

Cuprins

Abrevieri	5
Cuvânt-înainte	7
PARTEA I. CONCEPTE, NORME, IZVOARE, RAPORTURI	11
Capitolul I. Noțiuni fundamentale: democrație, stat de drept, drept	13
Secțiunea I. Despre stat și democrație	13
Secțiunea a II-a. Despre drept și stat de drept	18
Secțiunea a III-a. Societate, politică, morală, religie	22
Capitolul II. Izvoarele dreptului	25
Secțiunea I. Noțiunea de izvor de drept.....	25
Secțiunea a II-a. Izvoarele formale scrise ale dreptului administrativ	25
Secțiunea a III-a. Izvoarele formale nescrise ale dreptului administrativ.....	35
Capitolul III. Normele și raporturile de drept	41
Secțiunea I. Normele de drept public	41
Secțiunea a II-a. Raporturile de drept public	45
PARTEA A II-A. AUTORITĂȚILE PUBLICE	49
Capitolul IV. Autoritățile publice reglementate de Constituție	51
Secțiunea I. Noțiune, categorii.....	51
Secțiunea a II-a. Puterea legiuitoare. Parlamentul	52
Secțiunea a III-a. Puterea executivă.....	62
Secțiunea a IV-a. Președintele	63
Secțiunea a V-a. Guvernul	85
Secțiune a VI-a. Administrația centrală de specialitate	105
Secțiunea a VII-a. Administrația publică locală	111
Secțiunea a VIII-a. Administrația publică județeană	137
Secțiunea a IX-a. Prefectul	144
Secțiunea a X-a. Puterea judecătorească	155
Capitolul V. Avocatul Poporului	166
Capitolul VI. Curtea Constituțională	173
Capitolul VII. Curtea de Conturi	183
Capitolul VIII. Consiliul legislativ	199

Capitolul IX. Consiliul Economic și Social	204
Capitolul X. Consiliul Suprem de Apărare a Țării	209
PARTEA A III-A. MIJLOACELE AUTORITĂȚILOR PUBLICE	213
Capitolul XI. Bunurile publice și private ale statului și unităților administrativ-teritoriale	215
Capitolul XII. Personalul din cadrul autorităților și instituțiilor publice	238
Secțiunea I. Funcționarii publici.....	238
Secțiunea a II-a. Personalul contractual din administrația publică	259
PARTEA A IV-A. MODALITĂȚILE DE CONCRETIZARE A ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR PUBLICE	265
Capitolul XIII. Serviciile publice. Lucrările publice	267
Secțiunea I. Serviciul public	267
Secțiunea a II-a. Lucrările publice.....	272
Capitolul XIV. Formele prin care administrația publică își concretizează activitatea	275
Secțiunea I. Delimitarea sferei acestor forme. Faptele și operațiunile.....	275
PARTEA A V-A. JURISDICȚIA ADMINISTRATIVĂ ȘI CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV	289
Capitolul XV. Jurisdicția administrativă specială	291
Capitolul XVI. Contenciosul administrativ	294
Secțiunea I. Noțiuni, istoric, reglementare, trăsături, condiții, excepții	294
Secțiunea a II-a. Procedura în materie de contencios administrativ	306
PARTEA A VI-A. CADRUL EUROPEAN APLICABIL AUTORITĂȚILOR PUBLICE	317
Capitolul XVII. Parcursul european al României	319
Capitolul XVIII. Dreptul național – dreptul european. Relații, corelații, interferențe	322
Secțiunea I. Cadrul constituțional privind raporturile dintre statutul român și Uniunea Europeană.....	322
Secțiunea a II-a. Raportul dintre dreptul național și dreptul Uniunii Europene. Aplicarea priorității a dreptului Uniunii Europene	326
Bibliografie	331

CUVÂNT-ÎNAINTE

Dragii noștri, regăsiți, în denumirea acestei cărți, termenul de VADEMÉCUM¹ cu sensul de manual, ghid, lucrare care cuprinde noțiunile de bază pentru orientarea într-un anumit domeniu de cunoștințe. În cazul nostru, ne-am străduit să redactăm manualul pentru orientarea în dreptul public, dar nu numai, pentru că am pornit de la general la particular și am urmărit să familiarizăm cititorul cu informații, cunoștințe, aplicabile și în alte ramuri ale dreptului, cunoștințe juridice, în general. Așa că, nu vă lăsați înșelați de titlu. Noi am trudit să alcătuim o carte în care să regăsească cunoștințe acoperitoare de drept public oricine este interesat de o formă esențializată a instituțiilor specifice dreptului constituțional și administrativ.

Am purces la elaborarea prezentului curs, având reprezentarea că este necesar ca studenții de la alte facultăți decât cele juridice să cunoască acele informații de drept care sunt necesare în activitatea sau specializarea pe care urmează să o desfășoare, ca și în viața lor cotidiană. Ne referim, cu precădere, la absolvenții de specializări non juridice, administrative și economice, dar și la cei de alte specializări, a căror existență profesională, indiferent că se desfășoară în mediul public sau privat, este de neconceput fără unele cunoștințe despre drept, în general, despre instituțiile acestuia, principiile care îl guvernează, atât din dreptul național, cât și din dreptul Uniunii Europene.

Apreciem că, dată fiind apartenența noastră la Uniunea Europeană, care atrage dobândirea, de către cetățenii statelor membre și a calității de cetățean european, cu drepturi și obligații corelative, sunt necesare astfel de informații, pentru a ne putea exprima în deplinătatea statutului profesional, social, dar și personal.

Dincolo de aceste aspecte, și calitatea de cetățean al unui stat impune cunoașterea unor aspecte cu caracter juridic, care influențează viața privată a sa, dar și implicarea în viața publică.

Pentru că scriem aceste rânduri chiar în perspectiva, mai mult sau mai puțin apropiată, a două cicluri electorale, cel al alegerilor locale și apoi al celor generale, este important să precizăm câtă influență produce asupra vieții unui stat și a fiecăruia dintre cei care îl compun, exercitarea unora din drepturile fundamentale, respectiv cel de a alege și a fi ales în organele reprezentative ale statului. Care este unul din cele mai responsabile drepturi, de care românii au fost practic privați, în perioada regimului totalitar, pentru ca în cel democratic, care se edifică în România după 1989, să fie aruncat în derizoriu prin modul în care a fost exercitat, prin manipularea la care au fost supuși oamenii, în calitatea lor de alegători, prin lipsa de maturitate a alegătorilor, chiar din lipsa de educație și de înțelegere a unui regim autentic democratic, ne îngăduim să spunem. Abraham Lincoln² spunea că „*votul este mai puternic decât glonțul*”. Iar Otto von Bismarck³, spunea că „*niciodată nu se spun mai multe minciuni decât în timpul războiului, după vânătoare și înainte de alegeri*”.

¹ Provine din lat. *vade mecum*, fiind utilizat de Heliade, D.J.82/6/S și regăsit și în franceză *vade-mecum*, în germană *Vademekum*.

² Abraham Lincoln, al 16-lea președinte al Statelor Unite ale Americii, între 1861-1865, n. 12 februarie 1809, d. 15 aprilie 1865, când a fost asasinat.

³ Otto Eduard Leopold von Bismarck fost un om de stat al Prusiei /Germaniei, n. 1 aprilie 1815, d. 30 iulie 1898, care a jucat un rol dominant în politica mondială în care a trăit.

Democrația nu înseamnă libertate absolută, nu este tărâmul bunului plac, cum, din păcate, s-a înțeles prea adeseori la noi. Hegel¹ spunea că *statul de drept înseamnă înlocuirea domniei oamenilor cu domnia legii*. Dar nu a oricărei legi, pentru că, dacă judecăm astfel, am putea crede că și în regimul trecut am avut stat de drept, pentru că legea era respectată. Esențiale pentru a ne afla într-un veritabil stat de drept sunt *calitatea legii care domnește, caracterul democratic al organelor care au adoptat-o, procedura în care este adoptată* și nu în ultimul rând, **calitatea celor care guvernează**. Și, la fel de important, **responsabilitatea celor care votează sau candidează**. Nu întâmplător, secole de-a rândul dreptul la vot nu a fost recunoscut oricui. Trebuia să fii demn, să ai pregătirea și chiar averea necesare, pentru a-l exercita. A fost un progres uriaș că votul a devenit universal și egal, dar nu aveți impresia, din când în când, că nu toți cei care îl exercită sunt conștienți de valoarea lui? Ce s-a întâmplat în România după 1990 este cel mai bun exemplu că lucrurile sunt departe de a fi așezate într-o matcă firească a democrației.

O persoană instruită, care să aibă vocația de a-și asuma statutul de cetățean al unui stat membru al Uniunii Europene și de cetățean european, în egală măsură, este una care stăpânește nu doar „legile” profesiei pe care și-a ales-o și pentru care s-a pregătit, ci și „legitățile” statului căruia aparține, ale structurilor supranaționale din care face parte statul respectiv. Evident, nimeni nu pretinde să fie un cunoscător în amănunt, un „conesceur”, cum spun francezii, dar nici „să n-ai habar”, cum zice poporul, de acestea, nu poate fi acceptat.

Am urmărit la televiziune secvențe de interviuri din care rezulta că există români, de o anumită condiție, evident, care nu cunosc nici măcar numele țării în care locuiesc, ai cărei cetățeni sunt. Ca să nu mai vorbim de alte „finețuri” cum ar fi capitala țării sau ceva legat de Uniunea Europeană.

În opinia noastră, nicio rațiune, nicio „condiție”, indiferent cât de primară este ea, nu poate justifica o asemenea situație.

Paradoxul vremurilor pe care le trăim este acela că omul, în general, a reușit să exploreze spațiul cosmic, să cloneze animale și, Dumnezeu știe dacă nu o mai fi clonat și altceva, dar nu a reușit să se înțeleagă pe sine, să cunoască cele mai banale informații despre ființa umană, despre mediul social, național, căruia aparține și altele similare. Că e în stare să se pregătească pentru cele mai performante misiuni, dar este întotdeauna „nepregătit” atunci când se confruntă cu unele fenomene meteorologice, cum sunt la noi cele din timpul iernii, sau unele inundații „ușoare” să le zicem, nu ne referim la cele care se încadrează în categoria „fenomenelor naturale deosebite”.

Dumneavoastră puteți înțelege aceasta? Acceptați ca o asemenea stare să se perpetueze? Noi suntem convinși că nu. Societatea poate să evolueze, în ansamblul ei, dacă oamenii care o compun sunt evoluți. Ori aceasta presupune educație și instrucție, profesionale dar și generale, în egală măsură. Altfel, rămânem să trăim cu secole în urma timpului prezent.

Revenind la drept, cea mai veche definiție a lui este aceea că **dreptul este arta binelui și a dreptății** (*jus est ars boni et aequi*).

Dintr-o asemenea accepțiune, dreptul trebuie să fie o disciplină cercetată, fie și la nivel sumar, de toți, pentru că dorim cu toții să trăim **bine și drept**. Nu cred că există ființă umană care să își propună să-și construiască o viață rea și strâmbă. Iar pentru a reuși astfel, trebuie să aibă cunoștințele necesare ca să înțeleagă lumea și societatea în care trăiește și

¹ Georg Wilhelm Hegel, n. 27 august 1770, d. 14 noiembrie 1831, filozof german, unul dintre reprezentanții idealismului în filozofia secolului al XIX-lea.

să-și adapteze comportamentul în funcție de cerințele pe care acestea le impun. Altfel trăiește *în afara lor*, sau, cum se mai spune, *la marginea acestora*. Astfel se explică faptul că în programele școlare se introduc, încă din clasele primare, discipline prin care se urmărește să se obțină o anumită *educație cetățenească* pentru aceștia, o anumită pregătire pentru viața pe care o vor trăi, societatea în care se vor integra și activitatea (munca, în sens larg) pe care o vor desfășura.

Dacă ne referim la aceasta din urmă, la *muncă*, indiferent de natura acesteia, este evident că este necesar să ne cunoaștem cu toții drepturile și obligațiile care ne revin nouă, dar și cele care incumbă celor în favoarea cărora muncim, persoană juridică, de regulă, dar poate fi și o persoană fizică.

În viața noastră privată, ne asumăm anumite angajamente, de la cele legate de căsătorie, familie, copii, raporturile cu părinții. Este necesar să știm lucrurile elementare despre ele. Fără a avea pretenția că intenționăm, prin lucrările noastre, să transformăm în juriști pe toți cei urmează o formă de învățământ superior sau pe toți cetățenii țării și să lăsăm „fără obiectul muncii” o parte din profesiile juridice. Am dori ca prezenta lucrare să reprezinte și un soi de „*manual de cetățean*”, dacă vreți, cu un caracter și conținut mai aprofundate, pentru a putea fi o sursă și un reper nu doar în viață, în exercitarea rolului de cetățean, ci și în exercitarea celui de titular al unor funcții și demnități în stat, alese sau numite. Să se poată pregăti pentru o asemenea perspectivă și să o realizeze efectiv.

Aceste idei, veritabile „*rațiuni*”, ne-au „*mânat la treabă*”. Sperăm că rodul muncii noastre să fie cel pe care noi ni l-am propus și pe care dumneavoastră îl așteptați, din perspectiva în care studiați această lucrare.

Nu vă așteptați să fie un „*abecedar*” de drept, în sensul că nivelul de abordare să fie unul pentru persoane total „*neinițiate*”. Avem pretenția că în primul rând studenții de la facultățile economice sau absolvenții unor asemenea facultăți, dar și alți cetățeni, inclusiv cei care se pregătesc să candideze pentru anumite funcții în stat sau în colectivitățile locale în care trăiesc, să aibă cunoștințele necesare pentru a înțelege un limbaj elevat la limita accesibilității, o îmbinare între limbajul comun și cel juridic, astfel încât pătrunderea informațiilor să reprezinte și o evoluție în pregătirea lor generală și personală.

Din câte cunoaștem, demersul nostru este oarecum singular, astfel încât reacția dumneavoastră și eficiența lui vor fi și pentru noi un soi de examen, care să ne valideze, cu precădere, capacitatea de a transmite cunoștințe unor categorii diferite de beneficiari.

Deasupra tuturor acestor rațiuni, dorim ca truda noastră să fie utilă și evoluției societății românești, în ansamblul ei, conștienți fiind, ca dascăli universitari, dar și ca persoane care am deținut unele funcții și demnități în stat, că este nevoie de informații de natura celor pe care le-am adunat în prezenta lucrare.

Este prima ediție a ei și abia așteptăm să avem răgazul necesar și s-o îmbogățim în timp cu lucruri care să o facă și mai utilă, și mai aplicată, și mai plăcută cititorului, indiferent că este vorba despre studenții de la facultățile cu profil administrativ sau economic.

Adresăm mulțumirile noastre domnișoarei Ana Maria Băndoi, care ne-a ajutat la redactare, corectare, în etapele de „*facere*” a cărții, Editurii Universul Juridic, cu care avem o îndelungată colaborare și ale cărei conducere și personal le prețuim nespus și dumneavoastră, dragii noștri, pentru interesul pe care îl veți manifesta față de truda noastră.

**Verginia Vedinaș
Camelia Daciana Stoian**

Partea I
Concepte, norme, izvoare, raporturi

CAPITOLUL I

Noțiuni fundamentale: democrație, stat de drept, drept

Secțiunea I

Despre stat și democrație

Etimologic, cuvântul **democrație** provine din limba latină, fiind format din cuvintele *demos* care înseamnă *popor* și *kratos* care înseamnă *putere*, semnificând, în accepțiunea rezultată din această etimologie, *conducerea poporului de către popor*. Aceasta înseamnă că poporul deține puterea și tot el o exercită, evident, în interesul și folosul celor care îl compun.

Rousseau, creatorul teoriei contractului social, pe care s-a întemeiat gândirea filozofică și juridică modernă, definea democrația ca fiind o *guvernare atât de perfectă, încât nu convine oamenilor*¹. Analizând în istorie evoluția statelor, se apreciază că „*vitalitatea democrațiilor de orice tip ar fi ele și oricare le-ar fi gradul, depinde de un mic detaliu tehnic: sufragiul universal și procedura universală. Fără sprijinul unui sufragiu autentic, instituțiile democratice sunt spulberate*”². Aceiași autori, adaugă faptul că „*adevărata democrație nu înseamnă abuzul de putere exercitat de majoritari, ci împărțirea puterii*”³. Iar acest lucru se realizează, în opinia noastră, în primul rând prin modul în care sunt nu doar distribuite, ci și exercitate efectiv, puterile în stat, prin raporturile dintre deținătorii fiecăreia dintre puteri, prin modul în care se limitează și se controlează reciproc, diminuând și contracarând excesele pe care sunt tentați să le facă. Invocăm, de fiecare dată când avem prilejul, ceea ce a stat la baza apariției principiului separației puterilor în stat și anume tendința acelor care dețin puterea de a abuza de ea. De aceea, pentru a elimina acest abuz, „*le pouvoir arrete le pouvoir*”, cum spunea Montesquieu, adică *puterea trebuie să oprească puterea*, obiectiv realizat prin încredințarea puterii unor titulari diferiți, ceea ce atrage separarea puterilor.

Subscriem opiniei conform căreia „*Montesquieu a făcut din separația puterilor un eficient instrument al siguranței cetățenilor*”⁴.

Dar simpla separare sau separarea absolută nu rezolvă problema. Cea din urmă chiar o poate complica, pentru că, fiind complet separate, rigid separate, puterile devin nefuncționale, înțepenite. Însuși Montesquieu afirma că *niciodată și nicăieri puterile nu au putut fi complet separate una de cealaltă*. Că **ele au nevoie, pentru a-și exercita plenary prerogativele, în primul rând una de cealaltă, în sensul de a colabora una cu cealaltă**.

¹ Jean Jacques Rousseau, filozof elvețian, scriitor și compozitor, recunoscut ca fiind unul dintre cei mai iluștri gânditori și compozitori ai iluminismului, n. 28 iunie 1712 în Geneva, d. 2 iulie 1778, Ermenonville, Franța. Cea mai cunoscută lucrare a sa este Contractul social, apărută în 1762, *teoria contractului social* fiind una dintre teoriile pe care s-a clădit gândirea juridică și politică modernă, alături de cea a *separației puterilor și teoria drepturilor naturale*.

² G. Bichicean, A. Bichicean, *Despre democrație*, Ed. Burg, Sibiu, 2002, p. 16.

³ *Idem*, p. 17.

⁴ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole*, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 13.

În al doilea rând, în evoluția organizării politico-statale, s-a constatat că ar fi nevoie și de alte autorități în stat, neutre, care să nu aparțină puterilor tradiționale, să fie detașate de acestea și care, prin statutul lor, să poată echilibra funcționarea celor tradiționale. Așa au apărut, de-a lungul timpului, „curțile”, cele *constituționale* și *de conturi*, *avocații poporului*, autorități care, unele dintre ele, au pătruns și în sistemul românesc prin Constituția din 1991¹, iar altele există de peste un veac și jumătate, și ne referim la Curtea de Conturi, creată de domnitorul Alexandru Ioan Cuza, „*cu mila lui Dumnezeu și voința națională Domnului Principatelor-Unite-Române*” prin Legea din 24 ianuarie 1864², sub denumirea „*Înalta Curte de Conturi*”.

În ceea ce ne privește, nu vom înceta niciodată să credem că indiferent cât vor evolua națiunile, cât se va schimba modul de organizare și funcționare al statelor, separația puterilor va fi și va rămâne una din *regulile de aur* ale oricărui stat care dorește să funcționeze într-un mod democratic. Însăși Curtea Constituțională a României a afirmat în jurisprudența sa ideea că „*Principiul separației și echilibrului puterilor în stat presupune existența unui control reciproc între puterile statului, sub aspectul exercitării, în conformitate cu legea atribuțiilor lor specifice, acesta fiind un mecanism specific statului de drept și democratic, pentru evitarea abuzurilor din partea uneia sau alteia din puterile statului*”³.

Această viziune credem că a fost împărtășită și de autorii Declarației drepturilor adoptată de către Revoluția franceză din 1789⁴, care, în articolul XVI, stipula că „*orice societate care nu asigură garanția drepturilor și nu statornicește separația puterilor, este lipsită de Constituție*”. La aproape două veacuri și jumătate, continuăm să credem că revoluționarii francezi aveau și continuă să aibă dreptate. Amestecul puterilor este dăunător pentru democrație ca ambrozia pentru alergici. O face să „strănute” din toate puterile, dezintegrandu-se, ca să nu zic „împrăștiindu-se” încetul cu încetul.

În prima variantă a Constituției, cea adoptată în 1991⁵, nu se reglementa expres faptul că puterile sunt separate în stat. Regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, care a fost președintele Comisiei de redactare a Constituției, evocat în memoria colectivă prin sintagma „*părintele Constituției*”, a impus această viziune mai „sofisticată”, i-am putea spune, fundamentată pe ideea că, dacă în Constituțiile adoptate în secolele XVIII-XIX, chiar prima jumătate a secolului XX, se prevedea acest principiu și era așezat la baza organizării statelor. Odată cu evoluția acestora, separația puterilor a devenit „*o haină prea strâmtă*”, în care „nu mai intrau” noile realități instituționale ale statelor moderne⁶.

Această viziune nu a fost împărtășită, exprimându-se critici cu privire la caracterul mai puțin democratic al Constituției în forma din 1991, pe mai multe considerente, între care și acelea că *nu era prevăzut faptul că puterile sunt separate în stat și nu era nu era garantată*

¹ Avem în vedere Curtea Constituțională și Avocatul Poporului.

² Publicată în M. Of. nr. 18 din 24 ianuarie 1864.

³ Decizia Curții Constituționale nr. 1109/2011, publicată în M. Of. nr. 773 din 2 noiembrie 2011.

⁴ Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului a fost adoptată la 26 august 1789, prin intermediul ei punându-se bazele democrației moderne în Europa. A se vedea V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. XII, Ed. Universul Juridic, București, 2020, pp. 9-14 și nota de subsol 4, p. 10.

⁵ Constituția României a fost publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991. A fost revizuită prin Legea nr. 429/2003, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003 și republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

⁶ Cu privire la această problemă a se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ed. IV. ed. All Beck, București, 2005, vol. I, pp. 30-36.

proprietatea privată, ci doar dreptul de proprietate privată. Inițial, Profesorul Iorgovan s-a străduit, în primele ediții ale tratatului de drept administrativ al Domniei sale, să demonstreze că nu era nevoie să existe prevederile în discuție în mod expres, că ele se desprindeau din redactarea inițială a Legii fundamentale¹, însă în final, în calitate de membru al Comisiei constituționale care a adoptat proiectul de revizuire devenit Legea nr. 429/2003, s-a raliat soluției care se regăsește azi în alin. (4) al art. 1, nou introdus în 2003, care așază la baza organizării și funcționării statului român *principiul separației și echilibrului puterilor în stat – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale.*

Constatăm că textul nou introdus face referire la *separarea și echilibrul* celor trei puteri în stat, adaptând ancestralul principiu la realitățile contemporane, când nu mai este de neconceput – și, așa cum am arătat, practic n-a fost niciodată – o separare strictă, anchilozată a puterilor, care ar crea dezechilibre severe.

Ne-am tot raportat până acum la conceptele *stat/state, stat român*, fără să-i deslușim sensurile. Ne-am gândit la ce să ne raportăm mai întâi, la *stat* sau la *democrație* și am decis să începem cu aceasta din urmă. Democrația este „o sumă de valori ce aparține umanității și care se reflectă în modul de guvernare”². Această accepțiune, am putea să spunem globalistă, ne-a determinat să o așezăm înaintea discuțiilor despre stat, care este o entitate politico-juridică individualizată prin elemente care o așază în centrul legilor fundamentale. Ne îngăduim chiar să spunem că **statul este inima unei Constituții**, a celei care îl reglementează. Primul text al Constituției României este intitulat *statul român* iar primul titlu *principii generale*, care privesc, evident, modul de organizare și funcționare a *statului român*. Chiar dacă în denumirea lui nu se regăsește această precizare, ea rezultă din conținutul titlului.

Etimologia cuvântului se regăsește în latinescul *status*, în italiană *stato*, iar o definiție oficială sau juridicizată a statului, nu regăsim în Constituție sau legi. Termenul a fost analizat și definit în cele mai diferite moduri de-a lungul timpului, de specialiști din toate domeniile (filozofi, politologi, juriști, etc.) dar și de nespecialiști, identificându-se mai multe perspective de înțelegere și definire a acestuia, corespunzătoare și specializării celor care emiteau opinii cu privire la el. Se poate astfel vorbi despre o *perspectivă organizațională*, care explică statul ca fiind un ansamblu de structuri și instituții de guvernare și administrare a unui teritoriu și a unei națiuni, sau dintr-o *perspectivă funcțională*, care îl definește tot ca un ansamblu de structuri și instituții, care își asumă anumite scopuri și obiective.

Termenului **stat** îi sunt conferite două accepțiuni. Într-o primă accepțiune, cea clasică, pe care am învățat-o fiecare dintre noi la școală, **statul** este considerat ca fiind **suma a trei elemente**, respectiv **teritoriul, populația** (națiunea) și **suveranitatea**. Într-o a doua accepțiune, cea strict juridică, statul este considerat a fi *forma organizată a puterii poporului*, mai exact, *mecanismul sau aparatul statal*³.

¹ Exemplu, deși separația puterilor nu era proclamată expres, ea se desprindea din modul de alcătuire a Titlului III al Constituției, care în capitolul I reglementează Parlamentul, care este *puterea legiuitoare*; În capitolele II-V reglementează Președintele, Guvernul, raporturile Parlamentului cu Guvernul și administrația publică, toate constituind *puterea executivă*, iar în capitolul VI, cea de-a treia putere în stat, *puterea (autoritatea) judecătorească*.

² G. Bichicean, A. Bichicean, *Despre democrație, op. cit.*, p. 20.

³ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, ed. 15, Ed. C.H. Beck, București, 2016, pp. 2-3.

Constituția României, ca și a altor state, în mod firesc nu definesc acest concept, ci îi reglementează instituțiile, principiile, acestea din urmă fiind așezate chiar în primul titlu al său, ele reprezentând, cum se exprimă unii autori, „cartea de identitate a unui stat”¹.

Primul articol al Constituției reprezintă, ceea ce am putea numi, asumându-ne o metaforă îndrăzneță, inspirată de autorii precitați, „certificatul de botez” al statului român, în care:

– se precizează *denumirea (numele)* care este **România, trăsăturile, de național, suveran, independent, unitar și indivizibil, caracterelor, de stat de drept democratic și social și valorile supreme și garantate**, într-o enumerare care în opinia noastră este foarte grăitoare pentru că începe cu **demnitatea omului**, urmată de **drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic**. Important de semnalat este faptul că aceste valori au caracter suprem și garantat, dar nu într-un mod aleatoriu, lăsat în totalitate la liberul arbitru al guvernanților, ci *în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român² și al idealurilor Revoluției din decembrie 1989*. Referirea la acestea din urmă a fost introdusă prin Legea de revizuire nr. 429/2003, ceea ce înseamnă că s-a simțit nevoia, în cei aproape 12 ani de aplicare a formei inițiale a Constituției să se introducă o asemenea circumstanțiere, pentru a tempera tendința guvernanților de a considera că își pot permite să interpreteze după bunul lor plac semnificația valorilor supreme și garantate cuprinse în alin. (3) al primului articol;

– se determină **principiile de aur** ale funcționării statului român, respectiv **separația și echilibrul puterilor**, pe care, cum am menționat, forma inițială a Constituției nu-l prevedea expres și **supremația Constituției și obligativitatea acesteia și a legilor**, care în forma inițială era prevăzută în titlul II, capitolul consacrat îndatoririlor fundamentale. Legiuitorul i-a menținut textul, dar l-a transferat în primul articol, ceea ce semnifică, în opinia noastră, nu o simplă mutare de redactare, ci o schimbare de conținut, transformarea naturii juridice din îndatorire în element definitoriu al statului român.

Denumirea primului titlu este, cum am menționat deja, cea de *principii generale*, sintagmă cu o anumită încărcătură tautologică, pentru că orice principiu este o regulă generală. S-a dorit însă să se semnaleze, prin intermediul ei, faptul că este vorba despre acele principii aplicabile nu doar statului, ci și instituțiilor care îl compun, pentru că statul este, până la urmă, o abstracțiune, nu ne întâlnim cu el, nu ne salutăm cu el, nici măcar în modul specific epocii de pandemie pe care o traversăm acum, când scriem prezenta carte, dar relaționăm cu cei care compun aceste instituții și exercită, în numele lor, prerogativele pe care le dețin potrivit legii.

Analizând dispozițiile din acest prim titlu, credem că ele pot fi grupate în mai multe categorii, în funcție de conținutul sau obiectul lor de reglementare:

a) dispoziții privind **poporul român**, din care fac parte:

– prevederile privind **suveranitatea**, plasate în articolul 2 al cărei titular este **poporul român**, care o exercită în două moduri: prin **organele reprezentative** și prin **referendum**.

Noțiunea de **autorități reprezentative** include autoritățile publice care sunt alese în mod direct de către poporul suveran, pentru a exercita, în numele acestuia, atribuțiile de

¹ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole, op. cit.*, ed. 2, p. 3.

² Cu privire la semnificația tradițiilor, a se vedea V. Vedinaș, *Tradițiile, zestrea de nestemate a dreptului românesc*, editorial, în *Revista de Drept Public* nr. 2/2019, pp. 13-15.

suveranitate la nivel central și local. Intră în această categorie, Parlamentul și Președintele, la nivel central, și primarii, președinții de consilii județene, consiliile locale și județene la nivelul local;

– prevederile prin care se consacră **unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor săi**, ca fundament al statului și inexistența oricărei discriminări între cetățeni, pe niciunul dintre criteriile prevăzute expres de art. 4 alin. (2).

b) dispoziții privind **teritoriul**, plasate în art. 3, care includ caracterul inalienabil al acestuia, reguli privind frontierele și modul de organizare administrativ-teritorială a României, care include **un nivel de bază**, reprezentat de comune și orașe (municipii), inclusiv subdiviziuni ale acestora și **un nivel intermediar**, reprezentat de județ. Ultimul alineat al acestui articol include o dispoziție mai puțin obișnuită, anume *interdicția de a fi strămutate sau colonizate populații străine pe teritoriul statului român*, textul reluând o normă care se găsea și Constituțiile din 1866, 1923 și 1938 în ceea ce privește colonizarea, completată cu interdicția strămutării de populații străine¹;

c) dispoziții privind **cetățenii**, inclusiv cei care aparțin **minorităților naționale și cetățenia**. Intră în această categorie:

– prevederile referitoare la **cetățenie**, consacrate de art. 5, care poate fi dobândită doar în condițiile legii organice și care nu mai poate fi retrasă celui care a dobândit-o prin naștere;

– prevederile privind **dreptul la identitate al cetățenilor români aparținând unei minorități naționale**, cuprinse în art. 6, care se asigură prin măsuri care trebuie să fie conforme cu principiile de egalitate și nediscriminare în raport cu ceilalți cetățeni români;

– prevederile referitoare la **românii aflați în străinătate**, situate în art. 7, pe care statul român este obligat să-i sprijine în păstrarea identității lor;

d) dispoziții privind cele două forme fundamentale de asociere a cetățenilor, plasate în articolele 8-9, cea **politică**, caracterizată prin **pluralism politic**, care reprezintă **o condiție și o garanție a democrației constituționale** și cea **sindicală, patronală și profesională**, prin intermediul cărora **se contribuie la apărarea intereselor profesionale, economice și sociale ale membrilor structurilor asociative**;

e) dispoziții privind **relațiile internaționale și dreptul internațional și raporturile acestuia cu dreptul intern**, grupate în articolele 10-11, prin care România proclamă *întreținerea de relații pașnice și de bună vecinătate cu toate statele și se obligă să îndeplinească obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte cu bună credință*, în contextul în care *tratatele ratificate de România fac parte din dreptul intern*.

Este posibil ca un act internațional la care România urmează să adere să conțină prevederi care sunt contrare Constituției. Până în 2003 nu exista soluție pentru o atare situație. Prin Legea de revizuire nr. 429/2003 s-a completat articolul 11 cu un nou alineat, în care se prevede că în cazul existenței unei neconcordanțe între Constituție și norma internațională care urmează să fie ratificată, ratificarea se poate face doar după revizuirea Constituției. „În felul acesta, nu va mai exista discordanță între legislația națională și acordul respectiv, România putând să-și asume angajamente internaționale pe care le poate pune imediat în practică, inclusiv în dreptul intern”²;

¹ V. Vedinaș în I. Muraru, E. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole, op. cit.*, ed. 2, p. 44.

² C. Ionescu, *Constituția României. Legea de revizuire comentată și adnotată, cu dezbateri parlamentare*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 18.