

O concepție nouă relativă la filosofia politică a statului.

Principiul ”separației și echilibrului puterilor în stat” – dogmă sau necesitate politică

Autor:

Vasile – Sorin Curpăn

Principiul ”separației și echilibrului puterilor în stat” a străbătut milenii, fiind teoretizat, pentru prima dată, de marele filosof Aristotel. El a devenit pentru democrațiile occidentale o veritabilă dogmă cu caracter politico-juridic.

Îndeobște se consideră că ”separația și echilibrul puterilor statale” determină autolimitarea statului prin Drept și garantează securitatea cetățenilor în fața abuzurilor puterii publice.

Se știe prea bine că, în lumina acestui principiu statul, sau mai corect puterea etatică, se divizează în trei ”puteri” sau funcții: funcția legislativă, funcția executivă și funcția judecătorească. Aceste trei ”puteri” esențiale ale statului trebuie să fie distincte, separate, fapt pentru care sunt încredințate unor categorii de organe etatice distincte: ”puterea” legislativă – Parlamentul; ”puterea” executivă – Guvernul și ”puterea” judecătorească – instanțele judecătorești.

Totodată este imperios necesar ca aceste trei ”puteri” etatice să conlucreze, adică să colaboreze, realizând o stare de echilibru a funcțiilor etatice.

Doctrina separației puterilor etatice a fost reformulată în zorii epocii moderne de către John Locke și îmbunătățită de filosoful Montesquieu.

Noi nu vom stăruî asupra doctrinei propriu-zise, care este de notorietate, ci vom încerca să scoatem în evidență necesitatea ajustării acestui principiu fundamental al științelor politico-juridice.

Astfel, cu referire la Dreptul Românesc menționăm următoarele:

Constituția României adoptată prin referendum național la data de 08.12.1991, a asigurat realizarea fundamentelor Statului de Drept în țara noastră.

Această lege fundamentală a fost structurată în 7 titluri care cuprind 152 de articole.

În primul titlu consacrat Principiilor generale sunt cuprinse norme referitoare la structura de stat, la forma de guvernământ și la suveranitatea națională.

Desigur, în acest prim titlu sunt incluse și alte norme constituționale de extremă generalitate referitoare la organizarea teritoriului, garantarea dreptului persoanelor fizice aparținând minorităților naționale de a prezerva, dezvolta și exprima identitatea lor etnică, culturală, lingvistică ori religioasă; obligația Statului Român de a sprijini pe românii din afara frontierelor țării etc.

În Titlul II sunt cuprinse drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale. Astfel sunt consacrate: inviolabilitățile; drepturile și libertățile social-economice și culturale; drepturile exclusiv politice; drepturile și libertățile social-politice; drepturile garanții și îndatoririle fundamentale.

Tot în cadrul acestui titlu este consacrată instituția “Avocatului Poporului”, menită să garanteze drepturile și libertățile cetățenești.

Titlul III intitulat “Autoritățile politice” analizează următoarele instituții: Parlamentul; Președintele României; Guvernul; Administrația politică; Autoritatea Judecătorească. În cadrul titlului V este reglementată Curtea Constituțională a României.

Constituția României a fost revizuită prin Legea nr. 429/2003 (publicată în Monitorul oficial nr. 669/22.09.2003), aprobată prin referendum național la 18 - 19.10.2003. Referendumul a fost confirmat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 3/22.10.2003.

Anterior modificării Constituției, în anul 2003, nu există un text cu valoare constituțională care să afirme, în mod expres, principiul separației puterilor în Statul Român. Se considera, pe bună dreptate, că principiul separației puterilor în stat a fost prevăzut, în mod tacit în Constituția adoptată în 1991. Această consacrare implicită rezultă din maniera de abordare a autorităților publice.

Tratarea distinctă a acestor autorități dublată de consacrarea unor funcții specifice pentru fiecare autoritate constituia proba indubitabilă a receptării principiului separației echilibrului puterilor etatice.

După revizuirea Constituției României, în anul 2003, în cadrul Titlului I, art. 1 (Statul Român), a fost introdus alin. (4) având următorul conținut: “Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale”.

Introducerea acestei norme juridice constituționale are menirea de a garanta ființarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat, în organizarea politico-juridică a României contemporane.

Fără îndoială, inserarea în mod expres a acestui principiu în legea fundamentală, împiedică orice “tentativă” de monopolizare a puterii etatice de către un organ sau de o categorie de organe etatice în dauna altor “puteri” constituite în stat.

Așa cum, am mai avut ocazia să precizăm¹ puterea de stat este unică ceea ce implică faptul că și forța de constrângere etatică este, de asemenea, unică.

Acest aspect rezulta și din Constituția României care în art. 2 (Suveranitatea), alin (1) prevede: „Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum“.

În consecința, autoritățile publice constituite în „puteri“ ale statului exercita anumite funcții cu caracter etatic: funcția legislativă, funcția executivă și funcția juridicțională. Deci puterea etatică fiind unică și indivizibilă se manifestă prin intermediul celor trei funcții nominalizate anterior.

Credem că nu protejarea eventuală a puterii unice a statului ar face ineficienta separarea puterilor. Dimpotrivă! Înlocuirea noțiunii de „putere“ cu cea de „funcție“ ar rezolva fără inconveniente această chestiune.

Dar, trebuie precizat că principiul separației ei/echilibrului „puterilor“ etatice întâmpină anumite dificultăți în jocul partidelor politice pe scena politică contemporană.

Astfel, politic vorbind elementul cheie al sistemului constituțional este reprezentat de relația dintre „majoritatea politică“ și „minoritatea politică“, altfel spus de corelația dintre „puterea“ în sensul de guvernanți și „opозиție“.

De principiu partidul sau coaliția de partide care a câștigat majoritatea fotoliilor parlamentare formează și guvernul.

În aceste condiții, guvernul fiind o emanație a majorității parlamentare, este greu de acceptat o separație între legislativ și executiv. Mai curând „separația“ se manifestă între guvernanți și opозиția parlamentară. La o asemenea concluzie ne conduce și lecturarea art. 105 alin. (1) din Constituție care prevede că: „funcția de membru al guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator“.

¹Vasile Sorin Curpăan și alții - Statul - instituție social - politică și juridică fundamentală, Ediția I, bacău, 2006, pag 9-12.

Principiul constituțional al separației și echilibrului puterilor nu-și pierde importanța, jocul politic în configurarea concreta a puterii neavând aptitudinea de a-l altera.

Se mai apreciază în doctrină că între legislativ și executiv nu poate exista echilibru și cu atât mai puțin separație, deoarece autoritățile executive duc la îndeplinirea în mod concret, adică executiv, legile elaborate de autoritatea legiuitoare. Or executivul nu poate fi pus pe picior de egalitate cu „creatorul“ normelor juridice.

În întărirea acestui punct de vedere a venit însăși legiuitorul constituant care a precizat (sau a tranșat!!) în art. 61 alin. (1) din Constituție: „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării“. Considerăm că din interpretarea literară, pur gramaticală, a textului indicat rezultă că parlamentul este suprem în privința reprezentativității poporului român, iar nu în raport cu celelalte categorii de organe care exercită funcții distincte în stat. Aceasta nu înseamnă că înțelegem să diminuăm în vreun fel rolul și locul autorității deliberativ-legislative în cadrul Statului Român.

Cel mai pregnant, separația puterilor se identifică, dacă ne raportăm la parlament în relația cu autoritatea judecătorească. Deși dispune de mijloace de control multiple, autoritatea legiuitoare nu poate fi „supremă“ în raport cu instanțele judecătorești, acestea din urmă fiind independente. Faptul că parlamentul edictează normele juridice obligatorii pentru judecători nu reprezintă o relație de dependență deoarece legile sunt general obligatorii având incidența asupra tuturor subiectelor de drept inclusiv asupra membrilor autorității deliberativ-legiuitoare.

Nu este locul de a detalia pârgurile și mecanismele de control de care dispun autoritățile publice constituite în stat. Trebuie însă remarcat că principiul separării și echilibrului puterilor, expres prevăzut în legea fundamentală, nu reprezintă o simplă retorică sau, și mai rău, o „lozincă“.

În doctrina de drept constituțional se apreciază că puterea publică (conferită autorităților publice), prin intermediul căreia se exteriorizează voința Statului este o putere politică.

Desigur, puterea publică prin natura sa este o putere politică, dar acest aspect trebuie nuanțat câtă vreme este vorba de Autoritatea judecătorească.

Poate autoritatea (puterea) judecătorească să exercite prin funcția sa jurisdicțională o putere politică?

Vrând, nevrând, puterea judecătorească exercită o funcție publică, deci politică, materializată exclusiv prin faptul aplicării normelor juridice în vigoare. Cum normele juridice exprimă o atitudine politică a majorității parlamentare, instanțele judecătorești fiind „obligate“ să aplice aceste legi, desfășoară o funcție publică, politică, mediată. Acest aspect nu are nimic în comun cu manifestările politice sau cu ideea sprijinirii unei formațiuni politice de către autoritatea judecătorească.

Puterea așa-zis „politică“ a autorității judecătorești nu se identifică cu puterea publică, cu evident caracter politic manifestată de autoritatea deliberativ-legislativă sau de autoritatea executivă a statului. Poate din această cauză Montesquieu, „creatorul“ teoriei separației puterilor etatice consideră autoritatea (puterea) judecătorească ca fiind „nulă“ într-o anumită măsură.

Nefiind părtașă la realizarea „jocurilor politice“, îndepărtată de la luarea deciziilor majore în viața politică a Statului, autoritatea judecătorească capătă atribuții sporite prin contrabalansarea „democrației politice“ a majorității parlamentare și implicit a autorității guvernamental-executive prin intermediul „democrației juridice“ specifică Statului de Drept. Aceasta reprezintă revanșa puterii judecătorești deoarece membrii ei, judecătorii, constituie sau ar trebui să constituie cheia de boltă a întregului edificiu al Statului de Drept Român. Cum potrivit art. 1 alin. (3) din Constituție: „România este stat de drept...“ legiuitorul constituant a acceptat teza „democrației juridice“ alături de democrația politică majoritară de factură parlamentară.

Din acest punct al raționamentului rezultă în mod logic o teză de care politicienii - în ansamblu și de pe orice meridian - se tem, de posibilitatea realizării unui guvernământ al autorității judecătorești, sau mai corect posibilitatea realizării unui guvernământ al judecătorilor.

De aici construcția devine apocaliptică: decăderea politicii, supremația Dreptului, înglobarea științelor politice în Dreptul Public și mai ales posibilitatea „confiscării“ locului și rolului jucat de politicieni, de către juriștii, publiciști (specializați în Dreptul Public).

Efectul acceptării democrației juridice, a principiilor Statului de Drept, de către Adunarea Constituantă este reprezentat, în mod indubitabil de apariția în „peisajul“ constituțional românesc a Curții Constituționale.

Această instituție nu este încadrată nici în autoritatea legislativ- deliberativă și nici în puterea judecătorească.

Verificând conformitatea unei norme juridice cu dispozițiile constituționale și având aptitudinea de a declara respectiva lege ca fiind neconstituțională, Curtea Constituțională este un legislator negativ. În consecința ea invalidează voința democrației politice majoritare instituind o democrație juridică.

Dar Curtea Constituțională nu este parte componentă a autorității judecătorești!!! Având dubla natură, atât politică, cât și juridică, aceasta autoritate dă o grea lovitură principiului clasic al separației și echilibrului puterilor constituite în stat.

Instituirea Curții Constituționale în România, având ca principală menire asigurarea controlului constituționalității legilor adoptate de Parlament, după modelul mai multor state europene, reprezintă în opinia noastră neîncrederea legiuitorului constituant în instanțele judecătorești de drept comun, și în mod deosebit în instanța supremă - I.C.C.J. (Înalta Curte de Casație și Justiție).

Curtea Constituțională a României interferează atât cu autoritatea legislativă, cât și cu autoritatea judecătorească. Astfel, ea nu crează Dreptul pozitiv (obiectiv) și statuează pe baza unei proceduri prestabilite asupra constituționalității normelor juridice. Aceste aspecte apropie Curtea Constituțională de autoritatea judecătorească. Chiar și modelul de organizare și funcționare a Curții Constituționale este propriu puterii judecătorești. Dar Curtea Constituțională, deși nu legiferează, pronunță decizii care au efecte erga omnes, fiind opozabile tuturor subiecților de drept din România. Totodată, deciziile Curții Constituționale au caracter general-obligatoriu pe teritoriul statului român și în raport cu subiecții de drept, inclusiv cu autoritățile române.

Caracterele deciziilor Curții Constituționale apropie această instituție de autoritatea deliberativ-legislativă.

Iată de ce judecătorii de la instanțele de drept comun nu au posibilitatea „participării“ la jocul politic.

Contrapondera democrației politice - concretizată în democrația juridică - nu se află în mâinile lor ci constituie „apanajul“ judecătorilor Curții Constituționale.

Exclusiv, judecătorii Curții Constituționale, în calitatea lor de apărători ai Constituției României, pot înfrâna eficient puterea legislativă, ca autoritate care monopolizează mecanismul creării Dreptului pozitiv, a legislației.

Pentru ceilalți judecători, actul normativ-juridic în vigoare, nu este nici rău, nici bun - ESTE LEGE, cât timp nu s-a constatat neconstituționalitatea sa.

Cu sinceritate credem că fundamentarea și edificarea Curții Constituționale a fost și este de natură a schimba modul tradițional de înțelegere și de interpretare a principiului

juridic, politic și constituțional al separației și echilibrului puterilor constituite în Statul Român contemporan.

Discutam într-un alineat anterior despre lipsa de încredere a legiuitorului constituant în capacitatea instanțelor ordinare de a efectua controlul constituționalității legilor. Aceasta nu presupune în mod automat o minimalizare a rolului puterii (autorității) judecătorești.

Dimpotrivă, justiția constituțională fiind o jurisdicție specială, având ca obiect asigurarea conformității Dreptului pozitiv (obiectiv) cu normei juridice fundamentale cuprinse în Constituție, urmează modelul dezvoltat pe continentul european.

Curtea Constituțională constituie o „putere“ independentă în Statul Român, distinctă de celelalte trei „clasice“ puteri constituite și fundamentate pe temeiul principiului separației și echilibrului puterilor publice.

În lucrări publicate de noi în anii anteriori am subliniat faptul că Președintele României constituie o autoritate publică de sine stătătoare, independentă, neîncadrată în nici una din cele trei ”puteri” clasice: legislativă, executivă, și judecătorească.

De asemenea, am subliniat și faptul că fundamentarea și funcționarea Curții Constituționale este de natură să modifice ”schema clasică” a ”puterilor” statale par a fi iremediabil afectate de modul de funcționare și mai ales de atribuțiile Curții Constituționale.

Separația și echilibrul ”puterilor” statale își relevă cel mai pregnant inaplicabilitatea în raporturile dintre Legislativ și Executiv. Despre ce fel de separație poate fi vorba atunci când relațiile se stabilesc între creatorul normelor juridice – organul legislativ și organul care execută legile – Guvernul.

Din însăși noțiunea utilizată în limba română rezultă poziția de subordonare a Executivului.

Cel care execută legile, cel care pune efectiv legea în aplicare nu poate fi tratat în același mod cu însăși creatorul normelor juridice.

Separația dintre Legislativ și Executiv este iluzorie și datorită faptului că Guvernul se fundamentează pe majoritatea politică parlamentară. Fără această majoritate existența Executivului ar fi iluzorie.

Despre ce fel de separație a ”puterilor” poate fi vorba atunci când Executivul pune în aplicare, în mod efectiv, filosofia politică a partidului majoritar sau a coaliției de partide majoritare în Parlament.

Iată câteva idei care converg spre tragerea unei singure concluzii posibile: principiul separației echilibrului puterilor etatice pare a constitui o dogmă depășită. De altfel, el a fost receptat expres după revizuirea Constituției României în anul 2003, în art. 1 alin. 4, în timp ce

Constituțiile statelor occidentale nu îl prevăd în mod explicit!!! Formularea textului: ”Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale” scoate în evidență lacunele și ambiguitățile celebrului principiu, atunci când îl raportăm la două autorități publice fundamentale: Președintele României și Curtea Constituțională a României.

Din aceste considerente suntem nevoiți a purcede la elaborarea unei noi filosofii politice a statului.

Această nouă filosofie politică a statului – și mă refer la stat privit în abstracțiunea sa – deci la orice stat de pe mapamond, trebuie să conțină principii fundamentale perene de evoluție a structurilor etatice. Modul concret de funcționare a unui stat trebuie stabilit prin dezvoltarea principiilor filosofice fundamentatoare. Aceasta s-ar putea realiza prin adoptarea unor legi constituționale complinitoare.

Astfel, dacă Parlamentul este organul reprezentativ suprem al unui popor atunci putem considera că supremația Legislativului – efect al reprezentativității poporului – se concretizează în preeminența politică a Parlamentului în raport cu celelalte ”puteri” constituite în Stat.

Concret, puterea unică și indivizibilă a statului este încredințată de către popor reprezentanților săi, aleșilor din Legislativ. Pentru a exista un veritabil control asupra parlamentarilor din partea corpului electoral este necesar să fie recunoscută, fără rezerve, posibilitatea alegătorilor de a revoca pe reprezentant, adică pe parlamentarul care nu îi reprezintă în mod corespunzător.

În acest fel, corpul electoral, poporul, în calitatea sa de depozitar inalienabil al puterii suverane a statului, exercită controlul direct și nemijlocit asupra parlamentului ales.

La rândul său organul legislativ, Parlamentul, încarnând voința politică a poporului exercită efectiv puterea suverană a statului în temeiul mandatului încredințat de corpul electoral, adică de popor. Puterea suverană a statului fiind unică rezultă că aceasta este exercitată în întregul ei de către reprezentanții poporului, deputați în Legislativ.

Autoritatea executivă, Guvernul, și autoritatea judecătorească, încarnată de instanțele judecătorești, nu mai reprezintă veritabile ”puteri” ale statului ci doar ”brațe prelungite” ale Parlamentului.

Altfel spus, Executivul și Autoritatea judecătorească sunt, la rândul lor, mandatate de către Parlament să asigure executarea legilor respectiv să soluționeze conflictele de natură judiciară ivite între membrii societății.

În acest mod se prezervă principiul unicității puterii de stat, ca o consecință a indivizibilității suveranității naționale.

Fiind autorități derivate Executivul și Justiția s-ar afla sub controlul Legislativului, acesta din urmă încarnând voința poporului.

În legătură cu Legislativul trebuie să facem următoarele precizări:

Compoziția Parlamentului trebuie să reflecte structura socială și ocupațională a poporului. Fiecare categorie profesională, inclusiv șomerii, pensionarii, trebuie să își trimită reprezentanții în Legislativ. În acest mod rolul partidelor politice nu ar mai fi acela de a propulsa oameni în forul legislativ suprem al statului.

Partidele – a căror existență Constituția trebuie să o garanteze – pot desfășura activități de influențare a deciziilor parlamentului. Influența lor în procesul legislativ devine astfel mediată și indirectă.

Este necesar, în opinia noastră, ca membrii Executivului să nu poată deține și calitatea de membri ai Legislativului. Aceasta întrucât creatorii legilor, a Dreptului pozitiv (obiectiv) nu pot fi simultan și executanții legii!!!

În legătură cu Justiția, adică cu Autoritatea judecătorească aceasta trebuie să fie alcătuită din judecătorii de la toate instanțele judecătorești din statul respectiv.

Procurorii trebuie să constituie un corp profesional încadrat în Avocatură. Ei constituie avocații statului fiind desemnați pe o perioadă determinată dintre avocați.

Avocații propriu-ziși (cu excepția avocaților statului) trebuie să fie salarizați de către stat, onorariile fiind interzise.

Justiția fiind un serviciu public garantat de stat și gratuit orice taxă de timbru trebuie abolită.

Judecătorii în materie penală judecă alături de jurați, aceștia din urmă trebuind să stabilească situația de fapt, circumstanțele și împrejurările care agravează sau atenuază răspunderea juridică penală.

Numirea în funcție a membrilor Guvernului și a judecătorilor trebuie efectuată de Legislativ, în numele poporului. Atât Guvernul, membrii acestuia cât și judecătorii trebuie să răspundă pentru activitatea lor în fața Parlamentului.

Instituția Șefului de Stat este îndeplinită de Președintele Parlamentului. Se poate recunoaște Primului-Ministru și președintelui Înaltei Curți de Casație și Justiție (a Curții Supreme) calitatea de adjuncți ai Șefului Statului.

Membrii Legislativului, membrii Executivului și judecătorii trebuie să fie considerați magistrați ai Statului, fiind demnitari.

Magistraților Statului – parlamentari, miniștri, judecători – trebuie să le fie interzisă asocierea în partide politice și orice manifestare publică cu caracter politic a acestor persoane oficiale să fie prohibită.