

## I. EDITORIAL

### BAZELE CONSTITUȚIONALE ALE BUNEI GUVERNĂRI



*Dr. Marius ANDREESCU*

*Cercetător științific*

*Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române*

#### I. Aspecte introductive

La sfârșitul secolului al XX-lea, ideea bunei guvernări a fost importată de științele politice din Marea Britanie, cu ocazia dezvoltării prin susținerea guvernamentală a unui program de îmbunătățire a activității administrației locale. În prezent, în literatura de specialitate nu există o definiție unică a conceptului de „buna guvernare”. Acest termen este utilizat cu o mare flexibilitate. Cu toate acestea, există un consens, potrivit căruia prin „buna guvernare” înțelegem un „proces prin care instituțiile publice desfășoară activități publice, gestionează resurse publice și garantează respectarea drepturilor omului într-o manieră liberă de orice abuz și corupție, acordând o atenție deosebită respectării principiului statului de drept”<sup>1</sup>.

Buna guvernare este considerată astăzi drept o paradigmă a administrației publice, deoarece anume ea este angajată să reglementeze puterea executivă, buna funcționare a serviciilor publice, să susțină guvernarea orientată spre asigurarea bunăstării generale a cetățenilor. Termenul de guvernare are două semnificații: unul este îngust și celălalt extins. Primul presupune exercitarea puterii executive, administrarea sau conducerea statului în conformitate cu Constituția și legile în vigoare. Dar în epoca actuală, guvernarea este utilizată în sens mai larg pentru a desemna instituțiile guvernamentale; în general administrația publică trebuie să se angajeze în dezvoltarea unei națiuni, în conformitate cu cerințele statului de drept

---

<sup>1</sup> A se vedea, Buna guvernare pe înțelesul beneficiarilor proiectului, <https://www.dezvolt.md/beneficiarii-desprebuna-guvernare>; Carolina Budurina-Goreacii și Svetlana Cebotari, Buna guvernare Definiții, Principii, Caracteristici și Limite în societățile Democratice, publicat pe, [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/21-28\\_11.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/21-28_11.pdf).

pentru consacrară și garantarea drepturilor omului. Scopul administrării va fi întotdeauna de a realiza dezvoltarea omului și a societății, iar buna guvernare nu înseamnă doar legalitate în exercitarea atribuțiilor autorităților guvernamentale, ci și legitimitate, adică o corectă adevărată a deciziilor politice și normative guvernamentale și administrative la scopul propus și situația de fapt avută în vedere.

## **II. Doctrină și jurisprudență constituțională privind dreptul la o bună guvernare**

Un aspect esențial al unei bune guvernări constă în exercitarea atribuțiilor puterii executive în limitele marjei de legalitate și legitimitate conferite de cerințele constituționale și legale, cu consecința evitării excesului de putere cu toate consecințele sale, ale conflictelor politice dar și a celor juridice de natură constituțională.<sup>2</sup>

În acest context subliniem că guvernarea este un termen cuprinzător care include atât administrarea generală, cât și progresul general al organismului politic. Cu alte cuvinte, putem spune că buna guvernare cuprinde atât o bună administrare, cât și, împreună cu aceasta, progresul. Însă sensul termenului nu se limitează doar la noțiunile menționate anterior. Acesta îmbrățișează multe alte lucruri, cum ar fi vigilența, activitățile și gândirea constructivă pentru oameni, adică dezvoltarea societății. Buna guvernare include, de asemenea, participarea cetățenilor atât la funcțiile de dezvoltare, cât și la cele administrative ale societății.

Buna guvernare înseamnă, de asemenea, realizarea idealurilor democrației, a cerințelor statului de drept și participarea cetățenilor la administrare prin parteneriatul public-privat. Administrarea participativă își găsește cea mai deplină realizare într-o societate care este guvernată corespunzător. De asemenea, se așteaptă că există un raport bun și eficient între instituțiile guvernamentale și cele internaționale.

În esență, buna guvernare poate fi caracterizată prin următoarele:

- se bazează pe respectarea legilor și aplicarea regulamentelor;
- presupune asumarea deplină a răspunderii față de membrii societății;
- permite participarea echitabilă a tuturor factorilor interesați în elaborarea și formularea politicilor și deciziilor politice;
- permite participarea cetățenilor la buna funcționare a instituțiilor publice;
- este transparentă;
- asigură integritatea reprezentanților administrației publice;
- livrează servicii publice în mod eficient.

Buna guvernare asigură minimalizarea corupției, luarea în considerare a opiniilor minorităților. Buna guvernare este receptivă față de necesitățile curente și

---

<sup>2</sup> A se vedea, Marius Andreescu, Delimitarea puterii discreționare de excesul de putere în activitatea instituțiilor statului, articol publicat în *Fiat Justiția*, nr. 1/2014.

viitoare ale societății. Buna guvernare este procesul prin care instituțiile publice desfășoară activități publice, gestionează resurse publice și garantează respectarea drepturilor omului într-o manieră liberă de orice abuz și corupție, acordând o atenție deosebită principiului statului de drept.<sup>3</sup>

Conceptul de bună guvernare este înscris și în dreptul Uniunii Europene, dar are mai mult o semnificație etică și se referă la activitatea instituțiilor Uniunii Europene. Acesta este înscris în Tratatul privind Uniunea Europeană, articolul 21, paragraful 2, litera H: „(...) promovarea unui sistem internațional bazat pe o cooperare multilaterală mai puternică și pe o bună guvernare globală”<sup>4</sup>.

Conceptul de bună guvernare formulat la nivel european și prezentat în „Carta Albă a Guvernării Europene” presupune respectarea a cinci principii de bază - deschidere, participare, răspundere, eficiență și coerență - fiecare dintre acestea fiind fundamentale pentru stabilirea unei guvernări democratice și unei democrații consolidate, aplicate la toate nivelurile - global, european, național, regional și local<sup>5</sup>.

Buna guvernare este considerată și un drept fundamental al cetățenilor Uniunii Europene și este înscris în art. 41: „Dreptul la bună administrare (1) Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii. (2) Acest drept include în principal: (a) dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere; (b) dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial; (c) obligația administrației de a-și motiva deciziile. (3) Orice persoană are dreptul la repararea de către Uniune a prejudiciilor cauzate de către instituțiile sau agenții acesteia în exercitarea funcțiilor lor, în conformitate cu principiile generale comune legislațiilor statelor membre. (4) Orice persoană se poate adresa în scris instituțiilor Uniunii într-una din limbile tratatelor și trebuie să primească răspuns în aceeași limbă”<sup>6</sup>.

În ceea ce privește etica și integritatea europeană în raport cu o bună administrare a entităților Uniunii, aceasta respectă jurisprudența Curții de Justiție și deciziile adoptate de Tribunalul de primă instanță, bazate pe principiului legalității, reprezentând și realități ale construcției europene. De exemplu, dreptul

---

<sup>3</sup> Tatiana Șaptefrați, Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni și metode de evaluare, publicat în, [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/Buna%20guvernare%20caracteristici%2C%20dimensiuni%20si%20metode%20de%20evaluare.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Buna%20guvernare%20caracteristici%2C%20dimensiuni%20si%20metode%20de%20evaluare.pdf).

<sup>4</sup> Versiunea consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C 83 /13, 30.03.2010, p. 29.

<sup>5</sup> Comisia Comunităților Europene, European Union - a White Paper, COM (2001) 428 final, Brussels, 25.07.2001, p. 10.

<sup>6</sup> Carta din 12 decembrie 2007 drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. C 303/1 din 14 decembrie 2007.

la o bună administrare, din art. 41 al Cartei drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, este aplicat tuturor cetățenilor și recunoscut „oricărei persoane” care intră în contact cu instituțiile și organele UE, fiind specific spațiului administrativ european.

Buna administrare presupune un comportament imparțial și echitabil din partea instituțiilor europene, respectându-se drepturile cetățenilor și răspunzându-se într-un termen corespunzător cererilor formulate de aceștia.

Conceptul de supremație a constituției nu poate fi însă redus la o semnificație formală și materială. Profesorul Ioan Muraru afirma că: „Supremația constituției este o noțiune complexă în conținutul căreia se cuprind trăsături și elemente (valori) politice și juridice, care exprimă poziția supraordonată a constituției nu numai în sistemul de drept, ci în întregul sistem social-politic al unei țări”<sup>7</sup>. Deci, supremația constituției reprezintă o calitate sau o trăsătură ce situează legea fundamentală în vârful instituțiilor politico-juridice dintr-o societate organizată statal și exprimă poziția supraordonată a acesteia, atât în sistemul de drept, cât și în tot sistemul social politic.

Temeiul juridic al supremației Constituției îl reprezintă dispozițiile art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală: „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. Supremația constituției nu are o dimensiune pur teoretică, în sensul că ar putea fi considerată numai un concept politic, juridic sau, eventual, moral. Datorită consacării exprese în legea fundamentală, acest principiu are valoare normativă, fiind din punct de vedere formal o normă constituțională. Dimensiunea normativă a supremației constituției implică obligații juridice importante a căror nerespectare poate atrage sancțiuni juridice. Altfel spus, ca principiu constituțional consacrat normativ, supremația Legii fundamentale este și o obligație constituțională cu multiple semnificații juridice, politice, dar și valorice, pentru toate componentele sistemului social și statal. În acest sens, Cristian Ionescu sublinia: „Strict formal, obligația (de a respecta supremația legii fundamentale n.n.) se adresează cetățenilor români. În realitate, respectarea Constituției, inclusiv a supremației sale, precum și a legilor, era o obligație cu totul și cu totul generală, ai cărei destinatari erau toate subiectele de drept – persoane fizice și juridice (naționale și internaționale) aflate în raporturi juridice, inclusiv diplomatice, cu statul român”<sup>8</sup>.

Semnificația generală a acestei obligații constituționale se referă la conformitatea întregului drept cu normele constituției. Prin „drept” înțelegem nu numai componenta sistemului normativ, dar și activitatea complexă, instituțională, de

---

<sup>7</sup> Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Constituția României - Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p.18.

<sup>8</sup> Cristian Ionescu, *Constituția României. Titlul I. Principii generale art. 1-14. Comentarii și explicații*, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 48.

interpretare și aplicare a normelor juridice, începând cu cele ale legii fundamentale. „A fost intenția Parlamentului Constituant derivat din 2003 de a marca importanța decisivă a principiului supremației Constituției față de orice alt act normativ. S-a dat un semnal, în deosebi, instituțional public cu rol de guvernare de a respecta cu strictețe Constituția. Respectarea Constituției este inclusă în conceptul general de legalitate, iar termenul de respectare a supremației Constituției impune o ierarhizare piramidală a actelor normative în vârful cărora se află Legea fundamentală”<sup>9</sup>.

Respectarea acestei obligații constituționale și realizarea ei nu numai în sfera strictă a sistemului normativ, dar în întreaga dialectică a mișcării și evoluției ordinii sociale și de drept, este temeiul pentru ceea ce se poate numi constituționalizarea dreptului, dar și a întregului sistem social organizat statal. Pentru a susține această afirmație, avem în vedere că, în mod constant, în literatura de specialitate, principiul supremației constituției nu este redus numai la semnificația sa normativă, iar legea fundamentală este considerată și din perspectivă valorică, cu implicații majore pentru întregul sistem social. În acest sens, constituția este definită în doctrină ca fiind „un așezământ politic și social fundamental al statului și societății”<sup>10</sup>.

### III. De la conflictele constituționale la comportamentul constituțional loial al autorităților publice

În temeiul jurisprudenței constituționale, prin *conflict juridic de natură constituțională se înțelege*: acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe; atribuțiile, puterile și competențele aparțin altor autorități publice; omisiuni ale unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor; prin soluționarea conflictelor existente între diferite autorități publice se urmărește înlăturarea unor posibile blocaje instituționale; conflictul între un partid politic sau un grup parlamentar și o autoritate publică nu intră în categoria conflictelor a căror soluționare este dată în competența Curții Constituționale; conflictul privește conținutul ori întinderea atribuțiilor autorităților constituționale.

Conflictul juridic de natură constituțională ca și conflict de competență este generat astfel de modul de acțiune al autorităților publice și este capabil să determine un dezechilibru sub aspectul principiului de separație a puterilor în stat, dar și o încălcare a principiului bunei guvernări.

Constituția României și Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale utilizează sintagma „conflict juridic de natură constituțională”

<sup>9</sup> Cristian Ionescu, op. cit., p. 48.

<sup>10</sup> Pentru dezvoltări a se vedea Ioan Muraru, Simina Elena Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, Ed. C.H. Beck, București, 2013, pp. 85-88.

fără a preciza conținutul acesteia. Prin urmare, pentru stabilirea trăsăturilor conținutului conflictului juridic de natură constituțională, principalul reper îl constituie jurisprudența Curții Constituționale.

Astfel, conflictul juridic de natură constituțională presupune acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate ori mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței ori în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor<sup>11</sup>. Conflictul juridic de natură constituțională există între două sau mai multe autorități și poate privi conținutul ori întinderea atribuțiilor acestora, decurgând din Constituție, ceea ce înseamnă că acestea sunt conflicte de competență, pozitive sau negative, și pot crea blocaje instituționale<sup>12</sup>.

Potrivit art. 146 din Constituție, Curtea are competența de a soluționa orice conflict de natură constituțională dintre autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență. Textul art. 146 lit. e) din Constituție „stabilește competența Curții de a soluționa în fond orice conflict juridic de natură constituțională ivit între autoritățile publice, iar nu numai conflictele de competență născute între acestea”<sup>13</sup>.

Curtea Constituțională a stabilit că aceste conflicte nu se limitează numai la litigii care ar putea crea blocaje instituționale. Un conflict constituțional se referă la orice situații juridice conflictuale care sunt generate în mod direct de textul Constituției<sup>14</sup>. S-a mai reținut că în măsura în care există mecanisme prin care autoritățile publice să se autoregleze prin acțiunea lor directă și nemijlocită, rolul Curții Constituționale devine unul subsidiar. „În schimb, în lipsa acestor mecanisme, în măsura în care misiunea reglării sistemului constituțional revine în exclusivitate în sarcina justițiabilului, care este pus astfel în situația de a lupta pentru garantarea drepturilor sau libertăților sale în contra unei paradigme juridice neconstituționale, dar instituționalizate, rolul Curții Constituționale devine unul principal și primordial pentru înlăturarea blocajului constituțional rezultat din limitarea rolului Parlamentului în arhitectura Constituției”<sup>15</sup>. Curtea nu poate analiza conflicte juridice de natură constituțională ipotetice. În consecință, nu se poate reține existența unei situații litigioase din moment ce, prin definiție, aceasta trebuie să vizeze acte sau fapte concrete săvârșite de autoritățile publice. Astfel, în lipsa actului/faptului generator al unui pretins conflict, nu se poate trage concluzia

<sup>11</sup> A se vedea Decizia nr. 53 din 28 ianuarie 2005, publicată în M. Of. nr. 144 din 17 februarie 2005.

<sup>12</sup> A se vedea Decizia nr. 97 din 7 februarie 2008, publicată în M. Of. nr. 169 din 5 martie 2008.

<sup>13</sup> Decizia nr. 270 din 10 martie 2008, publicată în M. Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008.

<sup>14</sup> Decizia nr. 685 din 7 noiembrie 2018, publicată în M. Of., nr. 1021 din 29 noiembrie 2018, și Decizia nr. 26 din 16 ianuarie 2019, publicată în M. Of. nr. 193 din 12 martie 2019.

<sup>15</sup> Decizia nr. 685 din 7 noiembrie 2018, precitată, și Decizia nr. 26 din 16 ianuarie 2019, precitată.

existenței unei situații litigioase care să privească chiar săvârșirea actului sau faptului respectiv<sup>16</sup>.

Conflictul juridic de natură constituțională a fost definit și prin intermediul Deciziei nr. 26/2019 asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, Parlamentul României, Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești<sup>17</sup>. Astfel prin conflict juridic de natură constituțională vom înțelege „*acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor*”.

Cât privește *efectele specifice* ale deciziilor menționate, ele trebuie examinate din perspectiva rolului pe care îl are această atribuție a Curții Constituționale, a rațiunii pentru care a fost instituită.

Sub acest aspect, în Decizia nr. 85/2020<sup>18</sup>, prin care s-a constatat un astfel de conflict, s-a reținut că, în virtutea dispozițiilor art. 142 alin. (1) din Constituție, potrivit cărora „*este garantul supremației Constituției*”, Curtea Constituțională are obligația să soluționeze conflictul, arătând conduita în acord cu prevederile constituționale la care autoritățile publice trebuie să se conformeze.

În acest sens, Curtea a avut în vedere prevederile art. 1 alin. (3), (4) și (5) din Constituție, conform cărora România este stat de drept, organizat potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – stat în care respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie, iar raporturile între autoritățile/instituțiile statului se fundamentează pe principiul colaborării loiale și al respectului reciproc. Una dintre condițiile realizării obiectivelor fundamentale ale statului român o constituie buna funcționare a autorităților publice, cu respectarea principiilor separației și echilibrului puterilor, fără blocaje instituționale.<sup>19</sup> De asemenea, textul art. 146 lit. e) din Constituție nu conferă Curții Constituționale atribuția de a constata doar existența conflictelor juridice de natură constituțională, ci și pe aceea de a soluționa aceste conflicte.

Cât privește *efectele specifice* ale deciziilor menționate, ele trebuie examinate din perspectiva rolului pe care îl are această atribuție a Curții Constituționale, a rațiunii pentru care a fost instituită.

Decizia nr. 85/2020 este importantă și pentru că se referă în mod expres **la obligația de loialitate constituțională a autorităților publice** pentru evitarea conflictelor juridice de natură constituțională.

<sup>16</sup> Decizia nr. 26/2020, publicată în M. Of. nr. 168 din 2 martie 2020.

<sup>17</sup> Publicată în M. Of. nr. 193 din 12 martie 2019.

<sup>18</sup> Decizia nr. 85/2020, publicată în M. Of. nr. 195 din 11.03.2020.

<sup>19</sup> Decizia nr. 460 din 13 noiembrie 2013, publicată în M. Of. nr. 762 din 9 decembrie 2013; Decizia nr. 261 din 8 aprilie 2015, paragraful 49, publicată în M. Of. nr. 260 din 17 aprilie 2015; Decizia nr. 68 din 27 februarie 2017, paragraful 123, publicată în M. Of. nr. 181 din 14 martie 2017.

Curtea Constituțională a subliniat că „respectarea supremației Constituției, corolar al statului de drept, nu se reduce doar la respectarea literei acesteia. Dacă ar fi așa, o Constituție nu ar fi niciodată suficientă, pentru că nu ar putea niciodată să reglementeze explicit soluții pentru toate situațiile care se pot ivi în practică, inclusiv în raporturile dintre autoritățile publice de rang constituțional” (para. 120).

Curtea a mai reținut, cu caracter de principiu, că acceptarea unei interpretări strict literale și fragmentate a Constituției ar putea conduce la concluzia că orice nu este interzis expres de textul constituțional este permis de acesta, chiar dacă ar contraveni în mod evident logicii și spiritului Constituției, iar o asemenea concluzie este inacceptabilă, întrucât este incompatibilă cu principiile statului de drept (para. 121).

În acest sens, au fost invocate și statuările Comisiei de la Veneția, care a reținut că „respectarea statului de drept nu poate fi limitată numai la punerea în aplicare a prevederilor explicite și formale ale legii și ale Constituției. Aceasta implică, de asemenea, comportament și practici constituționale, care să faciliteze conformitatea cu regulile formale de către toate organele constituționale și respectul reciproc între acestea”<sup>20</sup>.

În același aviz, Comisia de la Veneția a mai reținut că „respectul pentru Constituție nu poate fi limitat la executarea literală a dispozițiilor sale operaționale. Constituția prin însăși natura sa, în plus față de garantarea drepturilor omului, oferă un cadru pentru instituțiile statului, stabilește atribuțiile și obligațiile acestora. Scopul acestor dispoziții este de a permite buna funcționare a instituțiilor, în baza cooperării loiale dintre acestea. Șeful statului, Parlamentul, Guvernul, sistemul judiciar, toate servesc scopului comun de a promova interesele țării ca un întreg, nu interesele înguste ale unei singure instituții sau ale unui partid politic care a desemnat titularului funcției. Chiar dacă o instituție este într-o situație de putere, atunci când este în măsură să influențeze alte instituții ale statului, trebuie să facă acest lucru având în vedere interesul statului ca un întreg (...)” ( para. 87).

Cu privire la avizul citat, prin care Comisia de la Veneția a reținut că „în România culturile politice și constituționale trebuie dezvoltate, demnitarilor nu urmăresc întotdeauna interesele statului ca un întreg. În primul rând, a existat o lipsă de respect față de instituții. Instituțiile nu pot fi privite separat de persoanele care le conduc. (...) O astfel de lipsă de respect față de instituții este strâns legată de o altă problemă în cultura politică și constituțională, și anume *încălcarea principiului cooperării loiale între instituții*. (...) Numai respectul reciproc poate duce la

---

<sup>20</sup> Aviz privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor guvernului și Parlamentului României cu privire la alte instituții ale statului și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 93-a sesiune plenară, Veneția, 14-15 decembrie 2012, para. 72.

*stabilirea unor practici mutual acceptate, care sunt în conformitate cu patrimoniul constituțional european și care să permită unei țări să evite și să depășească crizele cu seninătate*" (para. 73).

Curtea Constituțională a amintit faptul că a constatat, de-a lungul timpului, comportamente contrare principiului menționat, și **a statuat asupra obligației de loialitate constituțională, de comportament constituțional loial care guvernează exercitarea atribuțiilor care revin autorităților publice într-un stat de drept.**

Astfel, Curtea a arătat că raporturile dintre autorități „trebuie să funcționeze în cadrul constituțional al loialității și al colaborării, pentru realizarea atribuțiilor constituționale distinct reglementate pentru fiecare dintre autorități; colaborarea dintre autorități este condiție necesară și esențială pentru buna funcționare a autorităților publice ale statului”<sup>21</sup>. Aceasta întrucât „respectarea statului de drept (...) implică, din partea autorităților publice, comportamente și practici constituționale, care își au sorginea în ordinea normativă constituțională, privită ca ansamblu de principii care fundamentează raporturile sociale, politice, juridice ale unei societăți. Altfel spus, această ordine normativă constituțională are o semnificație mai amplă decât normele pozitive edictate de legiuitor, constituind cultura constituțională specifică unei comunități naționale”.

În opinia noastră, preocuparea clasei politice și a autorităților statului în perioada actuală, în raport de conținutul actual al Constituției, ar trebui orientat în direcția interpretării și aplicării corecte a acesteia și a respectării finalității democratice a instituțiilor constituționale. Pentru consolidarea statului de drept în România, chiar și în actuala formă normativă a Constituției este necesar ca formațiunile politice, cu deosebire cele care dețin puterea, precum și toate autoritățile statului să acționeze sau să-și exercite *atribuțiile în limitele unui comportament constituțional loial* ce implică respectarea sensului și semnificațiilor democratice ale Constituției, a tradițiilor și valorilor creștin-ortodoxe ale poporului român, a drepturilor și demnității persoanei.

Obligația autorităților, respectiv a parlamentului și executivului de a avea un comportament constituțional loial a fost pentru prima dată stipulată în jurisprudența Consiliului Constituțional Francez, care este instanța constituțională a Franței .

Această obligație este regăsită în atribuțiile pe care le au autoritățile statului de a interpreta și aplica normele constituționale. Ea nu se reduce numai la simpla cerință de legalitate a actelor și dispozițiilor guvernanților, adică la respectarea formală a legii.

Activitatea normativă de elaborare a legii trebuie să fie continuată cu activitatea de aplicare a normelor. În vederea aplicării, prima operațiune logică de efectuat este interpretarea acestora.

---

<sup>21</sup> A se vedea Decizia nr. 356 din 5 aprilie 2007, publicată în M. Of. nr. 322 din 14 mai 2007.

Atât constituția cât și legea se prezintă ca un ansamblu de norme juridice, însă aceste norme sunt exprimate sub forma unui text normativ. Ceea ce constituie obiect al interpretării nu sunt normele juridice, ci textul legii sau al constituției. Un text de lege poate să cuprindă mai multe norme juridice. Dintr-un text constituțional poate fi dedusă o normă constituțională pe cale de interpretare. Textul constituției este redactat în termeni generali ceea ce influențează gradul de determinare a normelor constituționale. Prin interpretare normele constituționale sunt identificate și determinate.

Mai trebuie subliniat faptul că o Constituție poate cuprinde anumite principii care nu sunt clar exprimate *expressis verbis*, dar ele pot fi deduse prin interpretarea sistematică a altor norme.

În sensul celor arătate mai sus, în literatura de specialitate s-a precizat: „Gradul de determinare a normelor constituționale prin textul legii fundamentale poate justifica necesitatea interpretării. Normele din Constituție se pretează foarte bine unei evoluții a cursului lor, pentru că textul este prin excelență imprecis, formulat în termeni generali. Superioritatea formală a Constituției, rigiditatea sa, împiedică revizuirea ei la intervale foarte scurte și atunci interpretarea rămâne singura cale de adoptare a conținutului normativ, de regulă mai vechi, la realitatea socială aflată în permanentă schimbare. Sensul normelor constituționale fiind prin însăși natura lor, acela de maximă generalitate, determinarea sa exactă depinde de voința interpretului”<sup>22</sup>.

Justificarea științifică a interpretării rezultă din necesitatea de a asigura efectivitate normelor cuprinse atât în Constituție cât și în legi, prin intermediul unor instituții care desfășoară în principal activitatea de interpretare a normelor edictate de autor. Aceste instituții sunt în primul rând instanțele judecătorești și cele constituționale.

Verificarea conformității unui act normativ cu normele constituționale, instituție care reprezintă controlul de constituționalitate al legilor nu înseamnă o comparație formală sau o juxtapunere mecanică a celor două categorii de norme, ci o operă complexă bazată pe tehnicile și procedeele de interpretare atât a legii cât și a Constituției.

Prin urmare, necesitatea interpretării Constituției este o condiție a aplicării acesteia și a asigurării supremației acesteia. Controlul de constituționalitate al legilor este în esență o activitate de interpretare atât a Constituției, cât și al legii.

Jurisprudența constituțională prin opera de interpretare și aplicare a normelor Constituției poate contribui la relevarea sensurilor și semnificațiilor conținutului normelor Constituției, unele dintre aceste fiind explicit cuprinse în conținutul normei interpretate, iar altele numai implicit.

---

<sup>22</sup> Muraru Ioan, Constantinescu Mihai, Tănăsescu Elena Simina, Enache Marian, Iancu Gheorghe, Interpretarea Constituției. Doctrină și practică, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 67.

Contribuția jurisprudenței constituționale la edificarea conținutului normelor Legii fundamentale, o considerăm a fi o operă de construcție juridică a conținutului normei interpretate constând în noile valențe relevate ale formei explicite și mai ales implicite a normelor. Desigur, opera de construcție a conținutului normelor constituționale nu reprezintă o adăugare la norma juridică a unor elemente care depășesc intenția legiuitorului constituant sau sunt contrare voinței acestuia.

Curtea Constituțională, având în vedere caracteristicile sistemului nostru juridic, nu poate crea norme juridice, nu poate să se substituie legiuitorului. Instanța noastră constituțională este, așa cum se afirmă în mod constant în literatura de specialitate un „legiuitor negativ”, pentru că nu are competența de a crea norme de drept ci numai de a constata neconstituționalitatea normei juridice analizate. Curtea Constituțională, la fel că oricare altă instanță, nu creează dreptul ci „spune dreptul”, exprimă prin deciziile pronunțate conținutul explicit sau implicit al normei constituționale interpretate și aplicate.

Curtea Constituțională nu poate fi caracterizată numai prin sintagma „legiuitor negativ”, ci are un rol pozitiv important prin opera jurisprudențială la construcția conținutului normativ al Constituției și în mod deosebit construcția conținutului unor principii generale ale dreptului formulate explicit sau implicit de normele Legii fundamentale.

Relațiile dintre autoritățile statului au un caracter complex, dar care trebuie să asigure și buna funcționare a acestora cu respectarea principiului legalității și a supremației constituției. Pentru realizarea acestui deziderat este foarte important să se mențină echilibrul statal în toate formele și variantele acestuia inclusiv ca echilibru social.

Separția și echilibrul puterilor nu mai privește doar puterile clasice (legislativă, executivă și judecătorească). Acestor puteri li se adaugă altele care dau noi dimensiuni acestui principiu clasic. Relațiile dintre participanții la viața statală și socială pot genera și conflicte care trebuie să fie soluționate pentru a se menține echilibrul puterilor. Unele constituții se referă la litigii de drept public (Constituția Germaniei – art. 93), la conflicte de competență între stat și comunitățile autonome, sau conflicte de atribuții între puterile statului, între stat și regiuni și între regiuni (Constituția Italiei – art. 134). Constituția României vorbește de conflicte juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice [art. 146 lit. c)] și reglementează funcția de mediere între puterile statului pe care o exercită Președintele.

Curtea Constituțională este un important garant al separației și echilibrului puterilor statului, deoarece soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice și prin atribuțiile pe care le are în materia controlului de constituționalitate prealabil legilor; verificarea constituționalității regulamentelor camerelor intervine în asigurarea echilibrului dintre majoritatea și minoritatea parlamentară, asigurându-se în mod efectiv dreptul opoziției de a se exprima.

Curtea Constituțională este un garant al respectării drepturilor și libertăților fundamentale. Acest rol fundamental al instanței constituționale în statul de drept este realizat prin interpretarea jurisprudențială a Constituției și a legilor. În principiu, trei sunt garanțiile esențiale de ordin constituțional privind drepturile și libertățile cetățenești instituite prin constituție: a) supremația constituției; b) caracterul rigid al constituției; c) accesul cetățenilor la controlul constituționalității legii și la controlul legalității actelor subordonate legii.

În România, procedura excepției de neconstituționalitate asigură accesul indirect al cetățenilor la justiția constituțională.

Obligația constituțională pe care o au guvernării de a avea un comportament constituțional loial față de conținutul normativ dar și scopul constituției este și o expresie a cerinței de legitimitate pe care trebuie să o îndeplinească actele normative, precum și măsurile și dispozițiile guvernamentale adoptate. Pentru a fi expresia unui comportament constituțional loial, actele juridice și politice ale parlamentului și ale executivului trebuie să fie nu numai legale, adică să corespundă formal constituției, dar și *legitime*. Legitimitatea unui act juridic, individual sau normativ relevă cerința potrivit căreia actul în cauză trebuie să corespundă nu numai literei legii (constituției, dar și spiritului ei).

*Legalitatea* actelor juridice ale autorităților publice implică următoarele cerințe: actul juridic să fie emis cu respectarea competenței prevăzute de lege; actul juridic să fie emis în conformitate cu procedura prevăzută de lege; actul juridic să respecte normele de drept superioare ca forță juridică.

*Legitimitatea* este o categorie complexă cu multiple semnificații și care formează obiectul de cercetare pentru teoria generală a dreptului, filozofia dreptului, sociologie și alte discipline. Semnificațiile acestui concept sunt multiple. Amintim câteva: legitimitatea puterii; legitimitatea regimului politic; legitimitatea unei guvernări; legitimitatea sistemului politic etc.

Conceptul de legitimitate poate fi aplicat și în cazul actelor juridice emise de autoritățile publice fiind legat de „marja de apreciere” recunoscută acestora în exercitarea atribuțiilor.

Aplicarea și respectarea principiului legalității în activitatea autorităților statului este o problemă complexă, deoarece exercitarea funcțiilor statale presupune și puterea discreționară cu care organele statului sunt investite sau altfel spus dreptul de apreciere al autorităților privind momentul adoptării și conținutul măsurilor dispuse. Ceea ce este important de subliniat este faptul că puterea discreționară nu poate fi opusă principiului legalității, ca dimensiune a statului de drept.

Legalitatea reprezintă un aspect particular al legitimității actelor juridice ale autorităților publice. Astfel, un act juridic legitim este un act juridic legal, emis în sfera marjei de apreciere recunoscută autorităților publice, care nu generează discriminări, privilegii sau restrângeri nejustificate ale drepturilor subiective și este adecvat situației de fapt care îl determină și scopului legii. Legitimitatea face

distincția dintre puterea discreționară recunoscută autorităților statului, iar pe de altă parte, excesul de putere.

Nu toate actele juridice care îndeplinesc condițiile de legalitate sunt și legitime. Un act juridic care respectă condițiile formale de legalitate, dar care generează discriminări sau privilegii sau restrânge nejustificat exercitarea unor drepturi subiective sau nu este adecvat situației de fapt ori scopului urmărit de lege, este un act juridic nelegitim. Legitimitatea, ca trăsătură a actelor juridice ale autorităților administrației publice trebuie înțeleasă și aplicată în raport cu principiul supremației constituției.

În stadiul actual al sistemului juridic românesc, cerința de legitimitate a legilor nu poate fi verificată prin controlul de constituționalitate al Curții Constituționale. Este trist să constatăm că în prezent, în exercitarea atribuțiilor de guvernare, puterea statală se preocupă de corespondența formală a unui act juridic adoptat cu normele constituționale și foarte puțin sau de loc de îndeplinirea cerinței de legitimitate; de multe ori nici de cerințele de legalitate. Consecința unui asemenea comportament în exercitarea atribuțiilor de guvernare, care încalcă obligația de loialitate față de Constituție, dar în primul rând față de poporul român este excesul și abuzul de putere cu consecințe grave asupra respectării, apărării și promovării tradițiilor și valorilor de credință ortodoxe ale poporului român, afirmării interesului public și nu personal, exercitării unor drepturi și libertăți fundamentale importante.

#### IV. Excesul de putere, o încălcare a dreptului la o bună guvernare

Depășirea limitelor puterii discreționare semnifică încălcarea principiului legalității și al legitimității al cerințelor unei bune guvernări, sau ceea ce în legislație, doctrină și jurisprudență se numește a fi „exces de putere”.

Excesul de putere în activitatea organelor statului este echivalent cu abuzul de drept, deoarece semnifică exercitarea unei competențe legale fără să existe o motivare rezonabilă sau fără să existe un raport adecvat între măsura dispusă, situația de fapt și scopul legitim urmărit. Situațiile excepționale reprezintă un caz particular în care autoritățile statului, și în special cele administrative, își pot exercita puterea discreționară, existând evident pericolul excesului de putere.

Emiterea de ordonanțe simple sau de urgență de către Guvern cu încălcarea normelor constituționale în materie reprezintă un exemplu de comportament constituțional neloial și nerespectarea principiului bunei guvernări.

Instituția delegării legislative este definită de doctrina juridică ca fiind un „transfer al unor atribuții legislative la autoritățile puterii executive printr-un act de voință al Parlamentului ori pe cale constituțională, în situații extraordinare”. Un asemenea transfer de atribuții nu este contrar principiului, „delegata potestas non delegatur”, întrucât se realizează în baza voinței puterii constituante, putere care a

delegat în mod expres unele împuterniciri legislative în sarcina Executivului prin chiar textul constituțional al art. 115 alin (4). Așadar, se reține că sunt delegate împuterniciri în domeniul legiferării, și nu puterea/funcția legislativă.

Prin Decizia nr. 15 din 25 ianuarie 2000<sup>23</sup>, Curtea a statuat că „posibilitatea Guvernului ca, în cazuri excepționale, să poată adopta ordonanțe de urgență, în mod limitat, chiar în domeniul rezervat legii organice, nu poate echivala cu un drept discreționar al Guvernului și, cu atât mai mult, această abilitare constituțională nu poate justifica abuzul în emiterea ordonanțelor de urgență. Posibilitatea executivului de a governa prin ordonanțe de urgență trebuie să fie, în fiecare caz, justificată de existența unor situații excepționale, care impun adoptarea unor reglementări urgente”.

Curtea Constituțională a interpretat și statuat sensul și semnificațiile condițiilor prevăzute de art. 115 din Constituție privind emiterea ordonanțelor de urgență ale Guvernului. Astfel prin Decizia nr. 484 din 2023, Curtea a stabilit că situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obișnuit sau comun, aspect întărit și prin adăugarea sintagmei „a căror reglementare nu poate fi amânată”. Curtea a mai arătat, prin Decizia nr 1.008 din 7 iulie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 507 din 23 iulie 2009, că pentru îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public. Cât privește condiția urgenței, prevăzută art. 115 alin. (4) din Constituție, prin Decizia nr. 421 din 9 mai 2007 publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 30 mai 2007, Curtea a statuat că urgența reglementării nu echivalează cu existența situației extraordinare, reglementarea operativă putându-se realiza și pe calea procedurii obișnuite de legiferare.

Prin Decizia nr. 152/2020<sup>24</sup>, Curtea Constituțională, printre altele, a admis excepția de neconstituționalitate formulată de Avocatul Poporului și a constatat că dispozițiile art. 28 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență sunt neconstituționale. Totodată a constatat că Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență este neconstituțională, în ansamblul său.

Pentru a pronunța această decizie Curtea a reținut că interdicțiile constituționale prevăzute la art. 115 alin. (6), de a nu adopta ordonanțe de urgență care pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale, au avut în vedere restrân-

<sup>23</sup> Publicată în M. Of nr. 267 din 14 iunie 2000.

<sup>24</sup> Publicată în M. Of. nr. 387 din 13 05 2020.

gerea competenței Guvernului de a legifera în aceste domenii esențiale în locul Parlamentului.

Curtea reține că, de plano, actul normativ cu un atare obiect de reglementare afectează atât drepturi și libertăți fundamentale ale cetățenilor, cât și instituții fundamentale ale statului, căzând în sfera interdicției prevăzute de art. 115 alin. (6) din Constituție. Astfel, Curtea constată că regimul juridic al stării de asediu și al stării de urgență, în actualul cadru constituțional, nu poate fi reglementat decât printr-o lege, ca act formal al Parlamentului, adoptată cu respectarea dispozițiilor art. 73 alin. (3) lit. g) din Constituție, în regim de lege organică.

Argumentele Curții Constituționale sunt importante sub mai multe aspecte. Noțiunea de „lege” prin care se poate institui regimul juridic al stărilor excepționale este interpretată în sens restrâns, respectiv ca act normativ al Parlamentului, excluzând actele normative ale Guvernului, cu referire expresă la ordonanțele Executivului. Totodată se conferă o interpretare necesară a interdicției prevăzută de art. 115 alin. (6) din Constituție în sensul că prin ordonanțe de urgență, inclusiv cele emise în situații excepționale, Guvernul nu poate institui reglementări primare privind restrângerea exercițiului unor drepturi. Astfel de măsuri pot fi instituite primar numai prin lege, ca act juridic al Parlamentului.

Legea contenciosului administrativ român<sup>25</sup> folosește conceptul de „exces de putere al autorităților administrative”, pe care îl definește ca fiind: „exercitarea dreptului de apreciere aparținând autorităților administrației publice, prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor prevăzute de Constituție sau de lege” [art. 2 alin. (1) lit. m)]. Pentru prima dată legiuitorul român folosește și definește conceptul de exces de putere și totodată recunoaște competența instanțelor de contencios administrativ de a sancționa depășirea limitelor puterii discreționare prin acte administrative.

Desigur, excesul de putere nu este un fenomen care se manifestă numai în practica organelor executive, putând fi întâlnit în activitatea parlamentului sau a instanțelor judecătorești.

Apreciem că puterea discreționară recunoscută autorităților statului este depășită, iar măsurile dispuse reprezintă exces de putere, ori de câte ori se constată existența următoarelor situații:

- măsurile dispuse nu urmăresc un scop legitim;
- deciziile autorităților publice nu sunt adecvate situației de fapt sau scopului legitim urmărit, în sensul că depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestui scop;
- nu există o justificare rațională a măsurilor dispuse, inclusiv în situațiile în care se stabilește un tratament juridic diferit pentru situații identice, sau un tratament juridic identic pentru situații diferite;

---

<sup>25</sup> Legea nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 1154/2004.

- prin măsurile dispuse autoritățile statului limitează exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale, fără a exista o justificare rațională care să reprezinte, în special, existența unui raport adecvat între aceste măsuri, situația de fapt și scopul legitim urmărit.

În toate aceste situații există un comportament constituțional neloyal al autorităților publice, chiar dacă formal activitatea acestor autorități corespunde cerințelor de legalitate, dar nu și de legitimitate în raport cu principiul supremației Constituției.

Problema esențială rămâne aceea de a identifica criteriile prin care să se stabilească limitele puterii discreționare a autorităților statului și diferențierea acestora de excesul de putere, care trebuie sancționat. Desigur, există și problema utilizării acestor criterii în practica instanțelor judecătorești sau de contencios constituțional.

În legătură cu aceste aspecte, în literatura de specialitate s-a exprimat opinia potrivit căreia „scopul legii va fi deci limita legală a dreptului de apreciere (a oportunității). Căci puterea discreționară nu înseamnă o libertate în afara legii, ci una permisă de lege”<sup>26</sup>. Desigur, „scopul legii” reprezintă o condiție de legalitate sau, după caz, de constituționalitate a actelor juridice ale organelor statului și de aceea poate fi considerat un criteriu pentru a delimita puterea discreționară de excesul de putere. Așa cum rezultă din jurisprudența unor instanțe internaționale și interne, în raport cu tema noastră de cercetare, scopul legii nu poate fi singurul criteriu pentru a delimita puterea discreționară (sinonimă cu marja de apreciere, termen utilizat de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului), pentru că un act juridic al statului poate reprezenta exces de putere nu numai în situația în care măsurile adoptate nu urmăresc un scop legitim, dar și în ipoteza în care măsurile dispuse nu sunt adecvate scopului legii și nu sunt necesare în raport cu situația de fapt și scopul legitim urmărit.

Adecvarea măsurilor dispuse de autoritățile statului la scopurile legitime urmărite reprezintă un aspect particular al principiului proporționalității.

Semnificativă este opinia exprimată de Antonie Iorgovan, care consideră că limitele puterii discreționare sunt stabilite de: „regulile pozitive scrise, principiile generale de drept înscrise, principiul egalității, principiul neretroactivității actelor administrative, dreptul la apărare și principiul contradictorialității, *principiul proporționalității (s.n.)*”.

Prin urmare, principiul proporționalității este un criteriu esențial care permite delimitarea puterii discreționare de excesul de putere în activitatea autorităților statului.

---

<sup>26</sup> Rozalia Ana Lazăr, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat, op.cit., p. 165.

Acest principiu, este consacrat explicit sau implicit în instrumente juridice internaționale<sup>27</sup> sau de majoritatea constituțiilor țărilor democratice<sup>28</sup>. Constituția României reglementează expres acest principiu în art. 53, dar există și alte dispoziții constituționale care îl implică.

## V. Conținutul constituțional al bunei guvernări

Obligația de interpretare și aplicare corectă a Constituției și a legii revine și guvernanților, respectiv Președintelui, Parlamentului și Guvernului, în raport cu atribuțiile pe care le au. Activitatea de interpretare și aplicare a normelor constituționale și în general a normelor legale realizată de guvernanți trebuie să corespundă unor imperative minimale formale care constituie conținutul unei bune guvernări:

- obligația de a respecta supremația Constituției;
- obligația de a respecta în activitatea de guvernare principiul stabilității și securității raporturilor juridice;
- claritatea și predictibilitatea actelor normative adoptate;
- limitarea practicii delegării legislative în activitatea de guvernare, în special sub forma ordonanțelor de urgență;
- obligația de a garanta demnitatea omului, drepturile și libertățile fundamentale;
- restrângerea exercițiului unor drepturi și libertăți trebuie să aibă un caracter excepțional, fără a se afecta substanța dreptului și cu respectarea riguroasă a principiului proporționalității;
- interdicția de a nu adăuga prin interpretare la textul normativ interpretat;
- obligația de a respecta sensul și finalitatea normei constituționale;
- obligația de a da eficiență normei legale interpretate;
- obligația de a respecta strict competența și procedurile constituționale și cele stabilite prin lege în exercitarea atribuțiilor și de a evita excesul de putere;
- evitarea pe cât posibil a conflictelor de natură constituțională și a celor politice între autoritățile statului.

Referitor la statul de drept, Curtea Constituțională a arătat că dreptatea și democrația socială sunt valori supreme<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Amintim în acest sens, art. 29, alin. (2) și (3) din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 4 și 5 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale; art. 5 alin. (1), art. 12 alin. (3), art. 18, art. 19 alin. (3) și art. 12 alin. (2) din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice; art. 4 din Convenția-Cadru pentru protecția minorităților naționale; art. G Partea a-V-a din Carta Socială Europeană revizuită; art. 8, 9, 10, 11 și 18 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau art. B13 din Tratatul privind Comunitatea Economică Europeană.

<sup>28</sup> De exemplu, art. 20, pct. 4; art. 31 și art. 55 din Constituția Spaniei; art. 11, 13, 14, 18, 19 și 20 din Constituția Germaniei sau dispozițiile art. 13, 14, 15, 44 și 53 din Constituția Italiei.

<sup>29</sup> Decizia nr. 1330 din 4 decembrie 2008, publicată în M. Of. nr. 873 din 23 decembrie 2008.

Demnitatea omului, alături de libertățile și drepturile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic, reprezintă valori supreme ale statului de drept [art. 1 alin. (3) „Ca parte a sistemului constituțional de valori, libertății de conștiință religioase îi este atribuit imperativul toleranței, în special cu demnitatea umană, garantată de art. 1 alin (3) din Legea fundamentală, ce domină ca valoare supremă întregul sistem de valori”<sup>30</sup>].

Este interesant de subliniat și faptul că instanța noastră constituțională consideră demnitatea umană ca fiind valoarea supremă a întregului sistem de valori consacrate constituțional, valoare care se regăsește în conținutul tuturor drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Totodată, este un aspect important ce impune tuturor autorităților statului ca în întreaga lor activitate să aibă în vedere în primul rând respectarea demnității omului.

De remarcat că în jurisprudența sa, Curtea Constituțională identifică și componentele de conținut ale demnității umane, ca valoare morală, dar în același timp constituțională, specifică statului de drept: „Demnitatea umană, sub aspect constituțional, presupune două dimensiuni inerente, respectiv relațiile dintre oameni, ceea ce vizează dreptul și obligația oamenilor de a le fi respectate și, în mod corelativ, de a respecta drepturile și libertățile fundamentale ale semenilor lor, precum și relația omului cu mediul înconjurător, inclusiv cu lumea animală”<sup>31</sup>.

De aceea, respectarea demnității omului, dar și garantarea libertăților și drepturilor constituționale sunt cerințe ale obligației de loialitate constituțională și totodată ale unei bune guvernări.

## VI. Concluzii

În instrumentele juridice internaționale, dar și în doctrină principiul bunei guvernări, la fel și dreptul la o bună guvernare, au mai mult un conținut etic și nu generează obligații și răspundere juridică pentru guvernanți.

În opinia noastră, așa cum succint am analizat în acest studiu, buna guvernare are un conținut juridic complex și este o componentă importantă a statului de drept.

Constituția României nu menționează explicit principiul și obligația bunei guvernări, nici dreptul cetățenilor la o bună guvernare și nici obligația comportamentului constituțional loial al autorităților statului.

Cu toate acestea, principiul și cerințele mai sus arătate pot fi regăsite implicit prin interpretarea doctrinară și jurisprudențială a unor texte constituționale și din legislația subsecventă.

---

<sup>30</sup> Decizia nr. 669 din 12 noiembrie 2014, publicată în M. Of. nr. 59 din 23 ianuarie 2015.

<sup>31</sup> Decizia nr. 1 din 11 ianuarie 2012, publicată în M. Of. nr. 53 din 23 ianuarie 2012. A se vedea și Decizia nr. 80 din 16 februarie 2014, publicată în M. Of. nr. 246 din 7 februarie 2014.

Față de politicianismul excesiv și acte ce reprezintă un vădit exces de putere al Executivului contrare spiritului și chiar literei Constituției, cu consecința încălcării unor drepturi și libertăți fundamentale, manifestate pe parcursul a mai mult de trei decenii de democrație originară în România, apreciem că demersul științific trebuie orientat spre a găsi soluții de garantare a valorilor statului de drept, ale dreptei credințe ortodoxe, de limitare a încălcării dispozițiilor constituționale, în esență pentru a garanta comportamentul constituțional loial al autorităților statului.

Cu titlu de lege ferenda propunem, ca într-o viitoare procedură de revizuire a Constituției, principiul bunei guvernări și dreptul fundamental la o bună guvernare să fie menționate explicit.

Totuși, procedura de revizuire a Constituției este dificilă și greu de realizat în viitorul apropiat. De aceea propunem ca principiul și dreptul la o bună guvernare să fie înscrise în viitorul Cod de procedură administrativă al României.

În acest fel ar exista un cadru juridic eficient, generator de obligații și răspundere juridică pentru guvernanți, implicit posibilitatea ca instanța noastră constituțională sau instanțele de contencios administrativ să cenzureze actele juridice ale guvernanților care ar încălca principiul constituțional al unei bune guvernări sau dreptul la o bună guvernare.

## Bibliografie

1. Constantin G. Rarincescu, 1940, Curs de drept constituțional, București.
2. Cristian Ionescu, 2015, Constituția României. Titlul I. Principii generale art. 1-14. Comentarii și explicații, București, Ed. C.H. Beck.
3. Cristian Ionescu, Tratat de drept constituțional contemporan, ed. a III-a, Editura C.H. Beck, București, 2019.
4. Genoveva Vrabie, Natura juridică a curților constituționale și locul lor în sistemul autorităților publice, Revista de Drept Public, nr. 1/2010.
5. George. Alexianu, Drept constituțional, București, Editura Casei Școalelor, 1930.
6. Gheorghe Iancu, Drept constituțional și instituții publice, București, Editura All Beck, 2010.
7. Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României - Comentariu pe articole, București, Ed. All Beck, 2008.
8. Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României - Comentariu pe articole, București, Ed. C.H. Beck, 2009.
9. Ioan Muraru, Protecția constituțională a libertăților de opinie, București, Editura Lumina Lex, 1999.
10. Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Drept parlamentar românesc, București, Editura All Beck, 2005.

11. Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Simina Tănăsescu, Marian Enache, Gheorghe Iancu, *Interpretarea constituției*, București, Editura Lumina Lex, 2002.
12. Ioan Muraru, Simina Elena Tănăsescu, 2003, „Drept constituțional și instituții politice” ediția a XI a, București, Editura All Bach.
13. Ioan Muraru, Simina Elena Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, București, Ed. C.H. Beck, 2013.
14. Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, București, Editura Europa Nova, 1996.
15. Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul roman și în dreptul comparat*, București, Ed. C.H. Beck, 2006.
16. Marius Andreescu, *Principiul proporționalității în dreptul constituțional*, București, Editura C.H. Beck, 2007.
17. Marius Andreescu, Florina Mitrofan, *Drept constituțional. Teoria generală*, Pitești, Editura Universității, 2006.
18. Marius Andreescu, Andra Puran, *Drept constituțional. Teoria generală și instituții constituționale. Jurisprudență constituțională*, ed. a IV-a, Editura C.H. Beck, București, 2020.
19. Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, București, Editura Lumina Lex, 1998.
20. Victor Duculescu, Georgeta Duculescu, *Revizuirea Constituției*, București, Editura Lumina Lex, 2002.