

# TITLUL II. PUTEREA ORGANIZATĂ STATAL

## Capitolul I. Teorie generală

### *Secțiunea 1. Caracterizarea puterii organizate statale*

Termenul „putere” provine din limba latină, unde termenul *potestas* înseamnă capacitatea de a acționa. În general, prin conceptul de putere se desemnează capacitatea de a impune propria voință ori de a o exercita față de alții. Astfel cum s-a arătat, „fiind și dovedindu-se categoria-cheie în organizarea statală a societății umane, puterea (în sensul cuceririi sau apropierii sale) a fost și rămâne scopul fundamental al revoluțiilor, mișcărilor și convulsiilor sociale”<sup>[1]</sup>.

În societate întâlnim raporturi de putere de la primele forme de organizare socială, în doctrină distingându-se sub acest aspect între forme „pre-etactice” și forme „etactice”<sup>[2]</sup>. Astfel, în formele preetactice puterea aparține grupului (o putere difuză) ori șefului sau unui grup minoritar (puterea individualizată), ținând seama de calitățile sau meritele „șefului”, de tradiții sau obiceiuri etc. Cristalizarea puterii, exercitarea ei într-un cadru organizat, care să o legitimeze și să îi asigure eficacitatea, apare odată cu statul, iar puterea astfel organizată este o putere publică, organizată statal.

Teoriile cu privire la legitimitatea puterii publice sunt diverse, în funcție de interesul urmărit de susținătorii lor. Astfel, teoria care a susținut originea divină a acesteia a apărut pentru a justifica imposibilitatea înțelegerii și argumentării puterii, și mai ales pentru a sacraliza pe deținătorul său. Deținătorul puterii era divinitatea sau reprezentantul acesteia. Potrivit teoriei patriarhale, statul a luat naștere prin familie. Teoria patrimonială susține că statul a luat ființă din dreptul de proprietate asupra pământului. Teoria contractualistă motivează existența statului și a puterii sale printr-un „pact de nesupunere” a celor mulți față de rege, care le garantează un minim de libertate. Teoria violenței susține că statul

---

[1] I. MURARU, E.S. TĂNĂȘESCU, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, ed. a 13-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 1.

[2] G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. I, L.G.D.J., Paris, 1996, p. 403 și urm.

este rezultatul unui impuls din afară, al „cultului forței” și al „spațiului vital”. Teoria juridică a „statului-națiune” susține că statul este personificarea juridică a unei națiuni. În contextul acestei din urmă teorii, ideea centrală este națiunea, pentru a cărei definire se insistă fie pe factorii materiali și spirituali (teoria germană), fie pe elementele subiective, adică sentimentele spirituale ce leagă membrii colectivității, dorința de a trăi împreună (teoria franceză). Teoria sociologică afirmă că de fapt statul „este un fapt istoric, grupul impunându-și voința sa celorlalți membri ai societății”. Se reliefează astfel în prim-plan „puterea materială a statului”, „forța sa irezistibilă de constrângere”<sup>[1]</sup>.

În funcție de abordările problematicii puterii publice și de teoreticienii care le-au enunțat, au fost exprimate diverse opinii referitoare la trăsăturile puterii organizate statal, sintetizate în cele ce urmează.

## ***Secțiunea a 2-a. Trăsăturile puterii organizate statal***

### **§1. Puterea de stat, formă a puterii**

Puterea de stat „reprezintă forma oficialmente constituită a puterii politice, formă publică sub care se organizează și funcționează această putere”<sup>[2]</sup>. Sau, într-o altă definiție, puterea statală este forma de organizare statală a puterii poporului<sup>[3]</sup>. Funcția sa fundamentală este de a exprima și a realiza ca voință general obligatorie voința poporului. Ca putere oficială, aceasta își are legitimitatea într-un sistem de reguli având ca obiect guvernarea și se exprimă printr-un sistem de prerogative atribuite instituțiilor guvernării (iar nu guvernanților înșiși), ceea ce dă permanență și continuitate puterii publice.

Puterea publică subzistă și coexistă în cadrul societății cu o multitudine de alte raporturi de putere: a partidelor politice, a sindicatelor, organizațiilor religioase etc., relațiile dintre acestea la nivel social constituind o condiție de echilibru și o modalitate prin care se realizează democrația.

### **§2. Caracterul organizat**

Privită prin prisma necesităților care i-au determinat apariția și a funcțiilor pe care le are de îndeplinit, puterea publică nu poate fi altfel concepută

---

<sup>[1]</sup> Pe larg, I. DELEANU, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 32-33.

<sup>[2]</sup> *Idem*, p. 36 și urm.

<sup>[3]</sup> I. MURARU, E.S. TĂNĂSESCU, *op. cit.*, vol. II, 2009, p. 3.

decât ca putere organizată, structurată și echilibrată, în sensul stabilirii unor legături stabile, ferme între componentele sale. Această organizare este diferită în funcție de factori istorici, sociali etc.

Având în vedere cerințele de ordin funcțional care i-au determinat apariția – conducerea organizată și unitară a societății –, statul apare ca un sistem organizațional politic a cărui menire este conducerea societății, conducere ce se realizează – în mod deosebit în societățile contemporane – prin adoptarea de norme juridice care au valabilitate pe întreg teritoriul și cu privire la întreaga populație asupra căreia se exercită autoritatea de stat. Premisa și mijlocul prin care puterea publică se poate pune în valoare ca factor de comandă socială sunt crearea și aplicarea normelor juridice. Astfel, deși normele juridice nu asanează totalitatea normelor și relațiilor politice sau de altă natură existente în spațiul social, prin funcțiile pe care le îndeplinesc, mai ales pentru consacarea și apărarea intereselor generale ale membrilor societății, normele juridice polarizează tot ansamblul normativ social în jurul anumitor valori specifice ale societății, orientându-le către aceleași concepții și interese ale puterii.

Atât adoptarea normelor, cât și aplicarea lor sunt în competența unor forme organizaționale statale, fiecare categorie de organe deținând, după caz, competențele în domeniul creării dreptului, a realizării lui prin mijloace administrative și a realizării lui pe căi juridice. Pentru această întreagă activitate există o structură de organe ale statului între care relațiile esențiale diferă în funcție de sistemul politic sau constituțional adoptat în țările respective.

### **§3. Unicitatea**

Unicitatea puterii organizate statal derivă din faptul apartenenței sale la un „titular unic și exclusiv”<sup>[1]</sup> – poporul. În cadrul unui stat nu pot exista două sau mai multe puteri publice. Unicitatea puterii nu exclude realizarea ei prin diverse organe ale statului. Sub acest aspect, vorbim de separația puterilor în stat, definitorie pentru statul de drept.

### **§4. Caracterul de constrângere**

Statul a fost și este conceput ca un sistem de organizații care, urmărind realizarea unor funcții la nivelul societății, poate și trebuie să utilizeze „forța” în acest scop. Ceea ce distinge constrângerea ca atribut al puterii

---

<sup>[1]</sup> I. DELEANU, *op. cit.*, 2006, p. 37.

publice de toate celelalte forme de constrângere instituite la nivel social este stabilirea sa chiar de către puterea publică, printr-un sistem de norme. Normativitatea socială capătă astfel relevanță juridică, fiind consacrată constrângerea juridică ce poate să se înlățească în forme diverse: administrativă, disciplinară, civilă, penală etc.

## §5. Suveranitatea

Suveranitatea de stat este acea trăsătură a puterii de stat de a fi supremă în raport cu oricare alte puteri sociale existente în limitele sale teritoriale și independentă față de puterile oricărui alt stat sau organism internațional, calitate exprimată în dreptul statului de a-și stabili în mod liber, fără nicio imixtiune din afară, scopurile sale pe plan intern și extern, sarcinile fundamentale pe care le are de îndeplinit și mijloacele necesare realizării lor, respectând suveranitatea altor state și normele dreptului internațional.

Suveranitatea implică două ipostaze ce reflectă cele două planuri pe care se manifestă: cea internă și cea externă. Depășindu-se stadiul în care se vorbește despre „suveranitate internă” și „suveranitate externă”, astăzi se vorbește despre două laturi ale aceluiași fenomen, între care există puternice legături de interdependență, formând un tot unitar. Astfel, suveranitatea a căpătat în ultimii ani noi valențe și dimensiuni, fiind văzută ca un „instrument” prin care interesele naționale se racordează cu cele regionale și cu cele mondiale<sup>[1]</sup>. Unii teoreticieni contestă actualitatea conceptului clasic de suveranitate, susținând că aceasta semnifică în prezent doar o anumită competență a statului sau o ficțiune juridică ce poate fi limitată, o putere care nu mai poate fi arbitrară și discreționară în interiorul statului și absolut independentă în exterior<sup>[2]</sup>.

Unele constituții admit posibilitatea unei cedări a suveranității în anumite domenii, ca efect al unor angajamente internaționale. Astfel sunt, de exemplu, statele membre ale Uniunii Europene. Nu este vorba însă de cedări de suveranitate substanțială, care se pierd de stat în mod definitiv și irevocabil, ci de limitări ale exercițiului suveranității de stat, în sensul că acele competențe, anterior exclusiv naționale, transferate instituțiilor comunitare, vor fi exercitate de stat împreună cu celelalte state ale Uniunii Europene<sup>[3]</sup>.

---

[1] Pe Iarg, C. GILIA, *Teoria statului de drept*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 309.

[2] *Ibidem*.

[3] B. AURESCU, *Noua suveranitate*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 97-98.

**Identitatea constituțională. Suveranitate națională.  
Aderarea la Uniunea Europeană**

**Curtea Constituțională a României**

**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**

**M. Of. 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.*

De altfel și Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 317 din 12 mai 2003, a stabilit că „**prin actele de transfer al unor atribuții către structurile Uniunii Europene, acestea nu dobândesc, prin înzestrare, o «supracompetență», o suveranitate proprie. În realitate, statele membre ale Uniunii Europene au decis să exercite în comun anumite atribuții care, în mod tradițional, țin de domeniul suveranității naționale.** Este evident că în actuala eră a globalizării problemicii omenirii, a evoluțiilor interstatale și a comunicării interindividuale la scară planetară, conceptul de suveranitate națională nu mai poate fi conceput ca absolut și indivizibil, fără riscul unei izolări inacceptabile”.

Înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona era dificil de stabilit limitele competențelor Uniunii Europene, dar în momentul de față există categorii de competențe prevăzute în Tratat cu privire la care Uniunea Europeană are o competență exclusivă, competență partajată sau competență de a sprijini, coordona sau completa acțiunea statelor membre. Așadar, acțiunea statelor membre este foarte importantă în structura arhitecturală a Uniunii Europene, ea variind ca intensitate în funcție de domeniu (P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Text, cases and materials*, Oxford University Press, 2011; Jean-Luc Sauron, *Comprendre le Traité de Lisbonne: Texte consolidé intégrale des traités, explications et commentaires*; Gualino éditeur, 2007; Jacques Ziller, *Il nuovo Trattato europeo*; Il Mulino, 2007; Klemens H. Fischer, *Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag*; Nomos, 2008, 550 pages).

## Capitolul al II-lea. 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 a puterilor. Separația puterilor se realizează în scopul echilibrării lor, pentru a împiedica abuzul de putere.

Ideea acestei separații este dezbătută încă din antichitate, din operele lui Aristotel. Primul teoretician modern al principiului separației puterilor în stat este John Locke, în concepția căruia separația puterilor – formulă de garantare a libertăților politice și civile ale cetățenilor – presupunea separarea legislativului, putere reprezentativă supremă, de puterea executivă, care se dividea în „puterea executivă”, de administrare a treburilor interne, și „puterea federativă”, de gestionare a relațiilor externe ale țării. În forma sa încetățenită 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 încredințată unor organe distincte.

În esență, este vorba despre o organizare a puterii statului corespunzător funcțiilor sale principale:

a) **funcția legislativă** – care 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.

Necesitatea separației puterilor în stat este susținută cu numeroase argumente. Astfel, dacă cele trei funcții ale statului ar fi concentrate în mâna aceluiași persoane, acestea 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 ca 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”<sup>[1]</sup>. Altfel spus, raportul dintre puteri, separate și independente, este direct proporțional cu starea de libertate a cetățenilor în orice societate modernă, deci cu democrația; cu cât cele trei puteri sunt „mai separate”, cu atât libertatea cetățenilor din acel stat este mai mare; în sens invers, cu cât cele trei puteri sunt mai concentrate, deci tind să se confunde, cu atât libertățile sunt mai restrânse. Un alt argument ține de competențele autorităților publice, fiecare fiind mai mult sau mai puțin în măsură să îndeplinească anumite funcții. Ideea unei anumite repartizări a competențelor autorităților publice susține legitimitatea democratică a guvernării<sup>[2]</sup>.

Trebuie menționată și evoluția pe care a cunoscut-o principiul separației puterilor în stat de-a lungul timpului, în doctrină și practică, concretizată în apariția unor elemente noi care, astfel cum s-a arătat<sup>[3]</sup>, pun într-o ecuație dacă nu total nouă, în orice caz reevaluată, clasică teorie enunțată de Montesquieu. Astfel, dificultățile constatate în funcționarea unui model pur, al separației rigide a puterilor, au orientat atenția și au deplasat centrul de greutate al teoriei clasice către ideea de echilibru și de colaborare între puterile statului. Separația puterilor aplicată în mod absolut ar bloca, practic, procesul de guvernare; dacă cele trei puteri nu ar coopera și nu s-ar înfrâna reciproc ar ajunge la inacțiune. Echilibrarea unei puteri de către alta sau de către celelalte atrage moderație în actul de guvernământ, instituie și menține democrația modernă<sup>[4]</sup>. Această colaborare trebuie să fie guvernată de respect reciproc și loialitate constituțională.

---

<sup>[1]</sup> MONTESQUIEU, *Despre spiritul legilor*, vol. I, Ed. Științifică, București, 1964, p. 195-196.

<sup>[2]</sup> Pe larg, J.S. MARTINEZ, *Horizontal Structuring*, în *The Oxford handbook of comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, p. 549.

<sup>[3]</sup> I. MURARU, M. CONSTANTINESCU, *Rolul Curții Constituționale în asigurarea echilibrului puterilor în stat*, Zilele constituționale franco-române, ed. a 4-a, București, 28 mai-2 iunie 1996.

<sup>[4]</sup> Pe larg, C. NICA, *Sisteme de partide contemporane*, vol. I, Ed. Institutului de Științe Politice și Relații Internaționale, București, 2010, p. 116.

Loialitatea constituțională<sup>[1]</sup> poate fi caracterizată ca fiind o valoare-principiu intrinsecă tuturor constituțiilor, fără de care nicio lege fundamentală, oricât de democratică ar fi ea, nu poate funcționa adecvat<sup>[2]</sup>. Comisia de la Veneția<sup>[3]</sup>, într-unul dintre avizele sale privind România<sup>[4]</sup>, s-a referit la cooperarea loială între instituțiile statului, arătând că aceasta „are o legătură funcțională în implementarea Constituției”.

Loialitatea constituțională reprezintă atașamentul față de valorile constituționale, respectarea Constituției în litera și în spiritul acesteia, îndeplinirea cu bună-credință a obligațiilor și respectarea drepturilor pe care Constituția le prevede, încadrarea în limitele de competență stabilite de textele constituționale și respectarea competenței reglementate pentru toate autoritățile publice, cooperarea, colaborarea, consultarea în îndeplinirea competențelor concurente. În considerarea importanței sale, unele Constituții proclamă în mod expres datoria morală de loialitate față de Constituție, în preambul<sup>[5]</sup> sau în corpul textelor<sup>[6]</sup> constituționale. Conceptul apare în doctrină și practica judiciară, invocarea sa constituind un veritabil apel pentru respectarea valorilor fundamentale ocrotite de Constituție.

---

[1] Pe larg, T. TOADER, M. SAFTA, *Principiul loialității în jurisprudența Curții Constituționale a României*, [www.constcourt.md/public/files/file/conferinta\\_20ani/programul\\_conferintei/Tudorel\\_Toader.pdf](http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta_20ani/programul_conferintei/Tudorel_Toader.pdf).

[2] E. DENNINGER, *Verfassungstreue und Schutz der Verfassung* (1979) 37 VVDStRL 7; H.H. KLEIN, *Verfassungstreue und Schutz der Verfassung* (1979) 37 VVDStRL 53; H. BAUER, *Die Bundestreue* (J.C.B. Mohr, Tubigen, 1992), *apud* A. GAMPER, *On loyalty and the Federal Constitution*, ICJ – journal, vol. 4, 2/2010, p. 157-170, [www.icj-journal.com](http://www.icj-journal.com).

[3] Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, cunoscută sub numele de Comisia de la Veneția, a fost înființată în 1990 și reprezintă un organ consultativ al Consiliului Europei pe probleme constituționale.

[4] Avizul privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului 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) – traducerea în limba română este disponibilă pe site-ul Curții Constituționale – [www.ccr.ro](http://www.ccr.ro).

[5] De exemplu: Franța [1814 „*Sûrs de nos intentions, forts de notre conscience, nous nous engageons, devant l'Assemblée qui nous écoute, à être fidèles à cette Charte constitutionnelle* (...)], Luxemburg (1856), China (1982), Turcia (1982) – exemplele sunt menționate în M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, 2012, p. 285.

[6] Italia (1947), Franța (1852), Pakistan (1973), Rhode Island (1986), Kenya (2010), în M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD, *op. cit.*, p. 285.