

**DECIZIA Nr. 683 din 27 iunie 2012  
asupra conflictului juridic de natură constituțională  
dintre Guvern, reprezentat de primul-ministru,  
pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte**

**EMITENT: CURTEA CONSTITUȚIONALĂ  
PUBLICATĂ ÎN: MONITORUL OFICIAL**

**Nr. 479 din 12 iulie 2012**

**– extras –**

*„Potrivit art. 1 alin. (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, seria C nr. 83 din 30 martie 2010, acesta marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei. De esența Uniunii este atribuirea de către statele membre a unor competențe – tot mai multe la număr – pentru realizarea obiectivelor lor comune, desigur, fără a se aduce atingere, într-un final, prin această cedare de competențe, identității constituționale naționale – Verfassungsidentität (a se vedea Decizia Tribunalului Constituțional german din 30 iunie 2009, pronunțată în Cauza 2 BvE 2/08, referitoare la constituționalitatea Tratatului de la Lisabona). De aceea, pe această linie de gândire, statele membre își mențin competențe care sunt inerente în vederea păstrării identității lor constituționale, iar cedarea de competențe, precum și regândirea, accentuarea sau stabilirea unor noi orientări în cadrul competențelor deja cedate ține de marja constituțională de apreciere a statelor membre.*

*Așadar, Uniunea Europeană poate să acționeze doar în limitele competențelor care i-au fost conferite, având, deci, competențe atribuite (P. Craig, G. de Búrca – EU Law – Text, Cases and Materials, Oxford University Press, 2011).*

*De aceea, art. 5 alin. (2) din Tratatul Uniunii Europene prevede expres că, «în temeiul principiului atribuirii, Uniunea acționează numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite prin aceste tratate. Orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre», ceea ce demonstrează că Uniunea Europeană, în momentul de față, este încă o uniune de state”.*

## Secțiunea a 5-a. Dreptul și statul

### §1. Noțiunea de „stat”

Abordarea teoriei generale a dreptului constituțional, în care un loc central revine unor concepte precum stat, putere de stat, suveranitate etc., presupune introducerea în problematica privitoare la stat și exercitarea puterii în stat, ce urmează să primească o tratare extinsă în partea dreptului constituțional dedicată instituțiilor politice.

De altfel, prezentând câteva elemente referitoare la sensul noțiunii de drept, apariția și dezvoltarea dreptului, am ajuns la concluzia că acesta a apărut din necesitatea obiectivă a stabilirii unor reguli de comportament social obligatorii, constituind un instrument la îndemâna statului pentru apărarea valorilor sociale pe care societatea le identifică la un moment dat. În legătură cu acest rol și semnificație și în contextul examinării originii dreptului, una dintre întrebările la care s-a căutat un răspuns a fost următoarea: este dreptul legat de societate încă de la primele sale forme primitive de organizare, conform adagiului *ubi societas, ibi jus* (unde este societate, există și drept) sau, dimpotrivă, acesta apare, precum Statul, de la un anumit moment al dezvoltării societății?

Răspunsul este nuanțat. Dacă se admite că dreptul înseamnă orice regulă de conduită, înseamnă că acesta există, nediferențiat de aceste reguli, încă din momentul apariției primelor forme de organizare socială. Dacă avem în vedere însă că dreptul nu poate exprima decât nevoile sociale ale unei colectivități constituite în formă politică, atunci acesta apare în condiții social-istorice determinate, caracterizate prin diferențieri specifice societății politice. Din această perspectivă, dreptul este organic legat de stat. Nu se poate vorbi în termeni juridici despre drept anterior apariției statului, ci despre obiceiuri, datini, cutume, dar nu de drept. Apariția dreptului a fost necesară atunci când întreținerea ordinii în societate nu se mai putea asigura prin sistemul regulilor de conduită din societățile gentilico-tribale, fiind necesară impunerea altor reguli, a căror aplicare era realizată prin recurgerea la forța coercitivă a statului. Desfășurarea relațiilor sociale se află astfel la adăpostul unei forțe speciale de constrângere, deținută de stat și utilizată împotriva celor care i se opun. Așadar, este vorba despre o diferențiere între guvernați și guvernanți, considerată adesea drept esența ideii de stat, pentru că „o societate chiar dacă s-ar compune numai din Hanibali și Napoleoni, ar fi mai bine, în caz de surpriză, ca nu toți să comande în același timp”<sup>[1]</sup>.

---

[1] G. BURDEAU, *Cours de droit constitutionnel*, Ed. L.G.D.J., Paris, 1942, p. 3.

Într-o caracterizare concisă, statul reprezintă principala instituție politică a societății. Referindu-se la această poziție și semnificația sa, s-au exprimat opinii potrivit cărora statul reprezintă „*realitatea cea mai puternică și interesantă (...) cea mai pasionantă de studiat. (...) E o realitate atât de vie și de puternică, încât absoarbe individualitatea noastră a tuturor, care se pierde într-însa. E o realitate atât de adâncă, încât ea se întinde în timp și spațiu, mult peste forțele și exigențele personale individuale. E o realitatea absolută, întrucât nu recunoaște nicio autoritate superioară, cum recunoaște persoana privată autoritatea statului. Statul nu recunoaște nimic superior sieș*”<sup>[1]</sup>.

Într-o **abordare sociologică**<sup>[2]</sup>, **statul** poate fi definit ca fiind dimensiunea specifică și esențială a societății politice, societate care a rezultat din fixarea, pe un teritoriu determinat, a unei colectivități umane relativ omogene, întruchipând Națiunea, și care este guvernată de o putere instituționalizată, având capacitatea și mijloacele de a exprima și de a realiza voința unei părți din colectivitate ca voință generală.

Din **perspectivă juridică**<sup>[3]</sup>, **statul** este o persoană morală, o entitate juridică distinctă, stabilă și permanentă, detașată de persoanele fizice, care, în calitatea lor de agenți ai puterii, exercită vremelnic puterea, în limitele competențelor atribuite.

În sens restrâns și concret, statul este ansamblul organelor politice de guvernare, desemnând aparatul de direcționare a societății politice<sup>[4]</sup>.

Cât privește relația dintre drept și stat, aceasta constă în aceea că dreptul, ca ansamblu de norme juridice, este un instrument indispensabil pentru puterea statală când aceasta dorește să ia decizii obligatorii pentru cetățenii unui stat. Prin norme juridice se stabilesc competențele organelor centrale și locale între diferitele entități statale. Prin drept, puterea statală capătă oficialitate și legitimitate, capacitatea de a-și exercita prerogativele de conducere socială, de armonizare a intereselor diverse din societate, de soluționare a conflictelor sociale, de promovare a siguranței civice, a justiției sociale și a progresului social<sup>[5]</sup>.

---

[1] M. DJUVARA, *Teoria generală a dreptului. Drept rațional, izvoare și drept pozitiv*, Ed. All Beck, București, 1999, p. 67.

[2] I. DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 329.

[3] *Ibidem*.

[4] I. DELEANU, *op. cit.*, p. 329.

[5] I. CRAIOVAN, *Tratat elementar de teoria generală a dreptului*, Ed. All Beck, București, 2001, p. 154.

## §2. Elementele Statului

Din definițiile mai sus prezentate rezultă că, în esență, statul există prin reunirea a trei elemente: un element material – **teritoriul** –, un element personal – **populația sau națiunea** – și un elementul formal-instituțional – **suveranitatea**, autoritatea politică exclusivă.

a) **Elementul material** se referă la teritoriu, „permite statului să aibă consistență”<sup>[1]</sup> și cuprinde solul, subsolul, spațiul atmosferic aferent și o porțiune din apele înconjurătoare, delimitat prin hotare naturale sau convenționale.

Solul reprezintă uscatul aflat sub suveranitatea statului, indiferent de locul unde este situat din punct de vedere geografic. Spațiul acvatic este alcătuit din apele râurilor, lacurilor și canalelor, apele porturilor, radelor, porțiunea maritimă care se întinde de-a lungul țărmurilor și care poartă denumirea de mare teritorială sau ape teritoriale. Spațiul aerian reprezintă coloana de aer de deasupra teritoriului terestru și a celui acvatic.

Pe acest cuprins se exercită puterea suverană a statului, în sensul că pe acest teritoriu puterea lui nu se subordonează niciunei alte puteri, rezolvându-și problemele fără nicio imixtiune, respectând în același timp suveranitatea altor state.

b) **Elementul personal** se referă la populație, care se compune dintr-o masă înrădăcinată în spațiul ei cultural, cu tradițiile și limba ei, precum și din diferite grupuri stabilite ulterior în acest spațiu, numite minorități naționale, împreună cu care formează comunitatea.

Unii autori<sup>[2]</sup> subliniază faptul că termenul de populație nu este riguros definit, putând fi o sursă de ambiguități. Ceea ce-i asigură statului distinctibilitate și permanență este **Națiunea**, văzută ca realitate complexă și produs al unui îndelungat proces istoric, având la bază comunitatea de origine etnică, de limbă, de cultură, de religie, de factură psihică, de viață, de tradiții și de idealuri, dar mai ales trecutul istoric și voința de a fi împreună a celor care au dăinuit pe un anumit teritoriu. Se arată că națiunea „*este cartea de identitate a poporului și a statului, iar nu populația, totdeauna eterogenă și fluctuantă*”<sup>[3]</sup>.

Elementul de legătură între indivizii care alcătuiesc populația unui stat și statul respectiv este cetățenia, populația fiind alcătuită astfel din cetățenii cărora statul le protejează drepturile și obligațiile.

---

[1] B. JEANNEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ed. Dalloz, Paris, 1981, p. 4.

[2] I. DELEANU, *op. cit.*, p. 335.

[3] *Idem*, p. 334.

c) **Elementul formal-instituțional** se referă la puterea de stat, definită ca formă de autoritate socială pe care un individ sau un grup de indivizi o are asupra altora pentru realizarea unui scop comun, asumat de membrii comunității sau impus acestora de către cei care exercită puterea.

### §3. Puterea de stat

#### 3.1. Caracterele puterii de stat

Trăsăturile puterii de stat, care-i conferă specificul în raport de alte tipuri de putere, sunt următoarele:

a) **este o putere politică** – forma oficialmente constituită a puterii politice, forma publică sub care se organizează și funcționează această putere;

b) **este o putere de comandă**, în sensul că instituie dispoziții obligatorii, iar metoda sa este de constrângere, în sensul că aducerea la îndeplinire a dispozițiilor normative se poate realiza cu ajutorul forței coercitive, realizată de organe special abilitate;

c) **are vocația generalității**, în sensul că este aplicabilă în societatea respectivă tuturor activităților, stabilindu-le limitele;

d) **este suverană**, trăsătură desemnând caracterul puterii de stat de a fi supremă în teritoriul statului, adică de a nu cunoaște nicio putere deasupra sa (suveranitatea internă) și de a fi independentă în exterior, în raport cu alte state (suveranitatea externă).

Latura internă a suveranității statului privește puterea sa de comandă în interior și se concretizează în elaborarea unor norme cu caracter general-obligatoriu și în urmărirea lor în practica socială, adică realizarea ordinii de drept.

Latura externă a suveranității privește comportamentul statului în societatea națiunilor, raporturile sale cu celelalte state. Această latură este numită și independența puterii sau neatârarea acesteia. În baza suveranității sale, statul își organizează relațiile internaționale, fără niciun amestec din exterior, cu respectarea drepturilor suverane ale celorlalte state și în considerarea principiilor și a normelor general admise în dreptul internațional.

Suveranitatea puterii nu se confundă cu arbitrarul sau cu despotismul, deoarece ea nu este absolută sau discreționară. Suveranitatea este limitată sau relativă, exercitarea puterii suverane exclusive trebuind să respecte o serie de comandamente, astfel: toate deciziile pe care le ia un stat în cadrul societății sale trebuie să fie în concordanță cu nevoile și interesele colectivității, să respecte drepturile și libertățile cetățenilor, recunoscute și

consacrate prin Constituție, legi interne și norme internaționale; să respecte normele de drept internațional, atât pe timp de pace, cât și de război, întrucât statele nu pot exista izolat unul de celălalt.

### 3.2. Separația puterilor în stat

În statele democratice puterea emană de la popor și aparține acestuia. Exercițarea puterii este încredințată statului, iar în planul activității statale are loc o divizare, o separare a puterilor. Separația puterilor se realizează în scopul echilibrării lor, împiedicându-se astfel abuzul de putere.

Ideea acestei separații este dezbătută încă din antichitate, din operele lui Aristotel. În forma sa cunoscută și astăzi, teoria separației puterilor a fost consacrată de Montesquieu, în lucrarea „*Despre spiritul legilor*”. Potrivit concepției sale, care își păstrează actualitatea, în stat există trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească, fiecare dintre acestea fiind încredințate unor organe distincte.

Nu este vorba de o separație în sens de ruptură, ci de o organizare a puterii statului corespunzător funcțiilor sale principale:

a) **funcția legiuitoare** reprezintă manifestarea directă a suveranității poporului și se caracterizează prin aceea că statul stabilește reguli de conduită socială obligatorie, a căror încălcare este sancționată prin aplicarea unei forțe de coerciție;

b) **funcția executivă** are ca obiect organizarea aplicării și aplicarea în concret a legilor și a altor acte normative și cu caracter individual adoptate sau emise în executarea legilor;

c) **funcția jurisdicțională** privește aplicarea legii în litigiile concrete care apar în societate între indivizi.

Fără această separație nu poate exista democrație, întrucât, dacă cele trei funcții ale statului ar fi concentrate în mâna aceluiași persoane, aceasta ar avea putere discreționară. *„Atunci când în mâinile aceleiași persoane, sau ale aceluiași corp de dregători se află întrunite puterea legiuitoare și puterea executivă, nu există libertate, deoarece se pot naște temeri că același monarh sau același senat să nu întocmească legi tiranice pe care să le aplice în mod tiranic. Nu există, de asemenea, libertate dacă puterea judecătorească nu este separată de puterea legiuitoare și de cea executivă. Dacă ea ar fi îmbinată cu puterea legislativă, puterea asupra vieții și libertății cetățenilor ar fi arbitrară, căci judecătorul ar fi și legiuitor. Dacă ar fi îmbinată cu puterea executivă, judecătorul ar avea forța unui opresor. Totul ar fi pierdut dacă același om sau același corp de fruntași, fie ai nobilimii, fie ai poporului,*

*ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a aduce la îndeplinire hotărârile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile și litigiile dintre particulari”.*

Separția trebuie să fie reglementată prin lege, prin stabilirea unor competențe, a unor drepturi și obligații distincte, ceea ce se realizează, în general, prin constituțiile statelor. Unele state practică regimuri mai rigide în ceea ce privește separția puterilor în stat, cum ar fi, de exemplu, SUA, altele, mai suple, cum ar fi Franța sau Anglia.

Constituția României consacră principiul separției puterilor în stat încă din primul articol, în alin. (4), după cum urmează: *„Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor – legislativă, executivă și judecătorească – în cadrul democrației constituționale”*. Normele constituționale dau expresie unei separații suple a puterilor în stat, cele trei puteri colaborând și controlându-se reciproc.

Funcția legislativă a statului român este încredințată Parlamentului care, potrivit art. 61 din Constituție, este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat.

În ceea ce privește funcția executivă, Constituția României consacră executivul dualist, adică această funcție este încredințată șefului statului – președintele României – și unui organ colegial – Guvernul, având atribuții care se exercită relativ autonom.

Funcția judecătorească se realizează, potrivit art. 126 alin. (1) din Constituție, prin Înalta Curte de Casație și Justiție și prin celelalte instanțe judecătorești prevăzute de lege.

Pentru situația în care una dintre cele trei puteri exercită competențe care intră în atribuțiile altei puteri, Constituția stabilește un mecanism de control și reglare prin intermediul Curții Constituționale. Astfel, potrivit art. 146 lit. e) din Constituție, Curtea Constituțională *„soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, la cererea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a primului-ministru sau a președintelui Consiliului Superior al Magistraturii”*. Tot Curtea Constituțională este chemată să decidă, pe calea controlului de constituționalitate a legilor și ordonanțelor [art. 146 lit. d) din Constituție] dacă dispozițiile cuprinse în aceste acte sunt în concordanță cu principiul separației puterilor în stat.

Realizarea funcțiilor statului presupune crearea unei forțe instituționalizate – instituțiile, aparatul sau organele statului, care dau expresie concretă puterii publice. Statul nu ar putea practic exista fără aceste autorități, noțiunea de stat ar deveni ceva abstract.