

Conf. univ. dr. Marieta Safta

Universitatea „Titu Maiorescu”, Facultatea de Drept
Prim magistrat-asistent la Curtea Constituțională a României

Drept constituțional și instituții politice

**Vol. I. Teoria generală a dreptului
constituțional. Drepturi și libertăți**

Ediția a 7-a, revizuită

Editura
Hamangiu
2021

TITLUL II.

TEORIA CONSTITUȚIEI

Capitolul I. Constituție și constituționalism. Supremația Constituției

Secțiunea 1. Noțiuni generale despre Constituție

§1. Apariția Constituției

Problematika privitoare la constituție și constituționalism este susceptibilă de ample considerații de ordin istoric, juridic, filozofic.

Astfel, din punct de vedere etimologic, cuvântul *constituție* provine din substantivul latin *constitutio*, care însemna dispoziție, ordin. În sistemul de drept roman, Constituția însemna edictul semnat de împărat ce cuprindea decizii cu caracter general privind diferite domenii de activitate și a căror forță juridică era superioară celorlalte acte juridice adoptate de autoritățile publice ale imperiului^[1].

Primele legiuiri, succint menționate în primul capitol, conțin, în esență, principii generale de drept care vor sta baza constituțiilor de mai târziu. Aristotel avansa ideea unei forme de guvernământ bazată pe un corp de legi fundamentale. El vorbește de *constituție*, identificând prima formă „în timpurile preistorice, făcută de Ion și de cei ce s-au așezat împreună cu el”^[2]. În continuare, arată că a doua „și de fapt prima care avea caracter de constituție”^[3], a fost cea introdusă de Teseu, „puțin deosebită de forma regală (cum fusese înainte de el)”^[4]. După ea, constituția lui Dracon, „în timpul căreia pentru prima dată s-au fixat legile în scris”^[5]. A treia aparține lui Solon, „de la care datează și începuturile democrației”^[6]. „A patra a fost tirania lui Pisistrate, a

[1] Pentru o abordare detaliată, a se vedea C. IONESCU, *op. cit.*, p. 166.

[2] Aristotel, *Statul atenian*, Ed. Antet Revolution, p. 56.

[3] *Idem*, p. 58.

[4] *Ibidem*.

[5] *Ibidem*.

[6] *Ibidem*; „Dat-am norodului slavă atâta cât i se cuvine;
Cinstea lui n-o am știrbit, nici n-am sporit-o prea mult.
Și-am procedat așa fel ca cei bogați și puternici
Să nu mai poată păși peste al legii hotar.

cincea a lui Clistene (...) a șasea după războaiele medice, când statul era condus de consiliul Areopagului. Aristide fu inițiatorul celei de-a șaptea (...) a opta e însemnată prin instalarea Celor Patru Sute, a noua a fost restaurarea democrației, a zecea, tirania Celor Treizeci de tirani și a comisiei de zece. A unsprezecea e cea intrată în vigoare după întoarcerea emigranților din Fyle și a secesioniștilor din Pireu și e caracterizată printr-o sporire continuă a atribuțiilor mulțimii de atunci și până azi. Căci în toate chestiunile poporul s-a constituit pe sine suveran și guvernează totul prin decrete și tribunale, prin care el decide, deoarece și procesele, care mai înainte erau de resortul consiliului, sunt trecute acum sub jurisdicția adunării populare”^[1].

Promovarea drepturilor și a libertăților prin lege, într-o societate în care toți membrii acesteia se supun legii, o întâlnim la Cicero. Triburile germanice, în perioada Evului Mediu, aveau diverse seturi de legi scrise sau reguli cutumiare. În Japonia se reține existența unei constituții într-o formă primară, bazată pe preceptele budiste și principii morale. Pentru țările islamice, ca vechi document cu această valoare este Constituția (carta) din Medina^[2].

Conceptul de constituție, în sensul modern al acestui termen, care desemnează, de principiu, un act scris unitar, alcătuit din norme juridice investite cu forță juridică supremă, ce reglementează acele relații sociale fundamentale, esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii, adoptate potrivit unei proceduri speciale și solemne, este îndeobște atașat secolului al XVIII-lea, de când datează și cea mai veche constituție în această accepțiune – cea americană, din 1787. În Europa vorbim de constituții scrise ceva mai târziu, în anul 1791 (Polonia și Franța).

Apariția Constituției „scrise” a fost, în esență, un rezultat al luptei împotriva ideii de putere absolută. De altfel, principalul document cu privire la care se apreciază că a stat la baza Constituției americane este *Magna Charta Libertatum* (1215). Chiar dacă acest document oferea prea puțin pentru cetățeanul obișnuit, fiind în principal în beneficiul nobililor care îl sprijiniseră pe rege, semnificația sa este puternică, deoarece, pentru prima dată, regele devenea subiect al legii, iar nu autor al ei, puterea regală fiind astfel limitată prin lege^[3].

*Nici pe-unul nici pe celălalt, nu-i lăsați să mai calce dreptatea,
Ci deoptrivă cu al mei scut i-apărai pe-amândoi”* (p. 29).

^[1] *Ibidem*.

^[2] T. HARPER, *The Complete Idiot's Guide to the U.S. Constitution*, Ed. Alpha Book, 2007, p. 4.

^[3] *Ibidem*.

Prin adoptarea constituțiilor scrise a fost accentuată dimensiunea juridică a conceptului de constituție, aceasta nemaifiind un ansamblu de reguli scrise și nescrise, cristalizat în timp și legitimat prin tradiție, ci o reglementare abstractă, formulată în scris și adoptată de reprezentanța națională, cu caracter de lege „supremă”. Ca o consecință a semnificației și rolului acesteia, au început să fie judecate în raport de dispozițiile sale, de principiile abstracte pe care le încorporează, atât actele și acțiunile factorilor politici, cât și legile și instituțiile. În cazul în care nu satisfac exigențele constituționale, aceste acte și acțiuni sunt considerate ca fiind lipsite de legitimitate și, prin urmare, lipsite de forță obligatorie^[1]. Constituția Statelor Unite ale Americii declară expres în acest sens, în art. VI, parag. 2 că „*această Constituție (...) va fi legea supremă a țării; judecătorii din fiecare stat i se vor supune în consecință*”. Este textul pe care, de altfel, a fost întemeiat controlul de constituționalitate^[2], întrucât nu consfințește doar supremația Constituției, ci și posibilitatea judecătorilor de a nu lua în considerare legile contrare Constituției.

Evoluția succint prezentată cuprinde, în sinteză, următoarele idei:

- supremația unor principii fundamentale;
- nevoia de a le consfinți într-o formă scrisă;
- înființarea și înzestrarea unui corp judiciar (instanțe de judecată sau curți constituționale) cu instrumentele necesare pentru a asigura supremația principiilor constituționale astfel instituite asupra ansamblului legislației și a instituțiilor statului.

Aceste idei și concepte sunt considerate a fi de esența statului de drept în întreaga lume^[3].

§2. Tipuri de constituții

Față de cele arătate, rezultă că distingem între situații în care normele constituționale sunt sistematizate într-un act unic ori mai multe acte, la care se adaugă, uneori, reguli cutumiare. În raport de această distincție, în literatura de specialitate au fost realizate diverse clasificări ale constituțiilor.

[1] M. BĂLAN, *Evoluția istorică a conceptului de Constituție*, în ȘT. DEACONU, S.E. TÂNĂSESCU, *Despre constituție și constituționalism*, Liber Amicorum Ioan Muraru, Ed. Hamangiu, București, 2006, p. 19.

[2] Cazul de referință *Marbury împotriva Madison*, 1803, la care ne vom referi în secțiunea dedicată controlului de constituționalitate.

[3] A se vedea M. CAPPELLETTI, W. COHEN, *Comparative Constitutional Law: Cases and Materials*, Ed. Bobbs-Merrill Company, Indiana, 1979, p. 11.

Astfel, în unele lucrări se distinge între *constituții cutumiare* și *constituții scrise*.

Constituția „cutumiară” reprezintă rezultatul, experiența practicii și tradiției în domeniul relațiilor sociale fundamentale statale ale unui popor, cristalizate de-a lungul timpului. Principiile astfel desprinse au căpătat în timp o puternică rezonanță în conștiința colectivă, fiind respectate întocmai ca legile scrise.

Constituția „scrisă” a apărut ca reacție împotriva cutumei, considerată incertă, incompletă într-o continuă mișcare^[1]. Aceasta se impune a fi reglementată într-o formă concisă și sistematică, potrivit ideii în sensul că „nu există constituție dacă ea nu poate fi pusă în buzunar”^[2]. Poate fi reprezentată printr-un act unic sau mai multe acte cu valoare fundamentală.

Având în vedere că majoritatea covârșitoare a statelor au în prezent constituții scrise, se apreciază^[3] că există o **tendință cvasiunanimă de recunoaștere a valorii instrumentului scris, sistematic și integrator, față de practici și cutume**.

Avantajele formei scrise a Constituției sunt incontestabile. Astfel, forma scrisă permite cunoașterea de către cetățeni a Constituției și educarea în spiritul respectării sale. Se asigură astfel și dezideratul securității juridice, în sensul că cetățeanul să aibă la îndemână un set de norme clare și concise, ca pavăză pentru apărarea drepturilor și garantarea participării la viața politică, cu consecința corectei și democratice funcționări a instituțiilor statului. Constituția scrisă asigură o mai mare stabilitate a instituțiilor politice și o garanție împotriva arbitrarului guvernanților. Chiar dacă reflectă tradiții importante și o experiență notabilă, constituțiile „nescrise” nu pot suplini întocmai existența unui corp de reguli precise, reunite într-un singur document, cuprinzând regulile fundamentale de organizare și funcționare ale statului. De altfel, în prezent nu mai există constituții cutumiare pure, ci doar forme mixte, denumirea fiind însă păstrată în virtutea tradiției.

În alte lucrări^[4] se distinge în acest sens între constituții *codificate* (consolidate) și *necodificate*, iar, ca variantă a constituției necodificate, constituția *combinată*.

[1] GH. IANCU, *Proceduri constituționale. Drept procesual constituțional*, Ed. Monitorul Oficial, 2010, p. 34.

[2] T. PHAINE, *apud* I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *op. cit.*, 2008, p. 49.

[3] C. CĂLINOIU, V. DUCULESCU, G. DUCULESCU, *Drept constituțional comparat*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 72.

[4] T. KHABRIEVA, *La reforme constitutionnelle dans le monde contemporain*, Société de Législation Comparée, 2019.

Constituția „codificată” sau *consolidată* presupune un act unic, care încorporează modificările operate de-a lungul timpului. Acestea sunt fie incluse în textul constituției – înlocuind vechile prevederi supuse modificării –, fie sunt adăugate textului inițial, suplimentându-l (precum Constituția Statelor Unite).

Constituția „necodificată” presupune mai multe legi caracterizate ca având un caracter fundamental, adoptate după o procedură specifică. Astfel, Constituția Regatului Suediei este formată din *Actul de guvernare, Actul de succesiune, Legea privind libertatea presei și Legea fundamentală privind libertatea de expresie*, cu modificările și completările ulterioare^[1]. Tot astfel, Israelul nu are un act unic care să trateze în mod unitar problemele care fac, în mod tradițional, obiectul constituției. Principalele probleme constituționale sunt reglementate pe calea unor *legi ale Knessetului*^[2], de exemplu: *Legea cu privire la imunitățile, drepturile și îndatoririle membrilor Knessetului* (1951), *Legea cu privire la Knesset* (1958), *Legea fundamentală cu privire la pământul statului Israel* (1960), *Legea cu privire la președintele statului* (1964), *Legea cu privire la guvernare* (1968), *Legea cu privire la alegerile din Knesset* (1969), *Legea fundamentală: Libertatea alegerii ocupației libertate și ocupare* (1992), *Legea fundamentală: Demnitatea umană și Libertatea* (1992). Deși aceste legi de bază nu exprimă în mod expres statutul lor constituțional suprem, Curtea Supremă le-a interpretat ca atare și a hotărât că instanța supremă are autoritatea de a invalida acele legi care, atunci când sunt îndeplinite anumite condiții, încalcă legile de bază^[3].

Constituția „combinată”, pe care o apreciem ca fiind o variantă a constituției necodificate, include statute, legi, precedente jurisprudențiale cu valoare constituțională, cutume constituționale. Exemplul tipic este cel al Marii Britanii. Astfel, Marea Britanie nu are un document scris unic, care să se intituleze „constituție”, ceea ce nu înseamnă însă că nu are o constituție. Aceasta cuprinde o *parte nescrisă*, formată din *drept cutumiar*, și o *parte scrisă*, alcătuită din *precedent judiciar (common law – cutumele sancționate de judecător)* și *acte adoptate de legiuitor (statutory law)*. Astfel, „Constituția Marii Britanii” cuprinde: *Magna Charta Libertatum* (1215); *Petition of Right* (1628); *Habeas Corpus* (1679); *Bill of Rights* (1689); *Actul de stabilire a*

[1] ȘT. DEACONU (coord.), *Codex constituțional*, Ed. Monitorul Oficial, vol. II, p. 660 și urm.

[2] Denumirea corpului legislativ din Israel.

[3] N. ZAKIN, R. GROSSBERGER, *Rolul magistraților-asistenți la Curtea Supremă a Israelului, în Rolul magistraților-asistenți în jurisdicția Curților Constituționale*, Ed. Universul Juridic, București, 2016, p. 84.

succesiunii la tron (1701); *Parliament Act* (1911 și 1949); *Representation of the People Act* (1963); *Human Rights Act* (1998 – important de subliniat, deoarece codifică în dreptul britanic Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, oferind un remediu intern în cazul încălcării acesteia); acte alături de care subzistă cutume și precedent judiciar. Cea mai mare parte a practicii constituționale se întemeiază pe obiceiuri, care au apărut și au evoluat de-a lungul timpului. Principii precum imparțialitatea *speaker-ului* Camerei Comunelor, responsabilitatea colectivă a Cabinetului și responsabilitatea individuală a miniștrilor nu se întemeiază pe statute, documente sau hotărâri judiciare, ci pe acceptarea unei practici generale pe parcursul anilor^[1]. Având în vedere această construcție succesivă a sistemului constituțional britanic, considerăm sugestivă descrierea sa ca „o casă veche, modificată puțin câte puțin de către diverși constructori, de o așa manieră încât îți este greu să îi descoperi structurile de bază”^[2]. S-a reținut ideea potrivit căreia „însăși insularitatea geografică explică, într-o oarecare măsură, caracterul original al Constituției britanice, iar absența unor momente critice de anvergură din istoria Regatului Unit (...) a contribuit la păstrarea incrementală și nedisputată a unor tradiții ancestrale”^[3]. Astfel se explică, de exemplu, conservarea principiului suveranității parlamentare, potrivit căreia nimic nu poate prevala asupra voinței reprezentanților poporului, Parlamentul putând lua orice decizie, fără a fi limitat decât de propriile rigori de ordin moral. De aici interacțiunea dificilă cu principiul priorității de aplicare a normelor internaționale și avem în vedere materia drepturilor omului. Astfel cum s-a subliniat^[4], „dogma suveranității parlamentare contrazice flagrant însăși ideea de supremație a Constituției și face imposibil controlul constituționalității actelor adoptate de Parlamentul Regatului Unit, iar acest lucru a determinat chiar Camera Comunelor să examineze cu atenție posibilitatea unei eventuale codificări a Constituției Regatului Unit”, ceea ce ar constitui o decizie „istorică și revoluționară”.

[1] R.S. PUNNETT, *apud* C. CĂLINOIU, V. DUCULESCU, G. DUCULESCU, *op. cit.*, p. 319.

[2] J. ALDER, *Constitutional and Administrative Law*, Ed. MacMillan, Londra, 1994, p. 8, *apud* F.B. VASILESCU, *Fine de mileniu: triumful constituționalismului european*, în lucrarea editată de Curtea Constituțională a României cu prilejul zilelor constituționale franco-române, ed. a 4-a, București, 1997, p. 37.

[3] E.S. TĂNĂSESCU, *Codex Constituțional, Constituția Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, în Constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene, Monitorul Oficial, 2015, p. 206.

[4] *Ibidem*.

Similar, în Noua Zeelandă au fost adoptate, în decursul timpului, legi și acte parlamentare cu valoare constituțională, respectiv: *Actul constituțional* (1986), *Actul cu privire la marea teritorială și zona contiguă* (1977), *Legea electorală* (1956), *Legea cu privire la justiție* (1908), *Legea cetățeniei* (1977), *Carta drepturilor omului* (1990), *Legea cu privire la relațiile rasiale* (1971) etc.^[1] La acestea se adaugă precedentele jurisprudențiale în materii cu relevanță constituțională și cutume constituționale.

§3. Conținutul normativ al Constituției

În constituții sunt sistematizate dispoziții referitoare la principiile generale care caracterizează regimul politic, organizarea și funcționarea instituțiilor statului, precum și drepturile fundamentale ale cetățenilor.

Sunt reglementate: esența, tipul și forma statului, deținătorul puterii, fundamentele economice și sociale ale puterii, fundamentele politice, ideologice și religioase ale întregii organizări a societății, locul și rolul partidelor politice, sistemele organelor statului, statutul juridic al persoanei și tehnica constituțională. Așadar, este vorba despre norme care reglementează, de principiu, toate domeniile vieții economico-sociale, politice și juridice ale societății date, organizate în stat. Reglementarea detaliată a acestor domenii revine apoi, pe baza principiilor stabilite de constituție, legilor.

Remarcăm, ca o tendință a evoluției constituționalismului, integrarea în constituțiile lumii a unui catalog extins al drepturilor și libertăților fundamentale, precum și reglementarea unor mecanisme de conectare cu reglementările internaționale în această materie. În acest mod se previne posibilitatea ca, pe cale de reglementare internă, să se aducă atingere drepturilor și libertăților fundamentale ale indivizilor, asigurându-se pentru aceștia căi de atac jurisdicționale la instanțe internaționale. De exemplu, cuprind astfel de dispoziții legate de receptarea și valoarea juridică a normelor dreptului internațional în materia drepturilor omului constituțiile din Austria, Cehia, Belarus, Croația, Franța, Germania, Grecia, Olanda, Spania, Portugalia, Moldova, Rusia, Slovacia, Bulgaria și România.

Dispozițiile propriu-zise care alcătuiesc conținutul normativ al Constituției, ponderea și importanța care se acordă uneia sau alteia dintre instituțiile căreia i se atribuie un rang constituțional, modul în care sunt structurate, precum și dimensiunile instituțiilor diferă de la

^[1] *Idem*, p. 184.

o țară la alta. Astfel, există constituții foarte ample (a Indiei – 395 de articole, a Braziliei – 246 de articole) sau constituții care se disting prin conciziune (de exemplu, Constituția SUA – 7 articole și 27 de amendamente).

Actuala Constituție a României a fost adoptată în anul 1991, modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003^[1] și republicată. Aceasta cuprinde un număr de 156 de articole, grupate în 8 titluri, după cum urmează: Titlul I – *Principii generale*; Titlul II – *Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale*; Titlul III – *Autoritățile publice*; Titlul IV – *Economia și finanțele publice*; Titlul V – *Curtea Constituțională*; Titlul VI – *Integrarea euroatlantică*; Titlul VII – *Revizuirea Constituției*; Titlul VIII – *Dispoziții finale și tranzitorii*.

§4. Definiția și caracterele juridice ale Constituției

Doctrina juridică cuprinde numeroase definiții ale conceptului de constituție^[2], inclusiv din punct de vedere filozofic, al strânsei legături dintre conștiința și devenirea unui popor și reflectarea acestora în legea sa fundamentală.

Optând însă pentru o abordare pragmatică, distingem, în realizarea acestor definiții, două criterii de bază:

a) **un criteriu material**, care are în vedere conținutul normativ al Constituției; în raport de acest criteriu, se desemnează prin noțiunea de constituție ansamblul regulilor referitoare la principiile de bază ale organizării politico-statale, drepturile fundamentale și statutul juridic al cetățeanului, organizarea și funcționarea principalelor autorități publice, regimul de separație și echilibru al puterilor în stat, cuprinse, după caz, într-un act unic sau în mai multe acte cu valoare fundamentală.

b) **un criteriu formal**, care vizează modalitatea de consacrare a normelor constituționale; din punct de vedere formal, normele constituționale se caracterizează prin aceea că sunt elaborate într-o formă sistematizată, de către un organ de stat anume constituit, și adoptate după o procedură specială, deosebită de cea prevăzută pentru adoptarea legilor ordinare.

Definiția completă a Constituției cuprinde ambele sensuri mai sus relevate, sensul (criteriul) material și cel formal.

[1] M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003.

[2] A se vedea GH. IANCU, *op. cit.*, p. 27.

Semnificațiile prezentate relevă următoarele **trăsături ale Constituției**:

- caracterul de lege;
- caracterul de lege fundamentală;
- privește puterea de stat;
- reglementează relațiile sociale fundamentale considerate esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii în stat;
- forța juridică supremă;
- forma sistematică;
- stabilitatea;
- ca regulă, proceduri specifice pentru adoptare și modificare.

Indiferent de definiția agreată și dacă o constituție este scrisă sau nescrisă, un act unic sau mai multe acte cu valoare constituțională, considerăm esențială sublinierea faptului că o lege fundamentală înseamnă mai mult decât o reunire a unor cuvinte, idei și concepte, poate chiar generoase. Amănunțita reglementare a drepturilor omului nu înseamnă neapărat și respectarea lor, iar constituțiile socialiste au demonstrat acest lucru. De aceea, este important fundamentul, spiritul Constituției și respectarea acesteia atât în litera, cât și în spiritul său^[1]. În caz contrar, constituția scrisă poate ajunge doar o „iluzie”, o formă lipsită de conținut și efectivitate.

Dincolo de *importanța juridică* a Constituției, care constituie *baza dreptului pozitiv dintr-un stat*, aceasta „înseamnă și o stare de spirit – ea este o adevărată cutie de rezonanță a spiritualității naționale”; „poporul trebuie să aibă față de constituția lui sentimentul dreptului său și al stării sale de fapt, altfel ea va exista în chip exterior, ar rămâne fără semnificație. În acest sens, legile în general, dar în mod special Constituția, trebuie să fie oglinda stării unui popor, să reflecte gradul său de dezvoltare și înțelegere”^[2].

§5. Funcțiile Constituției

Urmărind evoluțiile la nivel mondial, se constată că noțiunea de stat nu mai poate fi disociată în prezent de noțiunea de constituție și, în mod firesc, s-ar pune întrebarea: **de ce fiecare stat modern are, în mod necesar, o Constituție?** Redăm posibilele răspunsuri^[3] care prezintă **funcțiile Constituției** în cadrul unui stat.

[1] T. HARPER, *op. cit.*, p. 3.

[2] N. POPA, *op. cit.*, p. 181.

[3] C. GILIA, *op. cit.*, p. 201.