

Prof. univ. dr. Marieta Safta

Universitatea „Titu Maiorescu”, Facultatea de Drept

Drept constituțional și instituții politice

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

Ediția a 8-a, revizuită

Editura
Hamangiu
2023

Capitolul al III-lea. Raporturile juridice de drept constituțional și izvoarele dreptului constituțional

Secțiunea 1. Raporturile juridice de drept constituțional

§1. Noțiune și specific

Dreptul, ca sistem de norme juridice exprimate în diverse forme, în principal în forma actelor normative, nu constituie un scop în sine, ci este creat în vederea realizării funcției sale, de a reglementa comportamentul oamenilor și relațiile interpersonale care apar în cadrul colectivităților. În activitatea socială există o mare varietate de raporturi interpersonale, de grup, dintre persoane și grupuri și diversele structuri de organizare socială. Nu toate raporturile sau relațiile sociale sunt juridice, așa cum nu toate normele sociale sunt numai juridice. Sunt juridice numai acele raporturi sau relații care sunt cuprinse în sfera unor reglementări ale dreptului; în acest mod, raporturile sau relațiile sociale dobândesc fizionomie specifică și devin raporturi juridice.

Așadar, **raportul juridic** reprezintă o relație socială reglementată de norma juridică, între subiecte de drept care apar ca titulare de drepturi subiective și obligații juridice corelative, relație susceptibilă de a fi apărută pe calea coercițiunii statale.

În configurația oricărui raport juridic se poate identifica o structură constituită din trei elemente:

- a) **subiecte:** părțile aceluși raport, adică persoanele fizice sau juridice titulare de drepturi și obligații;
- b) **conținut:** constituit din drepturile și obligațiile corelative pe care le au subiectele sau părțile în acel raport;
- c) **obiect:** constă în acțiunile sau inacțiunile la care părțile au dreptul ori pe care sunt legate să le respecte.

În ansamblul relațiilor sociale reglementate de drept, sunt **raporturi de drept constituțional** relațiile sociale reglementate de normele dreptului constituțional care se referă la organizarea și funcționarea statului, la modul de alegere, numire și formare a organelor statale, la modul de funcționare și de relaționare a

diferitelor instituții ale statului, precum și la modul de instituire și garantare a drepturilor fundamentale ale cetățenilor^[1].

Acestea se disting de alte tipuri de relații sociale, după cum normele de drept constituțional se disting de celelalte norme juridice, ca importanță, precum și ca obiect. Sunt reținute drept caracteristici specifice ale raporturilor juridice de drept constituțional următoarele:

- trăsătura de raporturi fundamentale, întrucât sunt reglementate de constituție sau legi cu valoare constituțională;
- privesc acele relații sociale referitoare la fenomenul puterii de stat;
- unul dintre subiectele acestor raporturi este statul sau o altă autoritate a statului;
- dubla natură juridică, în sensul că relațiile sociale cu caracter fundamental reglementate la nivel constituțional sunt apoi reglementate în mod detaliat de norme aparținând altor ramuri ale dreptului.

§2. Subiectele raporturilor juridice de drept constituțional

Prin subiect de drept se înțelege titularul unui drept, iar prin persoană, în sens juridic, se înțelege orice entitate aptă să fie subiect de drepturi și obligații.

Distingem în acest sens între persoana fizică și persoana juridică ca titular de drepturi și obligații. Potrivit art. 25 alin. (2) și (3) C. civ., „*persoana fizică este omul, privit individual, ca titular de drepturi și obligații civile*”, iar persoana juridică este „*orice formă de organizare care, întrunind condițiile cerute de lege, este titulară de drepturi și obligații civile*”. În continuare, cu privire la persoanele juridice, art. 188 din același Cod prevede că „*sunt persoane juridice entitățile prevăzute de lege, precum și orice alte organizații legal înființate care, deși nu sunt declarate de lege persoane juridice, îndeplinesc toate condițiile prevăzute la art. 187*”, adică au „*o organizare de sine stătătoare și un patrimoniu propriu, afectat realizării unui anumit scop licit și moral, în acord cu interesul general*”. Referitor la persoana juridică de drept public, art. 191 C. civ. stabilește că acestea se înființează prin lege. Prin excepție de la această regulă, în cazurile anume prevăzute de lege, persoanele juridice de drept

[1] ȘT. DEACONU, *Drept constituțional*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 20.

public se pot înființa prin acte ale autorităților administrației publice centrale sau locale ori prin alte modalități prevăzute de lege.

Cât privește **subiectele raporturilor juridice de drept constituțional**, acestea prezintă următoarele trăsături specifice:

– unul dintre subiecte este totdeauna fie deținătorul puterii, fie statul, fie un organ reprezentativ;

– aceste subiecte acționează în mod necesar într-un raport juridic apărut în activitatea de instaurare, menținere și exercitare a puterii.

Unele lucrări de drept constituțional se referă la subiectele raporturilor juridice de drept constituțional prin raportare, cu precădere, la consacrarea lor în legea fundamentală, identificând, sub acest aspect: poporul, statul și anumite organisme ale sale, partidele și formațiunile politice legal constituite, Avocatul Poporului, cetățenii grupați în circumscripții electorale, precum și un număr de 100.000 și, respectiv, 500.000 de cetățeni cu drept de vot, cărora li se recunoaște în anumite condiții dreptul de inițiativă legislativă sau de revizuire a Constituției, cetățeanul în anumite ipostaze (alegător, destinat al drepturilor și îndatoririlor fundamentale), candidații propuși de partidele și formațiunile politice legal constituite, precum și candidații independenți la funcția de președinte al României, deputat sau senator ori în funcțiile electiv pe plan local (primari și membri ai consiliilor locale), organizații neguvernamentale legal constituite care au ca scop apărarea drepturilor omului, deputații și senatorii.

După caracterul colectiv sau individual al acestor subiecte distingem:

Subiecte colective:

a) **Poporul** – există cel puțin trei opinii exprimate în literatura de specialitate: autori care contestă poporului calitatea de subiect de drept; autori care admit că poporul poate fi subiect de drept numai în relațiile internaționale; autori care consideră că poporul poate fi subiect și al raporturilor juridice de drept constituțional, deci al raporturilor juridice interne.

Opinia, pe care o și împărtășim, că poporul este subiect al raporturilor juridice de drept constituțional își găsește susținerea în chiar dispozițiile Constituției, potrivit căroră „*suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum*”. Uniunea de interese ale poporului și statului nu exclude ca poporul și statul să fie subiecte de sine stătătoare în raporturile de drept constituțional, cu atât mai mult cu

cât poporul este deținătorul puterii politice, iar statul capătă plenitudinea împuternicirilor sale conform voinței poporului.

b) **Statul** poate apărea ca subiect al raporturilor de drept constituțional fie direct (de exemplu, în raporturile juridice privitoare la cetățenie și în raporturile privind federația), fie reprezentat prin organele sale.

c) **Autoritățile și instituțiile statului** sunt subiecte de drept constituțional în măsura în care raporturile juridice la care participă sunt de drept constituțional.

d) **Partidele, formațiunile politice, alte organizații.** Ca forme organizatorice prin care cetățenii participă la guvernare, partidele politice pot fi subiecte ale raporturilor de drept constituțional. Asociațiile și fundațiile pot constitui, de asemenea, subiecte ale raporturilor juridice de drept constituțional cu ocazia propunerilor de candidați pentru diverse funcții în stat.

Subiecte individuale:

a) **Cetățenii** sunt persoanele care au cetățenia statului pe teritoriul căruia trăiesc. Pot apărea ca subiecte ale unora dintre raporturile de drept constituțional distinct, ca persoane fizice (**raport direct pentru realizarea drepturilor lor fundamentale**), ca persoane învestite cu anumite demnități sau funcții într-un organ de stat (**deputat, senator – subiecte ale unor raporturi de reprezentare**) sau organizați pe circumscripții electorale (**cu ocazia alegerilor**).

b) **Străinii** sunt reprezentați de acele persoane care au cetățenia unui alt stat decât statul pe al cărui teritoriu trăiesc. Pot intra în raporturi de drept constituțional cu ocazia solicitării cetățeniei unui alt stat, cu ocazia depunerii candidaturii pentru o funcție electivă la nivel local, în cazul cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene.

O.U.G. nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România^[1] definește străinul (din perspectiva acestui act normativ și a obiectului său de reglementare) ca fiind „*persoana care nu are cetățenia română, cetățenia unui alt stat membru al Uniunii Europene sau al Spațiului Economic European ori cetățenia Confederației Elvețiene*” [art. 2 lit. a)].

c) **Apatrizii** sunt persoane care nu au cetățenia niciunui stat. Se consideră că și apatrizii pot apărea ca subiecte ale raporturilor de drept constituțional în raporturile care se nasc cu privire la acordarea cetățeniei române, a azilului politic etc.

^[1] Republicată în M. Of. nr. 421 din 5 iunie 2008.

§3. Conținutul și obiectul raporturilor juridice de drept constituțional

Conținutul raporturilor juridice de drept constituțional este dat de totalitatea drepturilor și a obligațiilor prevăzute de normele juridice ale dreptului constituțional.

Obiectul raporturilor juridice de drept constituțional este reprezentat de conduita subiectelor normelor juridice care se referă la organizarea și funcționarea statului, la modul de alegere, numire și formare a organelor statale, la modul de funcționare și de relaționare a diferitelor instituții ale statului, precum și la modul de instituire și garantare a drepturilor fundamentale ale cetățenilor^[1].

Secțiunea a 2-a. Izvoarele dreptului constituțional

§1. Noțiuni generale

Noțiunea de izvor, sursă a dreptului, este susceptibilă de mai multe înțelesuri, dintre care reținem următoarele^[2]:

1. **Sursele materiale ale dreptului** – ansamblul factorilor și condițiilor de configurare, de determinare a dreptului: social-politici, istorici, economici, materiali și spirituali, inclusiv faptele, acțiunile, relațiile interumane etc. În acest înțeles generic, prin izvoare materiale se înțeleg faptele omenești (acțiuni, inacțiuni, evenimente) de care norma de drept leagă nașterea, modificarea și stingerea unui raport juridic. Unii autori^[3] înțeleg, prin surse materiale ale dreptului, autoritățile care sunt abilitate să creeze dreptul, în sensul de orice entitate care are suficientă îndreptățire pentru a fi recunoscută ca fiind capabilă să creeze reguli generale și abstracte, obligatorii la nivelul grupului și susceptibile de a fi sancționate prin intervenția statului. Altfel spus, sursele materiale ar reprezenta „voința care stă la baza regulii”.

2. **Sursele formale ale dreptului** – forma pe care o îmbracă norma juridică elaborată de un anumit factor competent al puterii, respectiv, forma în care este exprimată acea normă juridică, în funcție de: organul de stat care o emite și competența acestuia, domeniul

[1] ȘT. DEACONU, *op. cit.*, p. 25.

[2] D.C. DĂNIȘOR și colab., *op. cit.*, p. 109; N. POPA și colab., *op. cit.*, p. 161.

[3] D.C. DĂNIȘOR și colab., *op. cit.*, p. 109.

pe care îl reglementează, ierarhia forței juridice a actului normativ respectiv, procedura sau tehnica legislativă prin care este elaborată etc. Izvoarele formale ale dreptului sunt fie o creație a legiuitorului, fie au origine cutumiară, doctrinară ori jurisprudențială.

Diversitatea formelor pe care le îmbracă norma de drept a fost și este în funcție și de etapele istorice de evoluție ale dreptului și de sistemul juridic concret al statului respectiv. În prezent, în majoritatea sistemelor juridice contemporane, principalele izvoare ale dreptului îmbracă forma legilor, decretelor, hotărârilor, ordonanțelor, ordinelor, deciziilor, dispozițiilor, adică a actelor normative.

La rândul lor, *sursele formale* ale dreptului cunosc clasificări după diverse criterii. Astfel:

1. După izvorul normei:

a) **surse naționale** (normele provenind de la autoritatea statală sau din obiceiul comunităților stabilite pe teritoriul statului), *surse internaționale* (tratate internaționale, norme provenind de la organisme internaționale dotate cu putere de reglementare sau cutume internaționale), *surse străine* (atașate ordinii juridice a altui stat);

b) **surse publice** (emise de autoritatea publică) și **autonome** (care se fundamentează în autonomia și puterea de reglementare internă a unor entități private sau semi-publice);

c) **norme emise unilateral de autoritatea publică** (actele normative) și **norme convenționale** (tratate internaționale, convenții).

2. După forma lor:

a) **scrise** (care pot fi: directe – actele normative – sau indirecte – jurisprudența);

b) **nescrise** (cutumele).

3. După ierarhia normelor:

a) **izvoare principale**, în sensul că pot reglementa orice materie (constituții, legi etc.);

b) **izvoare subordonate** (de punere în aplicare a surselor principale).

În continuare vom analiza *izvoarele formale ale dreptului*, în principal *actul normativ*, *obiceiul* (cutuma) și *jurisprudența* (cu *distincțiile corespunzătoare*). Doctrina, desemnând analizele, investigațiile, interpretările pe care specialiștii le dau fenomenului juridic, nu constituie izvor al dreptului constituțional. Aceasta însă poate sta la baza elaborării de noi reglementări, care încorporează multe dintre creațiile doctrinare precedente.

§2. Actul normativ

2.1. Caracterizare generală

Actul normativ reprezintă izvorul de drept creat de organe ale autorității publice, învestite cu competențe normative, și cuprinde norme general-obligatorii a căror aplicare poate fi realizată și prin intervenția forței coercitive a statului.

Actele normative se pot înfățișa în diverse forme, în funcție de autoritatea emitentă – proceduri de adoptare (criteriul formal) – și domeniul de reglementare (criteriul material), și împreună alcătuiesc un sistem, subordonat și întemeiat pe norma de bază, care este reprezentată de Constituție. Altfel spus, chiar dacă toate actele normative, indiferent de sursa lor, au față de indivizi aceeași valoare, fiind în aceeași măsură obligatorii, în sistemul actelor normative există o ierarhie, care se stabilește prin raportarea normelor unele la altele.

Această ierarhie presupune trei tipuri de raporturi: de validitate, de conformitate și de derogare, precum și două aspecte fundamentale: între normele create în ordinea internațională și cele create în ordinea internă și ierarhia normelor interne^[1].

În continuare sunt prezentate actele normative ce pot constitui izvor al dreptului constituțional român.

2.2. Legea

Potrivit dispozițiilor Legii nr. 24/2000^[2], actele normative se elaborează în funcție de ierarhia lor, de categoria acestora și de autoritatea publică îndreptățită să le adopte.

Așezate pe trepte ierarhice, în fruntea ierarhiei se află legile, urmate de ordonanțele Guvernului, hotărârile Guvernului, ordinele și instrucțiunile miniștrilor, ordinele prefectului, dispozițiile reprezentanților autorităților publice locale^[3].

În cadrul izvoarelor dreptului românesc, legea ocupă locul de vârf în ierarhia valorică. Avem în vedere înțelesul restrâns^[4] al noțiunii de **lege**, adică acela de **izvor de drept cu cea mai înaltă forță juridică**, actul juridic normativ ierarhic superior tuturor celorlalte norme juridice, adoptat de organul legislativ suprem, Parlamentul.

[1] D.C. DĂNIȘOR și colab., *op. cit.*, p. 178.

[2] Republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010.

[3] I. VIDA, *op. cit.*, p. 39.

[4] În sens larg, în limbajul curent, prin lege se desemnează orice act normativ.

În funcție de importanța relațiilor pe care le reglementează, legile se clasifică^[1] în:

- a) Constituția/legile constituționale;
- b) legi organice;
- c) legi ordinare.

Cele trei categorii de legi se deosebesc prin poziția lor ierarhică, unele față de altele și de modalitatea sau procedura lor de adoptare.

Constituția sau legile fundamentale, implică legile prin care se modifică Constituția, adică **legile de revizuire a Constituției**, constituie categoria de legi „supreme”, cu forță juridică superioară tuturor celorlalte legi și acte normative subordonate legii și reprezintă izvorul principal al dreptului constituțional.

Obiectul principal de reglementare al legilor constituționale îl constituie organizarea puterilor în stat, drepturile și libertățile fundamentale ale cetățenilor, îndatoririle fundamentale ale acestora, precum și principiile juridico-politice care stau la baza exercitării puterii de stat în societate. Ceea ce caracterizează normele și principiile constituționale este **nivelul minim de detaliere. Sarcina dezvoltării și detalierei revine actelor normative inferioare**. O reglementare prea amănunțită a unui domeniu/a unei relații sociale are drept efect instabilitatea textului constituțional. În acest sens, Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) a arătat că „necesitatea modificării într-un sistem dat este dependentă de durata și nivelul de detaliu al textului constituțional”. Cu cât textul constituțional este mai detaliat, cu atât el se identifică mai mult cu legislația ordinară și este cu atât mai expus unor modificări relativ frecvente (Raportul cu privire la revizuirea Constituției, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 81-a sesiune plenară, 11-12 decembrie 2009)^[2]. Procedura de adoptare a legilor constituționale este reglementată prin norme speciale, cuprinse, de regulă, în constituțiile statelor. Această problemă va primi o tratare distinctă în capitolul destinat adoptării și modificării Constituției.

Legile organice au ca obiect organizarea, funcționarea și structura diferitelor organe ale statului sau la domenii speciale ale vieții sociale. Aceste legi sunt considerate de puterea constituantă originară ca prelungiri ale dispozițiilor constituționale. Potrivit Constituției

[1] În acest sens sunt prevederile art. 73 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora: „Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare”.

[2] A se vedea Decizia Curții Constituționale a României nr. 80/2014, paragraful 74 (M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014).

României, se adoptă cu votul majorității membrilor fiecărei Camere a Parlamentului^[1].

Legile ordinare sunt toate celelalte legi elaborate de Parlament, în alte domenii decât cele rezervate legilor constituționale sau organice. Domeniul legilor ordinare nu este circumscris în Constituție, în cuprinsul său intrând orice relație socială (grup de relații sociale), cu un anumit grad de generalitate și a căror importanță impun adoptarea unei legi. Sub acest aspect, decelând sub aspectul domeniului de reglementare rezervat legii, Curtea Constituțională a României a statuat asupra caracterului normativ al acesteia, dificil de conciliat cu adoptarea acesteia pentru cazuri individuale (a se vedea extras). Potrivit dispozițiilor art. 76 alin. (2) din Constituție, legile ordinare se adoptă cu majoritate simplă de voturi.

În categoria legii, ca izvor de drept, se cuprind și „*codurile*” de legi, care sunt, de fapt, ansambluri de norme sistematizate într-o anumită formă și investite cu putere de lege prin care se reglementează domenii largi, dar relativ distincte de raporturi sociale^[2]. Codificarea este o parte a activității de sistematizare a legislației, înfăptuită de Parlament, care presupune realizarea unui „inventar” al legislației dintr-un anumit domeniu sau ramură de drept, examinarea, corelarea și elaborarea unui proiect atotcuprinzător pentru domeniul sau ramura

[1] Articolul 73 din Constituție stabilește domeniile vieții sociale ce se reglementează prin lege organică, după cum urmează: sistemul electoral; organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente; organizarea, funcționarea și finanțarea partidelor politice; statutul deputaților și al senatorilor, stabilirea indemnizației și a celorlalte drepturi ale acestora; organizarea și desfășurarea referendumului; organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării; regimul stării de mobilizare parțială sau totală a forțelor armate și al stării de război; regimul stării de asediu și al stării de urgență; infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora; acordarea amnistiei sau a grațierii colective; statutul funcționarilor publici; contenciosul administrativ; organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi; regimul juridic general al proprietății și al moștenirii; organizarea generală a învățământului; organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală; regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială; statutul minorităților naționale din România; regimul general al cultelor; celelalte domenii pentru care în Constituție se prevede adoptarea de legi organice (de exemplu, prefectul, Avocatul Poporului, Curtea Constituțională).

Este de precizat că, în aceste materii, rezervate legii organice, Parlamentul nu poate emite o lege de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe. În acest sens sunt dispozițiile, *per a contrario*, ale art. 115 alin. (1) din Constituția României. Guvernul poate interveni în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, pe calea ordonanțelor de urgență, în condițiile art. 115 alin. (4)-(6) din Constituție.

[2] N. POPA și colab., *op. cit.*, p. 182.

respectivă. Ca urmare, „*deși are forța juridică a unei legi, Codul nu este o lege obișnuită, el este un act legislativ unic, cu o organizare internă aparte, în care normele juridice sunt așezate într-o consecutivitate logică, stringentă, după un sistem bine gândit, care reflectă structura internă a ramurii de drept respective*”^[1].

**Exemplificarea importanței distincției între normativ/individual în caracterizarea legii ca izvor de drept*

DECIZIA NR. 600 DIN 9 NOIEMBRIE 2005

cu privire la constituționalitatea Legii pentru
reglementarea situației juridice a unor bunuri care au aparținut
fostului suveran al României, Mihai I

EMITENT: CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

PUBLICATĂ ÎN: MONITORUL OFICIAL

Nr. 1060 din 26 noiembrie 2005

– extras –

„Chiar în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale.

Așa cum rezultă din chiar titlul său, legea dedusă controlului are ca obiect de reglementare situația juridică a unor bunuri, identificate nu doar prin nominalizarea lor *in terminis* ori prin enunțarea unor criterii de identificare, cât mai ales prin precizarea apartenenței lor la patrimoniul unei anumite persoane (...). **Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este astfel determinat, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, de plano, într-un singur caz prestabilit fără echivoc.**

Potrivit chiar expunerii de motive, însăși rațiunea de a fi a acestei legi o constituie adoptarea unei reglementări speciale, derogatorii de la dreptul comun (...). Fără îndoială, este dreptul legiuitorului de a reglementa anumite domenii particulare într-un mod diferit de cel utilizat în cadrul reglementării cu caracter general sau, altfel spus, de a deroga de la dreptul comun, procedeu la care, de altfel, s-a mai apelat în această materie.

Subscriind acestei teze, **Curtea ține să precizeze că o atare derogare de la dreptul comun se poate realiza numai printr-o reglementare cu caracter normativ, așa cum a fost cazul legilor**

^[1] N. POPA, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Actami, București, 1996, p. 150.