale, în 1971). Din 1880, când a avut loc prinla inițiativa, s-au înregistrat, la nivel federal, circa 180 inițiative populare, din care au fost acceptate 9, multe fiind însă re trase. (J. Fl. Aubert, *Referendums and popular initiatives in Swiss Law*, comullicare la Colocviul internațional pentru țările elin Europa de Est, Lausanne, 16 iunie 1990).

¹¹⁰ Astfel, în S.U.A. inițiativa în materie constituțională nu poate privi legislația federației, ci numai a statelor federate.

b) Pentru exercitarea inițiativei trebuie să existe un număr de semnături¹¹¹. Indiferent însă de modul cum ea se realizează, inițiativa populară are meritul de a provoca o dezbatere națională asupra unor probleme de interes general.

Veto-ul popular se realizează prin stabilirea unui termen pentru intrarea legii în vigoare, de la data adoptării ei¹¹²; timp în care cetățenii, printr-o petiție colectivă¹¹³, se pot opune validării legii adoptate. Acest procedeu presupune deci: a) Existența unei legi prealabil adoptate de parlament; b) Existența unei opuneri exprese a unui număr determinat de cetățeni¹¹⁴; c) Dacă o petiție de opunere a fost formulată, este necesară o consultare generală a corpului electoral pentru a stabili opinia majorității, în funcție de aceasta urmând ca legea să fie invalidată sau menținută.

Revocarea, individuală sau colectivă, a parlamentarilor¹¹⁵ intervine atunci când, în urma petiției alegătorilor din una sau mai multe circumscripții electorale, prin hotărârea corpului electoral al respectivelor circumscripții ori, după caz, a întregului corp electoral, se pune capăt, înainte de termen, unui mandat electiv¹¹⁶.

Referendumul reprezintă forma cea mai frecventă și, în multe privințe, cea mai semnificativă de manifestare a democrației semi-directe. Prin referendum, corpul electoral - iar uneori chiar un cerc mai larg de persoane decât cele care au calitatea de alegători - este convocat, la inițiativa organului legiuitor, a șefului statului, a guvernului ori a altor subiecte prevăzute de lege, pentru a decide¹¹⁷ asupra unor probleme de interes general (cum ar fi menținerea sau abrogarea unei legi în vigoare, adoptarea sau modificarea constituției, adoptarea unei anumite conduite într-o chestiune dată a vieții internaționale, perfectarea sau menținerea unui tratat s.a.¹¹⁸ Referendumul poate fi *obligatoriu*¹¹⁹ sau *facultativ*¹²⁰. Indiferent însă de caracterul lui, referendumul constituie forma cea mai expresivă de asociere a poporului la procesul legislativ, poporul trebuind să se pronunțe expres asupra unui proiect de lege ce urmează a fi eventual adoptat. Cu condiția însă ca votul popular să nu fie deviat de la finalitatea lui¹²¹.

¹¹¹ În Elveția, 100 000, ~trânse în 118 luni; în Austria, 200 000; în Italia, 50 000; Ohio, 3~ din alegători; în Dakota de Nord, 10 000 s.a.m.d.

¹¹² Bunaora, în Elveția acest termen este de 90 de zile; potrivit Constituției franceze din 1793, legile adoptate de corpul legislativ nu intră în vigoare decât după expirarea unui termen de 40 de zile. Actuala Constituție italiană prevede de asemenea posibilitatea vetoului popular prin aceea ca, potrivit art. 71, legile intra de regulă în vigoare după 15 zile de la data publicării lor

¹¹³ În Elveția, 30 000 de cetățeni sau 8 cantoane; în Italia, 500 000 electori sau 5 regiuni

¹¹⁴ Tăcerea, lipsa deci a unei opuneri formale, semnifică aprobarea implicată a legii.

¹¹⁵ În unele cantoane elvețiene și câteva state americane se practică - de asemenea - "recall" al unora dintre funcționarii aleși, în urma unei petiții a cetățenilor. Când revocarea este colectivă, ea poartă un nume german: "Abberufungsrecht".

¹¹⁶ Aceasta practică este mai rar întâlnită în sistemele constituționale occidentale, care promovează principiul mandatului reprezentativ. Dreptul de revocare a deputaților a fost - și, în unele țări, mai este - consacrat în constituțiile sau legile electorale ale țărilor socialiste. (De exemplu, art. 142 al Constituției U.R.S.S. din 1936, art. 25 al Constituției României din 1965, art. 57 al Constituției R.D.G., Legea electorală maghiară nr. III/1970, Legea electorală polonă din 27 septembrie 1973 etc. Constituția R.P.D. Coreene din 1972 se mărginește să prevadă principiul responsabilității deputaților în fața alegătorilor).

¹¹⁷ În Suedia și Norvegia, deși referendumul este instituționalizat, el nu are decât o valoare consultativă. De asemenea, anumite cantoane elvețiene permit în referendum consultativ.

¹¹⁸ Iată câteva exemple: referendumul din 1961 și cel din 1962, relativ la autodeterminarea Algeriei și ieșirea ei din Republica Franceză; referendumurile din 1980 și 1995 în Quebec și în 1988 în Noua Caledonie pentru crearea unor state distincte; referendumul norvegian din 1972, privind intrarea în Piața Comună; Referendumul spaniol din 1986, cu privire la menținerea țării în N.A.T.O.; referendumul pozitiv din Italia, în 1974, și cel negativ din Irlanda, în 1986, cu privire la introducerea divorțului; referendumurile organizate în aceleași țări și cu aceleași rezultate (în Italia, în mai 1981, și în Irlanda în septembrie 1983) cu privire la liberalizarea avortului; referendumul negativ din Austria, în 1978, pentru centralele nucleare; referendumul organizat în Suedia, în 1980, pe aceeași temă; referendumurile din 1978 în California și din 1980 în Massachusetts, în probleme fiscale; referendumul din 1972 în California, în privința pedepsei cu moartea; referendumul din 1989 în Elveția, cu privire la vivisechii etc.

¹¹⁹ De exemplu, în Elveția, Australia, Irlanda și în 15 dintre statele Federației Americane, referendumul constituțional are un caracter obligatoriu.

¹²⁰ Decretul-Lege nr. 29/1990 ("Monitorul Oficial", Tîr.11 din ianuarie 1990) a instituit referendumul "ca formă și mijloc de consultare și de exprimare a voinței suverane a poporului român în problemele fundamentale ale țării". (Desi, la noi, instituirea referendumului a fost consacrată în urma cu aproape un secol, aplicarea acestuia s-a făcut, cu o singură excepție, denaturată și demagogică, luând forma mai degrabă a unui plebiscit). Și pentru a mai da un exemplu: în cazul legilor simple (ordinare) și al deciziilor de aplicare-generală, fără caracter urgent, în Elveția referendumul este facultativ și el poate fi propus de cel puțin 8 cantoane și 30 000 cetățeni, trebuind însă să se obțină, pentru un rezultat pozitiv, o dublă majoritate de cantoane și alegători.

¹²¹ Or, uneori, mai ales atunci când referendumul este provocat de șeful statului, el ia forma unui plebiscit, fiind transformat într-o operație având ca scop obținerea unui "vot de încredere națională". Soluția propusă pentru problema care face obiectul referendumului reflectă mai degrabă concepția șefului statului și dorința acestuia de a-și consolida poziția. (Poate fi evocat, în acest sens, exemplul

Potrivit unei definiții, pe care o datorăm lui Julien-Lafferrière, referendumul este procedeul prin care corpul cetățenilor este chemat să exprime prin vot popular avizul sau voința sa în privința unei măsuri luată de o autoritate sau preconizată de aceasta. Termenul "referendum" a fost împrumutat, se pare, din practica vechilor confederații germanice sau helvetică, unde reprezentanții statelor în dieta centrală nu puteau să statueze decât *ad referendum*, adică având împuternicirea primită din partea guvernelor lor și sub rezerva aprobării ulterioare. În accepțiunea sa astăzi unanim admisă - de tehnica a democrației semi-directe - termenul "referendum" are aparența ca sinonim celui roman "*plebis scitum*" sau "*populi scitum*" și ca urmare a acestei sinonimii l-am reținut în expresia sa comună și actuală.

Începând cu secolul al XVIII-lea, problematica referendumului înregistrează o largă controversă, nu numai în privința domeniului referendumului, dar și cât privește natura lui. Teoria a lăsat locul unui pragmatism, fără însă să-și abandoneze vocația de clarificare și aprofundare.

Dezbaterea teoretică, în unele țări, a fost adeseori închisă, prin referire la noțiunile de suveranitate și de regim parlamentar. Opunând suveranitatea națională și suveranitatea populară, s-a conchis că numai aceasta din urmă ar fi compatibilă cu referendumul. Această concluzie, cu timpul, și-a pierdut relevanța, atât din perspectiva teoriei suveranității, cât și din considerente pragmatice. Referendumul nu se sprijină în mod necesar pe suveranitatea populară, iar suveranitatea națională nu-l exclude. Cu totul adevărat că suveranitatea națională implică reprezentarea și ea se realizează prin parlament, dar, cum spunea cândva Carre de Malberg, aceasta nu trebuie să degenereze într-o suveranitate parlamentară. Suveranitatea parlamentară este o uzurpare a suveranității naționale. Așa fiind, nu suveranitatea națională s-ar opune referendumului, ci forma ei degenerată în suveranitate parlamentară. Din considerente pragmatice, în cele din urmă referendumul, ca tehnica a democrației semi-directe, s-a impus. Numeroase constitutii care consacră principiul suveranității naționale sau - într-o formulare mixtă, ca cea din Constituția Franței și Constituția României, - ca "suveranitatea națională aparține poporului" - au admis tehnica referendumului, atât pentru a se asigura mai corespunzător echilibrul între puteri, cât și pentru a se aprofunda democrația, dând, în unele cazuri, cuvântul poporului.

De pe platforma teoriei clasice a regimului reprezentativ, ca singura alternativă la democrația directă - superioară neîndoiește, dar practic imposibilă -, referendumul nu este nici justificat, nici admisibil, căci, cum spunea Esmein - unul dintre cei mai fermi apărători ai regimului reprezentativ-parlamentar, însărcinat prin constituție să adopte legi, nu poate delega competența sa unui alt organ, în speta corpului electoral. Așertiunea pare însă jipsită de logică: dacă se neagă cetățenilor dreptul de a-și manifesta voința în numele națiunii, pentru ce li s-ar recunoaște lor dreptul de a desemna persoane care, prin delegare, să exprime această voință?; referendumul nu este disonant față de teoria regimului reprezentativ, delegarea neputând semnifica abdicarea în totul și pentru totdeauna de la exercitiul suveranității naționale; solicitarea corpului electoral să-și exprime voința sa, în urma disoluției adunărilor, comportă efecte apropiate de cele ale unui referendum.

Din perspectiva unor constatări realiste, referendumul s-a impus în cele mai multe țări. Controlul și limitarea reprezentanților de către cei reprezentați sunt cu totul conforme noțiunii juridice de reprezentare.

Deși, prin istoria lor semantică, referendumul și plebiscitul par să fie noțiuni identice (în epoca română plebiscitul desemnând decizia suverană a plebei - *plebis scitum*), ele se deosebesc totuși: în timp ce referendumul permite poporului să se exprime liber, plebiscitul permite unei persoane - mai rar chiar unui grup - să-și procure legitimitatea punând poporului o problema care reclamă un răspuns pozitiv; referendumul privește un text sau o idee, plebiscitul privește un om; primul privește un „lucru”, al doilea privește un "nume". (În Franța, termenul "plebiscit" a apărut în dicționarul lui Trevaux, în 1793, definit ca "decret al poporului roman". El a avut și conotații peiorative: "act de violență și arbitrar". Efermer s-a folosit și expresia "*populi scitum*". Tot în Franța, termenul referendum este atestat din 1750, ca derivat de la *ad referendum*, expresie întrebuințată în limbajul diplomatic pentru a desemna un acord convenit prin

generalului de Gaulle care, între anii 1958 și 1969, a consultat națiunea franceză prin referendum de cinci ori, transformând acest procedeu într-o "soluție de arbitrar". Alături, prin obiectul sau - o temă sau o reformă incontestabil populară -, referendumul poate deveni un instrument demagogic de succes și popularitate facile. (De exemplu, referendumul organizat la noi, sub dictatura, pentru reducerea cheltuielilor și efectivelor militare, precum și a armamentului cu 5%).

mandatar sub rezerva ratificarii.) Totusi, în dreptul international public, plebiscitul - ca 'procedeu de consultare a populatiei de pe un anumit teritoriu -a fost practicat, uneori, în situatia de trecere a teritoriului respectiv de la un stat la altul (de exemplu, în legatura cu alipirea Schleswigului la Danemarca sau Germania ori a Sileziei Superioare la Germania sau Polonia, dupa primul razboi mondial si în conformitate cu tratatele de pace de la Paris).

Nu orice interventie a poporului în spatiul deciziilor publice este un Referendum; pe de alta parte, exista o mare varietate de referendumuri. referendumul - ca instrument al democratiei semidirecte-apartine categoriei votului, dar pe când el permite cetatenilor sa se pronunte asupra unei probleme de fond, alegerile permit acestora sa se pronunte asupra unei persoane sau asupra unui grup înscris într-o lista, care, odata alese, pe baza unui mandat reprezentativ, dispun de latitudinea deciziilor.

Potrivit unor anumiți parametri luati în considerare, tipologia referendumului este variata si sugestiva: a) Parametrul teritorial distinge referendumul national - uneori federal - de referendumul local; b) Dupa obiectul sau, distingem referendumul constitutional, referendumul legislativ, referendumul conventional care priveste tratatele, referendumul administrativ, referendumul asupra transferului teritorial etc.; c) Potrivit cu domeniul referendumului, referendumul poate fi calificat diferit, având în vedere materia asupra careia prin referendum urmeaza sa se decida (de exemplu, referendumul financiar, cel în privinta regimului punitiv fata de infractiuni); d) Potrivit cu conditiile declansarii, din oficiu sau la initiativa libera, referendumul este obligatoriu sau facultativ; e) Dupa numarul si calitatea persoanelor consultate, se poate distinge între referendumul popular si simplul referendum; f) Potrivit cu efectele rezultatelor, se poate distinge între referendumul consultativ si referendumul de decizie; g) Varietatea efectelor referendumului de decizie permite sa se distinga între referendum confirmativ, referendum abrogativ, referendum suspensiv. Acesti parametri sau altii pot fi combinati. Indiferent de tipul sau, referendumul nu constituie totdeauna un gaj al democratiei, putându-se distinge între referendumul democratic si referendumul manipulat.

În principiu, domeniul referendumului este nelimitat. Totusi, trebuie pastrat un echilibru între un domeniu prea îngust - care antreneaza desuetudinea referendumului - si un domeniu prea larg -care poate provoca lasitudinea lui.

Printre neajunsurile referendumului, ca forma de macrodemocratie, Giovanni Sartori mentiona actorul referendumului actioneaza singur, fara "a participa la dezbateri", asa încât "iluminarea prin discutii" este exclusa; referendumul nu lasa loc concesiilor, agenda referendumului este preelaborata de catre guvernanti, asa încât, paradoxal, cu cât este mai mare dimensiunea a democratiei directe, cu atât este mai mica autenticitatea ei; democratia prin referendum stabileste din start un "mecanism de suma zero" al luarii deciziilor, adica o domnie literala a majoritatii, care exclude drepturile minoritatii; informatia nu înseamna cunoastere, iar cunoasterea chiar nu implica totdeauna si competenta, asa încât actorul referendumului poate deveni sau o piesa inutila în jocul democratiei sau un factor care tinde spre extremism - acea luare transanta de pozitie într-o lume cu numai doua dimensiuni: alb sau negru¹²².

Opțiunea - ca varietate de referendum - consta în posibilitatea acordata corpului electoral de a alege între doua sau mai multe solutii legislative pentru reglementarea aceleiasi probleme.

Recall-ul deciziilor judecatoresti - adica revocarea acestora - consta în posibilitatea acordata corpului electoral de a invalida o decizie judecatoreasca prin care o lege a fost declarata neconstitutionala.

Uneori, se distinge între "doua modele diametral opuse ale democratiei": modelul majoritar si modelul consensual.

Esenta primului model este "suprematia majoritatii"; cu alte cuvinte si având ca reper termenul "democratie", "poporul este majoritatea". Acest model s-ar caracteriza prin urmatoarele: a) Concentrarea puterii executive - cabinetul unipartid al majoritatii minime; b) Fuziunea puterilor si dominatia cabinetului; c) Bicameralismul asimetric; d) Sistemul bipartid; e) Sistemul de partid unidimensional în sensul orientarii partidelor îndeosebi spre problemele socio-economice; f) Sistemul electoral majoritar uninominal; g) Existenta unui guvern unitar si a unei administratii centralizate; h) Suveranitatea

¹²² G. Sartoli, Teoria democratiei reinterpretata, cit, supra, p. 119 si urm.

parlamentului; i) Existenta unei democratii exclusiv reprezentative. Asemenea caracteristici sunt însa mai degraba teoretice decât reale, existând numeroase si semnificative abateri chiar în modelul britanic.

Esenta celui de-al doilea model ar consta în "majoritatea va prevala", dupa ce va fi dat posibilitate minoritatii sa se exprime, altfel sensul primar al "democratiei" ar fi el însusi compromis. Acest model, prin care se limiteaza majoritatea, s-ar caracteriza prin urmatoarele: a) Participarea unor coalitii de partide la exercitarea puterii executive; b) Separarea formala sau neformala, dupa caz, a puterilor în stat; c) Bicameralism echilibrat sau chiar simetrie si, de regula, reprezentarea în parlament a unor grupuri politice minoritare; d) Multipartidism, chiar daca unul sau unele partide se apropie semnificativ si durabil de statutul de partid majoritar; e) Sistemul de partid multidimensional; f) Reprezentarea proportionala; g) Federalismul teritorial sau nonteritorial si descentralizarea administrativa. Si de aceasta data, abaterile sunt numeroase si evidente.

MONOCRATIA

Definirea monocratiei. Potrivit cu sensul ei etimologic, monocratia¹²³ este o putere personalizata. Celelalte organe, în masura în care ele exista, sunt doar elemente decorative sau simple servicii auxiliare. Principiilor specific democratice de libertate, egalitate, universalitate si majoritate li se opun autoritarismului, ortodoxia ideologica si exclusivismul. *Autoritarismul* se opune principiului majoritatii, singura vointa valabila fiind cea a conducatorului. *Ortodoxia* se opune principiului egalitatii, conceptia sefului este singura axioma politica, "religia prelungindu-se atstfel pe teren politic". *Exclusivismul* se opune principiul libertatii. Discreditarea libertatii este nota comuna a tuturor sistemelor autoritare. Monocratia da nastere *totalitarismului*, unei "hipercratii", unui monopolism care depaseste sfera politicului, cuprinzând toate domeniile vietii sociale¹²⁴.

Formele monocratiei. Formele monocratice, desi diverse si adeseori inedite, pot fi cuprinse în câteva mari categorii: 1. *Monocratii clasice* de tip istoric (*monarhia absoluta, tirania, dictatura*); 2. *Monocrațiile populare*, de tipul "cezarismului empiric", a "despotismului popular" sau a "cezarismului demagogic"; 3. *Dictaturile militare*; 4. *Autoritarismul si totalitarismul*.

1. *Monocrațiile clasice* îmbraca deci urmatoarele forme:

a) *Absolutismul monarhic*, care are ca principii comune: ereditatea (monarhia face obiectul unei succesiuni predeterminate) si - paradoxal - subordonarea *fata* de legi (ceea ce ar face-o sa se deosebeasca de puterea arbitrara). Numai ca, pentru regi, acele principii sunt voluntare. Asa se face ca, adeseori, monarhia absoluta se transforma în *despotism*, totul fiind subordonat vointei si capriciilor despotului;

b) *Tirania* sau despotismul, care are ca nota specifica arbitrarul, prin originea sa (preluarea brutala a puterii, uzurparea acesteia etc.), prin transmiterea ei (ereditate, desemnare personala s.a.), dar mai ales prin exercitiul ei (tiranul exercitându-si puterea în interesul sau exclusiv). Epoca moderna a adus o experienta si în acest domeniu: "despotismul luminat", pus în "serviciul progresului";

c) *Dictatura* este un fel de "expedient sau de remediu brutal, destinat sa faca fata unor dificultati exceptionale" si consta în concentrarea puterii în mâinile unui om, concomitent cu suspendarea drepturilor si libertatilor publice, sub motivul unor situatii de urgenta si de pericol¹²⁵. În general, sub raportul naturii, originilor, consecintelor si duratei, sunt considerate ca fiind note comune ale dictaturii:

• Ea este o monocratie cvasi-perfecta, în sensul ca realizeaza concentrarea completa a puterii. Autoritatea, în plenitudinea ei, este atribuita unui om, care reunește functiile;

¹²³ Etimologic, termenul monocratie reunește doua cuvinte: *monos*, adica singur, si *cratos*, adica putere.

¹²⁴ Adeseori democratia este definita a. *contrario*, evocându-se opusul democratiei: tiranie, despotism, autocratie, absolutism, dictatura si, îndeosebi dupa cel din urma razboi mondial, autoritarism si totalitarism.

¹²⁵ Pentru asemenea conditii, dictatura poate fi prevazuta prin constitutie (de exemplu, art. 38 din Constitutia de la Weimar). Art. 16 al Constitutiei franceze din 1958 acorda puteri dictatoriale Presedintelui Republicii, în circumstantele aratate expres (*republicae servandae et restituendae*).

- Dictatura apare în circumstanțe excepționale sau extraordinare, dar sursa ei este formal legală - dispozițiile constituționale sau alte reglementări legale existente;
- Dictatura antrenează corelativ disparitatea drepturilor și a libertăților publice cetățenesti, "inevitabilă contrapartidă a plenitudinii puterii este eclipsarea drepturilor individuale și colective";
- Dictatura este limitată în timp. Cu alte cuvinte, în data ce criza este surmontată, încetarea dictaturii devine scadentă. Dictatura nu e un scop în sine, ci un produs al împrejurărilor.

2. *Monocrația populară* - asocieră aparent imposibilă de termeni - semnifică acea formă de guvernământ în care, de pe platforma unui monism ideologic agresiv și dogmatic, arogant și cu ambiția eternizării, promovat și vegheat de un partid unic, autointitulat infailibil, puterea personală și arbitrarea, puterea totalitaristă - extinzându-se deci asupra întregului ansamblu societal - se realizează în ambianța "adulării" și a "exaltării maselor", în decorul fals al unor tehnici specifice democrației semi-directe. (Formele de guvernământ ale aproape tuturor țărilor socialiste s-ar încadra aici, dacă ele n-ar evidenția și elemente proprii monocrațiilor de tip clasic.) Celelalte organe ale statului, direct sau indirect subordonate celui ce personalizează puterea, sunt simple organe de înregistrare, legitimare și realizare a voinței acestuia. Accentuăm ca trăsături ale monocrațiilor populare: a) Personalizarea puterii¹²⁶; b) Obstinația pentru permanentizarea puterii; c) Unicitatea organelor guvernante; d) Suportul popular, real sau regizat; e) Partidul unic; f) Totalitarismul (omnipotentă în toate domeniile vieții sociale).

3. *Dictatura militară* (având ca zone de proliferare mai ales Orientul Apropiat, Africa de Nord și America de Sud) a apărut, îndeobște, în țările în curs de dezvoltare, reunind trăsăturile tradițiilor pretoriene și monocrațiilor populare contemporane. Politiceste, dictatura militară este ambivalentă: ea poate fi reacționară, conservatoare sau reformistă, revoluționară. Eticheta "revoluționară" a dictaturii militare este însă, îndeobște, înșelătoare.

4. *Autoritarismul și totalitarismul*, ca "opus perfect" al democrației, sunt "achiziții" relative recente ale discursului despre democrație¹²⁷. Autoritarismul, prin sufixul său, indică excesul sau abuzul de autoritate, o autoritate opresivă, care striveste libertatea. "Autoritatea este forma puterii bazată pe prestigiu, recunoscută și ascultată; ea reprezintă o "influență morală", deplin consonantă cu libertatea. De aceea, criza democrației este descrisă ca o criză de autoritate. Libertatea care nu acceptă autoritatea este o libertate arbitrară, *licentia* și nu *libertas*; autoritatea care nu recunoaște libertatea este autoritarism.

Totalitarismul este redundanța totalității, ideea a ceva ce cuprinde totul. El denotă "încarcerarea întregii societăți în launtrul statului, o dominație politică atotcuprinzătoare asupra vieții extrapolitice a omului, un regim politic închis, legitimat printr-o escatologie ideologică, monopolistă, având ca variabilă teroarea.

OLIGARHIA

Oligarhia se caracterizează prin exercitarea puterii de către un număr restrâns de persoane sau de familii (aristocrația). Potrivit unui criteriu exclusiv "cantitativ", oligarhia ar fi o formă de guvernământ intermediară, între forma de guvernământ a unei singure persoane (monocrația) și forma de guvernământ a majorității (democrația). Potrivit însă unor exigențe de ordin calitativ, oligarhia se poate prezenta, de regulă, în una din următoarele forme: *guvernământul pluripersonal*, *aristocrația*, *plutocrația*, *cenșitara*, *partitocrația*.

Forme ale oligarhiei pot fi considerate așadar următoarele:

1. *Guvernământul pluripersonal*, un guvernământ colectiv aparținând mai multor persoane, care nu constituie un grup omogen și nici o categorie distinctă. "Ele sunt adesea alăturate prin jocul evenimentelor, care consacră înțelegerea lor sau le neutralizează suspiciunile. Aceste persoane

¹²⁶ "Personalizarea" are, firește, diverse accepțiuni și, în unele situații, ea este chiar inevitabilă (de exemplu, pentru alegerea Președintelui sau pentru alegerea unui parlamentar în sistemul de scrutin uninominal majoritar în două tururi). Avem aici în vedere "puterea personalizată", care are ca rezultat "dezinstituționalizarea" vieții politice și confuziunea instituției de putere cu detentorul acesteia.

¹²⁷ Pe larg și substanțial, a se vedea: G. Sartori, op. cit., p. 177 și urm.

exercita colectiv puterea sau partajeaza atributiile ce decurg din aceasta, chiar în parti inegale¹²⁸;

2. *Aristocratiea* - caracterizându-se prin guvernământul unei clase sociale privilegiate¹²⁹, guvernământ exercitat în comun printr-un număr de membri, aparținând acestei clase, sau, mai exact, unor familii. De regula, privilegiile acestei clase se transmit ereditar, ea conservându-si astfel caracterul de casta închisa;

3. *Plutocratiea censitară*¹³⁰ este comparabilă cu regimul aristocratic, numai că, de această dată, minoritatea guvernantă nu este o clasă socială, organic constituită și având o existență autonomă, ci o simplă reuniune de persoane, constituită - în condițiile prevăzute de lege - potrivit unui criteriu cantitativ, ca urmare a sistemului cenzurilor aplicate în operațiunile electorale. Această grupare este privilegiată, este o categorie socială oligarhică - "elita electorală";

4. *Partitocratiea* este forma oligarhică de guvernământ în care, de fapt, puterea aparține unor partide politice, care manipulează instituțiile guvernamentale sau exercită asupra lor o presiune irezistibilă. În cadrul monocratiilor, partidul unic constituie el însuși un gen de grupare aristocratică, privilegiată (bunaoară, accesul exclusiv la unele funcții publice sau chiar la unele titluri). Partidele constituie un substitut oligarhic al participării populare la putere. Totuși, partitocratiea nu este un regim exclusiv și autentic oligarhic; el semnifică mai degrabă "hipertrofierea fenomenelor partizane, inerente democrației clasice.

5. *Sistemele mixte* sunt rezultatul unei combinații sau cel puțin a unei juxtapuneri de diverse elemente, provenind de la cele trei, tipuri fundamentale: democrația, monocratiea, oligarhia. Sunt, asadar, cum le numea un autor, "tipuri de sinteză"¹³¹. Potrivit cu originea "mixturii", regimurile în discuție sunt clasificate în două mari categorii: regimuri mixte prin sistem sau prin principii și regimuri mixte circumstanțiale. În prima categorie, epitetul "mixt" este alăturat *monarhiei limitate și parlamentului dualist* - care reunesc monocratiea, aristocratiea și oligarhia censitară - ca și *cezarismul democratic*, care conjugă monocratiea și democrația. În cea de-a doua, regimurile mixte accidentale, de circumstanțe, fără o voință deliberată a autorilor lor și fără o concepție doctrinală, este greu de făcut o subclasificare, ele purtând marca unei multitudini de factori sau pur și simplu a unor împrejurări de fapt; sunt regimuri efemere, de tranziție. Ceea ce le conferă specificitate este "prezidențialismul" foarte accentuat, concentrarea prerogativelor puterii în mâinile președintelui, a șefului de stat¹³².

Monarhia limitată se diferențiază de *monarhia absolută* numai prin aceea că puterea monarhului este restrânsă în exercitiul ei prin existența și a altor organe, având o relativă autonomie și atribuții proprii. Monarhia limitată combină principiul monocratic de guvernământ al unei singure persoane (monarhul) cu participarea la putere a unei aristocrații nobile și ereditare, precum și a unei oligarhii censitare, acestea formând cele două Camere ale Parlamentului.

Parlamentul dualist derivă din monarhia limitată, fiind un "pseudo-constitutionalism". Șeful statului își păstrează poziția și atribuțiile, dar în același timp el trebuie să accepte, într-o oarecare măsură, politica emanând din compoziția Camerelor ("Camera înaltă", de factură aristocratică; și "Camera de jos", de factură censitară). Într-un astfel de sistem, "piesa centrală" pare să fie primul ministru: pe de o parte, el

¹²⁸ De exemplu, triumviratul lui Cezar, Crasus și Pompei, al lui Octavian, Antoniu și Lepidus, Consulatul lui Bonaparte, Sieyès și Roger Ducos, ducatul generalilor Giraud și de Gaulle.

¹²⁹ În grecește, *aistos*, servind ca superlativ la *agathos*, care înseamnă "brav", "nobil", iar în latină *optimus*, ca superlativ la *bonus*, adică bun, valoros sau chiar excelent. (Aristotel, în *Politica* spunea că guvernământul unei minorități de săraci nu e o oligarhie)

¹³⁰ "Cens" vine de la latinescul *census* (recensământ al persoanelor sau bunurilor). Mai târziu, cu acest termen s-a desemnat *quantum-ul* proprietății sau impozitului necesar pentru exercitarea dreptului de vot.

¹³¹ Categoria "regimurilor mixte" a fost uneori contestată, întrucât "în fiecare societate, în cele din urmă, se descoperă un principiu de acțiune care le domină pe celelalte". (A. de Tocqueville, *De la democrație en Amérique*, ed. 1950, cap. XV, p. 304).

¹³² De exemplu, prezidențialismul specific statului autoritar austriac, în baza Constituției din 1 mai 1934; cel din statul autoritar polonez, reglementat prin Constituția din 23 aprilie 1935, cel al "statului corporativ" portughez, pe baza Constituției din 19 martie 1933, al "statului național" franchist, prezidențialismul existent în unele dintre statele Americii Latine sau în unele dintre statele africane. Unii autori considerau chiar că regimurile statelor socialiste s-ar încadra tot în această categorie. "Modelele socialiste" sunt însă "originale". S. G. Burdeau, op. cit., p. 151.

se sprijina pe prerogativele sefului de stat; pe de alta parte el are nevoie de încrederea si sprijinul parlamentului. Parlamentarismul dualist apare astfel ca o posibila "formula de tranzitie între vârsta prerogativelor monarhice si era suveranitatii poporului,,.

Cezarismul democratic - iarasi o alaturare bizara de termeni - rezulta din încercarea de conciliere a monocratiei si democratiei. Cezarul exercita puterea nu atât pe baza unei suveranitati, cât în numele poporului, care i-a "remis" puterea printr-un plebicist si care, din timp în timp, îl "aproba" în aceeasi forma. Cum însa cele doua principii reunite în structura cezarismului democrat – principii guvernământului personal, care apropie aceasta forma de monarhia absolutista, si principiul democratic, care o apropie de democratia liberala - sunt antinomice, în cele din urma, unul dintre ele trebuie sa învinga; excluzându-l pe celalalt.

REGIMUL POLITIC

Notiunea de "regim politic". De regula, notiunea de "regim politic" este atasata institutiilor guvernamentale, vorbindu-se astfel de "regim reprezentativ" sau de "regim prezidential". Este însa o conceptie formala si unilaterala. Fara îndoiala ca modul de organizare a puterilor si raporturile dintre puteri constituie un element definitoriu al regimului politic. Dar el nu este singurul criteriu de definire a acestuia, nici cel hotărâtor. Regimul politic reprezinta ansamblul institutiilor, metodelor si mijloacelor prin care se realizeaza puterea. El are deci, determinari mult mai complexe decât raporturile dintre puteri. Regimul politic are calitati valorizatoare nu doar cât priveste esenta si forma puterii de stat, dar si în ceea ce priveste calificarea esentei întregii societati. El este indicatorul sintetic si de prima marime, cel mai dinamic si cel mai expresiv, pentru calificarea unei societati ca real democratica sau antidemocratica. (Ar exista deci toate temeiurile sa se vorbeasca mai degraba despre "sistem politic").

I. Regimuri politice clasice. Unul dintre criteriile care stau la baza stabilirii tipurilor de regimuri politice este puterea sau, mai exact, modul de organizare a puterii. Este asa-zisul criteriu clasic, care are doua "vârste": prima corespunde antichitatii grecesti si romane; cea de-a doua corespunde reflectiei politice a secolului al XVIII-lea. Problema de baza e identica - organizarea si realizarea puterii. Dar modul ei de rezolvare difera. Reflectia antichitatii nu pornea de la distinctia dintre "posesiunea puterii" si "exercitiului" ei, puterea exercitându-se prin ea însasi, fara delegare sau intermediari. Singura problema era aceea de a sti "câti" detin puterea si "cum" o exercita, astfel facându-se distinctie, de Stagirit mai ales, între tiranii, oligarhii si democratii. Reflectia sfârșitului de secol XVII si începutul celui de-al XVIII-lea muta centrul de greutate pe calitatea puterii, pe legitimitatea ei, singurul regim politic fiind acela în care puterea apartine poporului sau natiunii. Odata rezolva problema *apartenentei* puterii, ramâne spre rezolvare chestiunea *exercitarii* ei: caror persoane sau organe sa li se încredinteze exercitarea puterii si în ce mod? Este implicat aici, pe de o parte, principiul reprezentativitatii (desemnarea organelor care sa exercite puterea), iar pe de alta, principiul distribuirii functiilor puterii între diferitele categorii de organe (functia legislativa, cea executiva si cea judecatoreasca). Asadar, daca admitem aceste doua principii, exista trei tipuri de regimuri politice:

1. Cel care are la baza *confuziunea puterilor*, întruchipat de regimul dictatorial, regimul directorial sau de regimul "conventional" ori, cum i se mai spune cel mai adesea, "regimul ori guvernământul de adunare;

2. Cel care are la baza *colaborarea puterilor*, semnat prin *regimul parlamentar*;

3. Cel care are la baza separarea stricta a puterilor, adica. *regimul prezidential*.

Bineînțeles, nu numai ca fiecare dintre aceste sisteme prezinta note specifice de la o tara la alta sau de la o epoca istorica la alta, dar, prin combinarea unora dintre elementele ce le sunt specifice, rezulta si *regimuri mixte*. În fine, note distinctive prezinta *regimurile politice ale tarilor socialiste*. Le vom examina pe rând si în ordinea aratata, cu precizarea însa ca realitatea este mult mai complexa decât schemele teoretice ce vor fi înfatisate.

1. *Regimul dictatorial, directorial si de adunare.* Ideea identificării înlauntrul puterii a mai multor functii a fost - si este - în spiritul ei funciar, completata cu cerinta ca, separându-se cele doua'sau trei functii, sa se instituie un control reciproc între ele, pentru ca "puterea sa opreasca puterea". Altfel spus, sistemului de "masuri" aparținând uneia dintre puteri, trebuie sa i se adauge "contramasuri", aparținând celorlalte puteri. Numai astfel se poate realiza echilibrul în interiorul puterii. Dar - si mai ales - numai astfel pot fi prevenite tendintele abuzive ale uneia dintre puteri de a le subordona complet pe celelalte, de a le domina, absorbind prerogativele esentiale ce decurg din putere în spatiul ei exclusive de decizie. Numai astfel poate fi prevenit monopolul puterii. Nerespectarea regulilor decurgând din "sistemul de balante", de "masuri si contramasuri", din acest gen de "mecanica newtoniana" duce la *regimul dictatorial* sau, dupa caz, la *gubernamânt de adunare*.

A. *Regimul dictatorial* este deci o varietate a regimului politic rezultat din confuziunea puterilor. Daca în ecuatie "putere legiuitoare" - "putere executiva", prin atrofierea acesteia' din urma se instaureaza preeminenta executivului fata de legislativ si nu neaparat prin opresiunea adunării sau a adunărilor legiuitoare, ci, cum spunea cineva, prin "domesticirea" lor - se ajunge la un regim politic autoritar. instituit si mentinut prin constrângere. În conditiile existentei unui sef de stat (sef al executivului), puterea se personalizeaza excesiv, alunecând spre instaurarea unui sistem totalitarist, indiferent de culoarea lui (brun, negru, rosu). Este un regim, spunea Montesquieu, "facut pentru vite de povara, nu pentru oameni".

B. În *regimul directorial*, puterea este detinuta - în plenitudinea ei - de un colegiu, ales de legislativ pe o perioada determinata, dar imposibil de revocat înainte de expirarea mandatului. Colegiul odata constituit, el devine iresponsabil politiceste fata de legislativ, care îi poate însa anula sau modifica actele. Aceste elemente deosebesc regimul directorial atât e regimul parlamentar, cât si de regimul prezidențial.

C. *Gubernamântul de adunare* rezulta - invers -, din supraordonarea puterii legiuitoare fata de cea executiva. Nici în gubernamântul de adunare nu se neaga separatia puterilor, dare le sunt inegale: una o domină pe cealaltă. Semnele distinctive ale unui asemenea regim politic pot fi considerate urmatoarele: a) Plenitudinea competentelor adunarii sau adunarilor; b) Dreptul acesteia sau acestora (în sistemul bicameral) de a anula deciziile guvernului; c) Structura colegiala a executivului; d) Desemnarea si revocarea lui de catre adunare; e) Imposibilitatea executivului de a demisiona¹³³. Un astfel de regim apare rar - de regula pe ruinele unui executiv discreditat - si el este efemer; fie se transforma într-un gubernamânt dictatorial, fie într-un regim parlamentar. În orice caz, ambitia lui de a se perpetua duce fie spre "dictatura adunării", fie spre anarhie.

Gubernamântul de adunare se apropie de regimul parlamentar. El nu se identifica însa cu acesta.

2. *Regimul parlamentar* are la baza ideea colaborării puterilor . Este un sistem politic în care separatia puterilor - presupunând autonomia functionala a celor trei categorii de organe, dar îndeosebi a legislativului, si existenta unor mijloace specifice de presiune reciproca - se caracterizeaza prin suplete si dinamism. Regimul parlamentar este "un regim politic în care organul executiv; si organul legislativ, efectiv distincte, sunt tinute sa colaboreze în exercitarea functiilor etatice si dispun de mijloacele politice care le permit sa. se controleze mutual. Definitia este prea larga, întrucât nu se pune accentul pe trasatura acestui tip de regim, care îlface sa se deosebeasca de altele, si anume *responsabilitatea politica a guvernului*. Într-o alta definitie; regimul "parlamentar ar fi acela în care "directia afacerilor publice apartine', parlamentului si sefului statului, prin intermediul unui cabinet responsabil în fata parlamentului. Definitia este prea îngusta, caci - cum se va vedea - ea nu include si regimul parlamentar dualist, vizând doar regimul parlamentar monist. Care sunt de fapt mecanismele fundamentale ale regimului parlamentar si care sunt modalitatile lui, corespunzator etapelor istorice pe

¹³³ Aceasta este considerata a fi cea mai accentuata trasatura a gubernamântului de adunare -,care îl distinge de regimul parlamentar-, guvernul având simplu statut de agent executiv al puterii legiuitoare , fiind un fel de *commis* al acesteia. (B.Jeanneau, op. cit., p. 131).

cate le-a strabatut? "Logica institutiilor" si nu speculatiile teoretice au condus la instaurarea regimului parlamentar. Si aceasta la intersectia dintre curba descendenta a monarhiei si curba ascendenta a adunarii reprezentative. În asemenea circumstante istorice s-a pus, evident, problema raporturilor dintre seful statului si parlament (adunare sau adunari). "Pivotul regimului parlamentar" este guvernul, în special primul ministru, el trebuind sa realizeze si sa concilieze aceste raporturi .

Având 'ca principiu echilibrul puterii executive si a puterii legislative, concertarea lor pentru realizarea obiectivelor puterii, concomitent cu existenta unor mijloace specifice fiecareia dintre puteri de control si temperare reciproca, regimul parlamentar- abstractie facând de unele note specifice de la o etapa istorica la alta - functioneaza dupa urmatoarea "schema":

- a) Disocierea organului executiv în functia de sef de stat si guvern. Cu alte cuvinte, existenta unui executiv bifurcat, dualist sau bicefal;
- b) Seful de stat este politiceste iresponsabil în fata parlamentului. Daca a fost ales de adunare sau de adunari' ori de catre corpul electorat seful statului nu poate fi revocat - aceasta fiind considerate "una din dogmele ortodoxiei parlamentare";
- c) În schimb, guvernul - ca organ colegial - raspunde politiceste în fata parlamentului, care îl poate demite. Sub acest aspect, regimul parlamentar este definit ca "forma a democratiei constitutionale în care autoritatea executiva *decurge din* si este *responsabila fata* de autoritatea legislativa;
- d) El raspunde, indirect si pentru activitatea sefului statului, întrucât actele acestuia trebuie obligatoriu contrasemnate de seful guvernului;
- e) Guvernul se sprijina în activitatea sa pe o majoritate parlamentara, provenita - prin sufragiu universal direct - din interiorul propriului partid, sau pe o coalitie parlamentara constituita în scopul desemnarii guvernului si pentru a sprijini activitatea acestuia;
- f) Guvernul - prin intermediul sefului statului - poate recurge la disolutia adunarii provocând astfel un arbitraj popular, prin organizarea de noi alegeri.

Caracteristicile regimului parlamentar, astfel cum acestea au fost prezentate, sunt însa adeseori "remodelate", asa încât nu se poate spune ca acest regim functioneaza invariabil dupa o schema teoretica preelaborata. De exemplu, în unele state aceeasi persoana poate fi în acelasi timp membru al guvernului si al parlamentului, în altele însa cele doua functii sunt incompatibile; unele landuri din Germania si Austria. nu au un sef de stat si un prim-ministru; nu doar guvernul, dar uneori, si presedentia este colegiala (de exemplul în Uruguay între anii 1953-1967).

Regimul parlamentar a avut o evolutie lenta, progresiva si mai ales empirica. Impulsul decisiv al acestei evolutii nu l-a constituit, cum s-ar crede, ideile care inspira acest regim, cât mai ales circumstantele istorice în care a aparut si viata constitutionala în care el s-a dezvoltat.

3. *Regimul prezidential* are la baza ideea separarii *organice* accentuate a puterilor în stat, *dar*, în acelasi timp, suplete în procesul exercitarii acestor puteri, deci colaborarea lor functionala¹³⁴. Principalele trasaturi ale acestui sistem sunt urmatoarele:

- a) Stricta repartizare a atributiilor între puterea legislativa si cea executiva;
- b) Independenta celor doua puteri, marcata si prin faptul *ca*, principial, ele nu dispun de instrumente de presiune reciproca pentru adoptarea deciziilor;
- c) Monocefalismul executivului si caracterul reprezentativ al sefului acestuia - care este în acelasi timp si seful statului - ales prin sufragiu universal (direct ori printr-un grup de electori);
- d) Guvernul nu actioneaza ca organ colegial si solidar, membrii sai fiind raspunzatori, individual numai în fata sefului statului;
- e) Seful statului si, respectiv al guvernului, nu poate fi demis din functie de catre parlament, dar nici el nu poate dizolva parlamentul.

¹³⁴ Modelul unui asemenea regim este considerat cel american, astfel cum el a fost statuat prin Constitutia din 17 septembrie 1787. Neîndoios, sistemul american constituie termenul prim si fundamental de referinta. Dar, tinând seama de circumstantele istorice în care acest sistem a apărut si de modul practic în care el functioneaza, se pare ca el este - cum spunea J. Bagnenard - "mai mult american decât prezidential" (op. cit., p. 43). Franta a încercat modelul prezidential în 1791, sub Constitutia anului III si a celei din 1848. (Mai pe larg, a se vedea: A. et S. Tunc, *Le système constitutionnel des Etats-Unis*, val. 2, 2' ed., 1965; B. Gilson, *La découverte du régime présidentiel*, 1968; M. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, A. Calin, 1982, p. 143 si UI111.).

Avantajele unui astfel de sistem sunt desigur, reale: egalitatea puterilor, legitimarea democratica a legislativului, înlăturarea presingului dintre puteri, prin amenințarea cu demiterea guvernului sau disolutia adunării, posibilitatea celor două puteri de a acționa eficace și potrivit cu strategia lor ș.a. Totuși, nu pot fi ignorate nici dezavantajele, mai ales două: pericolul alunecării spre omnipotentă executivului spre prezidentialism; dacă majoritatea pe care se sprijină executivul este esențialmente diferită de majoritatea parlamentară, dificultățile de funcționare a sistemului ajung să fie, uneori, îndețiabile și greu de depășit, cele două, puteri - cum plastic se exprimă un doctinar - "traiesc împreună, dar nu se înțeleg". Ele trebuie să se "suporte" până la sfârșitul mandatului.

Regimurile mixte. Un regim constituțional, așa-zicând, "pur", perfect încadrabil în scheme preelaborate nu există. Problemele practicii constituționale sunt întotdeauna mult mai prolifiche decât soluțiile anticipativ și sumar preconizate. Regimurile "mixte" sunt ceea ce le spune denumirea: produsul unor combinații de elemente aparținând unor regimuri politice diferite, în special regimul prezidențial și cel parlamentar. Totuși, având drept criteriu raporturile dintre puteri, este posibilă gruparea lor în trei categorii:

a) Regimul convențional, în care are preeminența parlamentul, primul ministru, aflându-se sub conducerea și controlul acestuia¹³⁵;

b) Regimul prezidențial, în care hegemonia aparține președintelui, mai ales pentru că majoritatea constituită ca suport al președintelui și majoritatea din organul legislativ sunt concertate¹³⁶;

c) Regimuri intermitent prezidențiale, întrucât președintele și primul ministru își partajează atribuțiile executive, cu intensitate variabilă și în funcție de circumstanțe¹³⁷.

Cum lesne se poate observa, regimurile mixte nu reprezintă o categorie omogenă. Fiecare țară prezintă un model propriu, imposibil de transplantat, căci totdeauna intervin alte multe criterii.

Regimurile țarilor socialiste sunt, în majoritatea lor covârșitoare și aproape pe tot parcursul existenței lor, în profidă diversității, regimuri totalitare. O sursă doctrinară unică, preeminentă economicului în viața socială și socializarea violentă a proprietății, partidul politic unic și omnipotent, refuzul obstinat a principiului separației puterilor și contopirea organelor de stat cu cele de partid, primatul organelor de partid față de cele statale, ortodoxia ideologică și extinderea ei în sfera tuturor relațiilor sociale, impunerea violentă a principiului unanimității, ignorarea drepturilor și libertăților fundamentale, implicarea aparatului represiv în întreaga viață socială, cultul conducătorului infailibil, manipularea maselor, inocularea suspiciunilor etc. etc. - sunt numai câteva dintre elementele ce definesc regimul.

Bibliografie obligatorie:

- Deleanu I., *Instituii și proceduri constituționale*, București, C H Beck, 2006;
- T. Draganu, *Drept constituțional și instituii politice*, București: Lumina Lex, 2000;
- M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, S. Tanasescu, *Constituția României revizuită, comentarii și explicații*, București: All Beck, 2004;
- *Inceputurile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916*, Cluj-Napoca: Dacia, 1991
- I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar*, București: Actami, 1999.

Bibliografie recomandată:

¹³⁵ Sunt acele sisteme în care, cum plastic se exprimă un autor, "grefa prezidențială n-a prins cu adevărat" (de exemplu, în Austria, Islanda, Irlanda).

¹³⁶ Franța a oferit un asemenea exemplu, dar, în martie 1986, Președintele Republicii a pierdut sprijinul majorității parlamentare. În prezent, sistemul politic francez nu este nici prezidențial, nici prezidențialist, nici parlamentar, nici de adunare. El este pur și simplu un sistem "hibrid". (Pe larg, a se vedea; P. Astie, *La constitution du 4 octobre 1958 et le système de la Ve République*, în *Droit public*, cit. supra, p. 47~157):

¹³⁷ De exemplu, în Finlanda, în Portugalia

- I. Muraru, S. Tanasescu, Drept constitutional si institutii politice, Bucuresti: Lumina Lex, 2006;
- E. Boc, C. Curt, Institutii politice si proceduri constitutionale in Romania, Cluj-Napoca: Accent, 2008;

III. Modulul III. Teoria Constitutiei.

4. **Constituția în sistemul juridic normativ.**
5. **Clasificare.**
6. **Constituția României.**

Unitatea1. Teoria Constitutiei. Constituția în sistemul juridic normativ.

Obiective:Prezentarea modalitatii de defnire si clasificare a constitutiilor. Analiza procedurii de adoptare si revizuire a Constitutiei Romaniei.

Concepte cheie: definitii politice si juridice, constitutii cutumiare, constitutii scrise, constitutii flexibile, constitutii rigide, carta concedata, statut, pact, conventie, adunare constituanta, putere constituanta originara, limitele revizuirii constitutiei.

O constituție¹³⁸, dincolo de valoarea sa simbolică sau filosofică, este un document politic și juridic. Valoarea politică a unei constituții primează întrucât juridicul nu face altceva decât să ridice la rang de lege voința politică majoritară.

Data fiind dublă semnificație a legii fundamentale – ca document politic și juridic – și definițiile enunțate pot fi împărțite, în general, în definiții politice sau preponderent politice și definiții juridice.

1. DEFINIȚII politice sau preponderent politice

- “Orice societate în care garanția drepturilor nu este asigurată, nici separația puterilor stabilită, nu are constituție“ (art.16 din Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului)
 - “Fiecare popor își are constituția care i se potrivește și care i se cuvine“ (Hegel)
 - “O constituție scurtă și obscură este cea mai bună constituție“ (Napoleon)
 - “Nu există constituție dacă ea nu poate fi pusă în buzunar“ (Thomas Paine)
 - “O Constituție este o retrospectivă și o perspectivă a societății în care apare“
 - “Constituția și legile fundamentale sunt planul în temeiul căruia Națiunea a hotărât să lucreze spre fericirea ei“. (Vattel)
 - “Erou civilizator“ al organismului social
 - “Cartea tehnică a mecanismului social“
 - “Pact social“ între guvernanți și guvernați
 - “Statutul persoanei morale – stat“
 - “Sora geamănă a libertății“
 - “Constituția este o simplă barieră de hârtie împotriva arbitrariului puterii politice“

Definiții juridice

Concepția juridică reține două criterii esențiale în definirea constituției: criteriul material și criteriul formal.

Potrivit criteriului material, Constituția reprezintă ansamblul regulilor de drept, indiferent de sursa și de forma lor, având ca obiect constituirea, funcționarea și raporturile principalelor organe de stat, între ele

¹³⁸ Etimologic, termenul de constituție provine din latinul “constituō”, ce înseamnă “așezare cu temei”, “starea unui lucru”.

sau dintre ele și cetățeni¹³⁹. Definiția materială a constituției ignoră procedura specifică de adoptare a normelor constituționale și pune accentul pe “materia” care este reglementată de constituție: organizarea și relațiile dintre puterile statului, drepturile și libertățile cetățenești precum și garanțiile acestora, sistemul electoral¹⁴⁰ etc.

Potrivit criteriului formal, Constituția reprezintă ansamblul regulilor juridice, indiferent de obiectul lor, elaborate și revizuite după o procedură superioară celei utilizate pentru adoptarea legilor ordinare și organice¹⁴¹. Criteriul formal, ignorând conținutul normelor constituționale, consideră că fac parte din corpul constituției toate normele juridice adoptate după o procedură specifică (majoritate calificată, referendum etc.). În acest sens, după părerea profesorului Deleanu, unele “reguli constituționale” sunt epatante: amendamentul XVIII al Constituției americane din 1918 privitor la prohibiția băuturilor spirtoase sau art.25 bis al Constituției Elveției cu privire la regulile de tăiere a bovinelor.

După îmbinarea criteriului material cu cel formal, constituția poate fi definită ca fiind *ansamblul regulilor juridice adoptate după o procedură specifică și superioare tuturor celorlalte norme juridice și prin care se stabilește modul de instituire, de organizare și funcționare a puterii publice, limitându-se totodată exercitarea acesteia* (I. Deleanu).

Unitatea 2. CLASIFICAREA constituțiilor

2.1. *Clasificarea clasică a constituțiilor încetățenită în literatura de specialitate este aceea în constituții cutumiare și constituții scrise.*

- **Constituții cutumiare:** sunt rezultate din obiceiuri, precedente cu privire la constituirea, competența, funcționarea organelor puterii, raporturilor dintre aceste organe și dintre ele și cetățeni¹⁴².

Cutumă constituțională apare într-un stat cu o constituție scrisă în timp ce *constituție cutumiară*, în lipsa unei constituții scrise, constituie corpul de norme fundamentale care guvernează organizarea politică a societății.

Pentru ca un precedent constituțional să devină cutumă constituțională trebuie, în opinia profesorului Deleanu, îndeplinite următoarele condiții:

- a) repetarea situațiilor identice;
- b) durată – repetarea îndelungată a respectivului fapt;
- c) constantă – multiplicarea aceluiași fapt în același sens;
- d) claritatea – adică o suită de fapte nesusceptibile de mai multe interpretări;
- e) consensul – acreditarea largă a precedentului ca regulă de drept.

- **Constituții scrise:** se prezintă sub forma unui document politico-juridic, cuprinzând mai multe sau mai puține articole și care este adoptat direct de către corpul electoral sau de către reprezentanții acestuia, potrivit unei proceduri speciale și solemne¹⁴³.

Constituțiile scrise pregătesc cadrul instituțional al apariției statului de drept, punând și guvernanții sub incidența regulilor juridice.

Primele constituții scrise:

- Constituția americană 1787 (înainte: Virginia – 1776, New Jersey – 1777);
- Constituția franceză 1791;
- Suedia – 8 iunie 1809;
- Norvegia – 17 martie 1814;
- Olanda – 24 august 1815.

¹³⁹ Ion Deleanu, *op.cit.*, p. 261.

¹⁴⁰ În majoritatea regimurilor politice sistemul electoral este reglementat printr-o lege ordinară sau organică (cazul României). Potrivit criteriului material, sistemul electoral, deși nereglementat de către constituție, în baza “materiei” constituționale el ar face parte din “corpul constituției”.

¹⁴¹ J. Gicquel, *op.cit.*, p. 172.

¹⁴² Ion Deleanu, *op.cit.*, p. 266.

¹⁴³ Cristian Ionescu, *op.cit.*, p. 110.

2.2. În funcție de modul în care pot fi modificate, constituțiile pot fi împărțite în constituții flexibile și constituții rigide.

- **Constituții flexibile (suple)** – se caracterizează prin aceea că regulile de conduită pe care le stabilesc au aceeași valoare din punct de vedere juridic ca și legile ordinare, putând fi modificate conform procedurii legislative obișnuite. Cu alte cuvinte, orice lege poate modifica oricând constituția.

Constituția flexibilă “scoate” din ecuația exercițiului democratic problema controlului constituționalității legilor.

Exemplul clasic de constituție flexibilă îl constituie constituția cutumiară. Mai sunt considerate drept constituții flexibile și acele constituții care prevăd o procedură simplă de revizuire a acestora¹⁴⁴. Pot fi încadrate în această categorie următoarele constituții: Constituția franceză de la 1814, Constituția italiană de la 1848 și constituțiile socialiste¹⁴⁵, în general.

Deși numărul constituțiilor flexibile este extrem de redus, totuși o anumită justificare poate exista și pentru modificarea cu ușurință a reglementărilor constituționale: societatea omenească este în continuă schimbare, iar ceea ce este valabil astăzi, mâine poate fi perimat.

- **Constituții rigide:** se caracterizează prin aceea că regulile constituționale pot fi modificate numai după îndeplinirea unor proceduri complicate și a unor condiții prealabile. Constituțiile rigide sunt, prin excelență, constituții scrise.

Deși constituțiile cutumiare sunt prin excelență constituții flexibile, totuși putem observa și un anumit caracter rigid al constituțiilor cutumiare. Țările care posedă o constituție cutumiară (precum Anglia) ar putea oricând să adopte o constituție scrisă. Acest fapt constituțional ar presupune o ruptură cu tradițiile înrădăcinate de-a lungul timpului. Schimbarea constituțională în direcția unei constituții scrise ar fi însoțită cu siguranță de anumite tensiuni pe care guvernării cu greu și le-ar putea asuma. Rezistența la schimbarea constituțională determinată de forța tradiției conferă, așadar, un anumit grad de rigiditate al constituțiilor cutumiare.

Caracterul rigid al constituțiilor scrise este determinat de necesitatea asigurării unei anumite stabilități legislative în vederea întăririi autorității legii și a statului de drept. Posibilitatea modificării regulilor constituționale printr-o procedură specifică legilor ordinare ar conduce la o instabilitate juridică și politică, la imposibilitatea fixării legilor în conștiința juridică a cetățenilor.

Clasificarea constituțiilor după modul lor de stabilire

1. Carta concedată (constituția acordată) – este adoptată la inițiativa șefului statului, a monarhului care, sub presiunea forțelor progresiste, recunoaște anumite drepturi fundamentale în favoarea cetățenilor.

Exemple de asemenea constituții: Constituția Piemontului și Sardiniei din 4 martie 1844, Constituția japoneză din 1889, Carta din 4 iunie 1814 a lui Ludovic al XVIII-lea.

2. Statutul – este tot o constituție acordată, adoptată însă pe cale plebiscitară. De cele mai multe ori aceste plebiscite au fost simple simulacre de consultare a alegătorilor. Exemple: Constituția României din 1938, Statutul Albertin (Constituția Italiei din 1848).

3. Pactul – este rezultatul unui compromis între monarh și adunările reprezentative. În timp ce cartele concedate și statutele sunt elaborate fără participarea adunărilor reprezentative, pactul le asigură acestora o poziție cel puțin egală cu cea a monarhului în opera de elaborare a normelor constituționale¹⁴⁶. Exemple de pacte: Carta franceză din 14 august 1830, Constituția României din 1866 și 1923.

¹⁴⁴ Geneveva Vrabie, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. 1, ediția a patra revăzută și întregită, Ed. “Cugetarea”, Iași, 1997, p. 259.

¹⁴⁵ Constituția Chinei din 5 martie 1978 nu prevedea nici un fel de condiție specială pentru amendarea constituției de către Adunarea Populară Națională.

Constituția României din 1965 putea fi revizuită de către Marea Adunare Națională cu o majoritate de 2/3. Deși, la prima vedere, această majoritate calificată cerută pentru revizuirea constituției ne-ar conduce spre ideea unei constituții rigide, în realitate, avem de-a face tot cu o constituție flexibilă. De ce? Pentru prea simplul motiv că întrunirea unei majorități de 2/3 nu constituia nici un fel de problemă pentru statul dictatorial-socialist caracterizat prin reprimarea oricărei forme de pluralism politic și ideologic.

¹⁴⁶ Tudor Drăganu, *op.cit.*, p. 76.

4. Constituția-Convenție – este adoptată de o Adunare Reprezentativă a corpului electoral aleasă special pentru elaborarea unei constituții. Ex. Constituția SUA din 1787.

Distincția dintre puterea constituantă originală și puterea constituantă derivată

Puterea constituantă originală este acea putere care adoptă Constituția unui stat. Această putere este exercitată direct de către corpul electoral prin referendum sau printr-un organism special creat în acest scop. (ex. Adunarea Constituantă din 1991)

Puterea constituantă derivată este acea putere care modifică Constituția în vigoare pe baza procedurilor și în cadrele prevăzute de puterea constituantă originală.

Unitatea 3. ADOPTAREA CONSTITUȚIEI ROMÂNIEI DIN 1991

1. Etapele și actele politico-juridice premergătoare Constituției României din 1991.

1. Comunicatul Consiliului Frontului Salvării Naționale din 22 decembrie 1989.

Cele mai importante precizări ale Comunicatului sunt următoarele:

- separarea puterilor legislativă, executivă și judecătorească în stat și alegerea tuturor conducătorilor politici pentru unul sau cel mult două mandate;
- abandonarea rolului conducător al partidului unic;
- organizarea de alegeri libere și democratice;
- dizolvarea tuturor structurilor de putere ale clanului Ceaușescu;
- trecerea întregii puteri de stat asupra CFSN.

2. Decretul-Lege nr. 2 din 27 decembrie 1989.

Decretul-Lege preia ideile preconizate în Comunicatul CFSN și instituie în favoarea Consiliului unele prerogative specifice unui parlament precum:

- numirea și revocarea primului-ministru;
- numirea și revocarea membrilor Guvernului;
- emiterea de decrete cu putere de lege;
- numirea și revocarea președintelui Curții Supreme de Justiție și a procurorului general.

Prin același Decret, Comisiile teritoriale ale FSN au fost transformate în organe locale ale puterii de stat.

3. Decretul-Lege nr. 31 din 9 februarie 1990 cu privire la constituirea Consiliului Provizoriu de Uniune Națională.

Componentele esențiale ale Decretului sunt următoarele:

- Reprezentarea în Consiliu a partidelor constituite până la acea dată cu câte 3 membri, dar astfel încât numărul acestor reprezentanți să nu depășească 50% din totalul membrilor Consiliului;
- Transformarea FSN în formațiune politică participantă la viitoarele alegeri.

4. Decretul-Lege nr. 92 din 14 martie 1990.

Acest act normativ are valoarea unei legi electorale și a unei “mini-constituții”. Ca lege electorală, Decretul-Lege nr. 92 a prevăzut modalitatea desfășurării alegerilor din mai 1990. Ca “mini-constituție” decretul-lege a reglementat cadrul instituțional de instituire a puterii ce urma să fie desemnată în urma alegerilor parlamentare și prezidențiale din mai 1990. Decretul prevedea:

- structura bicamerală a viitorului Parlament;
- atribuțiile Președintelui României;
- raporturile dintre Parlament, Președinte și Guvern;
- funcționarea viitorului Parlament bicameral ca Adunare Constituantă și legiuitor obișnuit. În calitate de Adunare Constituantă viitorul Parlament trebuia să adopte noua Constituție în termen de cel mult 18 luni de la constituirea ei.

5. Alegerile parlamentare și prezidențiale din 20 mai 1990.

În urma alegerilor parlamentare, Camera Deputaților și Senatul în luna iulie 1990 s-au reunit în ședință comună ca Adunare Constituantă, adoptând regulamentul Adunării Constituante.

6. Adoptarea Constituției României de către Adunarea Constituantă.

Adunarea Constituantă a adoptat noua Constituție a României în 21 noiembrie 1991 cu 441 voturi “pentru” și 95 voturi “împotriva”.

7. Intrarea în vigoare a Constituției României în urma referendumului național din 8 decembrie 1991.

Revizuirea Constituției României

Constituția României are un caracter rigid. Rigiditatea constituției este determinată de procedura dificilă de revizuire a acesteia fundamentată pe inițiativă, procedura și limitele revizuirii constituției.

1) Subiectele inițiativei de revizuire a Constituției:

- Președintele României la propunerea Guvernului. Prin urmare, deși discutăm de un singur subiect de inițiativă a revizuirii constituției, în realitate, este necesar acordul celor două componente ale puterii executive.
- cel puțin o pătrime din numărul deputaților sau al senatorilor.
- cel puțin 500.000 de cetățeni cu drept de vot care să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar în fiecare din aceste județe sau în municipiul București să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături în sprijinul acestei inițiative. Condiționările geografice și numerice vizează asigurarea reprezentativității și seriozității propunerii de revizuire a constituției. Curtea Constituțională este abilitată să verifice îndeplinirea condițiilor pentru exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni (art.144 lit.h. din Constituție).

Controlul constituționalității inițiativei de revizuire a Constituției. Potrivit art.146 lit.a din Constituție, Curtea Constituțională se pronunță din oficiu asupra inițiativelor de revizuire a Constituției.

Curtea Constituțională, din oficiu sau pe baza sesizării președintelui Camerei Parlamentului la care s-a înregistrat inițiativa, va verifica:

- a. caracterul constituțional al propunerii legislative sau al proiectului de lege ce face obiectul inițiativei. Controlul de constituționalitate vizează concordanța proiectului sau a propunerii legislative cu limitele materiale ale revizuirii constituției stipulate expres de puterea constituantă originară în art.152 din legea fundamentală;
- b. întrunirea numărului minim de susținători pentru promovarea inițiativei, precum și respectarea dispersiei teritoriale în județe și în municipiul București, prevăzută de Constituție, pentru inițiativa legislativă populară;
- c. îndeplinirea condițiilor referitoare la publicarea inițiativei legislative populare de revizuire a Constituției și la atestarea listelor de susținători ai acestei inițiative, potrivit procedurii reglementate de Legea 189/1999.

Curtea Constituțională se pronunță în termen 60 de zile de la sesizare asupra propunerii de revizuire a Constituției.

În cazul în care Curtea Constituțională constată, prin decizie, constituționalitatea inițiativei de revizuire a Constituției, atunci procedura parlamentară de legiferare începe în Camera Parlamentului sesizată cu inițiativa legislativă.

În cazul în care Curtea Constituțională constată, prin decizie, neconstituționalitatea inițiativei de revizuire a Constituției, procedura parlamentară este oprită, iar subiectul inițiativei de revizuire a Constituției trebuie să refacă întreaga procedură. O asemenea concluzie decurge din interpretarea art.147 alin.4 din Constituție care precizează că deciziile Curtii Constituționale sunt obligatorii și au putere numai pentru viitor.

În cazul în care Curtea Constituțională constată, prin decizie, neconstituționalitatea parțială a inițiativei de revizuire a Constituției, procedura parlamentară, în opinia noastră, poate continua cu privire la acea parte declarată constituțională de către Curtea Constituțională.

2) Procedura de revizuire a Constituției cuprinde două etape:

- a. Discutarea și adoptarea proiectului sau propunerii de revizuire în cele două Camere ale Parlamentului. Inițiativa de revizuire a Constituției trebuie să fie adoptată cu o majoritate de cel puțin 2/3 din numărul membrilor fiecărei Camere. Dacă inițiativa de revizuire este adoptată în formă diferită în cele două Camere, iar prin procedura medierii nu se ajunge la un acord, atunci Camera Deputaților și Senatul, în ședința comună, hotărâsc cu votul a cel puțin trei pătrimi din numărul deputaților și al senatorilor.
- b. Organizarea referendumului pentru revizuirea Constituției. Textul constituțional precizează că *“revizuirea este definitivă după aprobarea ei prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire”*.

Legat de acest text constituțional, în literatura de specialitate s-au conturat două probleme:

- Este impropriu folosirea termenului de *“revizuire definitivă”* a constituției întrucât ne-ar conduce la ideea că înainte de organizarea referendumului revizuirea este *“provizorie”*, or, în întregul ei, revizuirea produce efecte juridice numai după ratificarea ei prin referendum de către corpul electoral¹⁴⁷.
- Care este consecința expirării termenului de 30 zile de la data adoptării proiectului sau propunerii de revizuire pentru organizarea referendumului? Unii autori consideră că *“întrucât chiar Constituția fixează un termen maxim pentru organizarea referendumului, expirarea termenului are ca efect invalidarea deciziei Camerei”*¹⁴⁸. Profesorul Tudor Drăganu considera că o lege de revizuire a Constituției nu poate fi invalidată decât prin referendum și, prin urmare, chiar atunci când termenul de 30 de zile a fost depășit, convocarea corpului electoral pentru a se pronunța asupra ei va fi totuși necesară.

Teoretic, problema este rezolvată de Legea referendumului care menționează că data referendumului pentru revizuirea Constituției se stabilește prin lege (art.15 alin.1 lit.a din Legea nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului¹⁴⁹) cu respectarea termenului de 30 de zile stabilit de legea fundamentală. În aceste condiții este puțin probabil ca Parlamentul să stabilească pentru referendum o dată ce s-ar situa în afara termenului constituțional de 30 de zile. Totuși, neorganizarea referendumului în termenul de 30 de zile nu poate priva corpul electoral de dreptul de a se pronunța asupra proiectului legii de revizuire a legii fundamentale.

Referendumul pentru revizuirea Constituției este valabil dacă la acesta participă cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale. Rezultatul referendumului este pozitiv dacă au spus „DA” revizuirii Constituției cel puțin jumătate plus unu din numărul cetățenilor participanți la referendum¹⁵⁰.

Curtea Constituțională prezintă Parlamentului un raport cu privire la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului pentru revizuirea Constituției și confirmă rezultatele acestuia.

Legea de revizuire a Constituției intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârii Curții Constituționale de confirmare a rezultatelor referendumului (art.45 din Legea 3/2000).

- Este posibil ca după adoptarea de către Parlament a proiectului sau a propunerii de revizuire a Constituției, dar înainte de organizarea referendumului, Curtea Constituțională să fie sesizată cu o obiecție de neconstituționalitate privind legea adoptată? Răspunsul nu poate fi decât afirmativ. În acest sens, Propunerea legislativă de modificare și completare a Legii 47/1992,

¹⁴⁷ Vezi, Tudor Drăganu, *op.cit.*, p. 41-42.

¹⁴⁸ Ion Muraru, Ion Deleanu ș.a., *Constituția României comentată și adnotată*, București, Ed. Monitorul Oficial, 1992, p. 315; Ion Deleanu, *op.cit.*, vol. II, p. 101.

¹⁴⁹ Legea nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului a fost publicată în Monitorul Oficial, partea I, nr. 84 din 24 februarie 2000.

¹⁵⁰ Cetățenii care participă la referendum au dreptul să se pronunțe prin “DA” sau “NU” la următoarea întrebare înscrisă pe buletinul de vot: “Sunteți de acord cu legea de revizuire a Constituției României în forma aprobată de Parlament?” (art.7 alin. 1 din Legea 3/2000).

adoptată de Camera Deputaților¹⁵¹ introduce un nou art. 20 indice 5, care instituie o formă de control din oficiu, asupra legii de revizuire a Constituției, după adoptarea ei de către Parlament. Curtea Constituțională va realiza verificarea constituționalității procedurii de adoptare a legii de revizuire a Constituției și respectarea limitelor dispoziționale ale revizuirii Constituției, prin legea adoptată de cele două Camere ale Parlamentului. În termen de 5 zile de la adoptarea legii de revizuire a Constituției, Curtea se pronunță din oficiu asupra constituționalității acesteia, după aceeași procedură. Decizia prin care se constată că nu au fost respectate dispozițiile constituționale referitoare la revizuire se trimite Camerei Deputaților și Senatului, în vederea reexaminării legii de revizuire a Constituției, pentru punerea ei de acord cu decizia Curții Constituționale. În această situație, legea se consideră adoptată de Parlament la încheierea procedurii de reexaminare, și numai apoi va putea fi supusă referendumului.

3) *Limitele revizuirii Constituției:*

- Limite materiale: nu pot face obiectul revizuirii dispozițiile Constituției privind:
 - *caracterul național al statului*
 - *independența statului*
 - *caracterul unitar și indivizibil al statului*
 - *forma republicană de guvernământ*
 - *integritatea teritoriului*
 - *independența justiției*
 - *pluralismul politic și limba oficială.*

De asemenea, nu este admisibilă nici o revizuire care ar avea ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale.

- Limite situaționale – Constituția nu poate fi modificată:
 - *pe durata stării de asediu*
 - *pe durata stării de urgență*
 - *pe timp de război*
 - *pe durata prorogării legale a mandatului Camerelor, până la întrunirea legală a noului Parlament.*

Menționăm faptul că, în baza art.146 lit.a din Constituție, Curtea Constituțională se pronunță din oficiu asupra inițiativelor de revizuire a Constituției. Controlul de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională vizează constituționalitatea extrinsecă și constituționalitatea intrinsecă.

Sub aspectul constituționalității extrinseci se va verifica dacă inițiativa de revizuire provine de la subiectele expres prevăzute în Constituție și dacă sunt respectate condițiile geografice și numerice în cazul inițiativei populare.

Sub aspectul constituționalității intrinseci se va verifica dacă inițiativa de revizuire nu depășește limitele revizuirii Constituției României.

Ghid de autoevaluare:

- Definiți constituția potrivit criteriului material și celui formal. Prezentați criteriile de clasificare a constituțiilor și încercați să exemplificați fiecare formă de constituție, potrivit acestor clasificări.
- Analizați procedura de revizuire a Constituției României punctând subiectele care au drept de inițiativă, rolul Curții Constituționale, procedura în cele două Camere ale Parlamentului și organizarea referendumului.

¹⁵¹ adoptată de Camera Deputaților în ședința din 20 aprilie 2004, cu respectarea prevederilor art. 76 al.1 din Constituției României, republicată.

Bibliografie obligatorie:

- Muraru I., Iancu Gh., „Constitutiile romane. Texte. Note. Prezentare comparativa“, ed. a II-a, Bucuresti: Regia Autonoma „Monitorul Oficial“, 1995
- Focsenenu E., *Istoria Constitutionala a Romaniei 1859-1991*, Bucuresti: Humanitas, 1991
- Deleanu I., *Instituti si proceduri constitutionale*, Bucuresti: C H Beck, 2006;
- Draganu T., *Drept constitutional si institutii politice*, Bucuresti: Lumina-Lex, 2000;
- Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Tanasescu S., *Constitutia Romaniei revizuita – comentarii si explicatii-*, Bucuresti: All Beck, 2004;
- Boc E., *Separatia puterilor in stat*, Cluj-Napoca: Presa Universitara Clujeana, 2000.

Bibliografie recomandata:

- Ionescu C., *Drept constitutional si institutii politice*, Bucuresti: Lumina-Lex, 1997;
- Constantinescu M., Muraru I., Iorgovan A., *Revizuirea Constitutiei, explicatii si comentarii*, Bucuresti: Rosetti, 2003;
- Giquel J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1989;

Modulul IV. Sisteme electorale.

Definirea sistemelor electorale.

Sistem electoral românesc – desemnarea autorităților centrale și locale.

Unitatea 1. Definirea sistemelor electorale.

Sistemul majoritar

Sistemul reprezentării proporționale

Sistemul electoral poate fi definit ca fiind ansamblul procedurilor de desemnare a reprezentanților corpului electoral în organismele puterii centrale și locale.

Importanța sistemului electoral. Sistemul electoral prezintă o importanță deosebită pentru configurația sistemului partidist care, la rândul lui, influențează relațiile dintre executiv-legislativ și judecătoresc. De asemenea, tipul de sistem electoral are un impact asupra legăturii pe care o instituie între alegător și ales.

Tipuri de sisteme electorale. Principalele sisteme electorale sunt sistemul majoritar și sistemul reprezentării proporționale. La acestea se adaugă sistemul mixt care combină elemente din primele sisteme menționate.

SISTEMUL MAJORITAR este acel scrutin în care candidatul cu cele mai multe voturi obținute este declarat ales. Scrutinul majoritar este cel mai vechi mod de scrutin și, totodată, cel mai utilizat. Potrivit unei statistici a Uniunii Interparlamentare, nu mai puțin de 83 de state au la baza legilor lor electorale acest sistem de alegere.¹⁵² Acest sistem mai este denumit și “winner takes all”, adică “câștigătorul ia totul”.

Sistemul majoritar poate fi:

- a) uninominal – când votul este acordat unei persoane
- b) plurinominal – când se votează liste de candidați. În acest caz alegătorul poate fi pus în două situații:

¹⁵² *Scrutinul majoritar uninominal. Studiu documentar*, elaborat de Direcția pentru Informare Parlamentară, Camera Deputaților, 2003, p. 1.

- fie să voteze o listă care nu poate fi modificată
- fie are posibilitatea de a indica ordinea de preferință pentru persoanele înscrise pe liste.

În practica electorală atât sistemul majoritar uninominal cât și sistemul majoritar plurinominal pot fi practicate cu un singur tur (majoritatea relativă) sau cu două tururi (majoritatea absolută). Mai poate fi întâlnit și scrutinul practicat prin vot alternativ.

Scrutinul majoritar uninominal cu un singur tur (majoritate relativă) – constă în aceea că alegătorul își exprimă un singur vot pentru un singur candidat, iar acela care obține cele mai multe voturi este ales.

A	35 – ales
B	25
C	20
D	20

Este de remarcat faptul că un candidat ales cu majoritate relativă are mai multe voturi împotriva lui decât pentru.

Acest tip de scrutin duce la exprimarea de către alegător a unui “vot tactic”. Alegătorul care consideră că șansele candidatului său preferat sunt destul de reduse va vota pentru candidatul care, pentru el, este cel mai puțin inacceptabil, dintre cei care, în viziunea lui, au cele mai mari șanse de a fi aleși. Astfel, voturile pentru diverși candidați nu mai reflectă adevăratul suport de care aceștia se bucură.

Acest sistem este practicat în Marea Britanie și SUA. De asemenea, în Germania și Croația unde este practicat un sistem mixt, aproximativ jumătate dintre parlamentari sunt aleși prin scrutin uninominal majoritar relativ.

Scrutinul majoritar uninominal cu două tururi (majoritate absolută). Conform acestui sistem este declarat ales candidatul care obține cel puțin jumătate din totalul voturilor valabil exprimate. Se practică și metoda scrutinurilor succesive.

Și acest tip de scrutin încurajează “votul tactic”.

Scrutinul majoritar uninominal cu două tururi este practicat în Franța (după primul tur sunt excluși candidații care au primit mai puțin de 12,5% din voturi, cel de-al doilea tur fiind câștigat de candidatul care primește cel mai mare număr de voturi) și Macedonia. În Albania, Federația Rusă, Georgia, Lituania și Ungaria, unde este practicat un sistem mixt, aproximativ jumătate din parlamentari sunt aleși prin scrutin majoritar uninominal absolut cu două tururi de scrutin.

Scrutinul majoritar uninominal cu vot alternativ reprezintă un sistem cu un singur tur, în care alegătorul votând un candidat indică, în același timp, preferința sa, într-o ordine descrescătoare, pentru ceilalți candidați. Dacă un candidat obține majoritatea absolută de voturi pe baza exprimării primei preferințe, el este declarat ales. În caz contrar se ține cont de a doua preferință indicată pe buletine și așa mai departe.

Acest sistem evită organizarea unor tururi succesive pentru obținerea majorității absolute.

Dezavantajele sistemului majoritar uninominal:

- “votul tactic”
- micșorarea numărului de partide ce acced în Parlament
- suprareprezentarea partidului învingător în detrimentul altor partide
- facilitează manipularea circumscripțiilor electorale.

Avantajele sistemului majoritar uninominal:

- avantajul simplității care mărește gradul de înțelegere a procesului electoral de către alegători; totul începe, se desfășoară și se termină la nivelul circumscripției electorale;
- contribuie la formarea unei majorități stabile în Parlament, fapt ce conduce la simplificarea procesului de constituire a echipei guvernamentale și la o mai mare eficiență și coerență a activității acestei echipe;
- duce la o selecție mai riguroasă a acelor care acced în Parlament și prin aceasta contribuie la formarea unor oameni politici reali;

- implică o relație eficientă între parlamentari și circumscripția pe care aceștia o reprezintă, pe durata mandatului;
- diminuează, în principiu, reprezentarea parlamentară a partidele extremiste.

SISTEMUL REPREZENTĂRII PROPORȚIONALE

Sistemul reprezentării proporționale presupune atribuirea fiecărui partid participant în alegeri a unui număr de mandate corespunzător numărului de voturi obținute.

Reprezentarea proporțională permite reprezentarea în Parlament atât a majorității cât și a minorității, fiind o “oglină” a diversităților de opinie politică existente în rândul electoratului.

Reprezentarea proporțională presupune scrutin de listă și un singur tur de scrutin. Reprezentarea proporțională implică o dublă operație: atribuirea locurilor potrivit coeficientului electoral și apoi atribuirea mandatelor nedistribuite inițial prin distribuția resturilor electorale.

Exemplu

Circumscripția electorală x

Nr. alegători înscriși în listele electorale: 81.250

Număr de votanți: 76.375

Voturi nule: 1375

Mandate alocate circumscripției electorale: 5

Voturi obținute de către fiecare listă electorală:

A = 35.000 voturi

B = 21.000 voturi

C = 12.000 voturi

D = 7 voturi

Să se repartizeze cele 5 mandate listelor electorale participante în alegeri.

Etape:

1. Determinarea numărului de voturi valabil exprimate

$$76.375 - 1375 = 75.000$$

2. Determinarea coeficientului electoral și atribuirea mandatelor potrivit acestuia.

Nr. voturi valabil exprimate

□□ Coeficient electoral = -----

Nr. mandate de distribuit

$$75.000$$

$$CE = \frac{75.000}{5} = 15.000$$

5

□□ Repartizarea mandatelor între cele patru liste, potrivit coeficientului electoral

Lista A – 35.000: 15.000 = 2 mandate

Lista B – 21.000: 15.000 = 1 mandat

Lista C – 12.000: 15.000 = 0 mandate

Lista D – 7.000 : 15.000 = 0 mandate

Repartizarea parțială a mandatelor: A= 2 mandate

B = 1 mandat

Mandate atribuite: 3

Mandate încă de distribuit: 2

3. Atribuirea mandatelor restante

Mandatele restante pot fi atribuite în baza următoarelor metode:

a) *Metoda celui mai mare rest (CMR)*

Lista A – 35.000: 15.000 = 2 mandate (30.000 voturi utilizate)

rest=5.000 voturi

Lista B – 21.000: 15.000 = 1 mandat (15.000 voturi utilizate)

rest=6.000 voturi

Lista C – 12.000: 15.000 = 0 mandate (0 voturi utilizate)

rest= 12.000 voturi

Lista D – 7.000: 15.000 = 0 mandate (0 voturi utilizate)

rest= 7.000 voturi

În baza metodei celui mai mare rest, mandatele nedistribuite (2) vor fi alocate în felul următor:

Lista C = 1 mandat

Lista D = 1 mandat

Atribuirea definitivă a mandatelor: Lista A = 2 mandate

Lista B = 1 mandat

Lista C = 1 mandat

Lista D = 1 mandat

Concluzii: Metoda celui mai mare rest avantajează partidele mici.

b) *Metoda celei mai mari medii*

Se adaugă în mod fictiv fiecărei liste câte un loc suplimentar față de cele de care acestea beneficiază deja în baza coeficientului electoral (în cazul în care lista nu are nici un loc, vom împărți la unu) și vom împărți apoi numărul de voturi obținut de fiecare listă la numărul anterior. Această operație dă o medie. Partidul care are cea mai mare medie va obține locul restant. După aceea vom reîncepe operația până la distribuirea tuturor locurilor.

În cazul exemplului considerat, rezultatele vor fi:

Lista A = 2 + 1 (2 mandate reale + 1 mandat fictiv) = 3 mandate, Media = $35.000:3 = 11.666$ voturi

Lista B = 1 + 1 (1 mandat real + 1 mandat fictiv) = 2 mandate, Media = $21.000:2 = 10.500$ voturi

Lista C = 0 + 1 (0 mandate reale + 1 mandat fictiv) = 1 mandat, Media = $12.000:1 = 12.000$ voturi

Lista D = 0 + 1 (0 mandate reale + 1 mandat fictiv) = 1 mandat, Media = $7.000 : 1 = 7.000$ voturi

Primul mandat nedistribuit va fi atribuit listei C, întrucât are cea mai mare medie (12.000).

În cazul listei C, mandatul fictiv se transformă în mandat real.

Mai există un singur mandat neatribuit. În vederea atribuirii lui vom reîncepe operațiunea:

Lista A = 2 + 1 (2 mandate reale + 1 mandat fictiv) = 3 mandate, Media = $35.000:3 = 11.666$ voturi

Lista B = 1 + 1 (1 mandat real + 1 mandat fictiv) = 2 mandate, Media = $21.000:2 = 10.500$ voturi

Lista C = 1 + 1 (1 mandat real + 1 mandat fictiv) = 2 mandate, Media = $12.000:2 = 6.000$ voturi

Lista D = 0 + 1 (0 mandate reale + 1 mandat fictiv) = 1 mandat, Media = $7.000 : 1 = 7.000$ voturi

Al doilea mandat nedistribuit va fi atribuit listei A (11.666 voturi).

Distribuția finală a mandatelor, potrivit metodei celei mai mari medii, arată astfel:

Lista A = 3 mandate

Lista B = 1 mandat

Lista C = 1 mandat

Lista D = 0 mandate

Concluzie: distribuirea mandatelor potrivit metodei celei mai mari medii avantajează partidele mari în detrimentul partidelor mici.

c) *Metoda d'Hondt*

Această metodă poate fi considerată o variantă a procedurii de mai sus (sau invers), întrucât cele două metode dau rezultate identice, diferența constând doar în calea urmată. Se vor împărți voturile obținute de fiecare listă participantă în alegeri la 1,2,3,...n, n reprezentând numărul de mandate ce urmează a fi distribuite. Mecanismul se poate prezenta în forma următoare:

Nr. mandate	Lista A	Lista B	Lista C	Lista D
1	35.000	21.000	12.000	7.000
2	17.500	10.500	6.000	3.5000
3	11.666	7.000	4.000	2.333
4	8.750	5.250	3000	1.1750
5.	7.000	4.200	2.400	1.400

Se vor ordona câturile obținute în ordine descrescătoare (primele 5 câturi electorale):
35.000, 21.000, 17.500, 12.000, 11.666.

Acest ultim număr – al cincilea – mai este numit și REPARTITOR, care diferă de coeficientul electoral întrucât, împărțind numărul de voturi obținute de fiecare partid cu acest număr repartitor, vom obține direct numărul de locuri alocat fiecărei liste:

Lista A = 35.000 : 11.666 = 3 mandate

Lista B = 21.000 : 11.666 = 1 mandate

Lista C = 12.000: 11.666 = 1 mandat

Lista D = 7.000 : 11.666 = 0 mandate

Avantajele reprezentării proporționale

Gheorghe Iancu¹⁵³ identifică următoarele avantaje și dezavantaje ale sistemului reprezentării proporționale:

- Justiția electorală.* Numărul mandatelor obținute de partidele politice, potrivit reprezentării proporționale, corespunde forței lor electorale; reprezentarea lor parlamentară fiind astfel justă și echitabilă, se realizează astfel o majoritate parlamentară care reflectă fidel voința majorității electorilor.
- Caracterul programatic.* Reprezentarea proporțională este un scrutin al ideilor, al programelor partidelor și coalițiilor politice și nu al unor indivizi, cum este în cazul scrutinului majoritar uninominal.
- Caracterul cinstit al scrutinului.* Absența celui de-al doilea tur de scrutin elimină desistările și retragerile de la vot, determinate de cauze ilicite. Mandatele sunt rezultatul operațiunilor electorale, nu al unor compromisuri ilicite.
- Existența unor “praguri electorale”* care constituie procente minime de voturi ce trebuie realizate de liste la nivel național. Nerealizarea unor asemenea procente în alegeri are drept consecință neprimirea nici unui mandat, deși în listă s-ar putea să existe personalități de prestigiu. Deci, un asemenea avantaj s-ar putea transforma foarte ușor și într-un dezavantaj.

Dezavantajele reprezentării proporționale

- Întocmirea listelor electorale de candidați de către partide.* În fapt, aceste liste sunt rezultatul conducerilor partidelor care dețin astfel cheia alegerilor. Vechimea în partid, disciplina, ardoarea militantă a candidaților sunt apreciate de conducerea partidului, care poate să își propulseze pe liste pe cei pe care îi apreciază, eliminând eventualele dizidențe democratice. Se poate ușor spune că partidele politice fac alegerile.
- Ruperea legăturilor dintre aleși și alegători.* Acest fenomen este evident prin faptul că alegerile se organizează pe liste electorale și pe bază de programe politice. Inconvenientul este mai evident în cazul reprezentării proporționale integrale.
- Favorizarea conflictelor politice în societate sub semnul democrației.* Se îngreunează astfel procesul decizional, tinzând uneori chiar la paralizarea sa. Există pericolul de fragmentare a opiniei publice, care dacă este anterioară reprezentării proporționale, aceasta o poate agrava. Pe cale de consecință, este foarte greu de realizat o majoritate guvernamentală și deci o stabilitate politică.

¹⁵³ Gheorghe Iancu, *Sistemul electoral*, Ed. R.A. Monitorul Oficial, București, 1998, p. 63.

d) *Necesitatea unor calcule* complicate care pot crea premisele unor contestații și întâmpinări din partea celor ce se simt nedreptățiți. Aceste dezavantaje împreună cu cele ale scrutinului majoritar au generat sisteme electorale mixte.

Bibliografie obligatorie:

- E. Boc, C. Curt, *Institutiile politice si proceduri constitutionale in Romania*, Cluj-Napoca: Accent, 2008;
- Iancu G., *Sistemul electoral*, Bucuresti: RAMonitorul Oficial, 1998

Bibliografie recomandata:

- Lijphart A., *Modele ale democratiei, formele si guvernare si functionare in treizecisisase de tari*, Bucuresti: Polirom, 2000
- Deleanu I., *Institutiile si proceduri constitutionale*, București CH Beck, 2006

Unitatea 2. Desemnarea autorităților centrale și locale.

2.1. Dobândirea mandatului parlamentar

Pentru ca o persoană să poată dobândi un mandat parlamentar trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- să aibă cetățenia română;
- să aibă domiciliul în țară;
- să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de 23 de ani, pentru a fi ales în Camera Deputaților și vârsta de cel puțin 33 de ani pentru a fi ales în Senat¹⁵⁴;
- să nu-i fie interzisă asocierea în partide politice, adică să nu fie membru al Curții Constituționale, Avocat al Poporului, magistrat, membru activ al armatei, polițist ori să nu facă parte dintr-o altă categorie de funcționari publici, stabiliți prin lege organică.

Mandatul parlamentar se obține prin alegeri în condițiile votului universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Sistemul electoral românesc care combina elemente ale sistemului majoritar cu trasaturi ale reprezentării proportionale.

Astfel, potrivit legislației electorale¹⁵⁵, deputații și senatorii se aleg în colegii uninominale, prin scrutin uninominal, potrivit principiului reprezentării proporționale. Norma de reprezentare pentru alegerea Camerei Deputaților este de un deputat la 70.000 de locuitori, iar pentru Senat este un senator la 160.000 de locuitori. Organizarea alegerilor se constituie circumscripții electorale la nivelul celor 41 de județe, o circumscripție în municipiul București și o circumscripție separată pentru românii cu domiciliul sau reședința în afara țării. Numărul total al circumscripțiilor electorale este de 43. În cadrul fiecăreia

¹⁵⁴ Vârsta minimă pentru a candida la Senat (Camera Superioară) este printre cele mai ridicate din Europa. Dintr-un total de 16 țări europene cu Parlamente bicamerale, în 11 dintre acestea vârsta minimă pentru a candida la Camera Superioară (Senat) este cuprinsă între 18 și 21 de ani. Singurele Parlamente din Europa unde vârsta minimă pentru a candida la Camera Superioară (Senat) este mai mare de 21 de ani sunt în următoarele țări: Belarus (30 de ani), Franța (35 de ani), Republica Cehă și Italia (40 de ani). Vârsta minimă de 18 ani pentru a candida la Camera Superioară este în Germania, Olanda, Spania, Elveția, Iugoslavia, Bosnia-Herțegovina și de 21 de ani în Belgia, Rusia, Irlanda, Marea Britanie, Polonia.

¹⁵⁵ **Legea nr. 35 din 13 martie 2008**, pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea **Legii nr. 67/2004** pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a **Legii administrației publice locale nr. 215/2001** și a **Legii nr. 393/2004** privind Statutul aleșilor locali, publicată în în MONITORUL OFICIAL nr. 196 din 13 martie 2008, modificată și completată de : **ORDONANȚA DE URGENȚĂ nr. 66 din 28 mai 2008**; **ORDONANȚA DE URGENȚĂ nr. 97 din 27 august 2008**.

dintre cele 43 de circumscripții electorale se constituie colegii uninominale pe baza normei de reprezentare. Numărul colegiilor uninominale pentru Camera Deputaților, respectiv pentru Senat se determină prin raportarea numărului de locuitori al fiecărei circumscripții electorale la normele de reprezentare pentru Camera Deputaților, respectiv pentru Senat, la care se adaugă un colegiu de deputat, respectiv de senator pentru ceea ce depășește jumătatea normei de reprezentare, fără ca numărul colegiilor de deputat dintr-o circumscripție electorală să fie mai mic de 4, iar cel de senator, mai mic de 2.

În fiecare colegiu uninominal, fiecare competitor electoral poate avea doar o singură propunere de candidatură. Un candidat poate reprezenta un singur competitor electoral într-un singur colegiu uninominal.

Pragul electoral reprezintă numărul minim necesar de voturi valabil exprimate pentru reprezentarea parlamentară sau de colegii uninominale în care candidații partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale sau ai organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale au obținut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate, calculat după cum urmează:

a) pentru Camera Deputaților, 5% din totalul voturilor valabil exprimate în toate circumscripțiile electorale, pentru toate partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale;

b) pentru Senat, 5% din totalul voturilor valabil exprimate în toate circumscripțiile electorale, pentru toate partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale;

c) pentru Camera Deputaților și Senat, prin îndeplinirea cumulativă a condiției obținerii a 6 colegii uninominale pentru Camera Deputaților și a 3 colegii uninominale pentru Senat, în care candidații partidelor politice, alianțelor politice sau electorale și ai organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale se situează pe primul loc, în ordinea numărului de voturi valabil exprimate, chiar dacă acestea nu au îndeplinit condițiile prevăzute la lit. a) sau b);

d) în cazul alianțelor politice și alianțelor electorale, la pragul de 5% prevăzut la lit. a) și b) se adaugă, pentru al doilea membru al alianței, 3% din voturile valabil exprimate în toate circumscripțiile electorale și, pentru fiecare membru al alianței, începând cu al treilea, câte un procent din voturile valabil exprimate în toate circumscripțiile electorale, fără a se putea depăși 10% din aceste voturi. Pentru organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care nu au îndeplinit pragul electoral și care au dreptul conform legii la reprezentare în Camera Deputaților se stabilește un coeficient electoral la nivel național reprezentând numărul mediu de voturi valabil exprimate necesare pentru alegerea unui deputat, pentru a determina acele organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale care pot avea reprezentanți în Camera Deputaților.

Coeficientul electoral la nivel național se stabilește prin împărțirea numărului total de voturi valabil exprimate pentru alegerea Camerei Deputaților din toate circumscripțiile electorale, obținute de partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțele politice, alianțele electorale, la numărul total de colegii uninominale constituite pentru alegerea Camerei Deputaților. Are dreptul la reprezentare organizația cetățenilor aparținând minorității naționale care a obținut cel puțin 10% din coeficientul electoral. Se declară ales acel reprezentant al organizației cetățenilor aparținând minorității naționale care a obținut cel mai mare număr de voturi.

Biroul electoral de circumscripție stabilește, separat pentru Camera Deputaților și pentru Senat, coeficientul electoral al circumscripției electorale, determinat ca partea întreagă nerotunjită rezultată prin împărțirea numărului de voturi valabil exprimate pentru toți competitorii electorali care întrunesc pragul electoral, inclusiv voturile valabil exprimate pentru candidații independenți care au obținut majoritatea voturilor valabil exprimate în colegiul uninominal unde au candidat, la numărul de deputați, respectiv de senatori ce urmează să fie aleși în acea circumscripție electorală. Pentru fiecare competitor electoral se împarte numărul total de voturi valabil exprimate obținut prin însumarea voturilor valabil exprimate în favoarea tuturor candidaților săi din colegiile uninominale de pe raza circumscripției electorale la coeficientul electoral, reținându-se partea întreagă, nerotunjită, a câtului. Rezultatul obținut reprezintă numărul de mandate repartizate de biroul electoral de circumscripție competitorului electoral la nivelul

circumscripției electorale în prima etapă de repartizare a mandatelor. Candidaților independenți li se atribuie câte un mandat de către biroul electoral de circumscripție dacă au obținut majoritatea voturilor valabil exprimate în colegiul uninominal în care au candidat. Voturile rămase, adică cele neutilizate sau inferioare coeficientului electoral, obținute de competitorii electorali ce întrunesc pragul electoral, precum și mandatele ce nu au putut fi repartizate de biroul electoral de circumscripție se comunică de acesta Biroului Electoral Central, pentru a fi repartizate centralizat în a doua etapă, la nivel național.

Biroul Electoral Central însușește, pe întreaga țară, separat pentru Camera Deputaților și pentru Senat, voturile neutilizate și pe cele inferioare coeficientului electoral al circumscripției electorale din toate circumscripțiile electorale, pentru fiecare partid politic, alianță politică sau alianță electorală care întrunește pragul electoral; numărul voturilor astfel obținute de fiecare partid politic, alianță politică și alianță electorală se împarte la 1, 2, 3, 4 etc., făcându-se atâtea operații de împărțire câte mandate nu au putut fi repartizate la nivelul circumscripțiilor electorale; caturile rezultate din împărțire, calculate cu 8 zecimale, indiferent de competitorul electoral de la care provin, se clasifică în ordine descrescătoare, până la concurența numărului de mandate nerepartizate; cel mai mic dintre aceste caturi constituie coeficientul electoral pe țară pentru deputați și, separat, pentru senatori; fiecărui competitor electoral care a întrunit pragul electoral i se repartizează atâtea mandate de deputați sau, după caz, de senatori, de câte ori coeficientul electoral pe țară se cuprinde în numărul total al voturilor valabil exprimate pentru partidul politic, alianța politică sau alianța electorală respectivă, rezultat din însumarea pe țară a voturilor neutilizate și a celor inferioare coeficientului electoral al circumscripției electorale (partea întregă nerotunjită). Pentru fiecare partid politic, alianță politică sau alianță electorală care întrunește pragul electoral, se împarte numărul voturilor neutilizate și al celor inferioare coeficientului electoral al circumscripției electorale, din fiecare circumscripție electorală, la numărul total al acestor voturi valabil exprimate pentru acel partid politic, acea alianță politică sau alianță electorală, rămase neutilizate la nivel național. Rezultatul astfel obținut pentru fiecare circumscripție electorală se înmulțește cu numărul de mandate convenite partidului politic, alianței politice sau alianței electorale. Datele obținute, calculate cu 8 zecimale, se ordonează descrescător la nivelul țării și separat descrescător în cadrul fiecărei circumscripții electorale. La două valori egale departajarea se face și în funcție de numărul total de voturi valabil exprimate și numărul total al voturilor neutilizate sau inferioare coeficientului electoral la nivel de circumscripție electorală. Pentru fiecare circumscripție electorală se iau în calcul primele partide politice, alianțe politice sau alianțe electorale, în limita mandatelor ce au rămas de repartizat în circumscripția electorală respectivă. Ultimul număr din această operațiune reprezintă repartitorul acelei circumscripții electorale. În continuare, se procedează la repartizarea mandatelor pe circumscripții electorale în ordinea partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale, precum și a circumscripțiilor electorale din lista ordonată pe țară, astfel: primul număr din lista ordonată pe țară se împarte la repartitorul circumscripției electorale de la care provine, rezultând numărul de mandate ce îi revin în circumscripția electorală respectivă. În continuare, se procedează identic cu numerele următoare din lista ordonată pe țară. În situația în care s-a epuizat numărul de mandate convenite unui partid politic, unei alianțe politice sau unei alianțe electorale ori dintr-o circumscripție electorală, operațiunea se continuă fără acestea. Dacă numărul din lista ordonată pe țară este mai mic decât repartitorul de circumscripție electorală, se acordă un mandat.

Alocarea pe colegii uninominale și atribuirea de mandate candidaților se fac de către biroul electoral de circumscripție, avându-se în vedere numai competitorii electorali care au întrunit pragul electoral, în mod distinct pentru Camera Deputaților și pentru Senat. În fiecare colegiu uninominal pentru Camera Deputaților, respectiv Senat, se atribuie un singur mandat de deputat, respectiv de senator. Atribuirea mandatelor de deputat și de senator se face în două etape, la nivelul colegiilor uninominale și la nivelul fiecărei circumscripții electorale. În prima etapă, la nivelul colegiilor uninominale, se atribuie un mandat candidaților care aparțin unui competitor electoral ce a întrunit pragul electoral și care au obținut majoritatea voturilor valabil exprimate în colegiul uninominal în care au candidat. În cea de a doua etapă, de alocare pe colegii și atribuire de mandate competitorilor electorali care au întrunit pragul electoral, biroul electoral de circumscripție va întocmi, separat pentru Camera Deputaților și Senat, o listă ordonată cu toți candidații cărora nu li s-au atribuit mandate în prima etapă, dispuși în ordinea descrescătoare a

raporturilor dintre voturile valabil exprimate obținute în colegiile uninominale în care au candidat și coeficientul electoral al circumscripției electorale respective.

Dacă pentru un competitor electoral numărul de mandate atribuite în urma obținerii majorității absolute la nivelul colegiilor este mai mare sau egal cu numărul de mandate repartizate competitorului electoral respectiv în acea circumscripție electorală, calculat prin raportarea resturilor la nivel național, acestuia nu i se va mai aloca niciun mandat în etapa a doua, la nivelul circumscripției electorale. Pentru fiecare competitor electoral care a înțrunit pragul electoral, din numărul de mandate repartizat în acea circumscripție electorală, se scade numărul de mandate atribuite la nivelul colegiilor uninominale (majoritate absolută), rezultatul reprezentând numărul de mandate de atribuit fiecărui competitor electoral la nivelul circumscripției electorale în cea de a doua etapă de atribuire și alocare de mandate. Numărul de mandate rezultat pentru fiecare competitor electoral se alocă pentru candidații acestora în ordine descrescătoare în funcție de clasarea în lista ordonată cu toți candidații cărora nu li s-au atribuit mandate în prima etapă. În cazul în care următorul candidat cărui urmează să i se atribuiască mandat din lista ordonată aparține unui competitor electoral care a epuizat numărul de mandate la care are dreptul în acea circumscripție electorală sau dacă în colegiul uninominal în care acesta a candidat deja s-a atribuit un mandat, se va proceda la trecerea la următorul candidat din lista ordonată, până la atribuirea tuturor mandatelor.

În caz de încetare a mandatului unui deputat sau senator, pentru ocuparea locului vacant se organizează alegeri parțiale la nivelul colegiului uninominal în care a fost ales respectivul deputat sau senator, doar dacă nu ar urma să aibă loc cu mai puțin de 6 luni înainte de termenul stabilit pentru alegerile parlamentare. Alegerile se organizează cu aplicarea corespunzătoare a prevederilor prezentului titlu, în cel mult 3 luni de la publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârii Camerei Deputaților sau a Senatului, după caz, prin care se constată încetarea mandatului unui deputat sau senator.

Biroul Electoral Central publică rezultatele alegerilor în presă și în Monitorul Oficial al României, Partea I, în termen util.

Alegerea Președintelui României

“Președintele României este ales prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat” (art. 81 al.1 Constituția României). Scrutinul este uninominal, majoritar, cu două tururi: în primul tur este declarat ales candidatul care a obținut majoritatea absolută a voturilor alegătorilor înscriși pe listele electorale; dacă nici unul dintre candidați nu obține această majoritate în primul tur, la un interval de două săptămâni este organizat cel de-al doilea tur de scrutin, la care participă primii doi candidați clasați în primul tur, iar câștigătorul este declarat candidatul care obține majoritatea relativă, adică cel mai mare număr de voturi valabil exprimate.

Modalitatea de desemnare a Președintelui României prin intermediul sufragiului universal direct a fost instituită prin Decretul-Lege nr. 92/1990 și a fost menținută prin adoptarea Constituției României din 1991, conferindu-se o legitimitate politică egală Președintelui și Parlamentului.

Eligibilitatea

Depunerea candidaturii la funcția de Președinte al României presupune îndeplinirea unor condiții prevăzute prin Constituție și legea electorală.

a. Persoana care candidează trebuie să aibă cetățenia română și domiciliul în țară (art.16 al.3). Spre deosebire de reglementarea anterioară a art. 16 al.3 care impunea ca persoanele care ocupă funcții și demnități publice, civile sau militare, să aibă numai cetățenia română și domiciliul în țară, textul revizuit al Constituției permite ocuparea acestor funcții, implicit a fotoliului prezidențial, persoanelor care dețin cetățenia română, neexcluzând posibilitatea deținerii unei alte cetățenii, alături de cea română, însă impune obligativitatea domiciliului în țară. Argumentele justificative acestei modificări se situează în sfera integrării României în cadrul democrațiilor moderne, care nu este compatibilă cu interdicția ocupării unor

asemenea funcții de către cetățenii români care dețin și o altă cetățenie¹⁵⁶. O altă garanție în plus, stipulată prin modificările aduse acestui articol se referă la “egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru ocuparea acestor funcții și demnități.”(art. 16 al.3);

b. Candidatul la funcția prezidențială trebuie să aibă drept de vot¹⁵⁷;

c. Candidatului să nu-i fie interzisă asocierea în partidele politice (art.37 al. 1); nu pot face parte din partide politice judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică” (art.40 al.3). Totuși, dacă o persoană aparținând uneia din categoriile enumerate dorește să-și depună candidatura o va putea face sub condiția renunțării la funcția deținută, care-l face incompatibil;

d. Persoana care candidează pentru funcția de Președinte al României trebuie să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 35 de ani (art.37 al.2);

e. Candidatul să nu fi îndeplinit deja funcția de Președinte al României de două ori; cele două mandate pot fi și succesive (art.81 al.4). Preluând aceeași reglementare, însă mai restrictiv, art. 10 din Legea 69/1992¹⁵⁸, precizează că nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, au fost alese anterior, de două ori, ca Președinte al României. Rațiunea limitării numărului de mandate prezidențiale își are justificarea în aplicarea principiului separației puterilor în stat și asigurarea alternației la putere.

Referitor la această condiție de eligibilitate, Curtea Constituțională a fost sesizată în repetate rânduri cu contestații privind candidatura d-lui Ion Iliescu, arătându-se că el a candidat pentru al treilea mandat; în motivarea contestațiilor s-a învederat că textul Constituției nu distinge între mandate întregi sau mandate cu durată mai scurtă, impunând doar limita a două mandate. Invocând principiul netretroactivității legilor, așadar inclusiv a prevederilor constituționale, precum și faptul că dl. Ion Iliescu nu a exercitat înainte de 1992 un mandat prezidențial în sensul instituit de Constituția din 1991 (ci de Decretul-Lege 92/1990), acest mandat prezentând determinări constituționale specifice și deosebite de reglementările anterioare, Curtea a respins contestațiile¹⁵⁹. Mult mai ancorate științific ni se par, însă, argumentele prof. Tudor Drăganu¹⁶⁰, care arată în principal: în intervalul de timp 8 decembrie 1991-30 octombrie 1992, dl. Ion Iliescu a îndeplinit un mandat prezidențial legal, cu prerogativele și determinările conferite de Constituția din 1991, chiar dacă acest mandat nu a fost unul întreg, a fost unul constituțional; mandatul exercitat după 8 decembrie 1991 a avut ca obiect aceeași funcție, de Președinte al României, ca și mandatul exercitat înainte de această dată în baza Decretului-Lege 92/1990; și, nu în ultimă instanță, Decretul-Lege 92/1990 a avut un caracter constituțional, așadar mandatul prezidențial exercitat în virtutea sa a fost un mandat constituțional și legal.

Candidatura

Detaliile referitoare la depunerea candidaturii și la desfășurarea alegerilor sunt prevăzute de Legea 69/1992, modificată și completată.

În cadrul alegerilor prezidențiale, candidaturile pot fi propuse de partide, formațiuni politice sau alianțe politice ori pot fi candidaturi independente. Conform prevederilor Legii 69/1992 partidele, formațiunile sau alianțele politice pot propune singure sau împreună *numai un candidat* la funcția prezidențială. Așadar, un partid nu ar putea propune un candidat, și, împreună cu o formațiune sau alianță politică, alt candidat.

¹⁵⁶ Constantinescu M., Muraru I., Iorgovan A., Revizuirea Constituției, explicații și comentarii, București: Rosetti, 2003, p. 15

¹⁵⁷ Adică să nu se afle într-una din situațiile prevăzute la al. 2 al art. 36 “Nu au drept de vot debilizii sau alienații mintal, puși sub interdicție, și nici persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă la pierderea drepturilor electorale”.

¹⁵⁸ Legea 69/1992 a fost modificată prin Ordonanța de urgență nr. 63/2000, Ordonanța de urgență nr. 129/2000, Ordonanța de urgență nr. 140/2000, Ordonanța de urgență nr. 154/2000, Ordonanța nr. 84 din 30 august 2001 și Legea nr. 43 din 21 ianuarie 2003.

¹⁵⁹ În același sens, Deleanu I., op. cit., p. 342, Ionescu C., Drept constituțional și instituții politice, București: Lumina-Lex, 1997, p. 320.

¹⁶⁰ Drăganu T., Drept constituțional și instituții politice, tratat elementar, vol. II, București: Lumina Lex, p. 33-36

Legea 69/1992 prevede posibilitatea susținerii candidaturilor de către partide, formațiuni sau alianțe politice, însă art. 84 al. 1 din Constituție prevede faptul că Președintele României nu poate fi membru al unui partid politic. Nuanțele la care dau naștere aceste reglementări impun luarea în considerare a distincției semnalată de prof. Paul Negulescu¹⁶¹ între *ineligibilități* și *incompatibilități*; ineligibilitățile se referă la perioada anterioară exercitării mandatului, iar incompatibilitățile la perioada exercitării efective a mandatului. Astfel, prevederea art. 81 al.4 constituie o incompatibilitate, o interdicție pe timpul exercitării mandatului; în consecință, candidatura poate fi susținută de un partid, formațiune sau alianță politică, însă, în situația în care candidatul câștigă alegerile, el va fi obligat să demisioneze din partid în vederea exercitării mandatului¹⁶².

În aceeași ordine de idei, Președintele în funcție și-ar putea depune candidatura pentru un mandat de deputat sau senator, doar ca independent, însă practica unor candidaturi independente pe listele partidelor politice este neconstituțională. Dată fiind durata mandatului prezidențial și decalarea alegerilor parlamentare față de cele prezidențiale, Președintele în funcție ar trebui să demisioneze în vederea exercitării mandatului parlamentar.

Legea 69/1992, modificată și completată, prevede că fiecare candidatură poate fi depusă numai dacă este susținută de cel puțin 300.000 de alegători. Un alegător poate susține un singur candidat.

Propunerile de candidați pentru alegerea Președintelui României se depun la Biroul Electoral Central, cel mai târziu cu 30 de zile înainte de data alegerilor. Propunerile se fac în scris și vor fi primite numai dacă îndeplinesc următoarele condiții:

- să fie în formă scrisă, în 4 exemplare;
- să fie semnate de conducerea partidului sau a formațiunii politice care a propus candidatul, ori de candidatul independent;
- să cuprindă elemente suficiente pentru identificarea candidatului (nume, prenume, locul, data nașterii, domiciliul, studiile, ocupația și profesia) și precizarea că îndeplinește condițiile prevăzute de lege pentru a candida;
- să existe declarația de acceptare a candidaturii, scrisă, semnată și datată de candidat, însoțită de lista de susținători.

Propunerea de candidatură se depune în 4 exemplare (unul original și 3 copii), originalul și una dintre copii se păstrează la Biroul Electoral Central, altul se înregistrează la Curtea Constituțională pentru eventualele contestații, iar al patrulea, se restituie depunătorului după ce a fost mai întâi certificat de președintele Biroului Electoral Central.

Biroul Electoral Central aduce la cunoștință publică, prin presă, și afișează, la sediul său, propunerile de candidați pe care le-a primit, în termen de 24 de ore de la înregistrare.

Până la 20 de zile înainte de data alegerilor, candidatul, partidele, formațiunile politice sau cetățenii pot contesta înregistrarea sau neînregistrarea candidaturii. Contestația se depune la Biroul Electoral Central, care o înaintează împreună cu dosarul candidaturii, în termen de 24 de ore, spre soluționare, Curții Constituționale.

Obiectul contestației îl poate constitui atât înregistrarea candidaturii, în condițiile în care se apreciază că nu îndeplinește condițiile legale, cât și refuzul înregistrării ei, cât timp aceasta îndeplinește cerințele legale¹⁶³.

Curtea Constituțională soluționează contestația în termen de 48 de ore de la înregistrare. Soluția este definitivă și se publică în Monitorul Oficial al României.

A doua zi după expirarea termenului de soluționare a contestațiilor, Biroul Electoral Central comunică birourilor electorale de circumscripție candidaturile definitive înregistrate, în ordinea în care au fost depuse, în vederea înscrierii lor pe buletinele de vot.

Alegerea Președintelui, validarea mandatului și depunerea jurământului

¹⁶¹ Citat de Drăganu T., op. cit., vol.II, p. 37

¹⁶² S-a apreciat însă, că “divorțul” nu poate fi decât fictiv, Delanu I., op. cit, p. 353

¹⁶³ *Idem*, p. 403

Din prevederile art.81 din Constituție, reiese că Președintele României este ales pe baza sufragiului universal, prin scrutin majoritar uninominal cu două tururi. Este declarat ales în primul tur candidatul care a obținut majoritatea absolută a voturilor alegătorilor înscriși pe listele electorale; dacă nici unul dintre candidați nu a obținut această majoritate în primul tur, se organizează, la un interval de două săptămâni, al doilea tur de scrutin între primii doi candidați clasati în primul tur.

Al doilea tur de scrutin are loc în condițiile prevăzute la art. 81 alin. (3) din Constituție, în aceleași secții de votare și circumscripții electorale, sub conducerea operațiunilor electorale de către aceleași birouri electorale și pe baza acelorași liste de alegători de la primul tur.

În al doilea tur de scrutin participă primii doi candidați care au obținut cel mai mare număr de voturi, valabil exprimate pe întreaga țară, în primul tur. Confirmarea acestui număr se face de Curtea Constituțională în termen de 24 de ore de la primirea proceselor-verbale de la birourile electorale, prin aducerea la cunoștință publică a prenumelui și numelui celor doi candidați care vor participa la cel de-al doilea tur de scrutin și a zilei votării. Campania electorală pentru al doilea tur de scrutin începe de la data când s-a adus la cunoștință publică ziua votării.

Va fi desemnat câștigător cel care a obținut majoritatea relativă, adică numărul cel mai mare de voturi din cele valabil exprimate. Un dezavantaj al aplicării acestui sistem este acela că în cadrul celui de-al doilea tur de scrutin, se realizează bipolarizarea electoratului, acesta fiind forțat să acorde un vot tactic. Ceea ce înseamnă că alegătorii, chiar dacă nu preferă pe nici unul dintre cei doi candidați care participă la cel de-al doilea tur de scrutin, vor acorda votul celui care li se pare cel mai puțin indezirabil.

Data alegerilor se stabilește și se aduce la cunoștință publică de către Guvern cu cel puțin 45 de zile înainte de ziua votării și până la împlinirea a 5 zile de la data expirării mandatului Președintelui în funcție sau, după caz, de la data la care începe să curgă termenul prevăzut la art. 97 alin. (2) din Constituție, privind vacanța funcției prezidențiale.

Alegerile au loc într-o singură zi, care poate fi numai duminica.

Conform art.146 lit.f din Constituție, Curtea Constituțională “veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Președintelui României și confirmă rezultatele sufragiului”. Art. 24 din Legea 69/1992, modificată și completată, stabilește că unica autoritate competentă să anuleze alegerile este Curtea Constituțională, atunci când votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă de natură să modifice atribuirea mandatului sau, după caz, ordinea candidaților care pot participa la cel de-al doilea tur de scrutin. În această situație, Curtea va dispune repetarea turului de scrutin în a treia duminică de la data anulării alegerilor.

Cererea de anulare a alegerilor poate fi formulată de partidele, formațiunile politice și candidații care au participat la alegeri, într-un termen de cel mult 3 zile de la închiderea votării. Cererea trebuie motivată și însoțită de dovezile pe care se întemeiază. Cererea poate fi admisă numai dacă cel care făcuse sesizarea nu este implicat în producerea fraudei. Soluționarea cererii de către Curtea Constituțională se face până la data prevăzută de lege pentru aducerea la cunoștință publică a rezultatului alegerilor.

Curtea Constituțională va publica rezultatul alegerilor în presă și în Monitorul Oficial al României pentru fiecare tur de scrutin și validează rezultatul alegerilor pentru Președintele ales. Actul de validare se întocmește în 3 exemplare, din care unul se prezintă Parlamentului pentru depunerea jurământului prevăzut de art. 82 alin. (2) din Constituție, iar al treilea se înmânează candidatului ales.

În situația validării alegerilor de către Curtea Constituțională, cel ales dobândește mandatul prezidențial și are obligația de a depune jurământul¹⁶⁴, în termen de 24 de ore de la validare, în ședința comună a celor două Camere, dată de la care începe exercitarea efectivă a mandatului.

¹⁶⁴ Art. 82 al.2 al Constituției conține jurământul depus de Președintele României: “Jur să-mi dăruiesc toată puterea și priceperea pentru propășirea spirituală și materială a poporului român, să respect Constituția și legile țării, să apăr democrația, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, suveranitatea, independența, unitatea și integritatea teritorială a României. Așa să-mi ajute Dumnezeu!”