

ASPECTS OF THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS IN THE CONSTITUTION FROM 1866 - FIRST FUNDAMENTAL LEGAL ACT OF THE ROMANIANS

Roxana DOBRIȚOIU

Lecturer Phd.

**Faculty of Educational Sciences and Public Management
University "Constantin Brancusi" Tg-Jiu**

ABSTRACT

Along time trying a separation of powers in a state, and brief historical analysis, The evolution of this principle, we can say that by assigning certain state powers, distinct and separate bodies, trying to strike a balance of powers and control each other, even though this separation of powers has, however, an imperfect character. The constitution from 1866 organize state activity based on the principles of national sovereignty exercised by delegation and the separation of powers, regulating the functioning of the three categories of state organs who pursued their activities: legislative, executive, and judicial, declared independent from each other.

KEY WORDS: the constitution of 1866, this principle of separation of powers, legislative, executive and judicial.

Constituția din 1866 poate fi considerată, atât sub aspectul adoptării, cât și al structurii, ca fiind prima constituție a românilor.

Sistematizările și codificările constituționale care au prefațat elaborarea și adoptarea Constituției de la 1866 nu au fost numai expresia unei nevoi de acomodare a societății românești la cerințele timpului, ele au fost acțiuni deliberate, întreprinse cu scopul de a legitima cerințele de respectare a autonomiei Principatelor, de a refuza normele impuse de imperiile suzerane și protectoare.

Perioada ascensiunii politice și constituționale a României dobândește noi dimensiuni prin adoptarea și intrarea în vigoare la 1 iulie 1866 a primei Constituții. Constituția din 1866 a avut ca model Constituția belgiană din 1831, apreciată ca una dintre cele mai liberale din Europa, însă adaptată la realitățile vieții politice românești. Având ca punct de plecare un asemenea model, Constituția din 1866 a reprezentat forma juridică ce a consacrat aspirațiile democratice ale națiunii române, prin statuarea unor principii importante pentru funcționalitatea statului, cum ar fi: principiul suveranității naționale, principiul separațiunii puterilor, principiul

guvernământului reprezentativ, principiul monarhiei ereditare, principiul responsabilității ministeriale, principiul supremației constituției asupra celorlalte legi.¹

Constituția din 1866 a condus la modificarea formei de guvernământ, în sensul că România se transforma dintr-o monarhie electivă într-o monarhie ereditară, ceea ce constituia o repunere în drepturi a doleanțelor Adunărilor ad-hoc din 1857 și o ignorare a hotărârilor Convenției de la Paris din 1858, termenul de „ereditară” și „străină” fiind considerate condițiile necesare și suficiente care să evite declanșarea, în viitor, a unor posibile dispute politice și dinastice la succesiunea tronului. Noua formă de guvernare se fundamenta pe principiul că toate puterile statului emană de la națiune, care nu le poate exercita decât prin „delegațiune”, în conformitate cu principiile și regulile precizate în constituție.²

Acest act fundamental a organizat activitatea statală pe baza principiilor suveranității naționale exercitată prin delegarea și separația puterilor, reglementând funcționarea a trei categorii de organe care exercitau activitățile statale: legislativă, executivă și judecătorească, declarate independente una față de alta.

Ea era prima constituție internă, românească, dată fără ingerințe externe, urmărind progresul țării și interesele ei de perspectivă. Cea mai grăitoare dovadă în acest sens o indică însuși numele oficial al statului care era, în constituție, România, și că se făcea totală abstracție, în textul ei, de suzeranitatea otomană și de regimul de garanție internațională și chiar de autonomie.

Constituția consemna caracterul și structura statului român, prerogativele și mijloacele puterii de stat, drepturile garantate și îndatoririle cetățenilor, stabilind principiile care stăteau la baza acestor prevederi.³

La baza organizării vieții de stat se află principiul modern al separării puterilor: puterea executivă, legislativă și judecătorească.

Puterea executivă. Constituția de la 1866 încredința regelui puterea executivă care urma să fie exercitată în modul prevăzut de actul juridic fundamental. Titular al puterii executive, regele nu era și proprietarul suveran al acesteia, ci doar cel ce exercita atribuțiile puterii executive. Constituția preciza că toate puterile statului emanau de la națiune, astfel că, regele doar deținea în numele națiunii puterea executivă.⁴

Sunt stipulate într-o serie de articole ale actului fundamental *drepturile și îndatoririle domnului*⁵:

- în primul rând, domnul este persona inviolabilă și neresponsabilă, numai miniștrii fiind răspunzători (un act semnat de domn este legal numai contrasemnat de ministru);
- numește sau revocă miniștrii;

¹ Angela Banciu, *Istoria constituțională a României. Deziderate naționale și realități sociale*, Editura Lumina Lex, București, 2001, p. 36-37; 48-49; Ion Rusu, *Forma de guvernământ*, Editura Lumina Lex, București, 1997, p. 86-87

² Angela Banciu, *op. cit.*, p. 50

³ Iulian Oncescu, Ion Stanciu, *Introducere în istoria modernă a românilor*, Editura Cetatea de Scaun, Târgoviște, 2009, p. 191

⁴ Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești*, Ediția 2-a revăzută și adăugită, Editura Hamangiu, București, 2006, p. 209

⁵ Iulian Oncescu, Ion Stanciu, *op. cit.*, p. 194

- sancționează sau refuză sancționarea legilor votate de parlament, fiind investit cu dreptul de veto absolut (spre deosebire de dreptul de veto suspensiv, când o lege este retrimisă forului legislativ, iar nu respinsă definitiv);
- în raport cu puterea legislativă, are dreptul de dizolvare a corpurilor legiuitoare, cu condiția convocării corpului electoral, precum și de întrunire a lor în sesiuni extraordinare etc;
- în domeniul juridic, are dreptul de amnistie în materie politică, de iertare sau micșorare a pedepselor în materie penală (cu excepția miniștrilor), dar nu are dreptul de a interveni în administrarea actului de justiție;
- în domeniul administrației, numește sau confirmă în toate funcțiile publice;
- în domeniul organizării militare, este capul armatei și conferă grade militare, în conformitate cu legea;
- în domeniul financiar, are dreptul de a bate moneda, în conformitate cu legea;
- el convoca Adunarea și Senatul în sesiunile ordinare la 15 noiembrie ale fiecărui an, durata sesiunilor fiind de 3 luni. La deschiderea sesiunii, Domnul expunea, într-un Mesagiu, starea țării, la care Adunările veneau cu răspunsurile lor. Domnul pronunța închiderea sesiunilor, convoca sesiunile extraordinare, avea dreptul de a dizolva adunările deodată sau pe rând, cu anunțarea convocării corpului electoral în intervalul următor, de până la 3 luni.

În consecință, cu toate că i se încredința puterea executivă, regele nu putea face singur acte valabile în exercitarea atribuțiilor sale executive. Deși Constituția nu o preciza, consecința logică a acestei realități era exercitarea puterii executive de către rege numai prin intermediul miniștrilor săi, aceștia având întreaga paternitate a actelor făcute de suveran și contrasemnate de ei.¹

"*Domnul nu are alte puteri decât cele date lui prin Constituțiune*", se prevedea la art. 96, dar autorii Constituției îi conferiseră astfel puteri destul de mari, în speranța realizării aceluși rol stabilizator avut în vedere prin aducerea principelui străin. Puterile constituționale ale Domnului erau ereditare, în linie coborâtoare directă și legitimă a "*Măriei Sale, Principelui Carol I de Hohenzoller-Sigmaringen*", pe linie masculină, prin ordinul de primogenitură, iar coborâtorii urmau a fi crescuți în religia ortodoxă.²

Aducerea dinastiei de *Hohenzoller-Sigmaringen* în fruntea României a reprezentat în exterior o garanție a continuității existenței statului unitar român construit de Cuza și a stabilității politice interne necesare consolidării statului modern.³

În privința miniștrilor se stipulează principiul responsabilității ministeriale; răspunderea miniștrilor pentru actele semnate, în raport cu domnul; răspunderea în fața parlamentului pentru activitatea lor; posibilitatea judecării lor, la cererea domnului sau Adunărilor, de către Înalta Curte de Casație și Justiție.⁴

Astfel, corolarul obligatoriu al iresponsabilității regelui era responsabilitatea miniștrilor săi, fără de care exercitarea puterii executive ar fi putut degenera, devenind abuzivă. După natura ei, responsabilitatea ministerială era: politică și juridică, iar cea juridică se defalca în responsabilitate penală și civilă. Conform normelor cutumiare ale răspunderii politice, miniștrii sau guvernul urmau să răspundă politic în fața camerelor parlamentului pentru politica lor ministerială sau guvernamentală. În scopul de a nu crea privilegii, răspunderea penală a

¹ Manuel Guțan, *op.cit.*, p. 209

² Iulian Oncescu, Ion Stanciu, *op. cit.*, p. 194

³ Manuel Guțan, *op.cit.*, p. 207

⁴ Nicolae Isar, *Istoria modernă a românilor 1774/1784-1918*, Editura Universitară, București, 2006, p. 293-294

miniștrilor pleca de la principiul că acestora urmau să li se aplice toate reglementările penale relative la infracțiuni comise de funcționarii publici în exercițiul funcțiunii lor, precum și de particulari. Mai mult, având în vedere puterea de care dispuneau, miniștrii urmau să răspundă pentru săvârșirea unor infracțiuni speciale, specifice doar funcției lor. Răspunderea civilă a miniștrilor intervenea pe de o parte, atunci când ministrul, cu rea-credință, cauzase o daună statului și, pe de altă parte, atunci când ministrul a expus statul la plata de daune către particulari.¹

Prin Constituție, puterea executivă era *"echilibrată"* printr-o condiționare reciprocă între domnitor și miniștri; totodată ea era controlată de Reprezentanța națională și se afla sub amenințarea sancțiunii puterii judecătorești, în cazul încălcării legalității.

Dar nu numai puterile și limitele domniei constituționale erau o noutate. Prin instituționalizarea regimului parlamentar, era evident că și rolul preponderent al Legislativului, devenit partener cu domnitorul în procesul legislativ și, foarte important, în procesul politic, sporea mult puterea reprezentanței naționale, așa cum nu fusese ea niciodată în trecut.

Puterea legislativă se exercită în comun de domn și Parlament în virtutea principiului suveranității naționale, conform căruia toate puterile emană de la națiune, cele două corpuri legiuitoare, Senatul și Adunarea deputaților, constituindu-se în „Reprezentanța națională”.

Revin acestora importante drepturi: nici o lege nu poate fi supusă sancțiunii domnului dacă nu este mai întâi discutată și adoptată de cele două corpuri legiuitoare, Adunarea Deputaților și Senat; legea privind bugetul și contingentele armate se discută mai întâi în Adunarea Deputaților; inițiativa legilor o au ambele părți, domnul și Parlamentul (spre deosebire de Statutul domnitorului Al.I. Cuza, care conferă dreptul de inițiativă numai șefului statului); Senatul este organ ales ca și Adunarea Deputaților (spre deosebire de Statut, care stipula numirea majorității senatorilor de către domn!).

Senatul avea membri aleși câte doi din fiecare județ, unul de la colegiul I, al marilor proprietari, și unul de la colegiul al doilea, al tronului, mitropoliei și episcopiei eparhiilor. Adunarea Deputaților era compusă din deputați aleși în cele patru colegii: colegiul I, al marilor proprietari (cu un venit funciar de peste 300 de galbeni anual), colegiul al II-lea, al proprietarilor funciari cu un venit între 300 și 100 de galbeni anual, colegiul al III-lea, al orașelor (comercianți, industriași, profesiunile liberale, ofițeri și profesori, ultimele trei categorii fiind scutite de cens). Aceste trei colegii votau direct, în vreme ce al IV-lea colegiu, al celor care plăteau o dare sub 80 de lei, oricât de mică, votau indirect, un delegat la 50 de alegători, iar delegații, la reședința de district, alegeau un deputat. Se bucurau de drepturi politice cetățenii români începând cu vârsta de 25 de ani.

Membrii Adunării Deputaților erau aleși pe 4 ani, ai Senatului pe 4 ani, cu o jumătate din ei reînnoiți la fiecare 4 ani. Adunarea Deputaților avea atribuțiile prioritare, ca putere legislativă, în raport cu Senatul, inclusiv în materie de votare a impozitelor și a bugetului.²

În strânsa legatură cu definirea celor două corpuri legiuitoare ca „reprezentanța națională”, textul constituțional stipulează importante *drepturi și îndatoriri* pentru deputați și senatori:

¹ Manuel Guțan, *op.cit.*, p. 207

² Iulian Oncescu, Ion Stanciu, *op. cit.*, p. 193

- în primul rând, ei dispun de imunitate parlamentară (nu pot fi urmăriți de organele judiciare pentru opiniile sau voturile lor, urmărirea penală în timpul sesiunii putându-se face numai cu autorizarea Adunării);

- au dreptul de critică la adresa guvernului, drept de interpelare și ancheta asupra miniștrilor etc.

Dintre celelalte atribuții date parlamentului, două par a fi importante și cu semnificație aparte:

a) dreptul parlamentului de a hotărî cu majoritate absolută a voturilor ambele camere pentru modificarea în totalitate a Constituției sau numai revizuirea unor dispoziții ale ei (art. 129 al Constituției din 1866);

b) dreptul parlamentului de a ratifica convențiile încheiate de rege cu statele străine, necesare pentru comerț, navigație și altele asemenea (art.93, alin.al XIV-lea al Constituției din 1866), cale prin care au fost scoase de sub control parlamentului tratatele politice, vitale pentru destinele poporului, care-i erau însă ascunse (de exemplu, Tratatul încheiat în 1883 cu Austro-Ungaria de către Carol I și guvernul său).¹

Constituția din 1866 a optat pentru regimul parlamentar, dar a consacrat, și în practică s-a realizat, un regim parlamentar deformat, în care piesa centrală nu a fost parlamentul, ci regele și guvernul „majestății sale”. Faptul că regele a fost declarat de Constituție irevocabil și iresponsabil, că i s-au dat prerogative de o deosebită importanță, chiar în raporturile sale cu parlamentul (dreptul de a dizolva parlamentul în totalitatea lui sau numai una din camere și de a chema corpul electoral la noi alegeri), i-a creat posibilitatea de a înlocui regula regimului parlamentar, după care parlamentul face guvernul, cu realitatea politică în care guvernul a făcut parlamentul. P.P.Carp a avut mare dreptate când a spus: ”Dați-mi puterea și vă dau parlamentul!” Această denaturare și-a avut obârșia în evenimentele care au avut loc între 1866 și 1871 când, guvernul Lascăr Catargiu, primind vot de blam din partea Camerei deputaților, nu a plecat de la conducere, pentru că regele preferând guvernul a dizolvat parlamentul (16 martie 1871) și a chemat corpul electoral la noi alegeri parlamentare.²

În ceea ce privește puterea judecătorească – dispozițiile textului constituțional sunt destul de sumare, făcându-se numai câteva precizări de principiu: exercitarea puterii judecătorești prin tribunale și curți de apel, funcționarea pe întreg teritoriu a unei singure instanțe supreme, Înalta Curte de Casație și Justiție, funcționarea juriului în materie penală și pentru delictelor politice sau de presă, întroducția înființării de tribunale excepționale.

În domeniul judecătoresc, hotărârile judecătorești s-au pronunțat în numele legii, dar s-au executat în numele regelui, acesta mai având în acest domeniu și:

a) *dreptul de amnistie*, în materie politică, prevăzut de art. 93, alin. al IV-lea Constituția din 1866, care a constatat în ștergerea completă a faptei criminale;

b) *dreptul de grațiere*, în materie criminală, care a constatat în iertarea unei condamnări definitive, de a executa în întregime pedeapsa sau de a se reduce din pedeapsă, prevăzut în art. 93, alin. al V-lea al Constituției din 1866.

Constituția din 1866, în art. 36 al titlului al III-lea, s-a ocupat de activitatea judecătorească, subliniind că era exercitată de *curți și tribunale*, și a prevăzut (art. 104, alin. al III-lea) pe întreg teritoriul statului român avea competență o *singură Curte de Casație*. De fapt, au fost lăsate în

¹ Dumitru Firoiu, *Istoria statului și dreptului românesc*, Editura Fundației „Chemarea”, Iași, 1993, p. 219

² Dumitru Firoiu, *op.cit.*, p. 220; Elena Roxana Dobrițoiu, *Separarea puterilor în perioada modernă. Principalele documente cu caracter constituțional din Principatele Române*, Editura Academica Brâncuși, Tg-Jiu, 2016, p. 136-140

vigoare prevederile a două legi elaborate de Cuza: *Legea din 24 ianuarie 1861*, prin care a fost înființată Curtea de Casație și Justiție, una singură pentru întregul stat al Principatelor Unite: Moldova și Țara Românească și *Legea de organizare judecătorească*, din 4 iulie 1865.

Conform art. 3 al Legii din 1865, instanțele judecătorești au fost: *judecătoriile de plasă; tribunalele județene; curțile de apel; curțile cu juri, în materie criminală; Înalta Curte de Casație și Justiție*.

În afară de instanțele amintite, la activitatea judecătorească participau și alte organe, cu atribuții bine definite, cum ar fi în primul rând: *Ministerul public* sau *Parchetul*, compus din procurori, existenți la toate instanțele de judecată începând cu tribunalele; era subordonat Ministerului de Justiție.

Legile de organizare judecătorească au instituit *inamovibilitatea magistraților*.

Contenciosul administrativ. Consiliul de stat, creat în 1864 a fost primul organ de contencios administrativ, adică atribuții de soluționare a conflictelor apărute între administrație și particulari. După abdicarea lui Cuza, *Legea din 9 iulie 1866* a statuat că afacerile de contencios administrativ urmau a se soluționa după regulile producerii ordinare. Această prevedere, cu toate că a fost modificată de câteva ori, a rămas în vigoare până în 1923.¹ Totuși aceste tribunale aveau o competență limitată în ceea ce privește actele de autoritate, ele putând să aprecieze legalitatea acestor acte pe cale indirectă și să acorde despăgubiri, fără însă să anuleze actul respectiv.

Pe măsura amplificării și diversificării activităților administrative precum și a conștientizării celor administrați de drepturile pe care le au și de obligațiile corelative ale autorităților administrative de a le repara, au apărut tot mai dese solicitări în sensul înființării unui sistem larg și complet al contenciosului administrativ, care să asigure o protecție mai eficientă celor administrați.²

Constituția din 1866 – prima constituție românească - a avut un rol important în istoria vieții constituționale a României, în ceea ce privește modul de organizare a puterilor în stat, pe baza principiului separației puterilor, principiu statuat de acest act fundamental, act care a reprezentat forma juridică ce a consacrat aspirațiile democratice ale națiunii române.

¹ Dumitru Firoiu, *op.cit.*, p. 224; Elena Roxana Dobrițoiu, *op.cit.*, p. 140-142

² Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Editura Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 370.