

Prof. univ. dr. Cristian Ionescu

**RAPORTURILE PARLAMENTULUI
CU GUVERNUL ȘI
PREȘEDINTELE ROMÂNIEI**

Universul Juridic
BUCUREȘTI
– 2013 –

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

Copyright © 2013, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul
scris al **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA
AUTORULUI ȘI STAMPILA EDITORULUI, APLICATE
PE INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

IONESCU, CRISTIAN

**Raporturile Parlamentului cu guvernul și președintele României :
comentarii constituționale / prof. univ. dr. Cristian Ionescu. - București :**
Universul Juridic, 2012

ISBN 978-973-127-994-7

328

REDACȚIE:

tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0731.121.218**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL
DISTRIBUȚIE:**

tel.: **021.314.93.15; 0726.990.184**

fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

www.universuljuridic.ro
COMENZI ON-LINE,
CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%

Cuvânt înainte

Nu există dezbateri publice – și cu deosebire politică – referitoare la modul de guvernare a unui stat și la raporturile Guvernului cu cei guvernați, sau la raporturile între puterile constituite ale statului – (Parlament, Președinte de republică, Guvern, instanțe judecătorești etc.), în care să nu se invoce Constituția. Într-un fel, este firesc să se întâmple astfel, deoarece fiecare dispoziție constituțională exprimă voința suverană a celor ce au aprobat-o, iar cei ce o invocă încearcă să-și construiască argumentele pe temeiurile textelor constituționale. Iată de ce, Constituția trebuie citită și înțeleasă cu ușurință, dar în semnificațiile sale corecte și potrivit voinței legiuitorilor constituuanți. Aceasta este cheia interpretării și aplicării Constituției.

Fiecare cuvânt înscris în Constituție și chiar semnele de punctuație au semnificația lor. Fiecare dispoziție constituțională conține și exprimă suveranitate. De aceea, este important să acceptăm textul constituțional așa cum a fost gândit și normativizat de către Adunarea Constituantă, iar dacă înțelesul său este neclar, să-i aducem clarificări în concordanță cu voința legiuitorului constituant și cu substanța sa filozofică. Forța unei Constituții constă nu numai în claritatea conceptelor pe care le utilizează, ci, mai ales, în racordarea acestora la realitățile și fenomenele pe care le reglementează și pe care Adunarea Constituantă le-a analizat potrivit filozofiei sale politice și concepției normative a legislatorilor săi.

Constituția din 1991, revizuită în 2003, are rolul să ofere celor ce o aplică modele explicite de guvernare. Potrivit acestui rol, Constituția consacră anumite raporturi constituționale între instituțiile fundamentale ale Statului și, în acest cadru, ne referim la Parlament, Guvern și Președintele României. Depinde de modul în care este aplicată, ca procesul de guvernare să fie mai mult sau mai puțin democratic. Pentru excesul de putere din partea Președintelui României sau a Guvernului nu este responsabilă Adunarea Constituantă. Ea poate fi eventual culpabilizată pentru lipsa de claritate a unor dispoziții sau pentru lacune de reglementare. Pentru modul eronat în care este aplicată Constituția, sunt vinovați numai cei în cauză.

Textul Constituției este, sau trebuie să fie, prin natura sa, prospectiv, pentru a cuprinde în haina sa normativă specii de raporturi politice rezultate în timp din dinamica vieții sociale. De aceea, putem spune că textul Constituției este mereu adaptabil, deoarece poate fi aplicat unor realități sociale și politice noi, neexistente în momentul adoptării Constituției ca atare.

Aplicarea Constituției nu este însă un exercițiu de mecanică a democrației, în care se așteaptă ca toți actorii să respecte regulile tehnice ale jocului. Guvernarea unei comunități de cetățeni este înainte de toate un act politic în care se mixează interese politice conflictuale și competiționale, chiar contradictorii. Înfăptuirea acestor interese și guvernarea în ansamblul ei trebuie să se încadreze însă în limitele normative ale Constituției. De aceea, înțelesul textelor constituționale trebuie să fie unic pentru toți actorii politici: cel desprins din voința Adunării Constituante exprimată prin litera și spiritul Constituției.

În procesul concret de aplicare a dispozițiilor constituționale sunt deseori momente când se impune clarificarea și chiar explicarea unor termeni. Nu puține sunt situațiile în care cei ce trebuie să aplice o prevedere constituțională invocă neclaritatea acesteia.

Iată de ce sunt utile comentariile doctrinare ale dispozițiilor Constituției. Comentatorul textului constituțional face o sinteză a teoriilor și opiniilor exprimate în literatura de specialitate, precum și a jurisprudenței în materie, încearcă să explice semnificația conceptelor esențiale și înțelesul unor termeni juridici, să ridice probleme de aplicare a anumitor dispoziții și să ofere soluții pentru rezolvarea acestora.

Niciun legiuitor constituant nu poate pretinde că textul normativ al Constituției este perfect, deoarece oamenii – chiar și parlamentari fiind – nu pot face lucruri perfecte. Prin definiție, Constituția este rezultatul confruntărilor între ideologii, programe politice, interese partizane și, nu în ultimul rând, între experiențe de viață și grade diferite de cultură și educație politică și civică. Din acest creuzet pot să rezulte enunțuri lacunare sau eronat formulate, concepte neclare, chiar neadecvate Constituției. Dacă adăugăm la aceasta, că dispozițiile constituționale sunt deseori interpretate eronat pentru a servi interese politice personale sau de grup, avem justificarea necesității comentariilor constituționale. Cu precizarea că și acestea sunt perfectibile. Nu există un „adevăr” al

comentatorului dincolo de voința normativă a Adunării Constituante, dar este de presupus că cel ce explică sensul dispoziției constituționale este mai aproape de esența acesteia decât cel ce o aplică.

Lucrarea pe care o prezentăm cititorilor este continuarea unei lucrări anterioare, apărută în două ediții: „Constituția României comentată și adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudența Curții Constituționale”, consacrată comentării dispozițiilor referitoare la Parlamentul României (art. 61-79 din Constituție). Prezenta lucrare conține comentarii ale dispozițiilor constituționale privind Guvernul și Președintele României făcute din perspectiva raporturilor acestora cu Parlamentul.

Raporturile între cele trei autorități publice formează chiar suportul normativ și funcțional al guvernării statului român. De aici, decurge și importanța fundamentală a dispozițiilor respective, ceea ce și explică atenția deosebită acordată comentării acestora.

Comentariul unui text constituțional nu poate fi separat de modul în care textul respectiv este interpretat de diverși actori politici și aplicat de aceștia în interes personal. De aceea comentatorul textelor constituționale interpretate și aplicate *pro domo*, face prin comentariul său un exercițiu de recuperare a sensului original al prevederilor constituționale care au fost deturnate de la voința normativă a Adunării Constituante.

Unul dintre scopurile principale urmărite în lucrare este de a analiza tipul de regim politic consacrat în textele constituționale aprobate prin Referendumul Național din 1991 și revizuite în 2003 și, pe această bază, de a constata dacă raporturile între Parlament, Președintele României și Guvern răspund intenției Adunării Constituante din 1991.

Autorul

PARTEA I

ROLUL CONSTITUȚIONAL AL GUVERNULUI ȘI RAPORTURILE SALE CU PARLAMENTUL

CONSTITUȚIA ROMÂNIEI

CAPITOLUL III GUVERNUL

Rolul și structura

ARTICOLUL 102

(1) Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice.

(2) În îndeplinirea atribuțiilor sale, Guvernul cooperează cu organismele sociale interesate.

(3) Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică.

SUMAR:

§ 1. Repere teoretice generale privind rolul constituțional al Guvernului și raporturile sale cu celelalte organe ale statului în lumina principiului separației puterilor în stat

§ 2. Formarea instituției Guvernului și evoluția acestuia în sistemul constituțional românesc

§ 3. Concepția Adunării Constituante privind raporturile între Parlament și Guvern

§ 4. Rolul constituțional al Guvernului României în lumina Constituției din 1991, revizuită

§ 5. Conceptul de program de guvernare

§ 6. Raporturile Guvernului cu organismele sociale interesate și cu societatea civilă

§ 7. Componenta Guvernului. Delimitări terminologice

COMENTARIU:**§ 1. Repere teoretice generale privind rolul constituțional al Guvernului și raporturile sale cu celelalte organe ale statului în lumina principiului separației puterilor în stat**

Nu este un secret pentru nimeni că fenomenele și realitățile politice contemporane sunt analizate și prin prisma unor teorii și analize clasice, multe dintre ele fiind fundamentate de renumiți gânditori din Evul Mediu, și nu numai. Printre acestea este și principiul separației puterilor în stat care nu s-a născut însă odată cu Montesquieu. Forme de organizare a puterii legislative, precum și a celei executive au o vechime considerabilă. Acesta este motivul pentru care rolul și funcțiile unor instituții de bază pentru exercitarea puterii, cum este Parlamentul și Guvernul pot fi analizate și din perspectiva unor cercetări politice și filozofice vechi. În lucrarea sa „Defensor pacis”, Marsilio da Padova arată, de pildă, că într-un stat cineva trebuie să facă legile, iar altcineva să le aplice. Cu alte cuvinte, în orice stat trebuie să existe o putere legislativă și o putere executivă. Puterea legislativă aparține cetățenilor sau unei părți a acestora, ei fiind conștienți că nu o pot exercita împotriva propriilor interese. Cât privește puterea executivă sau „instrumentală”, cum o denumeste Marsilio da Padova, aceasta este subordonată puterii legislative și trebuie încredințată unui singur om (principe electiv) de către cetățeni.

Alți autori, cum este Tommaso Campanella, susținând puterea absolută a monarhului, fundamentează regimul confuziei puterilor și arată că în statul său ideal („Cetatea Soarelui”) puterea legislativă nu este separată de celelalte două puteri. Organismele care îl ajută pe șeful statului să guverneze, desfășoară însă o activitate specializată, aceasta fiind, în concepția lui Campanella, singura temelie a unei bune magistraturi¹.

În linii generale, aceste comentarii își păstrează pe deplin actualitatea și astăzi. Marsilio da Padova poate fi unul dintre pionierii democrației constituționale moderne, iar Tommaso

¹ A se vedea P.P. Negulescu, *Filosofia Renașterii*, vol. III, Ed. Cugetarea, București, 1945, p. 458.

Campanella un exponent al teoriei concentrării întregii puteri în mâinile unei singure instituții.

Aceeași cerință a departajării și specializării activităților statale o întâlnim și la Thomas Hobbes. Adept al monarhiei absolutiste, Hobbes arată că suveranul nu răspunde față de nimeni. El nu este obligat să respecte legile civile, întrucât astfel s-ar obliga pe sine, ceea ce este de neconceput. Monarhul atribuie însă unui corp de dregători sarcina de a îndeplini, sub controlul său, diferite acte de guvernare².

Aceeași concepție este susținută și de Școala dreptului natural, remarcabil ilustrată de Groțius, Wolf și Puffendorf. În concepția acestora, statul trebuie să dețină puterea absolută (*imperium absolutum*), căreia îi corespunde natural monarhia absolută³.

Nota comună a tuturor acestor teorii este susținerea fără reținere a puterii absolute, unice a monarhului și delegarea de către acesta a unor funcții ale puterii unor corpuri intermediare între Coroană și supuși. Nu este mai puțin adevărat că autorii menționați au subliniat cerința unei guvernări eficiente, constând în specializarea organismelor abilitate să exercite în numele Regelui autoritatea statului. Niciunul dintre autori nu a raportat, însă, această cerință, ameliorării raporturilor între stat și cetățean.

Teoreticienii legați de interesele burgheziei au transpus în scrierile lor elementele primare ale clasificării regimurilor politice făcute de Aristotel și Herodot; în felul acesta, ei au ajuns la concluzia separării puterilor. Motivația principală a principiului separației a fost astfel lupta împotriva tiraniei regelui absolutist și deschiderea unei căi de acces la putere pentru burghezie. Esența ideologică a principiului separației este și inversarea titularului puterii. Puterea nu mai aparținea regelui, ci suveran al puterii este poporul. Suveranitatea poporului este fundamentul organizării democratice a statului modern.

Revoluțiile burgheze din Anglia (din 1640 și din 1688) și lupta împotriva despotismului monarhic pe tot parcursul secolului

² J. Touchard, *Histoire des idées politiques*, vol. I, P.U.F., Paris, 1978, p. 331.

³ A se vedea M. Prélôt, G. Lescuyer, *Histoire des idées politiques*, Dalloz, Paris, 1992, p. 249.

al XVII-lea au dus la o schimbare radicală a gândirii politice, rezultat și al întăririi considerabile a burgheziei⁴.

Cel mai remarcabil gânditor al noului curent în filozofia politică a fost filozoful englez John Locke. Luând ca reper cutuma constituțională engleză și cerințele noii clase sociale de a i se garanta nu numai libertatea în sens filozofic (libertatea fiecărui individ ca persoană socială), ci și libertatea politică, Locke susține că puterea absolută ar putea fi diminuată prin separarea unor funcții ale Coroanei și exercitarea lor de către organisme distincte. În lucrarea *Al doilea tratat despre cârmuire*, publicată în 1690, Locke arată că singurul remediu împotriva tiraniei este limitarea puterii monarhului și, în ultimă instanță, dreptul la insurecție al celor oprimați⁵.

Locke distinge în stat trei puteri: puterea legislativă, puterea executivă și puterea federativă. Între acestea, puterea supremă este puterea legislativă, întrucât adoptă norme general obligatorii. Puterea executivă are un caracter limitat și este încredințată monarhului. Potrivit concepției lui Locke, puterea executivă și cea legislativă nu trebuie să fie reunite de aceeași persoană⁶.

Justificarea separării celor trei puteri în concepția lui Locke constă în faptul că datorită fragilității caracterului oamenilor, tentația acestora de a acapara puterea este prea mare, dacă aceleași persoane care au puterea de a face legi, ar avea în același timp în mâinile lor și puterea de a le executa. Ca atare, adaugă Locke, în toate republicile bine organizate, unde Binele public este înfăptuit așa cum trebuie să fie, puterea legislativă este remisă mai multor persoane, care se reunesc în adunări și o exercită împreună⁷.

⁴ A se vedea pe larg transformările politice petrecute în această perioadă în Anglia: E. Glasson, *Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre*, vol. V, Paris, 1883, p. 217-261; A. Laya, *Droit Anglais*, vol. I, Paris, 1850, p. 104-167.

⁵ John Locke, *Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranță*, Ed. Nemira, București, 1999, p. 193. A se vedea pe larg și Jean Touchard, *op. cit.*, p. 377.

⁶ J. Locke, *op. cit.*, p. 376.

⁷ *Ibidem*, p. 143. A se vedea și A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Sirey, Paris, 1909, p. 394.