

BIANCA SELEJAN-GUȚAN

DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI INSTITUȚII POLITICE

VOLUMUL 1

ediția a 4-a, revăzută și adăugită

cu colaborarea lui MANUEL GUȚAN



Editura
Hamangiu
2020

CAPITOLUL 5. TEORIA GENERALĂ A STATULUI

§1. Definiția statului

220. Renumitul profesor francez de drept constituțional **Georges Burdeau** scria, într-una din lucrările sale dedicate **statului**: „*Nimeni, niciodată, n-a văzut Statul. Totuși, cine i-ar putea nega realitatea, existența? Locul pe care îl ocupă în viața noastră cotidiană este atât de important, încât nu ar putea fi retras fără a compromite posibilitățile noastre de viață. Noi îi împrumutăm toate pasiunile umane: el este generos sau zgârcit, ingenios sau stupid, crud sau îngăduitor, discret sau invadator. Și, pentru că îl considerăm subiect al acelor mișcări ale inteligenței sau sufletului care sunt proprii omului, ne îndreptăm spre el cu sentimente pe care, de obicei, ni le inspiră persoanele umane: încrederea sau teama, admirația sau disprețul, deseori ura, dar uneori și un respect timorat sau o adorație atavică și inconștientă a forței se amestecă cu nevoia pe care o avem de a crede că destinul nostru nu este abandonat hazardului. Ni se întâmplă uneori să blestemăm acest stat, dar simțim că, la bine și la rău, suntem legați tot mai mult de el*” (Burdeau, 2009, p. 9).

221. Statul a fost și este un subiect de dezbatere ce a preocupat filosofii și gânditorii dreptului încă din epoca antică. În timpurile moderne, studiul statului a presupus întotdeauna o dimensiune multidisciplinară: politică, juridică, teologică, filosofică, sociologică. Din orice perspectivă ar fi tratat, statul nu poate fi disociat de conceptele de *drept, putere, societate*. Alături de aceste concepte, putem spune, alături de un cunoscut autor francez, că „*Statul se trăiește în fiecare zi*” (Chevallier, 1999, p. 1). De aceea, o definiție unică și imuabilă dată conceptului de stat nu este posibilă. Există câteva tipuri de definiții ale statului, în funcție de perspectiva din care este privit.

222. Dacă pornim de la originea etimologică a cuvântului, trebuie să precizăm că aceasta se găsește în cuvântul latin *status*, care semnifică „*stare*”, „*situație*” a unui lucru sau a unei persoane. În Evul Mediu, cuvântul a dobândit o altă semnificație: la început condiția socială și politică a persoanei, „*starea*” acesteia, iar mai târziu termenul desemna adunările

reprezentanților diferitelor pături sociale („Stările provinciale”, „Stările generale”). Niccolo Machiavelli, în lucrarea *Principele* (1515), a folosit pentru prima oară termenul de „stat”, la singular, în sens de entitate politică. Un alt cărturar al secolului al XVI-lea, Jean Bodin, a preluat cuvântul cu acest sens, care a devenit sensul modern al termenului de „stat”.

Concepțiile despre stat au cunoscut poate cea mai tumultuoasă evoluție istorică în gândirea politico-juridică. Analiza acestei evoluții nu face obiectul cursului de față. Trebuie precizat însă că, pentru sfera de interes a dreptului constituțional, au în primul rând relevanță concepțiile juridice și politico-juridice.

223. Profesorul C. Dissescu considera, în cursul său de drept public român, statul ca fiind **reuniunea mai multor oameni, formând o persoană organică și morală, pe un teritoriu dat, în forma guvernanților și guvernaților** sau, mai pe scurt, ca **persoana politică a națiunii**.

Amintim aici și definiția celebrului sociolog din perioada antebelică Max Weber, pentru care statul este **o întreprindere politică cu caracter instituțional a cărei conducere administrativă revendică cu succes, în aplicarea legilor, monopolul violenței fizice legitime**.

În doctrina contemporană, în sens restrâns, tehnic-juridic, conceptul de stat desemnează **forma organizată a puterii politice** (Muraru & Tănăsescu, 2005, vol. II, p. 42).

Într-o altă definiție se subliniază caracterul instituțional al statului, cuprinzându-se elementele și funcțiile acestuia: **o instituție având ca suport o grupare de oameni așezată pe un spațiu delimitat, capabilă de a-și determina singură propria competență și organizată în vederea exercitării unor activități care pot fi grupate în funcțiile: legislativă, executivă și jurisdicțională** (Drăganu, 1998, p. 116).

Profesorul francez Georges Burdeau, la rândul lui, definește statul ca fiind **puterea exercitată în formă juridică**.

Într-o definiție de dicționar, statul apare ca **organizație politică și juridică a națiunii pe care o personifică** (Avril & Gicquel, 1998, p. 55).

În dreptul constituțional, statul este văzut ca o formă organizată și juridicizată a puterii, ca o entitate juridică „distinctă, stabilă și permanentă”, ca un „producător de drept” (Georges Burdeau), deci ca un factor integrativ și ordonator, prin drept, al societății. Așadar, din perspectiva

dreptului constituțional, putem defini statul ca fiind **puterea politică organizată într-un anumit teritoriu, exercitată asupra unei comunități de persoane, distinct de persoana guvernanților și având capacitatea de a-și determina propria competență (suveranitatea internă și externă).**

În această concepție, statul apare ca rezultat al procesului de instituționalizare a puterii, adică al trecerii de la suprapunerea puterii cu persoana guvernanților, la distincția stat-guvernauți.

224. Conceptul de stat are și o semnificație proprie **dreptului internațional public**. Astfel, statul apare ca subiect de drept internațional și este definit ca sumă a trei elemente: un teritoriu determinat, o populație stabilă și capacitatea de a încheia relații cu alte state sau suveranitatea externă.

§2. Teorii despre stat

2.1. Teoria statului ca putere politică organizată

225. La începutul secolului al XX-lea, **Léon Duguit** definea statul ca pe un rezultat al diferențierii dintre guvernauți și guvernați, aceasta fiind caracteristica sa principală. În această concepție, statul reprezintă o ordine socială absolut necesară pentru exercitarea puterii într-o societate dată. Statul este, așadar, un răspuns necesar nevoii de solidaritate socială și, în același timp, o expresie a ordinii sociale absolut necesare. În doctrina contemporană, statul este definit ca o putere socială exercitată în forme juridice prestabilite, având ca titular o entitate distinctă, căreia îi sunt atribuite actele juridice emise în exercitarea acestei puteri.

2.2. Teoria normativistă

226. Pentru **Hans Kelsen**, statul nu este decât o altă denumire dată ordinii juridice. Astfel, statul este personificarea ordinii juridice și produsul determinărilor acesteia. În această concepție, statul apare ca o entitate juridică guvernată de normele și condițiile impuse prin drept. Normativismul recunoaște personalitatea juridică a statului, însă îi neagă realitatea în dreptul pozitiv: personalitatea juridică a statului rămâne o creație a gândirii juridice, pentru a oferi un cadru de manifestare dreptului.

2.3. Teoria statului-națiune

227. Am văzut că statul a fost definit și ca organizație politică și juridică a națiunii, pe care o personifică. Statul este, așadar, privit ca expresie a puterii colective a națiunii. Ce este însă națiunea, în această concepție?

Conceptul de **națiune** trimite la ideea apartenenței la o anumită comunitate umană, în dimensiunea sa materială și spirituală. Termenul de „națiune” se întâlnește încă din secolul al XVII-lea (1694) în Dicționarul Academiei franceze, unde este definit ca „toți locuitorii aceluiași stat, ai aceleiași țări, care trăiesc sub aceleași legi și folosesc aceeași limbă”. Revoluția franceză de la 1789 va aduce însă națiunea în prim-planul concepțiilor despre stat și putere. Națiunea apare ca titularul suveranității, transcendente concepțiile de „cetățean”, „popor” și chiar „stat”, de care rămâne însă indisolubil legată. Din punctul de vedere al teoriei statului-națiune, statul este „proiecția instituțională a Națiunii”, care îi conferă acesteia durată, organizare, putere (Chevallier, 1999, p. 23). Națiunea și statul nu apar ca subiecte juridice distincte, ci se intercondiționează reciproc.

În concepția doctrinei germane a secolului al XIX-lea, reprezentată de Jellinek și Gierke, Națiunea este absorbită de Stat, în timp ce școala franceză de drept public a aceleiași perioade susține o teză contrară: statul și națiunea constituie două „fețe” ale aceleiași persoane: „drepturile și puterile deținute de stat sunt, de fapt, cele ale Națiunii, iar Națiunea, pe de altă parte, nu are personalitate decât prin intermediul statului”.

Această teorie a evoluat înspre afirmarea identității și conștiinței naționale în statele moderne și contemporane, afirmare cu caracter integrativ, și nu exclusiv. Este suficient să privim modelul creat de Uniunea Europeană, ca să constatăm posibilitatea menținerii unui echilibru între identitatea națională și necesitatea integrării într-o comunitate internațională animată de scopuri comune.

2.4. Teoria instituțională

228. În această concepție, statul apare ca formă instituționalizată a **puterii politice**. Această instituționalizare nu se poate face însă decât prin intermediul dreptului. Maurice Hauriou a subliniat relația indisolubilă între stat și drept: statul ca instituție nu poate exista în afara dreptului.

Hauriou mai arată că instituționalizarea puterii apare ca rezultat al unei evoluții sociale destul de lente, care cuprinde conștientizarea de către colectivitate a necesității unor organe care să realizeze scopurile puterii. Doar atunci când există această conștientizare, acest „asentiment”, putem vorbi de o instituție statală stabilă, durabilă. Statul ia naștere, astfel, din manifestarea voinței colective.

În această ordine de idei, Georges Burdeau arăta că „o instituție este o întreprindere aflată în serviciul unei idei și organizată în așa fel încât ideea, odată încorporată în instituție, poate să dispună de o putere și de o durată superioare celor ale indivizilor prin care acționează”.

Statul este, așadar, o **instituție**, o entitate abstractă, diferită și superioară elementelor care o compun, subordonată normelor juridice și care funcționează printr-un aparat structurat și coerent ce permite exercitarea eficientă a funcțiilor sale. După o sugestivă remarcă din doctrină, dreptul apare, în această teorie, ca fiind „ambalajul formal al statului” (Chevallier, 1999, p. 7).

§3. Elementele statului

229. Sensul larg al noțiunii de „stat”, utilizat în special în dreptul internațional public, este acela de sumă a trei elemente: teritoriul, populația și puterea de stat. Această accepțiune interesează în mare măsură și dreptul constituțional, datorită relației de condiționare dintre puterea instituționalizată statală și celelalte două elemente – teritoriul și populația. În acest capitol vom analiza detaliat doar teritoriul, urmând ca pe parcursul capitolelor următoare să detaliem aspecte de drept constituțional legate de populație și de suveranitate.

3.1. Teritoriul

3.1.1. Definiția și elementele teritoriului

230. Teritoriul a mai fost denumit și „elementul material” al statului. El poate fi definit ca acel cadru spațial, geografic, în limitele căruia se exercită puterea instituționalizată statală. Suveranitatea teritorială reprezintă dreptul de a exercita, în limitele spațiale determinate, funcțiile

statale, fără niciun fel de ingerință din afară. Delimitarea teritorială se realizează prin reglementarea **frontierelor de stat**. Teritoriul include, la rândul său, mai multe **elemente**: solul, subsolul, spațiul aerian, apele interioare și marea teritorială.

231. Frontierele reprezintă acele linii reale sau imaginare trasate între diferite puncte ale globului, care stabilesc limitele teritoriului statal. În dreptul internațional public, frontiera reprezintă linia de demarcație a limitelor teritoriale în care statul își exercită suveranitatea.

Frontierele pot fi clasificate după mai multe criterii. După aliniamentul urmat, ele pot fi: naturale, artificiale sau geometrice, sau astronomice. Frontierele naturale sunt stabilite urmând o anumită formă de relief sau altă formă geografică (lanț de munți, râu, fluviu etc.). Frontierele geometrice sunt linii drepte trasate între anumite puncte prestabilite (de exemplu, frontiera între SUA și Mexic sau frontierele din Africa). Frontierele astronomice coincid cu meridianele și paralele globului (de exemplu, frontiera dintre Coreea de Nord și Coreea de Sud).

După criteriul componentelor teritoriale pe care se situează, frontierele pot fi: terestre, fluviale, maritime, aeriene.

Frontierele se stabilesc fie prin acorduri încheiate între statele vecine, fie prin tratatele de pace încheiate în urma unui conflict, fie prin hotărâri ale unor instanțe internaționale. Unele frontiere se stabilesc prin lege internă, cum ar fi limita mării teritoriale.

Regimul juridic al frontierei de stat este reglementat prin lege internă, în acord cu normele dreptului internațional. În România, acest regim juridic face obiectul O.U.G. nr. 105/2001 privind frontiera de stat a României. Potrivit art. 5 alin. (1) din ordonanță, regimul juridic al frontierei de stat cuprinde totalitatea normelor prevăzute de legislația internă care privesc frontiera de stat și desfășurarea diferitelor activități în zona de frontieră, în zona aeroporturilor și porturilor deschise traficului internațional.

Dintre problemele care fac obiectul de reglementare al regimului juridic al frontierei, menționăm:

- delimitarea și demarcarea frontierei de stat;
- delimitarea fâșiei de protecție și a zonei de frontieră;
- paza și supravegherea frontierei;
- controlul trecerii frontierei;

- accesul, circulația și alte activități în zona de frontieră;
- faptele care constituie încălcări ale regimului juridic al frontierei.

232. Solul este suprafața de uscat asupra căreia se exercită cea mai mare parte a activităților umane. De asemenea, solul reprezintă și punctul de reper în delimitarea altor elemente ale teritoriului: spațiul aerian, unele din apele interioare. **Subsolul** este stratul aflat imediat dedesubtul solului și al cărui regim juridic diferă de la un stat la altul, în special în ceea ce privește dreptul de proprietate asupra resurselor sale.

Spațiul acvatic al statului este alcătuit din apele interioare și din marea teritorială.

Apele interioare sunt apele râurilor, lacurilor, canalelor, apele porturilor, ale radelor și golfurilor maritime, aflate între frontierele unui stat.

Marea teritorială reprezintă fâșia de mare adiacentă litoralului, până la o anumită lățime în larg. Fiind supus suveranității exclusive a statului riveran, reglementarea regimului juridic al mării teritoriale este de competența statului riveran, aceasta făcându-se, însă, cu respectarea unor norme speciale de drept internațional. Regulile privind delimitarea mării teritoriale au făcut obiectul unor controverse atât în doctrina dreptului internațional, cât și în practica statelor, ajungându-se uneori chiar la conflicte între acestea. Convenția din 1982 privind dreptul mării a stabilit, în art. 3, că fiecare stat are dreptul să stabilească lățimea mării sale teritoriale până la o limită care să nu depășească 12 mile marine, măsurate de la liniile de bază determinate în acord cu Convenția.

Practica statelor dovedește însă existența unei relative incertitudini cu privire la lățimea mării teritoriale. Majoritatea statelor revendică astăzi o lățime a mării teritoriale între 3 și 12 mile marine.

Din punct de vedere juridic, marea teritorială este supusă suveranității statului riveran. Cu toate acestea, dreptul cutumiar internațional impune regula dreptului de trecere pașnică a navelor străine prin marea teritorială. Acest drept cuprinde dreptul de a naviga sau de a traversa marea teritorială în mod neîntrerupt și rapid, cu respectarea traseelor maritime stabilite. Statele riverane au dreptul să interzică trecerea prin marea lor teritorială a navelor care transportă anumite obiecte sau substanțe. De exemplu, România interzice accesul navelor care transportă sau au la bord arme nucleare, chimice sau alte arme de distrugere în masă.

Spațiul aerian este coloana de aer aflată deasupra solului și spațiului acvatic al unui stat, până la limita inferioară a spațiului cosmic. Fiecare stat are suveranitate deplină și exclusivă asupra spațiului aerian situat deasupra teritoriului său. Astfel, statul are puterea discreționară de a stabili regimul juridic al spațiului său aerian: reglementarea survolului acestui spațiu atât de către aeronavele naționale, cât și de către cele străine. Orice încălcare a acestor reglementări constituie o încălcare a suveranității statului și conferă acestuia dreptul de a riposta.

233. Alte elemente ale teritoriului, cu o mai mare importanță în dreptul internațional public, sunt: zona contiguă, zona economică exclusivă și platoul continental.

3.1.2. Caracteristicile teritoriului României

234. Potrivit art. 3 din Constituția din 1991, teritoriul României este **inalienabil**. Consacrarea constituțională a inalienabilității teritoriului se alătură principiilor din dreptul internațional al integrității teritoriale, al interzicerii folosirii forței și amenințării cu forța, precum și al neamestecului în treburile interne ale altor state. Inalienabilitatea teritoriului semnifică interdicția oricărei înstrăinări a acestuia sau a unei părți a acestuia către un alt stat, prin orice mijloc și în mod special prin acte de drept privat (Balan, 2015, p. 27).

235. Articolul 1 alin. (1) din Constituție consacră, între altele, și caracterul indivizibil al statului. Acest caracter, prin conotația sa spațială, trimite la **indivizibilitatea** teritoriului statului. Aceasta înseamnă că, prin Constituție, se interzice orice măsură ce ar avea ca efect desprinderea unei părți din teritoriul statului ca regiune autonomă sau independentă. De asemenea, indivizibilitatea teritoriului este strâns legată de structura unitară a statului român, consacrată tot de art. 1 alin. (1) din Constituție.

236. O altă caracteristică juridică a teritoriului identificată în literatura juridică este **egalitatea**, în sensul că nu trebuie să existe privilegii în formarea unor anumite regiuni sau zone ale teritoriului (Muraru & Tănăsescu, 2006, vol. II, p. 66).