

A short historiography on the concept and the importance of the separation of powers in the Modern Period

Roxana DOBRITOIU

Faculty of Education Sciences and Public Management
University “Constantin Brancusi” Tg-Jiu

ABSTRACT

BOTH HISTORIANS AND LAWYERS-HISTORIANS HAVE SPOTLIGHTED THE MAGNITUDE OF CHANGES IN THE FIRST HALF OF THE NINETEENTH CENTURY, ALWAYS MEASURED BETWEEN REFORM AND REVOLUTION, MODERNIZATION, PEACEFUL AND VIOLENT. MODERN NATIONALISM FROM NICOLAE BĂLCESCU AND MIHAIL KOGĂLNICEANU AND TO THIS DAY, DOES NOT INCLUDE SPECIAL PAPERS ON THE SUBJECT OF SEPARATION OF POWERS IN THE STATE. INSTEAD, MANY ARE TANGENTIAL REFERENCES OF HISTORIANS WHO HAD IN MIND THE MODERN ERA.

KEY-WORDS: A SHORT HISTORIOGRAPHY, SEPARATION OF POWERS, MODERN PERIOD.

Istoriografia românească modernă, de la Nicolae Bălcescu și Mihail Kogălniceanu și până în zilele noastre, nu cuprinde lucrări speciale pe tema separației puterilor în stat. În schimb, numeroase sunt referințele tangențiale ale istoricilor care au avut în vedere epoca modernă în genere, evenimentele dese din secolul al XIX-lea care au descătușat orânduielile medievale și au propulsat societatea românească pe o ascendență rectilinie până la desăvârșirea unității naționale statale din 1918, sau tematica organizării de stat. Mult mai consistentă este, însă, bibliografia juridică privind istoria actelor constituționale, proiectelor de constituții și constituțiilor anterioare anului 1866, unde un loc aparte, dar contextual, aparține conceptului separației puterilor în stat.

Astăzi, juriștii consideră că principiul separației puterilor în stat reprezintă unul din principiile fundamentale ale dreptului constituțional și una din premisele statului de drept. Acesta este strâns legat de ideea unui regim reprezentativ în care este eliminat pericolul tiraniei și al îngrădirii și încălcării abuzive a drepturilor și libertăților individuale. El s-a conturat în viața statului în măsura în care s-a simțit nevoia instaurării regimului constituțional.[1] Separația puterilor statului presupune încredințarea și exercitarea diferitelor funcții ale statului unor organe distincte și independente unul față de altul [2] . Acest conținut al noțiunii de „separație a puterilor” s-a conturat după un lung proces istoric.

În țara noastră principiul separației puterilor în stat a fost consacrat pentru prima dată în Regulamentele Organice. Regulamentul Organic a fost o lege fundamentală care a modernizat unele instituții ale Moldovei și Țării Românești.

Regulamentele Organice au înzestrat Principatele Române cu o serie de instituții susceptibile de a favoriza dezvoltarea capitalismului, a pregătit unirea lor într-un stat modern și centralizat. Ele au fost considerate ca o expresie a luptei dintre vechi și nou făcând trecerea de la feudalism la capitalism.

Regulamentele Organice erau chemate să dea viață programului de transformare a structurilor interne în raport cu spiritul veacului, de modernizare a societății românești, de creare a condițiilor capabile să accelereze progresul. [3]

Valeriu Șotropa [4] afirma că se înființa, prin Regulamentele Organice, Adunarea Obștească un organ pseudoreprezentativ, ales numai de către boieri și dintre boieri(mitropolitul și episcopii erau membrii de drept). Atribuția principală a Adunării, alese pe cinci ani, era votarea legilor, care se efectua cu majoritate absolută. Domnul avea dreptul de dizolvare a adunării și cel de prelungire a sesiunii ei, avea inițiativa și putea refuza sancționarea legilor. Era obligat însă, să convoace adunarea anual, în sesiune ordinară, și la nevoie și în sesiune extraordinară. Adunarea Obștească era un organ colegial cu o organizare

și funcționare mai bine și mai precis reglementate decât vechiul organ colegial feudal(Sfatul domnesc), constituind un pas înainte spre formarea unui parlament modern, o treaptă de mijloc între parlamentul de mai târziu și vechiul organ feudal colegial înlocuit.

Puterea executivă era acordată domnului și miniștrilor. Din cadrul acestora din urmă se constituia Sfatul administrativ, ale cărui hotărâri, pentru a fi executorii, trebuiau aprobate de domn.

Instanțele judecătorești deveneau autonome, fiind separate de Adunarea Obștească și de organele administrației.

Puterea domnului era limitată prin instituirea Adunării Obștești, care putea să voteze contra propunerilor legislative formulate de către acesta; totuși ea rămânea considerabilă, date fiind atribuțiile lui atât în domeniul legiferării, cât și în cadrul puterii executive, precum și, într-o anumită măsură, în materie judecătorească(confirmarea în anumite condiții a hotărârilor Înalțului Divan, și chiar participarea ca președinte - în Moldova - la judecățile Divanului Domnesc, reducerea pedepsei condamnaților, dreptul de grațiere).

În opinia lui Valeriu Șotropa *separația puterilor era imperfectă*.

Regulamentele Organice, afirmă acesta în cartea sa, deși au format un pas înainte pe calea dezvoltării organizării politico-administrative a statului nostru, nu au satisfăcut integral necesitățile societății noastre din acea etapă istorică, nu au introdus toate prefacerile progresiste cerute de masele producătoare și sprijinite prin cele mai avansate idei ale timpului lor, ci au constituit numai o jumătate de măsură; nu au format o răsturnare, ci doar o simplă îmbunătățire a unui sistem existent. [5]

Separția puterilor în stat se regăsește în *proiectul de constituție al lui Ion Câmpineanu* din perioada de până la revoluția din 1848.

Astfel, potrivit acestui proiect, se delimitează drepturile și obligațiile conducătorului statului, precizându-se că persoana acestuia este inviolabilă, că lui îi aparține puterea executivă, că el este șeful suprem al statului, el comandă armata, declară războiul, încheie pacea, încheie tratatele de alianță și de comerț, numește în toate funcțiile de administrație publică, elaborează regulamentele și ordonanțele necesare pentru executarea legilor. Despre modul de dobândire a tronului nu se face referire în proiect el fiind precizat în Actul de numire a suveranului rumânilor.

Puterea legislativă aparține cumulativ suveranului și Reprezentanței Naționale. Șeful statului sancționează și promulgă legile.

Proiectul prevede responsabilitatea miniștrilor și a tuturor funcționarilor.

În ceea ce privește atribuțiile Reprezentanței Naționale proiectul precizează: aprobarea impozitelor la cererea suveranului, votarea anuală a bugetului, controlul tuturor actelor de administrație ale miniștrilor întocmirea de rapoarte către șeful statului, primirea de petiții. Membrii Adunării sunt inamovibili și ei nu pot fi trimiși în judecată decât după ce Adunarea autorizează arestarea lor.

În ceea ce privește puterea judecătorească, se prevede că ea emană de la suveran, dreptatea dându-se în numele său de către magistrați. Se preconizează inamovibilitatea magistraților. [6]

Nicolae Iorga afirma în lucrarea sa [7] că întocmirea Regulamentului Organic trebuia să înlăture grijile constituționale. „Acest Reglement organique se dezvoltă încet, dar metodic; trebuia să cuprindă nu numai Constituția, ci și tot ce era necesar pentru administrație. De aceea într-însul era vorba pe lângă alegerea domnilor și de măsurile de carantină și de formarea unui corp de jandarmerie națională în locul gardei turcești desființate”. „Domnul era ales de o reprezentanță a Țării, de o extraordinară Adunare Obștească din rândul celor mai mari boieri; aceasta se compunea din o sută cincizeci de membrii, dintre cari numai douăzeci și șapte erau reprezentanți ai clasei industriale și comerciale. Domnul avea drepturi întinse, la exercitarea cărora însă trebuia foarte adesea să intre în conflict cu acelea ale unui zgomotos Parlament, stăpânit de intrigi, al unui popor încă nedepins cu viața constituțională. Adunarea obișnuită consta din clerul înalt, din douăzeci de membrii aleși de boierii din clasa întâia și din nouăsprezece boieri sau fii de boieri trecuți peste treizeci de ani și cari erau aleși prin vot secret de boierii și fiii de boieri din județe. Întâi alegeau boierii mari din București și apoi numiții privilegiați mai mici din județe; ei nu puteau numi decât boieri ca membrii ai Adunării obișnuite, și anume, singur marele corp din capitală pe cei douăzeci de boieri mari, iar comitetele județene laolaltă numai pe cei nouăsprezece din clasa întâia, a doua sau a treia.”

„Această Constituție impusă în cea mai mare parte de Rusia e o copie armonică și practică a dispozițiilor care se încetățeniseră în toată Europa în noul veac, după modelul francez. Așa-numitele *pouvoirs* fură și aici bine despărțite”, afirmă N.Iorga în lucrarea sa. [8]

Ioan Lupaș în lucrarea sa „*Istoria unirii românilor*” afirmă că, prin prevederile Regulamentului Organic, pus în aplicare pentru Muntenia la jumătatea anului 1831, iar pentru Moldova la începutul anului următor, s-a început în viața politică a Țărilor Române regimul constituțional-representativ. Acest început de regim parlamentar, cu caracter aristocratic, susține Lupaș, s-a făcut sub înrăurirea covârșitoare a politicii rusești care prin izbânzile războiului cu turcii și prin pacea de la Adrianopol izbutise a-și întinde dreptul de ocrotire asupra popoarelor creștine din răsăritul Europei. [9]

Un alt autor care face referire la ceea ce a adus nou Regulamentul organic din punct de vedere instituțional a fost Dan Berindei cu lucrarea sa „*Diplomația românească modernă, de la începuturi la proclamarea independenței de stat(1821-1877)*”

În plan instituțional, Regulamentul Organic a avut importante elemente modernizatoare. El a fost, în același timp, în largă măsură rezultatul unor contribuții românești, deși neconținutul control al puterii protectoare a făcut ca receptarea sa de către națiune să se facă ca a unui elaborat străin impus din afară.

Prin art. 42 respectiv, art. 44 din Regulamentul Moldovei se stabilea că alegerea unui nou domnitor de către Adunarea obștească extraordinară trebuia comunicată porții printr-un arzmahzar, semnat de toți deputații, după rândul rangului lor, pentru a se solicita întărirea, și că tot ei trebuiau să semneze o notă oficială adresată Curții ocrotitoare de la Petersburg. Prin art. 52,53,54 respectiv art. 55,56 577 ale Regulamentului Moldovei – hotărârile Adunării obștești erau subsumate tratatelor și hațișerifurilor existente și respectării drepturilor Curții suzerane și ale Curții apărătoare. În raporturile cu Adunarea, Domnul se putea adresa în caz de răscoală sau vreo mare tulburare și neorânduială celor două puteri. La rândul ei Adunarea obștească era autorizată să se plângă curților suzerană și protectoare.[10]

Vlad Georgescu în lucrarea sa „*Istoria românilor de la origini până în zilele noastre*” afirmă că Regulamentele Organice reprezintă „o curioasă și eclectică primă constituție românească”.

Regulamentele Organice au reprezentat acte fundamentale cu caracter constituțional cum nu existau în nici unul din marile imperii autocrate vecine. Totuși aceste acte, primele constituții moderne românești, nu au rezolvat decât în parte problema puterii. Din punct de vedere al administrației de stat, ele au avut un rol modernizator, dar din punct de vedere al exercitării puterii, ele nu au făcut decât să înlocuiască vechiul absolutism domnesc cu un regim oligarhic care concentra toată puterea în mâna câtorva familii de mari boieri, aceleași care îi răsturnaseră pe fanarioți și ai căror reprezentanți redactaseră Regulamentele Organice. Atribuțiile legislative și de control financiar ale Adunărilor obștești erau astfel alcătuite încât domnul, a cărui putere era teoretic suverană, nu putea cârmui fără concursul mării boierimi care domina adunările. De aici a rezultat un neîncetat conflict între puterea centrală și boierime, un conflict care a dominat întreaga epocă regulamentară atât în Moldova cât și în Țara Românească. Totuși aceste acte constituționale au aduse și lucruri noi pentru aceea perioadă: responsabilitatea parțială a puterii centrale față de Adunare, realizarea unei separații a puterilor care nu existase până atunci, a creat un sfat al miniștrilor compus din 6-8 persoane numite și responsabile în fața domnului. [11]

Aspecte privitoare la separarea puterilor în stat și modul de atribuire a puterilor apar și în „*Istoria României*” – Miron Constantinescu, Constantin Daicoviciu, Ștefan Pascu.

Regulamentul Organic a fost legiuirea menită să transpună în practică prevederile Tratatului de la Adrianopol, care aveau în vedere crearea instituțiilor moderne, favorabile dezvoltării capitalismului în Principate.

Regulamentul Organic a stabilit în primul rând că puterea legislativă aparținea unei Adunări obștești, care supunea domnului cererile și dezideratele țării. Domnul era șeful puterii executive, sancționa și promulga legile sau putea să se opună proiectelor adoptate de adunare. El era comandantul suprem al miliției și supraveghea menținerea ordinii publice. Domnul era ajutat de mai mulți miniștri (interne, finanțe, secretariatul de stat, justiție, culte și război). În felul acesta se institua în Principate guvernul de tip modern.

Conform principiului separării puterilor, înscris în Regulament, justiția era despărțită de administrație, primind o organizare aparte. Se creau în fiecare județ tribunale de primă instanță, divanuri judecătorești de apel la București, Craiova și Iași și o supremă instanță, Înalțul Divan. [12]

Regulamentul Organic a întemeiat organizarea statului pe principiul separării puterilor. Atribuțiile în stat erau astfel împărțite:puterea legislativă a fost încredințată unei Adunări obștești, care vota legile și îngredea puterea executivă. Ea avea dreptul să arate domnului, prin adrese, plângerile și dorințele țării, și, în caz de nevoie, să le facă cunoscute Porții și puterii protectoare. Șeful puterii executive era domnul, ales pe viață dintre marii boieri care împliniseră vârsta de 40 de ani. El numea și revoca miniștrii și funcționarii publici și participa împreună cu Adunarea la întocmirea legilor. El avea inițiativă în materie de legiferare și el sancționa legile. Puterea judecătorească era exercitată de tribunale, independente de Adunare și de domn.

Regulamentul a concentrat puterea politică în mâinile marii boierimi, care era stăpână pe Adunare și administrație. Domnul însuși, ales din sânul ei, era reprezentantul intereselor sale. Regulamentul Organic era o legiuire oligarhică și avea să se dovedească un instrument de dominație a marii boierimi.

În exercitarea puterii executive, domnul era ajutat de șase miniștri(interne, finanțe, externe, justiție, culte, armată) care formau Sfatul administrativ extraordinar. Sfatul administrativ era format din marele vornic sau ministrul de externe, marele vistier - ministrul de finanțe, și secretarul de stat- ministrul de externe, acest Sfat rezolvând afacerile importante și urgente.[13]

Despre Parlament, ca putere legislativă în statul român s-a scris și în „*Enciclopedia de istorie a României*”, ai cărei autori au fost Ioan Scurtu, Ion Alexandrescu, Ion Bulei, Ion Mamina.

Potrivit scrierilor acestor autori, [14] Parlamentul apare în Principatele Române în deceniul al IV-lea al sec. al XIX-lea într-o perioadă de profunde transformări social-economice și politice. Prin Regulamentele Organice ale Țării Românești și Moldovei, primele legiuiri cu caracter constituțional apărute la noi, se instituia în cele două Principate câte o Adunare Obștească, cu menirea de a elabora propuneri și proiecte de legi, de a îngădi într-o oarecare măsură puterea executivă și de a face cunoscute domnitorului dorințele și nevoile țării. Adunările Obștești nu aveau puterea de legiferare caracteristică parlamentelor moderne. Hotărârile lor căpătau forță obligatorie numai dacă erau aprobate de domnitor, care deținea un drept de veto absolut, fără a fi obligat să justifice refuzul de a aproba chibzuirile înaintate de Adunare. Înființarea acestor instituții parlamentare incipiente reprezintă totuși o primă concretizare a principiului modern al separării puterilor în stat, puteri concentrate până atunci exclusiv în mâinile șefului statului, care le exercita în chip absolut cu favoriții săi.

Paul Negulescu în „*Curs de drept constituțional român*” afirma „că Regulamentul Organic prezintă o importanță deosebită, mai ales din punct de vedere administrativ. Din punct de vedere politic, din punct de vedere al organizării statului și puterilor în stat, Regulamentul Organic se conduce de principii prea aristocratice, prea feudale. Prin acest Regulament Organic, se înființează o Adunare Obștească Ordinară, adică un parlament. Puterea legiuitoare este încredințată acestui parlament și domnitorului țării.” [15] Acela care avea exercițiul puterii executive era domnitorul. În Parlament, în ceea ce privește puterea legislativă, Domnitorul avea un veto definitiv, un veto absolut cu care putea să oprească înfăptuirea unei legi. În afară de această Obștească Adunare, mai găsim în Regulamentul Organic, Adunarea Obștească Extraordinară, chemată să aleagă pe Domnitor. Și în compunerea acestui organ vedem că se dă un drept excesiv boierilor, căci această Obștească Adunare Extraordinară, care se compunea din 190 de persoane, avea 163 de reprezentanți ai boierimii, negustorimea avea 27 de reprezentanți iar țărănimea nici unul. Domnitorul-ne spune Regulamentul Organic - trebuia să aibă 40 de ani, să fie descendent al unui mare boier. Cu Regulamentul Organic se face un mare progres față de ceea ce dispunea Convenția de la Akkerman din 1826: domnul nu mai este ales numai pe 7 ani, el este ales pe viață. Prin urmare, concluzionează Paul Negulescu, Regulamentul Organic stabilește o domnie electivă și viageră. [16]

Un alt autor care a elaborat o lucrare referitoare la separația puterilor a fost Gheorghe Tănase Gheorghe – „*Separația puterilor în stat*”.

Situația politică a Țărilor Române până la Regulamentele Organice nu ne permite să vorbim despre existența unui regim al separației puterilor. Domnul concentra în mâinile sale întreaga putere și uza în mod nelimitat de ea, afirma acesta. [17]

Potrivit Regulamentelor Organice puterea legislativă a fost despărțită de puterea judecătorească, stabilindu-se că Obicinuita Obștească Adunare nu va fi însărcinată de acum înainte și cu cuviințe

judecătorești, fiindcă acestea pentru vremea viitoare se vor da asupra unui osebit divan sau asupra unei Înalte Curți.

De asemenea a avut loc o separare a puterii legislative de cea executivă. Domnul era cel care exercita puterea executivă. În intenția de a-l ajuta pe domn Regulamentul Organic a instituit un consiliu administrativ, compus din Ministrul de Interne, Ministrul de Finanțe și Marele Postelnic. Acest consiliu se întrunea de două ori pe săptămână, afară de cazurile urgente când se întrunea mai des. Domnul comunica cu celelalte departamente prin intermediul Marelui Postelnic. În sistemul Regulamentelor, Domnul numea și revoca pe colaboratorii săi, fără a ține seama de alte considerații decât acelea care îl interesau pe el. Miniștrii nu puteau urmări o altă politică decât aceea a domnitorului. Miniștrii, întruniți sub președinția Domnului, formau Sfatul Miniștrilor, care se convoca pentru examinarea problemelor importante.

Potrivit Regulamentului, domnul nu mai avea un drept absolut de legiferare, acesta fiind exercitat împreună cu Obicinuita Obștească Adunare. Așadar, domnul exercită și puterea legislativă dar în comun cu Adunarea, Regulamentul hotărând că numai acordul de voință al Domnului și al Adunării face legile.

Puterea judecătorească era exercitată de tribunale. În virtutea aceluiași principiu al separației puterilor și în conformitate cu Regulamentele Organice, Obicinuita Obștească Adunare nu mai avea atribuții judecătorești, acestea fiind încredințate unui Înalț Divan ce se ocupa numai cu rezolvarea litigiilor în ultimă instanță.

În concepția lui Gh. Tănase, principiul separației puterilor nu se poate concepe decât într-un regim parlamentar.[18]

Ion Rusu în cartea sa „*Forma de guvernământ*” afirmă despre Regulamentele Organice că acestea nu au reprezentat prima constituție scrisă întrucât nu reprezentau voința poporului - Adunarea Obștească Extraordinară nefiind un organ reprezentativ, nici sub forma delegării sale. Importanța lor constă în aceea că s-a înlocuit în parte sistemul organizării feudale, stabilindu-se o organizare bazată, formal, pe principiul separației puterilor, după modelul Constituțiilor burgheze. De asemenea s-au prevăzut reglementări privitoare la alegerea domnului și limitarea puterilor acestuia, reglementări referitoare la Adunarea obștească, organizarea administrativă și judecătorească. [19] Astfel, conform Regulamentelor Organice existau următoarele autorități statale: domnul, Obicinuita Obștească Adunare, sfatul administrativ, ministerele, instanțele judecătorești.

În concepția academicianului Andrei Oțetea „Regulamentul organic, votat de Adunările obștești în 1831, a fost o adevărată constituție care a înzestrat Principatele cu instituții susceptibile de a favoriza dezvoltarea capitalismului. Dar, pentru rezonanța lui revoluționară, termenul de constituție a fost înlocuit cu acela de Regulament”. [20]

Întreaga organizarea a statului a fost bazată în concepția acestui scriitor pe principiul separării puterilor. Astfel, puterea executivă aparținea domnului, ales pe viață dintre marii boieri de o Adunare obștească extraordinară. Domnul era ajutat în exercitarea puterii executive de șase miniștri. Puterea legislativă a fost încredințată unei Adunări obștești. Puterea judecătorească era exercitată de tribunale, câte unul de fiecare județ. Două divane judecătorești în Țara Românească și unul la Iași constituiau Curți de apel. Ele erau independente [21] de domn și de Adunare.

În concepția lui N. Iorga un rol important în modul de organizare a puterilor în stat l-a avut și Convenția de la Paris 7/19 august 1858. Acesta afirmă că, „totuși, cu oarecare schimbări, se primi propunerea franceză, și conform acesteia Principatele Unite trebuiau să fie cîrmuite de doi domni pe viață, aleși nu numiți, de două ministere și două corpuri legiuitoare, care să se formeze prin alegeri separate. Un element de legătură între ambele țări se prevedea totuși prin comisia de 18 membri, care era să stea în orașul de hotar Focșani, așezat jumătate pe pământ muntenesc, jumătate pe moldovenesc, oraș cu adevărat moldo- vlah, și trebuia să alcătuiască legile comune, a căror publicare era rezervată numai domnilor. Apoi, pe viitor trebuia să existe o singură Curte de Casație...”. [22]

În capitolul V al cărții I. Lupaș [23] vorbește despre Tratatul de la Paris- 30 martie 1856, modul cum au cerut în Divanurile ad-hoc al Moldovei și Țării Românești constituirea puterilor în stat. În Moldova Kogălniceanu cerea în ședința din 7 octombrie 1857 a divanului ad-hoc: prinț străin cu moștenirea tronului, ales dintr-o dinastie domnitoare a Europei, puterea legiuitoare încredințată unei obștești Adunări, în care să

fie reprezentate toate interesele nației. În Muntenia Ioan Brătianu cerea: prinț străin cu moștenirea tronului, guvern constituțional reprezentativ, o singură Adunare Obștească, care va fi întocmită pe bază electorală largă. Dorințele naționale rostite prin hotărârile divanurilor ad-hoc urmau să fie cercetate de către reprezentanții Puterilor garante. La 7-19 august 1858 a fost adoptată Convenția de la Paris care prevedea anumite reglementări referitoare la cum sunt organizate puterile în stat.

Tratatul de la Paris din martie 1856 a hotărât convocarea unor adunări ad-hoc, care s-au întrunit în octombrie 1857, conform prevederilor de la Paris, pentru a face cunoscute dorințele poporului român. Amândouă au votat un program în patru puncte, cerând domn străin dintr-o dinastie domnitoare europeană, guvern constituțional și reprezentativ.

A urmat apoi Convenția de la Paris din 1858, act fundamental cu caracter de constituție care înlocuia Regulamentele Organice. Această convenție menținea „domn pământean nu străin, precum și guverne separate”. [24]

Gheorghe I. Brătianu afirmă „Convenția de la Paris din 19 august 1858 a elaborat un statut din cele mai complicate, menținând doi domni, două Adunări, dar instituind și o Comisiune Centrală, alcătuită din reprezentanți ai ambelor țări...”[25]

Prin Convenția de la Paris din 1858 s-au încredințat puterile publice ale fiecărui principat unui domn autohton și Adunării Elective respective, precum și unei instituții comune, Comisia Centrală de la Focșani, al cărei rol principal era acela de a elabora proiecte de legi de interes comun ambelor Principate. Cu excepția dreptului de inițiativă legislativă- rezervat domnitorului și Comisiei Centrale - Adunările Elective se bucurau de toate prerogativele proprii unui regim parlamentar. Dacă potrivit Convenției, mitropolitul țării era de drept președintele Adunării, restul biroului(vicepreședinți, secretari, chestori) erau aleși de deputați, iar, în caz de divergență cu puterea executivă, adunările puteau da vot de blam guvernului, care era obligat să demisioneze. [26]

Prin Convenția de la Paris din 1858, afirmă Negulescu se stabilește „un regim constituțional în care găsim formulat principiul separațiunii puterilor”. „Puterea executivă în fiecare principat era exercitată de către domnitorul respectiv, puterea legiuitoare era exercitată colectiv de domnitor și Adunarea electivă, prin urmare de un parlament unicameral. Puterea judecătorească era exercitată în numele Hospodarului, de către magistrați numiți de către puterea executivă”. [27] „Hospodarul, spunea Convențiunea, guvernează cu ajutorul miniștrilor numiți de dânsul. El are dreptul să întărească, să promulge legile, poate refuza sancționarea, are dreptul de grațiere și de reducere a pedepselor în materie criminală, pregătește legile de interes social, numește în funcții publice, face regulamente”. [28] Un principiu nou pe care-l stabilește Convențiunea de la Paris este că orice act al suveranului trebuie să fie contrasemnat de ministrul competent. Membrii Adunării electivă erau aleși pe 7 ani, iar Adunarea era convocată de hospodar. Un rol important îl avea comisiunea Centrală de la Focșani formată din 8 munteni și 8 moldoveni. În ceea ce privește instanța judecătorească Convenția stabilește că se va înființa la Focșani o Întăită Curte de Casație și Justiție comună ambelor principate. Negulescu afirmă „prin urmare dacă Convențiunea nu înfăptuia unirea în ceea ce privește puterea executivă și legislativă, ea o realiza în ceea ce privește puterea judecătorească căci organiza o singură instanță supremă judecătorească”. [29]

Un alt moment important în istoria României a fost perioada domniei lui Alexandru Ioan Cuza, perioadă în care au fost adoptate acte cu un profund caracter constituțional și ale căror prevederi urmăresc și principiul separației puterilor.

N.Iorga, în legătură cu modul de organizare a puterilor în stat în baza proiectului de constituție adoptat în perioada lui Cuza afirmă „până în anul 1861 el guverna cu două camere, două ministere și pe lângă acestea cu balastul Comisiunii comune, observând în același timp cu stricteță tratatul de la Paris și Convenția de la Paris”. [30] Apoi Cuza a adoptat din nou o lege fundamentală a statului, care după un exemplu italian a fost botezată „Statut” și a cărei legitimitate trebuia să fie confirmată de votul poporului chemat la un plebiscit. Conform Statutului, domnul avea dreptul să dea decrete cu putere legală, să prelungească bugetele peste termenul lor, să dea un președinte Camerei și să numească mai mult din jumătatea membrilor noului Senat, ce era să se înființeze. Acest Senat primise și el drepturi întinse: el avea să pregătească și să verifice legile, să primească petiții, să păzească asupra Constituției etc. [31]

Prin Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris, noua lege fundamentală adoptată de Cuza în timpul domniei sale, se institua un regim politic autoritar, în care puterile parlamentului erau mult diminuate în raport cu acelea ale puterii executive. Astfel, domnul avea singur inițiativa legilor, elaborarea lor fiind încredințată unui organism special, Consiliul de Stat. El putea să refuze sancționarea proiectelor votate de Adunarea Legislativă, și în plus, obținea și dreptul de a legifera singur, fără consultul Parlamentului, prin decrete cu putere de lege. Principala inovație a Statutului a constituit-o introducerea pentru prima dată în organizarea statală a României a sistemului bicameral, prin înființarea unei camere superioare - Corpul Ponderator, denumire înlocuită ulterior cu aceea de Senat. [32]

Prin Statut, puterea executivă caută să își stabilească preponderență asupra puterii legiuitoare, de aceea transformă parlamentul din unicameral în bicameral, dând posibilitatea puterii executive de a desemna pe membrii senatului. [33] Președintele adunării deputaților era desemnat de Domnitor dintre deputați. Prin Statut, Parlamentul devine bicameral, pentru că alături de Adunarea electivă, avem și Senatul sau Corpul ponderator. Paul Negulescu spune că „prin statut trebuie să înțelegem o constituțiune acordată poporului de șeful statului”. [34]

Gh. Tănase afirmă că ceea ce caracterizează Proiectul de Constituție de la 1863 adoptat de Cuza este „sporirea excesivă a competenței puterii executive. Domnul singur avea inițiativa legilor, era comandantul suprem al armatei, convoca Parlamentul, proroga sesiunea, putea dizolva Camera dar cu obligația de a convoca în termen de 4 luni o nouă Adunare.” [35] Prima inovație a Proiectului de Constituție este înființarea unui Senat. Însă acest Proiect al lui Cuza nu a fost dezbătut de marile puteri și astfel el a rămas fără aplicabilitate.

Prin Statutul dezvoltător, afirmă Gh. Tănase, s-au propus importante mutații în raporturile dintre puterea legislativă și executivă. Deși principiul separației puterilor rămâne ca temei al organizării statului, prin Statutul dezvoltător se ajunge la o creștere a atribuțiilor puterii executive. [36] Domnul era singurul care avea dreptul de inițiativă legislativă. Statutul înființează Consiliul de Stat care pregătea și studia proiectele de legi pe care domnul urma să le prezinte adunării Elective.

Importanța Statutului și a legislației împlinitoare a acestuia rezidă în aceea că au constituit suportul pentru organizarea modernă a statului român, afirmarea României în ceea ce privește poziția sa internațională, înfăptuirea unității naționale depline și câștigarea unei independențe reale.[37]

Cristian Ionescu în lucrarea sa „*Tratat de drept constituțional contemporan*” [38] precizează că din punct de vedere al conținutului său material, Regulamentul Organic reprezintă, după unii autori, o constituție, apreciere menționată de altfel, chiar în Tratatul de la Petersburg din ianuarie 1834, prin care s-au aprobat formal cele două regulamente.

Unul dintre principiile constituționale fundamentale introduse de Regulamente este cel al separației celor trei puteri. Puterea legiuitoare se încredințează Obșteștei Adunări(parlamentul) și domnitorului, puterea executivă revine domnitorului, iar puterea judecătorească instanțelor de judecată cu recunoașterea unor prerogative Domnului, legătura dintre acesta și organele judecătorești fiind intermediată de Logofătul Dreptății(ministrul justiției).

Parlamentul era unicameral. Membrii săi erau recrutați din categoria proprietarilor funciari. În Muntenia, Adunarea era prezidată de Mitropolit și compusă din 42 membrii, iar în Moldova 35 de membrii.

Deși aveau un caracter reprezentativ, cele două Adunări nu exprimau și interesele țărănimii, întrucât această categorie socială nu participa la alegeri datorită censului ridicat. Mandatul reprezentativ al celor două Adunări era de 5 ani. După adoptare, legile erau supuse Domnitorului spre sancționare. Acesta avea însă un drept de veto, putând să refuze adoptarea unei legi. De asemenea, el avea dreptul de a dizolva Adunarea cu aprobarea prealabilă a puterii protectoare(Rusia) și a puterii suzerane(Turcia).

În afara celor două Adunări, Regulamentele prevedeau constituirea în fiecare Principat a unei Adunări Obștești Extraordinaire investită cu dreptul de a-l alege pe domnitor. Domnitorul era șeful puterii executive.

Cristian Ionescu face referire în cartea sa și la proiectele constituționale ale anului revoluționar 1848. Astfel, el vorbește despre proiectul de constituție elaborat de Mihail Kogălniceanu în august 1848 la Cernăuți prin care proclama Moldova „stat constituțional”. Potrivit proiectului puterea legiuitoare urma să se exercite de adunarea obștească, iar puterea executivă era încredințată domnului care beneficia de

neresponsabilitate politică pentru actele sale. Persoana domnului era inviolabilă. Puterea judecătorească era încredințată instanțelor judecătorești, judecătorii fiind independenți.

Proclamația și Programul revoluționarilor din Țara Românească din 9/21 iunie 1848 au fost considerate în epocă o constituție. Actul constituțional prevedea introducerea în organizarea de stat a principiului reprezentativ, pe baza căruia urma să se constituie o Adunare Generală, alegerea pentru 5 ani a unui domn, candidatura nefiind condiționată de o origine social-aristocratică.

După valul revoluționar din 1848, din punct de vedere constituțional, au fost adoptate actele care au avut în vedere modul de organizare a puterilor în stat. Autorul precizează că un rol deosebit de important pentru țara noastră l-a avut Convenția de la Paris. El afirmă: „Potrivit Convenției de la Paris, Principatele Române beneficiau de un statut de deplină autonomie internă. Organizarea de stat a Principatelor era stabilită potrivit principiului separației puterilor: puterea legislativă era încredințată domnului, unei Adunări Elective și Comisiei Centrale de la Focșani, puterea executivă se exercita de către domn, puterea judecătorească era exercitată în numele domnului de către magistrați numiți de acesta”.

A urmat apoi, afirmă Cristian Ionescu, Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris, apreciat de unii autori ca fiind prima Constituție a țării. Prin Statut se operează o schimbare esențială în conținutul puterii legislative și în modalitatea de exercitare a acesteia. Se optează pentru o organizare bicamerală a parlamentului, înființându-se Senatul. Puterea legiuitoare se exercita colectiv de domn, Adunarea Ponderatoare și Adunarea Electivă. Acesta face o prezentare a atribuțiilor organelor de conducere a statului în cartea sa „*Tratat de drept constituțional contemporan*”.

O contribuție deosebită la cunoașterea izvoarelor democrației constituționale românești precum și actelor și așezămintelor constituționale în epoca modernă o are M. T. Oroveanu. În lucrarea *Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale*, tratează evoluția așezămintelor constituționale în contextul unor evenimente istorice: revoluția din 1821, revoluția din 1848, aducerea prințului străin, independența, primul război mondial, marea Unire. Din această perspectivă se clasifică mai bine semnificațiile activității legiuitoare, ca efort de punere în practică a unor programe, ca și de adaptare la anumite conjuncturi interne și internaționale. Este un instrument de lucru prin bogăția informației, a analizei judicioase, dar mai ales prin valoarea ei incontestabilă. [39]

Tudor Drăganu, în lucrarea sa *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1918*, apărută la Cluj în anul 1991, consideră că Regulamentele Organice au dobândit un caracter constituțional și din punct de vedere formal pe parcursul aplicării lor în Țara Românească și Moldova. [40]

Lucrarea lui Eleodor Focșeneanu, *Istoria constituțională a României 1859-1991*, apărută în anul 1992, a fost realizată din dorința de a restabili trecutul nostru constituțional și de a încerca restaurarea unui mod de gândire logic în domeniul juridic. Urmărește un dublu scop: în primul rând de a pune la dispoziția cititorului faptele reale, în majoritate atunci, sau cunoscute eronat, ale istoriografiei constituționale a statului unitar român și, în al doilea rând, de a delimita sensul exact al noțiunilor constituționale. Eleodor Focșeneanu este de părere că, prima constituție a fost Convenția de la Paris, nementionând Regulamentele Organice în analiza pe care o face dezvoltării constituționale a României. [41]

Necesitatea acestui principiu al separației puterilor în stat ca fundament al organizării instituțional-politice s-a conturat în societatea românească în condițiile procesului de profunde transformări, de modernizare a întregii vieți social-economice [42], politice și culturale. Toate aceste acte menționate au avut un rol important și hotărâtor în modul de organizare a puterilor în stat pe baza principiului separației puterilor, în acest articol prezentând doar o parte a autorilor de referință care au scris în lucrările lor despre aceste organe centrale ale statului și modul cum au fost ele concepute în baza principiului separării puterilor.

References:

- [1] Victor Duculescu, *Drept constituțional comparat*, Ediția a II-a, vol. II, București, Editura Lumina Lex, 1999, p. 938.
- [2] Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice – tratat elementar*, vol. I, Târgu Mureș, 1993, p. 253.
- [3] *Istoria românilor*, vol. VII, Editura Academiei Române, București, p. 85

- [4] Valeriu Șotropa, *Proiectele de constituție, programele de reforme și petițiile de drepturi din Țările Române în secolul al XVIII-lea și prima jumătate a secolului al XIX-lea*, Editura Academiei Republicii Socialiste România, București, 1976, p. 89-90
- [5] Valeriu Șotropa, op.cit., p. 91
- [6] Valeriu Șotropa, op.cit., p.102-103
- [7] Nicolae Iorga, *Istoria poporului românesc*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1985, p. 580-581
- [8] Nicolae Iorga, op.cit., p. 581
- [9] Ioan Lupaș, *Istoria unirii românilor*, ediția a II-a, Editura Scripta, București, 1993, p. 174
- [10] Dan Berindei, „*Diplomația românească modernă, de la începuturi la proclamarea independenței de stat(1821-1877)*”, Editura Albatros, București, 1995, p. 44
- [11] Vlad Georgescu, *Istoria românilor de la origini până în zilele noastre*, Editura Humanitas, București, 1995, p. 149-150
- [12] Miron Constantinescu, Constantin Daicoviciu, Ștefan Pascu, „*Istoria României*”, Editura Didactică și pedagogică, București, 1969, p.286
- [13] *Istoria României*, vol.III, Editura Academiei Republicii Populare Române, București, 1964, p.942-943
- [14] Ioan Scurtu, Ion Alexandrescu, Ion Bulei, Ion Mamina, „*Enciclopedia de istorie a României*”, Editura Meronia, București, 2002 p.51
- [15] Paul Negulescu, *Curs de drept constituțional român*, editat de Alex. Th. Doicescu, Tipografiile române unite, București, 1927p. 181
- [16] Paul Negulescu, op.cit., p. 182
- [17] Gheorghe Tănase Gheorghe, *Separția puterilor în stat*, Editura Științifică, București, 1994., p. 211
- [18] Ibidem
- [19] Ion Rusu, *Forma de guvernământ*, Editura Lumina Lex, București, 1997, p. 57
- [20] Andrei Oțetea, *Istoria poporului român*, Editura Științifică, București, 1970, p. 232
- [21] Andrei Oțetea, op.cit., p. 233
- [22] N. Iorga, op.cit., p. 628-629
- [23] I.Lupaș, op.cit., p. 193-194
- [24] Vlad Georgescu, op.cit., p. 165
- [25] Gheorghe I. Brătianu, *Sfăatul domnesc și adunarea stărilor în Principatele Române*, Editura Enciclopedică, București, 1995p. 293
- [26] Ioan Scurtu, Ion Alexandrescu, Ion Bulei, Ion Mamina, op.cit., p. 52
- [27] Paul Negulescu, op.cit., p. 193
- [28] Ibidem, p. 198
- [29] Ibidem, p. 201
- [30] Nicolae Iorga, op.cit., p. 641
- [31] N. Iorga, op.cit., p. 646
- [32] Ioan Scurtu, Ion Alexandrescu, Ion Bulei, Ion Mamina, op.cit., p. 53
- [33] Paul Negulescu, op.cit., p. 210
- [34] Paul Negulescu, op.cit., p. 209
- [35] Gheorghe Tănase Gheoghe, op.cit., p. 229
- [36] Gheorghe Tănase Gheoghe, op.cit., p. 234
- [37] Ion Rusu, op.cit., p. 83

- [38] Ionescu, Cristian, *Tratat de drept constituțional contemporan*, Editura All Beck, București, 2003
- [39] M.T. Oroveanu, *Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale*, București, Editura Cerma, 1992.
- [40] Tudor Drăganu, *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România, până în 1916*, Cluj Napoca, Editura Dacia, 1991.
- [41] Eleodor Focșăneanu, *Istoria constituțională a României, 1859-1991*, București, Humanitas, 1992.
- [42] Olivia Roxana Popescu, Quality management and organizational change, *Annals of the Constantin Brancusi University of Targu Jiu-Letters & Social Sciences Series, supliment 1/2016*.