

CONSIDERAȚII PRIVIND PRINCIPIUL  
SEPARAȚIEI PUTERILOR ÎN STAT

MARIUS BALAN

**I. Considerații generale**

Separarea puterilor<sup>1</sup> în stat constituie unul din principiile esențiale ale statului de drept de concepție liberală; “dogmă” fundamentală a democrației parlamentare actuale, ea se regăsește, în mod expres sau implicit, în arhitectura juridică a aproape tuturor constituțiilor din momentul de față. Nucleul dur al ideii separației puterilor rezidă în voința de a nu lăsa omul, privit ca ființă liberă, expus unei concentrări copleșitoare a puterii.<sup>2</sup>

Ca și în cazul altor noțiuni fundamentale ale dreptului public și ale teoriei statului, cristalizarea unei concepții coerente a separației puterilor s-a produs treptat; anumite elemente ale sale pot fi întâlnite, cu un rol diferit și în proporții

---

<sup>1</sup> **Tudor Drăganu**, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Lumina Lex, București, 1998, vol. I, pp. 253-287; **Geneveva Vrabie**, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Cugetarea, Iași, 1999, vol. I, pp. 149-165; vol. II, pp. 22-31; **Geneveva Vrabie și Marius Balan**, *Organizarea politico-etatică a României*, Institutul European, Iași, 2004, pp. 24-30; **Ioan Muraru și Elena Simina Tănăsescu**, *Drept constituțional și instituții politice*, C. H. Beck, București, Vol. II, 2008, pp. 5-18; **Dan Claudiu Dănișor**, *Drept constituțional și instituții politice*, C. H. Beck, București, 2007, pp. 516-622); **Ion Deleanu**, *Instituții și proceduri constituționale*, C. H. Beck, București, 2006, pp. 44-68; **Bianca Selejan-Guțan**, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Hamangiu, București, 2008, pp. 180-188; **Emil Boc**, *Separarea puterilor în stat*, Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca, 2000; **Ioan Muraru și Elena Simina Tănăsescu** (coord.), *Comentariu la art. 1, alin. (4), nr. 24-31 (§9 Separarea și echilibrul puterilor)*, în **Ioan Muraru și Elena Simina Tănăsescu**, *Constituția României. Comentariu pe articole*, C.H. Beck, București, 2008, la p. 12-17; **Dan Claudiu Dănișor**, *Constituția României comentată. Titlul I, Principii generale*, Universul Juridic, București, 2009, pp. 92-99 (§ 12 Principiul separației și echilibrului puterilor); **W.B. Gwyn**, *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution*, Tulane University, New Orleans, 1965; **M.J.C. Vile**, *Constitution and the Separation of Powers*, Second Edition, Liberty Fund, Indianapolis, 1998; **Udo Di Fabio**, *Gewaltenteilung*, § 27 în **Josef Isensee und Paul Kirchhof**, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Aufl., Bd. II, C.F. Müller, Heidelberg, 2004, pp. 613-658; **Christoph Möllers**, *Gewaltengliederung. Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich*, Mohr-Siebeck, Tübingen, 2005.

<sup>2</sup> **Udo Di Fabio**, *Gewaltenteilung*, loc. cit., la p. 614.

diferite, în operele mai multor autori, cu secole înainte de Locke și Montesquieu, de numele cărora este legată de regulă elaborarea sistematică a acestui principiu.

În opinia unui important autor englez<sup>3</sup>, o „doctrină pură” a separației puterilor poate fi formulată în modul următor: „este esențial pentru stabilirea și menținerea libertății politice, ca guvernământul (government) să fie divizat în trei ramuri sau departamente: legislativul, executivul și judiciarul [1]. Fiecăreia din cele trei ramuri îi corespunde o funcție identificabilă a guvernământului, legislativă, executivă și judiciară [2]. Fiecare ramură a guvernământului trebuie limitată la exercitarea funcției ei proprii, fără a i se permite a uzurpa funcțiile altor ramuri [3]. În plus, persoanele care alcătuiesc cele trei autorități (agencies) ale guvernământului trebuie menținute separate și distincte, nici unui individ nefiindu-i permis să aibă în același timp calitatea de membru în mai mult de una din aceste ramuri [4]. Astfel, fiecare ramură va realiza un control asupra celorlalte și nici un grup de persoane nu va fi capabil să controleze de unul singur mecanismul statului [5]”. În opinia autorului citat, un autor trebuie să abordeze și să subscrie într-o anumită măsură la fiecare din tezele menționate mai sus pentru a fi subsumabil categoriei de „teoretician al separației puterilor”; evident, foarte puțini sunt cei care subscriu integral la toate aceste exigențe, iar cazurile în care „forma pură” a doctrinei a fost pusă în practică sunt și mai rare<sup>4</sup>.

Justificarea primordială a separației puterilor a constat – ca și în cazul teoriei guvernământului mixt, cu care această doctrină are numeroase afinități și interferențe – în asigurarea libertății politice în stat, contra tendințelor abuzive ale deținătorilor autorității. Argumentele invocate de-a lungul timpului în favoarea acestui principiu sunt: (1) creșterea eficienței actului de guvernare<sup>5</sup>; (2) asigurarea faptului că legile scrise sunt adoptate în vederea interesului comun al societății; (3) garantarea faptului că legea este administrată în mod imparțial și

<sup>3</sup> **M.J.C. Vile**, *Constitution and the Separation of Powers*, Second Edition, Liberty Fund, Indianapolis, 1998, p. 14.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>5</sup> Aparent, prin sistemul său de frâne și contragreutăți, separația puterilor se află în relații antinomice cu guvernarea eficientă. La prima vedere, un guvern care își poate exercita nestingherit atribuțiile, fără controlul stingheritor al altor autorități are toate șansele să realizeze performanțe superioare celor ale unui guvern unde preocuparea pentru garantarea libertății politice duce la limitarea și îngrădirea puterii sale. În fapt însă, exercitarea nestingherită a puterii duce la multiplicarea organelor statului și la diminuarea interesului față de rezolvarea problemelor cetățenilor; toate autoritățile se vor afla într-o permanentă competiție pentru putere și vor fi preocupate mai ales de prevenirea și contracararea acțiunilor autorităților rivale, mai vechi sau nou înființate. Fenomenul acesta este vizibil cel mai clar în sistemele totalitare, unde se ajunge adesea la o confuzie aproape totală a competențelor și responsabilităților. Vezi în acest sens, **H. Arendt**, *Originile totalitarismului*, Editura Humanitas, București, 1994, pp. 511-544.

că toți administratorii stau sub imperiul acesteia; (4) crearea posibilității ca reprezentanții poporului să tragă la răspundere pe demnitarii și funcționarii executivului pentru exercitarea abuzivă a puterii lor; și (5) stabilirea unui echilibru al puterilor guvernământului<sup>6</sup>. Cu excepția primei versiuni a argumentării, toate celelalte sunt în mod direct preocupate de menținerea libertății politice și de evitarea tiraniei<sup>7</sup>.

În cele ce urmează, vom încerca să schițăm liniile de dezvoltare istorică a principiului (II), evidențiindu-i rădăcinile istorice, conexiunile cu teoria guvernământului mixt, contextul politic și miza politică a diverselor cazuri concrete de aplicare a sa în practică, apoi vom prezenta rezumativ principalele evoluții și instituții care reclamă punerea în discuție sau reconsiderarea principiului (III), pentru ca în final să formulăm câteva observații și aprecieri în legătură cu receptarea și aplicarea separației puterilor în România (IV).

## II. Evoluția istorică a principiului

Existența unor funcții distincte ale statului a fost postulată cu peste două milenii în urmă. Pentru **Aristotel**, „[t]oate constituțiile au trei părți pentru care bunul legislator trebuie să se gândească, în fiecare caz, ce este avantajos. Dacă acestea merg bine, în mod necesar merge bine și constituția, iar între constituții există deosebiri în măsura în care aceste <părți> se deosebesc. Una din acestea este deliberarea celor comune, a doua se referă la magistraturi (ea stabilește cine să fie suveran [κυρίαξ] și peste ce anume și cum trebuie să realizeze alegerea acestora), iar a treia este funcția judecătorească.”<sup>8</sup>

Ideea echilibrului și a moderării puterii apare în opera lui **Polybios**<sup>9</sup>, precum și la **Cicero**.

Concepția **guvernământului mixt** a constituit pentru multă vreme soluția teoretică a problemei libertății într-o societate politică, privită din perspectiva limitării și controlului puterii. Monarhia pe stări a Evului Mediu se preta cum nu se putea mai bine ideii unui guvernământ mixt, în care principele reprezenta elementul monarhic, adunările nobiliare pe cel aristocratic, iar starea a III-a sau comunele pe cel popular sau democratic. Treptat, celor trei factori politici la sunt atribuite funcții (puteri) specifice ale statului; „puterea originală” sau „arhitectonică”, mai târziu „legislativă”, precum și puterile executivă și

<sup>6</sup> W.B. Gwyn, *op. cit.*, pp. 127-128.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>8</sup> **Aristotel**, *Politica*, IV, 14 (1297 b35-1298a), vezi ediția bilingvă, tradusă și comentată de **Alexandru Baumgarten**, Editura IRI, București, 2001, la p. 251.

<sup>9</sup> **Polybios**, *Istorie*, VI, 10, vezi ediția tradusă și adnotată de **Virgil C. Popescu** (Editura Științifică, București), în vol. I, 1966, pp. 469-470.

judiciară<sup>10</sup>. Ideea separației puterilor statului este multă vreme amalgamată cu teoria mai veche a guvernământului mixt. Aceasta din urmă era perfect aplicabilă unui regim monarhic (dar neabsolutist), însă structura ei tripartită se preta mai greu sau deloc unui regim republican. Aici, rolul și funcțiile acestei teorii vor fi însă îndeplinite de concepția mai abstractă a separației puterilor. În Anglia secolului XVII, au fost formulate – atât de către adepții Parlamentului, cât și de cei ai Regelui – diverse variante ale acestor concepții. În operele unor autori precum John Sadler, Charles Dallison, Philipp Hunton, George Lawson, James Harrington<sup>11</sup> sau Marchamont Nedham<sup>12</sup>, găsim menționate, în forme și proporții diferite și în vederea unor obiective politice diferite, elementele esențiale ale concepției de mai târziu a separației puterilor: distincția între funcțiile (puterile) statului, necesitatea echilibrului<sup>13</sup> și a controlului reciproc,

<sup>10</sup> În formularea lui John Sadler, “dacă nu pot atribui [în mod cert], totuși nu pot nici nega puterea originară Comunelor, pe cea judiciară Lorzilor, iar pe cea executivă Regelui” ([i]f I may not grant, yet I cannot deny Original Power to the Commons, Judicial to the Lords; Executive to the King); **John Sadler**, *Rights of the Kingdom*, London, 1649, p. 86, apud **M.J.C. Vile**, *op. cit.*, p. 35.

<sup>11</sup> Autor al amplei și remarcabilei lucrări *Commonwealth of Oceana*, London, 1656, unul din punctele de referință ale istoriei utopiei politice, constituind totodată una din primele formulări, pe plan literar, ale proiectului unei constituții scrise. Vezi în acest sens, **Alois Riklin**, *James Harrington – Prophet der geschriebenen Verfassung*, în „Archiv des öffentlichen Rechts”, 48. Bd. (2000), pp. 139-148.

<sup>12</sup> Autor al uneia din cele mai pregnante formulări timpurii ale ideii separației puterilor: “A cincea eroare în politică a fost aceasta, și anume permisiunea ca puterile legislativă și executivă ale statului să se găsească în aceleași mâini sau persoane. Prin putere legislativă înțelegem puterea de a face, modifica sau respinge legile, care în toate guvernămintele bine orânduite a fost întotdeauna așezată în succesiunea consiliilor supreme ale adunărilor națiunii. / Prin putere executivă, înțelegem acea putere care este derivată din cealaltă, iar prin autoritatea sa, transferată în mâna sau în mâinile unei persoane (numită prinț) sau ale mai multora (numiți stat), în vederea administrării guvernământului, în executarea acestor legi. **În menținerea distincției acestor două puteri, curgând în canale distincte, astfel încât niciodată să nu se întâlnească în unul singur, cu excepția unor scurte ocazii excepționale, constă siguranța statului**” (A fifth error in Policy has been this, viz. a permitting of the Legislative and Executive Power of a State, to rest in the one and same hands and persons. By the Legislative Powers we understand the Power of making, altering or repelling Laws, which in all well-ordered Governments, has ever been lodged in a succession of the supreme Councils of Assemblies of a Nation. / By the Executive Power, we mean that Power which is derived from the other, and by their Authority, transferred into the hand or hands of one Person (called a Prince), or into the hands of many (called States) for the administration of Government, in the Execution of those Laws. **In the keeping of these two Powers distinct, flowing in distinct Channels, so that they may never meet in one, save upon some short extraordinary occasion consists the safety of a State**). Vezi Marchamont Nedham, *From the Excellency of a Free State*, 1656, p. 212 și urm., text reprodus în **W.B. Gwyn**, *op. cit.*, Appendix I, pp. 131-133, la p. 131 (sublinierea îmi aparține).

<sup>13</sup> După cum precizează Carl Schmitt, ideea echilibrului era foarte populară în secolul XVII, găsindu-și aplicarea în cele mai diverse domenii: echilibrul puterilor pe plan european, echilibrul

independența justiției sau periclitarea libertății în cazul concentrării puterii<sup>14</sup>. Dacă teoria guvernământului mixt implica întotdeauna o structură tripartită a autorităților statului, separația puterilor insista în etapa inițială asupra unei distincții bipartite între puterea legislativă și executiv. Una din explicațiile acestei situații constă în aceea că, în epoca respectivă, prin justiție aproape se epuiza activitatea de executare a legilor; regele și demnitarii săi erau percepuți în primul rând prin prisma atribuțiilor lor judiciare. Treptat, într-o oarecare măsură și prin „contaminare” cu teoria guvernământului mixt, separația puterilor va avea și ea în vedere o diviziune tripartită a funcțiilor statului.

De o deosebită audiență s-a bucurat formularea, devenită clasică, a separației puterilor în *Second Treatise on Civil Government*<sup>15</sup> al lui **John Locke**. O comunitate (commonwealth) dispune de trei puteri: legislativă, executivă și federativă<sup>16</sup>. **Puterea legislativă** este „aceea de a îndruma folosirea forței comunității, în scopul conservării acesteia și a membrilor săi”. Corpul legiuitor nu trebuie să se întrunească în permanență, întrucât adoptarea legilor nu reclamă mult timp. Pentru ca aceia care dețin această putere să nu fie tentați să abuzeze de ea, este preferabil ca legiferarea să fie încredințată mai multor persoane; după încheierea misiunii lor, ele însele devin supuse legilor care le-au făcut (§ 143). Odată adoptate, legile au o forță continuă și reclamă o putere constantă care să le aplice; această putere permanentă fiind **executivul**, care trebuie să fie separat de legislativ (§ 144). Raporturile externe ale comunității, guvernate de legile naturii și nu de cele ale societății civile, reclamă o putere distinctă, prin care membrii societății să poată acționa solidari față de forțele din exterior; această **putere federativă** implică atribuții precum cele de a face război, a încheia pace, ligi și alianțe (§§ 145-146). Spre deosebire de puterea executivă, cea federativă este mai puțin aptă să fie circumscrisă prin reguli fixe și legi pozitive stabilite anterior, trebuind lăsată în mai mare măsură „în seama prudenței și înțelepciunii acelor în mâinile cărora se află, pentru a fi administrată spre binele public”. Deși cele două puteri sunt distincte totuși, „ele sunt aproape întotdeauna unite”, fiind chiar greu de așezat în mâna unor persoane diferite, întrucât ambele reclamă forța societății pentru a fi exercitate (§§ 147-148).

---

intrărilor și ieșirilor din balanța comercială, echilibrul afectelor egoiste și altruiste în filozofia lui Shaftesbury sau echilibrul atracției și al respingerii în teoria gravitației a lui Newton. Vezi **C. Schmitt**, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin, 4. Aufl., 1965 (prima ediție: 1928), p. 184.

<sup>14</sup> Pentru o prezentare concisă a concepțiilor și orientărilor politice diferite a acestor autori, vezi **M.J.C. Vile**, *op. cit.*, pp. 23-57.

<sup>15</sup> Pentru o ediție în limba română, vezi **John Locke**, *Al doilea tratat despre cărmuire / Scrisoare despre toleranță*, traducere de **Silviu Ciulea**, Editura Nemira, București, 1999.

<sup>16</sup> Vezi Capitolul XII (=§§ 143-148) al lucrării respective (intitulat *Despre puterea legislativă, executivă și federativă*); în ediția citată, la pp. 143-145.

Locke subliniază că într-un stat constituit, **puterea supremă este întotdeauna cea legislativă** (§ 149), „căci cel care poate da legi altcuiva trebuie să fie superior celui cărui îi dă legi” (§ 150)<sup>17</sup>. Persoana care deține conducerea executivului (monarhul) este numită uneori supremă. Supremația nu vizează aici deținerea unei puteri supreme, ci pe cea a puterii executive supreme; jurămintele de supunere și de fidelitate care i se adresează au în vedere nu calitatea ei de legiuitor suprem, ci pe cea de executor suprem al legii (§ 151).

În *Despre spiritul legilor*<sup>18</sup> (1748), **Montesquieu** întreprinde o analiză sistematică și comparativă a structurii politico-juridice a statelor, atât din epoca sa cât și din trecut. Obiectivul demersului său constă în evidențierea unității și a raționalității dreptului, prin decelarea factorilor care determină atât configurarea sa în general, cât și diversitatea formelor și a soluțiilor concrete ale acestuia, în funcție de circumstanțele de timp și de spațiu. Sub acest aspect, Montesquieu este nu numai unul din cei mai semnificativi gânditori politici și teoreticieni ai dreptului din istorie, dar și unul din importanții precursori ai sociologiei juridice.

Unul din cele mai relevante elemente de noutate în lucrarea sa constă în separarea problemei formelor de guvernământ<sup>19</sup> (în sistemul său acestea fiind despoția, monarhia și republica, ultima fiind subdivizată în democrație și democrație) de cea a libertății. Libertatea politică este examinată cu precădere în cărțile XI și XII<sup>20</sup>, prima din acestea două fiind cel mai frecvent evocată în privința principiului separației puterilor (termen pe care, de altfel, autorul nu îl utilizează). Libertatea nu poate consta într-un stat decât „în a putea face ceea ce trebuie să vrei și în a nu fi constrâns să faci ceea ce nu trebuie să vrei” adică „dreptul de a face tot ceea ce îngăduie legile” (XI, 3)<sup>21</sup>. Forma de guvernământ ca atare nu garantează nicidecum instituirea sau măcar menținerea libertății.

„Democrația și aristocrația nu sunt state libere prin natura lor. Libertatea politică nu există decât în guvernămintele moderate. Dar ea nu se află totdeauna nici în statele moderate. Ea nu se află în ele decât atunci când nu se abuzează de putere; dar experiența de totdeauna ne învață că **orice om care deține o putere**

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 146-147.

<sup>18</sup> **Montesquieu**, *Despre spiritul legilor*, traducere și note de **Armand Roșu** și studiu introductiv de **Dan Bădărău**, Editura Științifică, 3 vol., 1964-1970.

<sup>19</sup> Problemă tratată de el în Cartea a II-a, (*Despre legile care derivă direct din natura guvernământului*), ediția citată, vol. I, pp. 18-30) și dezvoltată în cărțile următoare (III-VIII, pp. 31-161).

<sup>20</sup> În ediția citată, vol. I, pp. 192-230, și respectiv pp. 231-261.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 193.

**este înclinat să abuzeze de ea și merge mai departe așa până dă de granițe.** Cine ar spune așa ceva? Însăși virtutea are nevoie de îngrădiri.

Pentru **ca să nu existe posibilitatea de a se abuza de putere**, trebuie ca, prin rânduiala statornicită, **puterea să fie înfrânată de putere**. Orânduirea de stat poate fi de așa natură, încât nimeni să nu fie constrâns să facă lucrurile la care legea nu-l obligă și să nu le facă pe cele pe care legea i le îngăduie.” (XI, 4).<sup>22</sup>

Consacrat orânduiri de stat a Angliei, Capitolul VI al celei de-a XI-a cărți a *Spiritului legilor* depășește cadrul strict al temei propuse, autorul ajungând să formuleze anumite considerații generale privind raporturile optime între puterile statului. În fiecare stat – afirmă Montesquieu – există trei puteri: puterea legislativă, „în virtutea căreia principele sau autoritatea face legile pentru un timp oarecare sau pentru totdeauna și le îndreaptă sau abrogă pe cele existente”, puterea executivă externă, ținând de dreptul ginților, prin care se declară război, se încheie pace, sunt trimiși solii, sunt luate măsurile de securitate și preîntâmpinate năvălirile, precum și puterea executivă internă (judecătorească), prin care sunt pedepsite infracțiunile și soluționate litigiile între particulari<sup>23</sup>. Libertatea este absentă acolo unde cel puțin două puteri sunt concentrate în aceleași mâini.

**Puterea legislativă** și cea executivă trebuie încredințate mai degrabă unor dregători permanenți (spre deosebire de cea judecătorească)<sup>24</sup>. Puterea legiuitoare trebuie exercitată de către reprezentanți, a căror mare superioritate asupra democrației (directe) constă în aceea că sunt capabili – spre deosebire de popor – să dezbată treburile publice. Reprezentanții nu trebuie să primească instrucțiuni speciale din partea celor care i-au ales; este suficientă o directivă generală în privința exercitării funcției lor. Corpul reprezentanților nu trebuie să ia vreo hotărâre activă (domeniu rezervat executivului), ci doar să elaboreze legi și să supravegheze buna aplicare a celor elaborate. Montesquieu susține expres ideea reprezentării într-un sistem bicameral, camera superioară fiind rezervată celor distinși prin naștere, bogății sau onoruri; participarea acestora la legiferare trebuie să fie proporțională cu celelalte avantaje de care se bucură de la stat. Dacă ei ar fi amestecați cu poporul și reduși la câte un singur vot, libertatea comună ar fi robia lor și „nu ar avea nici un interes să o apere, pentru că cea mai mare parte a hotărârilor ar fi îndreptate contra lor”. Camera nobililor trebuie să

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 194. Am omis notele din ediția citată, iar sublinierile îmi aparțin.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 195.

<sup>24</sup> Aici Montesquieu are probabil o percepție greșită asupra organizării politico-juridice engleze. Instituția democratică a juriului (pe care autorul o avea în vedere când afirma necesitatea încredințării puterii judecătorești unor persoane alese, temporar, din sânul poporului) nu epuizează conținutul acestei puteri; instituția magistraților permanenți era, firește, prezentă în Anglia.

aibă posibilitatea să se opună inițiativelor poporului, după cum acesta trebuie să se poată împotrivi inițiativelor lor. Corpul legiuitor nu trebuie să fie întrunit în permanență; nu este dezirabilă nici admiterea întrunirii acestuia din proprie inițiativă.

**Puterea executivă** trebuie plasată în mâinile unui monarh, întrucât ea reclamă aproape întotdeauna acțiuni prompte, fiind mai bine exercitată de unul singur decât de mai mulți. Absența monarhului însoțită de încredințarea puterii executive unui anumit număr de persoane din cadrul corpului legiuitor implică suprimarea libertății. Persoana monarhului trebuie să fie inviolabilă; corpul legiuitor ar deveni tiranic iar libertatea ar dispărea și în cazul în care monarhul ar putea fi acuzat și trimis în judecată. Întrucât cel investit cu puterea executivă nu poate să o aplice rău fără a avea sfătuitoari porniți spre rău și ostili legilor. Aceștia din urmă trebuie anchetați și pedepsiți. Puterea executivă nu poate hotărî în privința impozitelor decât cu consimțământul celei legislative; aceasta din urmă nu poate și nu trebuie să hotărască odată pentru totdeauna asupra impozitelor întrucât astfel puterea executivă ar depinde prea puțin pe viitor de ea. Puterea executivă trebuie să aibă dreptul de a se opune inițiativelor corpului legislativ; acesta ar deveni despotic în absența dreptului de veto. Nu este însă necesară existența unui drept al corpului legiuitor, prin care acesta să țină în loc executivul, a cărui activitate este, prin natura ei, limitată. Puterea executivă trebuie să aibă sub controlul ei armata; în cazul în care acest control revine puterii legiuitoare, guvernământul va deveni militar întrucât soldații își vor respecta mai mult ofițerii decât ordinele venite din partea unui corp de oameni obișnuiți mai mult să delibereze decât să comande și care vor fi socotiți drept fricoși.

**Puterea judecătorească** este oarecum inexistentă (în original: „en quelque façon, nul”)<sup>25</sup>. Judecătorii „nu sunt decât gura care rostește cuvintele legii, niște ființe neînsuflețite care nu-i pot modera nici forța, nici severitatea”.

Întrucât toate lucrurile au un sfârșit, va pieri și libertatea în stat; forma respectivă de stat (în care libertatea este garantată prin separația puterilor) va înceta atunci când „puterea legislativă va fi mai coruptă decât cea executivă”.

---

<sup>25</sup> Inexistența puterii judecătorești vizează firește nu absența ei fizică, ci lipsa de relevanță a acesteia ca factor politic de sine stătător în competiția pentru putere în stat. Vezi **C. Schmitt**, *Verfassungslehre*, p. 185, nota 5 („[p]robabil acest pasaj semnifică faptul că puterea judecătorească ca atare nu are o existență **politică** proprie, întrucât se dizolvă total în normativ. Profunzimea lui Montesquieu este discretă, fiind mascată prin stilul său aparent aforistic”), precum și **idem**, *Die Diktatur – Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, München und Leipzig, Duncker & Humblot, 1921, p. 109.



Semnificația și importanța concepției lui Montesquieu asupra separației puterilor constau nu numai în substanța și argumentele doctrinei magistratului bordelez, ci și în elementele ținând de contextul expunerii acesteia și de stilul redactării. Spre deosebire de numeroasele lucrări din literatura politică și juridică engleză în materie, monumentală operă a lui Montesquieu depășește clar nivelul unor scrieri polemice și partizane, orientate spre susținerea unor soluții și interese concrete, legate de circumstanțe de loc și de timp foarte precise. Avem de-a face, în acest caz cu o operă amplă, tratând în mod imparțial – cel puțin în aparență – problematica generală a statului și a libertății, cu concluzii care se vor valabile pentru toate timpurile și popoarele. Chestiunea separației puterilor încetează să reprezinte o problemă pur engleză, devenind un criteriu universal al guvernării constituționale<sup>26</sup>.

Teoria separației puterilor își găsește formularea cea mai abstractizată la Kant, în *Metafizica moravurilor*. Fiecare stat include în sine trei puteri, „adică voința unificată universal într-o întreită persoană (*trias politica*): puterea suverană (suveranitatea), în persoana legislatorului, puterea executivă, în persoana conducătorului (în conformitate cu legea) și puterea judiciară (ca recunoaștere a ceea ce este al fiecăruia, conform legii), în persoana judecătorului (*potestas legislativa, rectoria et iudicaria*), corespunzătoare celor trei propoziții ale unui raționament practic: premisei majore, care include legea acelei voințe, premisei minore, care cuprinde porunca de a proceda conform legii, adică principiul de subsumare față de aceeași concluzie, care implică hotărârea judecătorească (sentința), ceea ce aparține reglementării juridice în cazurile în care pot surveni.”<sup>27</sup>

Adoptarea primelor constituții scrise ale epocii moderne, în America și în Franța, a marcat triumful doctrinei separației puterilor. Adoptată la 29 iunie 1776, „Declarație a drepturilor bunului popor al Virginiei”, „în exercițiul puterilor sale suverane” conține cea mai explicită consacrare<sup>28</sup> a principiului: „departamentele legislativ, executiv și judiciar vor fi separate și distincte, astfel încât niciunul să nu exercite puterile aparținând altuia și nicio persoană să nu exercite să exercite puterile mai multora în același timp, cu excepția faptului că judecătorii curților de comitat vor fi eligibili în Camera deputaților”. În cazul

<sup>26</sup> Vezi M.J.C. Vile, *op. cit.*, pp. 83-106, la p. 106.

<sup>27</sup> Immanuel Kant, *Metafizica moravurilor* (i.e. *Fundamentarea metafizicii moravurilor*) § 45 și urm., în *idem*, *Scrieri moral-politice*, traducere, studiu introductiv, note și indici de Rodica Croitoru, București, Editura Științifică, 1991, la pp. 163 și urm. În literatura juridică română, acest pasaj a fost comentat în Cristian Ionescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Vol. I, *Teoria generală a instituțiilor constituționale*, Editura Lumina Lex, București, 2001, pp. 292-294.

<sup>28</sup> Textul original al Constituției este accesibil on-line la <http://legis.state.va.us/Laws/search/Constitution.htm#1S3>.

Constituției Statelor Unite – care urmează constituțiilor statelor membre ale Uniunii – este foarte vădită influența concepției lui John Locke<sup>29</sup>. În Franța, Constituția din 3 septembrie 1791 (prima constituție revoluționară franceză) a aplicat în mod consecvent și rigid principiul separației puterilor, foarte aproape de „forma pură” a acestuia.

Odată cu Restaurația și cu adoptarea treptată a unor acte scrise cu valoare constituțională în majoritatea țărilor europene, separația puterilor este general acceptată ca principiu fundamental al organizării constituționale a statului. Soluțiile concrete de partajare a competențelor între cele trei puteri erau diferite de la caz la caz, ca și modalitățile de realizare a echilibrului și a controlului reciproc între acestea. În ciuda unor contestări ale doctrinei separație a puterilor, sau a relativizării ocazionale în literatura juridică a importanței sau efectelor sale, principiul ca atare nu a fost respins integral în vreun stat democratic (cu excepția sistemelor totalitare) și nici nu a fost propusă o doctrină nouă, coerentă și fiabilă care să-l înlocuiască. Aceasta nu înseamnă nicidecum că evoluțiile politice și juridice din ultimele decenii nu constituie considerabile provocări teoretice și practice în aplicarea eficientă a acestui principiu, punând serioase probleme sub aspectul actualizării și adaptării mecanismelor și soluțiilor sale la realitatea în permanentă schimbare.

### III. Provocări actuale la adresa separației puterilor

Statul contemporan este caracterizat de o constelație de forțe și interese, de mecanisme și evoluții în mare măsură diferite de cele ale epocii în care Locke și Montesquieu și-au elaborat operele. Dacă natura umană, dorința de putere și tentația de a abuza de aceasta precum și valoarea și semnificația libertății politice a individului au rămas în linii mari aceleași, căile și modalitățile prin care acești factori se manifestă pe plan politic sunt foarte diferite. Raportul de forțe este altul decât în secolele XVIII și XIX. Printre aceste elemente de noutate care impun o anumită reconsiderare a separației și echilibrului puterilor se cuvin menționate: **dezvoltarea explozivă a sferei administrației, delegarea legislativă și justiția constituțională.**

**Administrația publică** realizează în prezent pe departe cel mai mare volum de activitate în sfera statală. Atât prin dimensiunile personalului angrenat în acest domeniu, cât și prin expertiză, grad de organizare și prin continuitatea activității, ea depășește cu mult ariile însumate ale puterii legislative și ale puterii judecătorești. Puterea administrației este considerabilă și greu de contracarat. În

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 72 și urm.

câte un domeniu punctual, legislativul, printr-un efort concentrat, se poate impune asupra administrației, de exemplu elaborând un act normativ în materie. Dacă ținem cont însă de faptul că majoritatea legilor sunt adoptate în urma unor inițiative guvernamentale și că în elaborarea proiectelor de lege un rol important îl au expertiza structurilor administrative din cadrul ministerelor și a celorlalte autorități publice centrale, raporturile reale între legislativ și administrație apar într-o altă lumină. Datorită volumului mare al activității legislative, adoptarea unor legi foarte importante din perspectiva intereselor administrației devine uneori o simplă formalitate de ratificare îndeplinită expeditiv, încât mulți parlamentari nici nu sesizează consecințele practice (mai puțin relevante pentru ei, dar semnificative pentru administrație) ale dispozițiilor din reglementarea adoptată. De multe ori nici chiar șefii executivului nu au energia și resursele necesare pentru a controla eficient, și cu atât mai puțin pentru a dirija, activitatea administrației. Ciclul electoral, alternanța la guvernare, remanierea ministeriale sau perspectiva unor alegeri anticipate constituie factori de presiune asupra executivului care favorizează de multe ori structurile administrative într-o eventuală confruntare cu acesta. Poziția cetățeanului este și mai precară în fața imensului angrenaj al structurilor administrative. Teoretic, principiul legalității administrației, accesul în justiție, independența justiției și instituția contenciosului administrativ ar trebui să ofere o protecție suficientă contra abuzurilor acestui sistem. În practică, resursele administrației sunt incomparabil mai mari, iar procedurile judiciare sunt îndelungate și costisitoare. Dacă prejudicierea drepturilor individului nu este deosebit de gravă, cel vătămat în drepturile sale se va resemna deseori cu situația și va căuta să se „revanșeze” într-o altă împrejurare eludând legea în dauna statului. Această situație nu ține numai de nivelul înalt de ineficiență și corupție din anumite state; în grade diferite, toate administrațiile contemporane se confruntă cu probleme similare.

Instituția **delegării legislative** a apărut în circumstanțele speciale ale primului război mondial și ale crizelor economice care l-au urmat.<sup>30</sup> Rezolvarea promptă a problemelor complexe și urgente decurgând din anumite situații excepționale reclama de multe ori modificarea cadrului legislativ sau

---

<sup>30</sup> În privința circumstanțelor speciale care au dus la adoptarea unor măsuri politice și economice pe calea unor „proceduri simplificate”, eludând procedura legislativă, vezi lucrarea clasică a lui **Herbert Tingstén**, *Les pleins pouvoirs, l'expansion des pouvoirs gouvernementaux pendant et après la grande guerre*, Librairie Stock, Paris, 1934. Vezi și **Carl Schmitt**, *Vergleichender Überblick über die neueste Entwicklung des Problems der gesetzgeberischer Ermächtigungen; „Legislative Delegationen“*, în „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht“, 6. Bd., 1936, pp. 252-268, text reprodus în **Carl Schmitt**, *Positionen und Begriffe. Im Kampf mit Weimar – Genf – Versailles*, Hanseatische Verlagsanstalt, Hamburg, 1940, la nr. 26, pp. 212-229 (lucrare citată în continuare: **C. Schmitt**, în ZaöRV).

transgresarea unor limite impuse de lege executivului. Anterior, asemenea probleme erau rezolvate prin instituții precum starea de asediu sau starea de urgență, prin care autoritățile centrale sau locale erau abilitate în mod temporar să adopte anumite măsuri necesare și urgente, dincolo de limitele și restricțiile pe care constituția și legile le prevedeau pentru situațiile normale. Circumstanțele care au determinat apariția delegării legislative, adică a abilitării executivului cu emiterea de acte normative prin care se modifică sau se abrogă dispoziții ale legii ori sunt reglementate domenii pe care constituția le rezervă legiuitorului au fost diferite. De data aceasta nu mai era suficientă permisiunea acordată puterii executive de a încălca anumite limite legale sau constituționale, valabile în situații normale, fiind necesară adoptarea unor măsuri pe un plan mai larg, prin emiterea de reglementări cu putere de lege, aplicabile așadar unui număr nedeterminat de situații; mai mult, adoptarea unor asemenea reglementări nu constituia un singur act care epuiza conținutul abilitării, guvernul putând fie să revină asupra acestor reglementări, fie să adopte alte reglementări considerate necesare, în limitele prevăzute de legea de abilitare. Inițial s-a sperat că încheierea războiului și soluționarea crizei economice postbelice va marca și sfârșitul unor asemenea practici. Foarte curând s-a vădit că situații care fac necesară delegarea legislativă apar în continuare. Treptat, instanțele au admis valabilitatea actelor de delegare legislativă în timp de pace, statuând însă anumite limite ale acesteia, iar unele constituții au consacrat-o expres. Delegarea legislativă reprezintă o considerabilă provocare la adresa separației puterilor, în accepțiunea clasică a acestui principiu. Participarea executivului la actul de legiferare nu contravine exigențelor acestei doctrine; inițiativa legislativă a guvernului și dreptul de veto legislativ apar încă din prima parte a epocii constituțiilor scrise. Însă abandonarea totală a deciziei în privința anumitor domenii către guvern era fără precedent; acesta concentra în mâinile sale atât puterea de a adopta acte cu putere de lege, cât și puterea de a le pune în aplicare. Echilibrul puterilor este astfel sensibil perturbat. Remediul îl constituie utilizarea efectivă și eficientă a căilor și mijloacelor de control care revin parlamentelor: limitarea precisă a abilitării, stabilirea unor termene pentru exercitarea puterilor delegate, inserarea în actul de abilitare a unor rezerve sau condiții privind ratificarea ulterioară a reglementărilor adoptate de guvern în baza delegării legislative și, în fine, posibilitatea de a abroga sau modifica ulterior, prin lege, dispozițiile adoptate de guvern în baza delegării legislative pe care parlamentul le consideră inoportune sau injuste.

În concluzie, principiul separației puterilor poate fi și trebuie menținut și își vedește relevanța și utilitatea și cazul unei guvernări în care executivul este abilitat să emită acte cu putere de lege; schimbate sunt doar circumstanțele în

care trebuie asigurat echilibrul și controlul reciproc al puterilor în stat. Evident, echilibrul este mai greu de realizat, dar rămâne totuși posibil. Schimbarea majoră produsă în ultimele două secole în angrenajul puterilor constă însă în faptul că legiuitorul a încetat să devină factorul activ al procesului legiferării; guvernului, cărui în concepția lui Montesquieu îi revenea rolul de factor reactiv, a preluat demult inițiativa și rolul activ în opera de elaborare a actelor normative.<sup>31</sup>

**Justiția constituțională** constituie un alt element care schimbă raporturile dintre puteri așa cum erau înțelese în epoca clasică a parlamentarismului și a separației puterilor. Avem în vedere sistemul de control al constituționalității legilor realizat prin instanțe speciale, de contencios constituțional (curți constituționale); sistemul controlului prin instanțe ordinare fiind deja încadrat în sistem și asimilat acestuia, cel târziu de la începutul secolului XIX. Ideea că un tribunal poate cenzura actul legislativ al parlamentului, reprezentant al voinței generale, era destul de greu acceptabilă în Europa antebelică<sup>32</sup>. Impusă în unele state europene din epoca interbelică, iar apoi treptat în majoritatea celorlalte state ale continentului, ideea contenciosului constituțional a fost treptat acceptată ca o exigență semnificativă a principiului statului de drept contemporan, constituind totodată un remediu important al cetățeanului în cazul încălcării drepturilor și libertăților sale garantate de constituție. Și de data aceasta, integrarea justiției constituționale în sistemul separației și echilibrului puterilor în stat reclamă o reșezare a raporturilor între autoritățile publice. Menținerea echilibrului este mai complicată și mai dificilă; pe de altă parte, rolul puterii judecătorești – aceea putere pe care Montesquieu o considera „oarecum inexistentă” – este de data aceasta mult mai pregnant.

În fine, statul contemporan se mai deosebește de cel avut în vedere de clasicii teoriei separației puterilor și în ceea ce privește **rolul partidelor politice**. Puterea se concentrează din ce în ce mai mult în jurul structurilor de partid și mai puțin în zona ramurilor guvernământului; acestea din urmă apar mai degrabă ca instrumente prin care partidele își urmăresc propriile obiective politice<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Vezi în acest sens, **Alois Riklin**, *Was Montesquieu nicht wissen konnte. Überlegungen zur Revision der Gewaltenteilungslehre / What Montesquieu could not have known yet. Reflections on a revision of the separation of powers theory*, în „Ancilla Iuris”, 2006, pp. 20 și urm, la p. 21. Aceeași idee o găsim formulată și de **Carl Schmitt**, care atrage atenția asupra concepției tomiste a legii, privită ca “ratio gubernativa” și ca “dictamen practicae rationis in principe qui gubernat aliquam communitatem perfectam” (citat de Schmitt după *Summa theological*, 1 pars 2, quae. 90, 91 art. I, în **C. Schmitt**, în *ZaöRV*, la p. 268.

<sup>32</sup> Una din puținele excepții o constituie lucrarea de pionierat a lui **Georg Jellinek**, *Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich*, Wien, Hölder, 1885.

<sup>33</sup> Vezi o analiză recentă a acestei problematici, argumentând diminuarea relevanței concepției “fondatorilor” Constituției americane în privința separația puterilor, în **Daryl J. Levinson** și

#### IV. Separația puterilor în România

Separația puterilor<sup>34</sup> a reprezentat o constantă a istoriei constituționale a României moderne. Regulamentele Organice, Convenția de la Paris și Statutul Dezvoltător al lui Cuza o consacră expres, o admit implicit, sau cel puțin nu o neagă în mod expres. Art. 279 din Regulamentul Organic al Moldovei, cu care debutează Cap. VIII („Rânduiala Judecătorească”), stabilea că „[î]mpărțirea între puterea administrativă și judecătorească fiind cunoscută de neapărată pentru buna orânduială la regularizarea pricinilor și pentru închizășluirea driturilor a particularnicilor, aceste două ramuri vor fi de acum înainte cu totul deosebite”.<sup>35</sup> Aici întâlnim prima consacrare, printr-o formulare categorică, a separației puterilor.<sup>36</sup> Textul respectiv nu reprezintă o simplă declarație de principiu; dispozițiile articolelor următoare (în special art. 281-286) instituie puterea judecătorească sub forma unei puteri de sine stătătoare, stabilind totodată inamovibilitatea judecătorilor.<sup>37</sup> Convenția de pace de la Paris dintre puterile garante privind Principatele Române, din 7/19 august 1858<sup>38</sup> întărește ideea unei existențe tripartite a puterilor,<sup>39</sup> deși textul art. 3 al Convenției menționează doar două puteri: legislativă și executivă; puterea judecătorească este menționată abia în art. 7, fiind exercitată „în numele Hospodarului” și încredințată „magistraților numiți de dânsul, fără ca nimeni să nu poată fi lipsit de fireștii săi judecători”.

---

**Richard S. Pildes**, *Separation of Parties, not Powers*, în „Harvard Law Review”, vol. 119, Nr. 8, June 2006, pp. 2311-2386 (text accesibil în format electronic la: [http://www.harvardlawreview.org/issues/119/june06/levinson\\_pildes.pdf](http://www.harvardlawreview.org/issues/119/june06/levinson_pildes.pdf)).

<sup>34</sup> În privința separației puterilor în România, vezi **G. Vrabie**, *Drept constituțional și instituții politice*, Editura Cugetarea, Iași, vol. I, pp. 161-164 și II, pp. 22-31.

<sup>35</sup> Academia Română, Institutul de Istorie „A. D. Xenopol”, *Regulamentul Organic al Moldovei*, ediție integrală realizată de **Dumitru Vitcu** și **Gabriel Bădărău**, cu sprijinul lui **Corneliu Istrati**, Editura Junimea, Iași, 2004, p. 305 (lucrare citată în continuare prescurtat: *Regulamentul Organic...*).

<sup>36</sup> **Paul Negulescu**, **George Alexianu**, *Tratat de drept public*, Casa Școalelor, București, 1942, vol. I, p. 256.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pp. 256-57. Art. 285 prevede că „[t]emeiul neschimbării judecătorilor obștește cunoscut de folositori, pentru că prin aceasta se dă judecătorilor îndemănare de a cunoaște mai bine datoriile lor, de a căștioga toată ispitirea trebuincioasă, de a să deprime la o sistemă de legi, de pilde, de prințipii temelnice și potrivite. Așadar, dacă, după trecerea de nouă ani, domnul și Obșteasca Adunare ar găsi cu cale că temeiul neschimbării judecătorilor n-ar pute amplicui cu folosință, la o asămîne împregiurare, rămâne ca să-l legiuiască și să-l puie în lucrare.” (*Regulamentul Organic...*, p. 306).

<sup>38</sup> **C. Hamangiu**, *Codul general al României. Legi uzuale*, Editura Alcala, București, vol. II, ediția a 2-a, , pp. 8-12, reproduș în **Cristian Ionescu**, *Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente 1740-1991*, ediție revăzută și adăugită, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 2000, pp. 313-318.

<sup>39</sup> **Paul Negulescu**, **George Alexianu**, *op. cit.*, p. 258.

Alineatul 2 al aceluiași articol prevede că prin lege se va hotărî asupra condițiilor „de primire și de înaintare în magistratură, luând drept bază aplicarea progresivă a principiului inamovibilității.” Art. 15 consacră pentru prima oară iresponsabilitatea Domnului, concomitent cu instituirea răspunderii miniștrilor pentru actele contrasemnate de ei. Abia în art. 7 este menționată puterea judecătorească. Proiectul de Constituție<sup>40</sup> a Principatelor Unite Moldova și Țara Românească, elaborat de Comisiunea Centrală de la Focșani (votat de aceasta în ședința din 9/21 octombrie 1859)<sup>41</sup> care a stat în mare măsură la baza viitoarea Constituții, menține și dezvoltă principiul separației puterilor, consacrand un titlu special (al IV-lea, art. 30-117) „puterilor statului”. Acestea „purced de la națiunea română”, funcționând „numai după principiile și regulile așezate în constituțiunea de față” (art. 30) și erau încredințate „Domnului, Adunării Generale și Comisiunii Centrale” (art. 31). Capitolul IV al acestui titlu (art. 96-114) reglementează puterea judecătorească, stabilind principiul legalității tribunalelor și a jurisdicțiilor, interdicția comisiilor și tribunalelor extraordinare (art. 98), inamovibilitatea membrilor Curții de Casație (art. 99, alin. ultim), instituirea în viitor, prin lege, a principiului inamovibilității pentru ceilalți magistrați (art. 101, alin. 1), condițiile de revocabilitate, de către Domn a judecătorilor, pentru perioada de până la aplicarea definitivă a inamovibilității (art. 101, alin. 2), dreptul de „cenzură și disciplină” al Curții de Casație asupra celorlalte instanțe (art. 103), judecarea miniștrilor la cererea Domnului sau a Adunării generale (art. 104), instituirea juriului (art. 105), precum și anumite norme privind organizarea judecătorească (art. 106-114). Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris<sup>42</sup> constituie un regres pe planul separației puterilor. Puterile publice sunt încredințate Domnului, unei Adunări ponderatrice și Adunării electivă. Nu mai este menționată independența puterii judecătorești.

Constituțiile adoptate ulterior (în 1866, în 1923 și chiar cea din 1938) sunt structurate clar pe baza acestui principiu. Astfel, Constituția din 1866, după ce stabilește în art. 31 că toate puterile statului emană de la națiune, enumeră aceste puteri în art. 32, 35 și 36. Responsabilitatea ministerială este reglementată în art. 101-103. Este însă de remarcat că principiul inamovibilității magistraților, prezent în textul Regulamentului Organic și al Convenției de la Paris, nu apare în

<sup>40</sup> Textul acestui proiect cuprinde deja multe din principiile și formulările viitoarea Constituții din 1866, privită în general, în mod fals, drept o preluare grăbită și superficială a Constituției belgiene din 1831. Vezi **Constantin C. Angelescu**, *Noi contribuții la istoricul Constituției române din 1866*, în « Arhiva de Drept Public », Anul IV / 1942, Nr. 2-4, pp. 234-256)

<sup>41</sup> **C. Ionescu**, *op. cit.*, pp. 334-358.

<sup>42</sup> **C. Hamangiu**, *op. cit.*, loc. cit. pp. 14-16. Vezi și **Ioan Muraru și Gheorghe Iancu**, *Constituțiile române. Texte. Note. Prezentare comparativă*, ediția a IV-a, Editura Actami, București, 2000, pp. 7-14, precum și **C. Ionescu**, *op. cit.*, pp. 367-369.

această Constituție. Faptul că puterii judecătorești îi sunt consacrate doar două articole (105 privind legalitatea jurisdicțiilor, interdicția tribunalelor extraordinare, precum și unicitatea Curții de Casație și 106 privind garanția juriului în cauzele penale, politice și de presă) nu trebuie interpretat în sensul unei desconsiderări, fie și implicite, a puterii judecătorești. Independența justiției și inamovibilitatea judecătorilor erau deja solid ancorate în gândirea și practica instituțională a principatelor române și a statului unitar român. Sub imperiul Constituției din 1866 justiția a funcționat în mod independent, la adăpost de ingerințele puterii politice. Separația puterilor a fost mai bine concretizată în Constituția din 1923, prin instituirea unui control al constituționalității legilor (art. 103), prin consacarea inamovibilității magistraților (art. 104), prin reglementarea răspunderii materiale a miniștrilor și a funcționarilor pentru daunele cauzate particularilor prin dispoziții semnate sau contrasemnate de un ministru, cu violarea dispozițiilor unui text expres al Constituției sau al unei legi (art. 99), instituirea contenciosului administrativ (art. 107) și ancorarea în legea fundamentală a dreptului la recurs în casare (art. 103, alin. ultim).<sup>43</sup> Constituția din 1938 menține formal principiul separației puterilor, încredințând însă fiecare putere unui titular diferit: puterea legislativă se exercita de către Rege prin Reprezentanța Națională, puterea executivă era încredințată Regelui care o exercita prin Guvernul Său, iar puterea judecătorească era exercitată de organele ei. Totodată Constituția din 1938 desființează sistemul democrației parlamentare, în care guvernul era emanația majorității din Parlament iar puterea executivă se exercita sub controlul puterii legislative, în funcție de voința și atitudinea acesteia; ea reînvie ”vechea tradiție a acestei țări, în care puterea executivă, având răspunderea, trebuie să aibă și independența și puterea de a lucra”.<sup>44 45</sup> Menținând formal separația, Constituția introduce de fapt sistemul concentrării puterilor.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 260.

<sup>44</sup> Paul Negulescu, George Alexianu, *op. cit.*, p. 263.

<sup>45</sup> Este de remarcat că argumentul invocat de autorii de mai sus, este valabil cu privire la tradiția preconstituțională a oricărei țări europene. Formularea sa clasică o întâlnim în răspunsul regelui englez Carol I care respinge 19 propuneri formulate de Parlamentul britanic (și care vizau lărgirea puterilor și a atribuțiilor de control ale celor două camere ale Parlamentului). Regele, după ce prezintă avantajele regimului politic mixt, defavorabil în opinia sa pentru organizarea politică a Angliei, invocă faptul că pentru exercitarea atribuțiilor sale are nevoie de prerogative corespunzătoare : „întrucât puterea așezată în mod legal în ambele Camere ale Parlamentului este mai mult decât suficientă pentru a preveni și restrânge puterea tiraniei și pentru că fără puterea care este cerută în prezent de la Noi, Noi nu vom fi în stare să îndeplinim acea misiune care constituie țelul monarhiei , întrucât aceasta ar reprezenta o răsturnare totală a Legilor Fundamentale și a acelei excelente Constituții a acestui regat, care au făcut, pentru atâția ani, această Națiune fericită



Chiar și în cazul regimului autoritar al mareșalului Antonescu, în literatura juridică au apărut studii în care noua ordine constituțională era tratată după schema tripartită a separației puterilor<sup>47</sup>.

Odată cu instituirea regimului totalitar comunist, separația puterilor, a fost abandonată și respinsă cu vehemență, ca și celelalte principii și exigențe ale statului de drept. Constituțiile comuniste postulau – urmând sub acest aspect o tradiție a gândirii politice ce urcă până la Rousseau – unitatea puterii de stat și incompatibilitatea acestei unități cu ideea separării puterilor; puterea de stat aparținea „organelor puterii de stat” (care se clasificau în „organe supreme” – Marea Adunare Națională, Consiliul de Stat și Președintele Republicii Socialiste România<sup>48</sup> – și locale – „sfaturile populare” iar apoi „consiliile populare” –). Soluțiile politice și constituționale considerate valide în statul controlat de comuniști trebuiau legitimate prin citate din clasicii „marxism-leninismului”. În lucrările lor polemice destinate mai ales presei orientate politic, ei au tratat incidental, sumar și expeditiv anumite probleme și instituții, prin formularea

---

și vestită, spre marea invidie [a multora] (...) răspunsul Nostru (...) este că nu voim să schimbăm Legile Angliei” („Since therefore the Power Legally placed in both Houses is more sufficient to prevent and restrain the power of Tyranny, and without the power which is now asked from Us We shall not be able to discharge that Trust which is the end of Monarchy, since this would be a total Subversion of the Fundamentall Laws, and that excellent Constitution of this Kingdom, which hath made this Nation so many yeers both Famous and Happy to a great degree of Envie....” For all these Reasons ... Our Answers is, Nolumus Leges Angliae mutari”). Vezi *The Cambridge History of Political Thought: 1450 - 1700*, edited by **J. H. Burns** with the assistance of **Mark Goldie**, Cambridge University Press, 1994 (first published: 1991), pp. 395 și urm. Pentru textul celor „19 Propuneri”, vezi **Samuel Rawson Gardiner** (ed.), *The Constitutional Documents of the Puritan Revolution. 1625-1660*, Oxford, Clarendon Press, la nr. 53, pp. 249 și urm. Textul răspunsului regelui este accesibil on-line la

<http://www.arts.yorku.ca/politics/comminel/courses/3025pdf/Reply19Props.pdf>

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 264.

<sup>47</sup> Vezi în acest sens, **Constantin C. Angelescu**, *Noua organizare constituțională a Statului român*, în „Arhiva de Drept Public”, Anul III / 1941, Nr. 2-4, pp. 151-181. Autorul examinează noile reglementări și instituții cu valoare constituțională în România după schema tripartită a puterilor statului (legislative, executiv și putere judecătorească), pentru a formula în final câteva succinte considerații asupra drepturilor individuale, în privința cărora materialul normativ existent nu-i oferea însă puncte de sprijin. Considerăm evidentă tendința autorului de a trata (aproape ostentativ) situația juridică și politică a epocii după canonul normativ al democrației parlamentare, formulat cel mai pregnant în textul articolului 16 al Declarației franceze a Drepturilor omului și cetățeanului, conform căruia, o constituție există doar atunci când este stabilită separația puterilor și sunt garantate drepturile fundamentale.

<sup>48</sup> Trebuie să observăm că această formulă ușor oximoronică de “organe supreme ale puterii de stat” apare doar în Constituția din 1965 (revizuită în 1974 sub aspectul instituirii funcției de „Președinte al Republicii Socialiste România”); Constituțiile din 1948 și din 1952 cunoșteau doar un singur „organ suprem al puterii de stat”: Marea Adunare Națională.

unor judecăți peremptorii și adesea superficiale. Astfel separația puterilor este pomenită de Engels într-un articol din „Noua Gazetă Renană”, despre „Ședința conciliatoare din 4 iulie”.<sup>49</sup> Comentând persiflator discursul ținut în Adunarea Națională de ministrul prusian de interne Kühlwetter, Engels scria:

„E amuzant să-l ascuți, în anul de grație 1848, pe un ministru prusian – și încă un ministru al faptelor – expunând de la tribună, cu o seriozitate solemnă, ideile lui Montesquieu.

Separația puterilor, pe care dl. Kühlwetter și alți mari filosofi care se ocupă de teoria statului o privesc cu cea mai profundă evlavie ca pe un principiu sfânt și inviolabil, nu este în fond altceva decât prozaica diviziune a muncii din industrie, aplicată la mecanismul statului pentru considerente de simplificare și control. Ca și toate celelalte principii veșnice, sfinte și inviolabile, acest principiu este aplicat numai în măsura în care corespunde relațiilor existente. Astfel, în monarhia constituțională de pildă, puterea legislativă și cea executivă sunt întrunite în persoana monarhului, apoi în camere se îmbină puterea legislativă cu controlul asupra puterii executive etc.”<sup>50</sup> Prin câteva fraze reducționiste și simplificatoare este schițată o teză care avea să devină adevăr oficial în statele aflate sub dominație comunistă.

Lucrările de drept constituțional din epocă tratează sumar și expeditiv teoria „burgheză” a separației puterilor, consacrandu-i în general câteva paragrafe în contextul tratării puterii de stat, cu ocazia evidențierii unicității acesteia.<sup>51</sup> Examinarea critică a abordării separației puterilor în literatura epocii socialiste trebuie să țină cont de o împrejurare relevantă pentru toate domeniile științelor sociale: într-un sistem totalitar există o concepție politică și filosofică oficială, a cărei respectare este vegheată cu cerbicie de către ideologii partidului unic și impusă de instituții și persoane a căror existență și poziție socio-

<sup>49</sup> „Noua Gazetă Renană” din 11 iulie 1848. Articolul se referea la dezbaterile Adunării Naționale convocate în mai 1848 la Berlin, pentru a adopta o Constituție „în înțelegere cu Coroana”. Termenul de conciliere este folosit în sens depreciativ, vizând renunțarea la principiul suveranității poporului, în favoarea unei înțelegeri cu monarhul. Vezi **Karl Marx** și **Friedrich Engels**, *Opere*, Editura politică, București, 1959, vol. 5, nota 32, la p. 583. Articolul este reprodus în același volum (din care am preluat detaliile privitoare la apariția sa), la pp. 212-220.

<sup>50</sup> **K. Marx** și **F. Engels**, *op. cit.*, vol. 5, pp. 216-217.

<sup>51</sup> **Nistor Prisca**, *Drept constituțional*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1977, pp. 107-108. Autorul conchide, utilizând o formulare a lui Marx, că “[a]șa numita separație a puterilor în stat nu reprezintă decât obișnuita diviziune a muncii aplicată în activitatea de stat” (p. 108), iar apoi invocându-l pe Marcel de la Bigne de Villeneuve („constituționalist de factură catolică”), care de asemenea pledează pentru unicitatea puterii de stat, sugerează că separația puterilor nu este acceptată pe deplin nici în rândul constituționaliștilor „burghezi”. Vezi și **Ion Deleanu**, *Drept constituțional. Tratat elementar*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1980, p. 98.

profesională sunt justificate de vigilența cu care este demascat dușmanul ideologic și sunt sancționate devierile de la „linia justă” trasată de acel partid. Ceea ce pentru „clasici” era de multe ori rodul unui joc intelectual frivol și adeseori facil, supus imperativelor retorice și tactice ale unei polemici de presă aflate sub semnul improvizăției și efemerului, în anii socialismului real devine dogmă încrâncenată și rigidă, adevăr definitiv și oficial. Nici măcar tratarea precaută a unei teme de pe poziții și cu metode cât mai apropiate punctului de vedere oficial, prin preluarea fidelă a opiniilor, terminologiei și argumentației „clasicilor marxism-leninismului” nu oferea garanții ferme de impunitate ideologică. Prin urmare, ar fi fost nerealist să ne fi așteptat să găsim în lucrările epocii respective, altceva decât reluarea poziției oficiale marxiste, care nu vedea în separația puterilor decât „prozaica diviziune a muncii din industrie, aplicată la mecanismul statului”.

Principiul separației puterilor este reafirmat energic odată cu Revoluția din decembrie 1989; îl găsim menționat în Comunicatul către țară al Consiliului Frontului Salvării Naționale din seara zilei de 22 decembrie 1989<sup>52</sup>. Separația puterilor mai este menționată și în Decretul-lege nr. 92 din 14 martie 1990 pentru alegerea Parlamentului și a Președintelui României<sup>53</sup>.

În cursul dezbaterilor Adunării Constituante au fost formulate însă rezerve față de actualitatea și de relevanța acestui principiu, exprimate în special în cadrul Comisiei pentru redactarea proiectului de Constituție. Criticii acestui principiu au insistat asupra vechimii textelor constituționale care îl consacără, pe absența unor mențiuni exprese în constituțiile europene mai recente precum și pe noile raporturi de putere și pe circumstanțele survenite în ultimele decenii care ar face inaplicabilă varianta sa clasică. În consecință, textul legii fundamentale adoptat de Adunarea Constituantă nu a inclus nici o referire expresă la principiul separației puterilor. Totuși, art. 80 (identic cu actualul art. 80 al Constituției revizuite), prevede în cel de-al doilea alineat exercitarea de către Președintele României a funcției de mediere „între puterile statului”. Întrucât nu putem găsi vreo concepție politică și juridică asupra statului, alta decât cea a separației

---

<sup>52</sup> “Ca program, Frontul propune următoarele: [...] 3. Separarea puterilor legislativă, executivă și judecătorească în stat și alegerea tuturor conducătorilor politici pentru unul, cel mult două mandate. Nimeni nu poate pretinde puterea pe viață.” (M.Of. nr. 1 / vineri 22 decembrie 1989; text reprodus în **Victor Duculescu, Georgeta Duculescu și Constanța Călinoiu, Crestomație de drept constituțional**, Editura „Lumina Lex”, 1998, pp. 346-348, la p. 347). Este de remarcat strânsa corelație – în concepția autorilor Proclamației – între separația puterilor și dezideratul de a evita permanentizarea la putere a unui conducător politic.

<sup>53</sup> În art. 2: “Guvernarea României se realizează pe baza sistemului democratic pluralist, precum și a separației puterilor, legislativă, executivă și judecătorească” (M. Of. I, nr. 35 / 18 martie 1990; **Duculescu et alii, Crestomație...**, pp. 357-381, la p. 357).

puterilor, care să admită existența mai multor „puteri” și care să satisfacă totodată criteriile statului de drept și ale pluralismului politic (principii consacrate în art. 1, alin. (3) al legii fundamentale), considerăm că textul respectiv, coroborat cu structura de ansamblu a legii fundamentale, precum și cu mecanismele de control reciproc și de echilibru al puterilor consacrate de aceasta, pledează în sensul unei consacărți cel puțin implicite a separației puterilor în Constituția României, în forma în care a fost adoptată în 1991. În plus, ideea de separație a puterilor este imanentă organizării unui stat de drept, bazat pe principiile pluralismului și ale democrației reprezentative, indiferent de existența sau inexistența unei mențiuni exprese privind separația în textul constituției. Atitudinea legiuitorului de după 1991 pare să confirme acest punct de vedere; în acest sens, Legea nr. 92 / 1991 privitoare al organizarea judecătorească<sup>54</sup> stabilea în primul său articol că „puterea judecătorească este separată de celelalte puteri ale statului”. În jurisprudența sa din primul său deceniu de activitate, Curtea Constituțională a susținut constant validitatea și relevanța principiului separației puterilor.<sup>55</sup> În opinia Curții „deși Constituția nu consacră în nici un text al său, *expressis verbis*, principiul separației puterilor, acest principiu rezultă din modul în care legea fundamentală reglementează autoritățile publice și competențele ce revin acestora.”<sup>56</sup>

Revizuirea legii noastre fundamentale în anul 2003 a oferit ocazia eliminării oricărui echivoc, prin consacrarea explicită, în art. 1, alin. (4) a „principiului separației și echilibrului puterilor”<sup>57</sup>. Afirmarea energică a acestui principiu în legea fundamentală reprezintă fără îndoială un aspect pozitiv demn de remarcat. Pe de altă parte însă, tarele sistemului nostru politic și constituțional, a căror combatere sau limitare urma să fie asigurată de aplicarea acestui principiu sunt departe de a fi eliminate. Fenomenul scurtcircuitării

<sup>54</sup> Publicată în MOF. I, nr. 197 din 13 august 1992, dispozițiile ei au fost abrogate aproape în totalitate prin Legea nr. 304 / 28 iunie 2004 (M.Of. I, nr. 576 / 29 iunie 2004).

<sup>55</sup> Vezi **Ioan Muraru și Elena Simina Tănăsescu** (coord.), Comentariu la art. 1, nr. 29, în **Ioan Muraru și Elena Simina Tănăsescu**, *Constituția României. Comentariu pe articole*, C.H. Beck, București, 2008, la p. 16.

<sup>56</sup> Decizia nr. 209 / 30 noiembrie 1999, publicată în M. Of. I, nr. 76 / 21 februarie 2000; vezi și Decizia nr. 6 / 11 noiembrie 1992, în M. Of. I, nr. 48 / 4 martie 1993; Decizia nr. 27 / 25 mai 1993, în M. Of. I, nr. 163 / 29 iulie 1993; Decizia nr. 9 / 7 martie 1994, în M. Of. I, nr. 326 / 25 noiembrie 1995; Decizia nr. 45 / 17 mai 1994, în M. Of. I, nr. 131 / 27 mai 1994; Decizia nr. 46 / 17 mai 1994, în M. Of. I, nr. 131 / 27 mai 1994; Decizia nr. 50 / 21 martie 2000, în M. Of. I, nr. 277 / 20 iunie 2000;

<sup>57</sup> Vezi și **Mihai Constantinescu**, comentariu la art. 1, în **M. Constantinescu / A. Iorgovan / I. Muraru / E.S. Tănăsescu**, *Constituția României revizuită. Comentarii și explicații*, Editura C.H.Beck, București, 2004, pp. 1-4, la p. 2-3.

procesului legislativ prin practica recurgerii sistematică de către Guvern la ordonanțele de urgență, ingerințele și obstrucțiile la adresa puterii judecătorești, urmărirea și atingerea unor obiective politice impopulare și nesustenabile electoral, prin încheierea unor coaliții politice ad hoc, transpartinice și traversând de multe ori granițele puterilor în stat sau atitudinea generală de lipsă de receptivitate față de problemele cetățeanului și absența sentimentului responsabilității în administrația publică la toate nivelele sunt doar câteva simptome ale faptului că, în mare măsură, principiul și exigențele separației puterilor în stat, ca și ideea statului de drept, rămân deocamdată doar în sfera dezideratelor pioase.

## **REFLECTIONS ON THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF POWERS**

### Summary

As fundamental dogma of both constitutionalism and parliamentary democracy, the separation of powers principle stands out in the remarkable diversity of the various forms of its substantiation. Even if its original meaning, focused on the distinction among state functions and on the concern in maintaining separate the agencies and authorities fulfilling those functions, is subject to unavoidable re-evaluation or reconsideration, its major aim – the developing of a checks and balances institutional system for political powers and the effective granting of a sphere of individual freedom protected against state encroachments remains acutely relevant. In this context, a structural approach in dealing with the intricate problem of power arrangements in the modern constitutional state renders possible a higher degree of accuracy in emphasizing the political and institutional challenge of the separation principle.

## **BETRACHTUNGEN ÜBER DEN GRUNDSATZ DER GEWALTENTEILUNG**

### Zusammenfassung

Als Grunddogma des Konstitutionalismus und der parlamentarischen Demokratie, ist das Prinzip der Gewaltenteilung (genauer gesprochen: Gewaltengliederung) durch die Vielfältigkeit seiner konkreten Durchführungsformen gekennzeichnet. Obwohl dessen ursprünglicher, auf Unterscheidung staatlicher Funktionen und Auseinanderhaltung von verschiedenen Funktionen erfüllenden Organen und Behörden eingestellter Sinngehalt unausweichlich wiederholten Neubewertungen oder Neuerwägungen ausgesetzt ist,

bleibt sein Hauptziel – die Ausarbeitung eines institutionellen Gleichgewichts- und Kontrollsystems der politischen Gewalten und die Gewährung einer individuellen Freiheitssphäre gegenüber staatlichen Eingriffen – höchst aktuell. In diesem Zusammenhang, erlaubt die vom Blickwinkel der Gewaltgliederung unternommene Analyse des modernen Verfassungsstaates eine deutlichere und genauere Hervorhebung der politischen und institutionellen Herausforderung seitens dieses klassischen Grundsatzes.