

CAPITOLUL AL IV-LEA STATUL ȘI INSTITUȚIILE POLITICE

*Anton Carpinski &
Gabriela Carpinski &
Mioara Nedelcu*

Statul – realitate și concept

Reflecția sistematică asupra statului este o temă de referință pentru înțelegerea naturii politice a umanului și, în particular, a locului și rolului științei politice în ansamblul cunoașterii și acțiunii umane. Cercetările circumscrise teoriei generale a statului caută să răspundă, în primul rând, la întrebări ce decurg din condiția tensionată a individului dornic deopotrivă de libertate și de protecție: “*Avem cu adevărat nevoie de stat ? Nu este oare acesta superfluu ? Nu ne-am putea lipsi de el ? Care sunt sarcinile pe care statul trebuie să le îndeplinească neapărat ? În ce măsură este cu adevărat statul sursa dreptului ? Ne putem imagina o ordine juridică fără stat?*”¹.

Răspunsul la întrebări atât de complexe și de diferite prin conținutul lor gnoseologic presupune demersuri psiho-sociologice, juridice, politologice și filosofice. Încercând o sinteză a abordărilor multidisciplinare cu privire la problematica statului, vom căuta să reperăm componentele majore ale structurii și organizării statului, ca edificiu instituțional complex, a cărui esență și finalitate se centrează pe instituirea și menținerea ordinii și coeziunii sociale.

Înțelesurile noțiunii de stat. Termenul de “stat” acoperă forme politice antice, medievale și moderne, fără ca să fie precizată, de fiecare dată semnificația sa exactă. În epocile anterioare modernității pentru a se desemna statul se foloseau concepte precum: *polis, res publica, civitas, regnum*. Cuvântul “stat” – se precizează în *Enciclopedia Blackwell a gândirii politice* – poate fi folosit spre a desemna o entitate istorică sau o idee filosofică, *o formă perenă de comunitate umană sau un fenomen specific modern*. Aceste accepțiuni diferite nu sunt neapărat contradictorii, dar trebuie deosebite cu grijă una de alta².

¹ Thomas Fleiner-Gerster, *Théorie générale de l'Etat*, P.U.F., Paris, 1986, p. 30.

² David Miller (coord.), *Enciclopedia Blackwell a gândirii politice*, Editura Humanitas, București, 2000, p. 696.

Noțiunea statului s-a definitivat în paralel cu schimbările petrecute în planul realității politice din antichitate și până în timpurile moderne, de la polis-ul grecesc până la statul național centralizat. Așadar, pentru grecii antici viața politică se concentra în perimetrul polis-ului, cetatea-stat, o comunitate de mici dimensiuni, pe care Platon și Aristotel o considerau expresia cea mai înaltă a binelui comun, înțeles ca valoare morală supremă.

Identificarea statului cu un sistem de ordine juridică o datorăm filosofilor romani, pentru care statul și dreptul reprezintă noțiuni corelative. De exemplu, Cicero în *Republica* plasează *consensus juris*, stabilirea legilor, ca marcă distinctivă a statului.

Sfântul Augustin va utiliza, la începutul epocii creștine, mai mulți termeni pentru a desemna realitatea etatică: *res publica*, *civitas*, *regnum*. În Evul mediu, respectivii termeni vor avea conotații oarecum diferite: “*civitas se referea în mod general la cetatea-stat, pe cale de dezvoltare în diverse părți ale Europei, dar mai ales în Italia. Regnum era utilizat pentru a descrie monarhiile teritoriale în curs de formare începând cu Evul mediu târziu. Respublica era un termen rezervat pentru a desemna comunități mai largi, respublica christiana care reunește pe toți credincioșii în același cămin vizând (...), în acest sens, biserica sau imperiul*”³. Astfel de termeni erau utilizați pentru a desemna deopotrivă o realitate teritorială, un popor sau un guvernământ oarecare.

Originea cuvântului “stat” vine de la substantivul neutru latinesc *status*, care înseamnă condiție sau mod de existență. Prima utilizare a sa într-un sens politic se află în latina medievală, *status* echivalând cu prosperitatea, bunăstarea sau buna orânduire a unei comunități particulare – biserica, imperiul sau regatul [3:40]. Termenul de “stat” nu figura în vocabularul politic al antichității și Evului mediu. Motivul pentru care au fost utilizați alți termeni în locul celui de stat îl constituie, în principal, faptul că situația politică la care se refereau scriitorii antici și medievali era diferită de la o perioadă istorică la alta a dezvoltării gândirii politice. Construcțiile politice de tipul regatului, care și-au făcut apariția în Evul mediu târziu și care contrastau atât cu cetatea-stat cât și cu imperiul, se apropiau cel mai mult de conceptul modern de stat așa cum îl va consacra Machiavelli.

Sensul modern al conceptului, ce trimite la o realitate politico-juridică, este clar conturat de Machiavelli în *Principele* (1516), cu toate că în vremea lui era deja utilizat.

³ A. Passerin D’Entrèves, *Le notion de l’Etat*, Editions Sirey, Paris, 1969, p. 38.

Pentru secretarul florentin, *statul este o ordine politică și juridică, o stăpânire sau guvernământ asupra teritoriilor și oamenilor*, indiferent dacă această stăpânire o exercită o persoană (un principe) sau o adunare (ca în cazul republicilor), în mod pașnic sau tiranic. Termenul de stat, în înțeles modern, se va răspândi destul de repede în spațiul italian și ceva mai lent în restul Europei.

Cu toate că există un număr însemnat de istorici și politologi care concep statul ca fenomen specific modern, o creație proprie a civilizației occidentale, termenul de stat are și o întrebuintare euristică necesară analizei realităților politice pre-moderne. Așadar, sensul modern al termenului se extinde asupra unor configurații politice diverse, desemnând o formă perenă de comunitate umană.

Două maniere de definire a statului. Literatura juridică și politologică operează cu două maniere de definire a statului: prima și cea mai generală definire identifică statul cu *o comunitate națională* a cărei identitate și coeziune se întemeiază pe un factor de unitate (trecut istoric, cultură, limbă, factor etnic). Este sensul modern al conceptului de stat care trimite la forma cea mai elevată de organizare socială – statul național – a cărui afirmare plenară s-a produs în secolul al XIX-lea și care, până în prezent, a cunoscut o multitudine de ipostaze.

Cea de a doua accepțiune, mai restrânsă, consideră *statul un aparat specializat de conducere a unei societăți determinate*, un sistem instituțional ierarhizat și complex menit să asigure funcționarea coerentă a palierelelor sociale. În această ipostază statul este o persoană morală, titularul abstract și permanent al puterii politice, o entitate juridică distinctă de persoana fizică a guvernanților⁴. Cele două perspective de definire a statului trebuie privite în complementaritatea lor pentru a putea înțelege adecvat esența statului care semnifică mai mult decât o structură tehnică de conducere, o entitate politico-juridică, fiind în același timp o realitate umană, geografică, culturală și simbolică.

În științele politice, *“statul desemnează în primul rând multitudinea formelor de organizare politică a societății globale în epoca modernă și în contemporaneitate, adică acele mecanisme de sinteză și de materializare a voinței guvernanților, autoproclamată drept expresie a voinței divine sau, după caz, a acelei populare”* [4:309]. Esența statalității constă în faptul că instituie ordinea în societățile omenești și apără ordinea instituită, în care scop, statul mobilizează principalele sale instanțe: forța și dreptul.

⁴ Anton Carpinschi & Cristian Bocancea, *Știința politicului. Tratat*, vol. I, Editura Universității “Al.I. Cuza”, Iași, 1998, p. 315.

Rezultat al diferențierii dintre minoritatea guvernantă și majoritatea guvernată, statul este aparatul specializat prin care puterea politică își instituie autoritatea ca urmare a mobilizării mecanismelor coercitive susținute de asentimentul și încrederea guvernanților în justițea guvernării, ceea ce îi conferă acesteia legitimitate.

Elementele statului

Odată cu apariția statului național de tip liberal în secolul al XIX-lea, teoria generală a statului consideră ca fiind esențială pentru existența construcției etatice reunirea a trei elemente definitorii: poporul (națiunea), teritoriul, organizarea politico-juridică. Potrivit lui T.F. Gerster, acestea sunt elementele statului modern pe care l-am putea defini ca *“o entitate constituită de către un popor și un teritoiu și în cadrul căreia puterea politică se exercită în manieră rațională și ierarhizată, sub forma suveranității în interior și a independenței în exterior”* [1:151].

Populația. Național-transnațional. Statul modern este o formă specifică de organizare a unei comunități umane superioare – *națiunea* – rezultat al unui îndelungat proces istoric, având la bază unitatea de origine etnică, de limbă, de cultură, de tradiții și idealuri, dar mai ales trecutul comun și voința de a trăi solidar pe un anumit teritoriu. Dacă poporul este o comunitate etnico-lingvistică, națiunea este o comunitate întemeiată pe cultură, pe tradiția istorică a conviețuirii și pe voința unității politice [4:324]. Din punct de vedere istoric, procesul constituirii națiunilor se plasează la începutul epocii moderne, în perioada ascensiunii capitalismului, cunoscând apogeul în secolul al XIX-lea, continuând încă și astăzi pentru unele etnii.

Statele moderne s-au format pe baze naționale fiind produsul evoluției și maturizării conștiinței unității de destin a unui popor. Pentru ca o populație să devină o comunitate etatică trebuie să existe un sentiment al solidarității comunitare, factorul cel mai puternic al coeziunii statului și al permanenței lui. Statul-națiune⁵, rezultat al suprapunerii granițelor politice peste cele naționale, nu este unica formă de organizare politică în lumea contemporană. Există state multinaționale, ca în cazul fostei Uniuni Sovietice sau a fostei Iugoslavii. În același timp, datorită unor împrejurări istorice și a

⁵ Formula Stat-Națiune nu este sinonimă cu cea a Națiunii-Stat, formulă ce a servit ca deziderat concepțiilor politice extremiste de tipul rasismului. Ideea Națiunii-Stat sau a statului rasial preconiza crearea unui stat format numai din membrii unei națiuni (rezultat din purificarea etnică, rasială) și, pe cât posibil, din toți membrii acesteia.

proceselor de emigrare și imigrare, o națiune poate trăi divizată în mai multe state (națiunea arabă, de exemplu).

În prezent, evoluția statului-națiune se află la confluența a două tendințe opuse: pe de o parte, accentuarea procesului de constituire a unor comunități transnaționale în contextul dezvoltării Comunității Europene, pe de altă parte, manifestarea tendinței de separatism și “regionalizare” ca urmare a invocării dreptului la autodeterminare de către minoritățile naționale, locale.

Teritoriul. Un alt element definitoriu al statului este *teritoriul*. Procesul de teritorializare a exercițiului puterii politice a reprezentat un aspect fundamental în construcția statului modern, evidențiind faptul că suveranitatea se realizează numai prin dominația efectivă a unui teritoriu [4:325].

Delimitând spațiul de autoritate al unui stat, teritoriul îndeplinește, sub aspect juridic, mai multe funcții: permite situarea statului în spațiu și delimitarea lui de alte state; face posibilă integrarea populației într-o unitate coerentă; este simbolul și factorul de păstrare a ideii naționale; prin determinarea unui cadru teritorial națiunea capătă realitate și identitate; delimitează întinderea și prerogativele puterii publice, suveranitatea și independența acesteia; este și un mijloc de acțiune a statului putând fi valorizat în realizarea obiectivelor puterii⁶.

Puterea de stat. Suveranitatea. Marca proprie a statalității și condiția prealabilă a existenței sale se află reunite în noțiunea de *suveranitate*. Doar comunitățile umane ale căror teritorii sunt bine delimitate și care sunt suverne atât în plan intern cât și extern sunt state în adevăratul sens al cuvântului. Statul instituie și apără ordinea juridică pe teritoriul său, fiind singura entitate care deține competența de a edicta legi în virtutea suveranității sale. Această proprietate definitorie a comunității etatice este identificată cu puterea sau autoritatea care dispune de atributele ultime de arbitru. *Puterea suverană* este o *putere de drept* (având ca instrument principal al autorității sale sistemul dreptului), *putere inițială* (puterea statului este sursa ordinii juridice) și *supremă* (suveranul nu poate fi supusul unui alt agent politic)⁷.

⁶ Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat, vol. I, Editura Europa Nova, București, 1996, pp. 26-27.

⁷ *** , *Dictionnaire de la pensée politique*, Hatier, Paris, 1989, p. 736.

În baza suveranității puterea de stat se detașează, pe plan intern, de orice alte forme de putere (puterea partidelor, puterea sindicatelor) iar pe plan extern de orice alte puteri statale sau suprastatale. În acest sens se vorbește despre *suveranitatea în stat*, avându-se în vedere autonomia puterii de stat în raport cu alte forme de putere și *suveranitatea de stat* – independența unui stat în inițierea acțiunilor sale în raport cu o forță externă.

Teoria suveranității se dezvoltă în Evul mediu și este legată de problemele teologico-politice ale vremii, în special de conflictele generate de delimitarea autorității laice de aceea a bisericii. Apărută odată cu nașterea creștinismului, rivalitatea dintre Biserică și Stat se accentuează pe măsură ce puterea spirituală va căuta să exercite o influență decisivă asupra puterii temporale.

În Evul Mediu, statul era o comunitate de credincioși care cuprindea mai multe națiuni diferite, dar care constituia un corp mistic unic, sub autoritatea împăratului și a papei. În cadrul acestui corp mistic, raporturile temporale sau seculare nu se distingeau clar de raporturile spirituale sau religioase; primele erau subordonate celor din urmă. În sistemul politic feudal, guvernat de cele două autorități supreme – papalitatea și imperiul - , se ivesc comunități mai vaste și mai solide, se formează marile state în forma monarhiilor cu teritorii determinate și suverane. Regii vor căuta să-și delimiteze puterea atât în raport cu biserica cât și în raport cu principii și seniorii locali. Monarhul de drept divin, aflat în dependență directă față de divinitate, își afirmă progresiv autonomia în raport cu celelalte centre de putere. Va reuși acest lucru regele Franței, a cărui autoritate a fost teorizată și justificată de către Jean Bodin, în secolul al XVI-lea. Potrivit gânditorului francez, nu se poate vorbi despre suveranitate decât atunci când cineva deține în mod durabil puterea de conducere supremă. Cu toate limitele concepției sale potrivit căreia suveranitatea statului se identifică cu suveranitatea monarhului de drept divin, Bodin a contribuit substanțial la dezvoltarea statului modern înțeles ca o entitate indivizibilă și independentă de orice forță exterioară. Nimeni din afara statului nu putea impune o regulă de drept, după cum nici în interiorul său biserica nu i se poate substitui ca legislator.

Bodin a marcat începutul secularizării concepțiilor despre stat și suveranitate, anunțând emanciparea autorității statului de cea a bisericii. Gândirea lui rămâne tributară

valorilor religioase prin faptul că invocă dreptul divin ca principiu de legitimare a puterii monarhului [3:113-123].

Un pas mai departe pe linia secularizării și raționalizării concepției despre stat și despre suveranitate îl vor face, în secolul al XVII-lea și al XVIII-lea, filosofii contractualiști: Th. Hobbes, J. Locke și J.J. Rousseau. Doctrina contractului social marchează trecerea de la suveranitatea monarhului la *suveranitatea populară* și construirea unui nou model de legitimare a puterii politice. Puterea de stat secularizată se legitimează printr-un principiu imanent: contractul social. Geneza statului este astfel un fenomen de voință comunitară, manifestarea voinței contractuale a indivizilor liberi și egali [4:318].

După Revoluția Franceză, se pun bazele teoriei *suveranității naționale*, conform căreia puterea emană de la națiune, considerată ca persoană morală, distinctă de indivizii care o compun. Poporul, devenit națiune prin consolidarea elementelor de unitate ale comunității, își exercită puterea prin sistemul reprezentativ, în cadrul unui stat național unitar.

Teoria suveranității reprezintă încercarea filosofilor moderni de a consolida puterea monarhului în raport cu autoritatea altor puteri specifice vremii – senioria feudală și biserica. Privită ca o realitate politico-juridică, suveranitatea se materializează în plenitudinea puterii etatice, în dreptul de a comanda altora și a obține ascultarea, în capacitatea de a iniția dreptul și a utiliza forța în mod legitim.

Originea puterii etatice

Demersurile teoretice de factură filosofică și științifică încearcă să reconstituie scenariile istorice care au condus la apariția și instituționalizarea dominației politice. Problema genezei statului, a instituirii raporturilor de putere în perimetrul social și a autonomizării politicului a reprezentat o preocupare constantă a gândirii politice din antichitate și până în prezent. Invocarea unor factori subiectivi și obiectivi precum socialibilitatea naturală, voința contractuală, diviziunea societății în clase antagoniste, dezvoltarea economică au servit drept presupuziții teoretice în baza cărora s-au construit modele explicative privind originea și evoluția statului.

Sociabilitatea naturală. Concepția etico-politică a antichității grecești.

Reprezentanții clasici ai istoriei gândirii politice se pronunță asupra problemei genezei statului din perspective diferite, circumscrise concepției proprii despre om și condiția sa politică. Lumea antică, spre exemplu, elaborează o teorie a statului pornind de la ideea lipsei autosuficienței individului uman și de la postularea înclinației sale naturale spre viața în comunitate, în vederea binelui public și a dreptății. Pentru Platon, statul s-a născut datorită înclinației naturale a oamenilor de a se asocia în vederea satisfacerii trebuințelor fundamentale. Născut dintr-o necesitate naturală, statul este o comunitate bazată pe diviziunea socială a muncii exprimată de către Platon în principiul *oikeiopraxiei*. “O cetate se naște (...) deoarece fiecare dintre noi nu este autonom, ci duce lipsă de multe (...). Astfel, fiecare îl acceptă pe un al doilea avându-l în vedere pe un al treilea și având nevoie de al patrulea, iar strângându-se mulți într-un singur loc spre a fi părtași și a se întrajutora, ne fac să dăm sălașului comun numele de cetate...”⁸.

Ideea, prezentă la Platon, că mecanismul asocierii ține de o necesitate a existenței, de incapacitatea individului de a trăi singur o înțelnic și la Aristotel, pentru care statul este o reunire de ființe raționale, posesoare ale graiului articulat și ale simțămintelor morale: numai omul “are simțirea binelui și a răului, a dreptului și a nedreptului și a tuturor celorlalte stări morale. Comunitatea unor ființe cu asemenea însușiri creează familia și statul”⁹. Organizarea etatică permite accesul individului la o viață fericită și virtuoasă, căci “asociația politică nu are drept scop numai existența materială a asociaților, ci și fericirea și virtutea lor (...)” [9:11]. Aristotel a rămas în istoria gândirii politice, în primul rând, drept creator al axiomei sociabilității naturale, acea necesitate absolută a asocierii care dă naștere statului.

Ca și Aristotel, Cicero în *Despre stat* își reprezenta construcția etatică tot ca un produs al naturii umane: “Cauza primordială a unirii oamenilor nu este atât slăbiciunea, cât un fel de tendință naturală a lor spre unire. Căci neamul omenesc nu este de felul său înclinat spre izolare, nici spre rătăcire solitară” (Cicero, *Despre stat*, C I, 39, p. 258). Filosofia antică romană, spre deosebire de cea greacă, va construi ideea de stat în strânsă corelație cu aceea de drept, punând astfel teoria statului pe traiectoria filosofiei juridice. “Statul, adică «lucrul public» (*res publica*) (...), este lucrul poporului, dar poporul nu

⁸ Platon, *Opere*, vol. V, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1986, 369 b-c.

⁹ Aristotel, *Politica*, Editura Antet, 1996, I, p. 11.

este orice ceată de oameni adunați la întâmplare, ci o mulțime unită într-un sistem juridic, întemeiat printr-un acord comun în vederea utilității comune” (ibid.). Așadar, coerența și stabilitatea comunității etatice se menține în baza consimțământului și a respectului față de drept. Romanii au identificat statul cu o ordine juridică așa cum vor proceda mai târziu filosofii moderni și contemporani.

Convenția artificială finalizată în contractul social. Concepția raționalistă modernă. Statul, în filosofia politică modernă, nu mai are un temei natural; dimpotrivă, pentru Hobbes, Locke, Rousseau și Kant, *rațiunea* este cea care conduce la o întocmire artificială de felul statului. Filosofia contractualistă dezvoltă concepția după care guvernământul legitim este produsul artificial al acordului voluntar al unor agenți morali liberi. Deși există anticipări ale teoriei contractualiste în gândirea antică și medievală, epoca de referință a teoriei contractului social este cuprinsă între 1650-1800, începând cu *Leviathan*-ul lui Thomas Hobbes și sfârșind cu *Elementele metafizice ale justiției* a lui Kant. Odată cu apariția doctrinei contractului social, “*ideile despre un stat bun [specifice reflecțiilor antice asupra politicului] au cedat locul ideilor despre un stat legitim; iar după secolul al XVII-lea s-a considerat frecvent că această legitimitate se sprijină pe ideea de voință*” [2:140].

Voluntarismul și teoria contractului social impun concepția potrivit căreia autoritatea politică este legitimată de consimțământ și voință, expresie a libertății și responsabilității originare a indivizilor fondatori. Consimțământul sau acordul bazat pe voință, înțeleasă ca facultate morală, ocupă în filosofia politică modernă o importanță fără precedent. În acest sens, Jean Jacques Rousseau vedea în asocierea civilă, “*cel mai voluntar act din lume; fiecare om fiind născut liber și stăpân pe el însuși, nimeni, sub nici un pretext, nu poate să-l supună fără acordul său*”¹⁰.

Doctrina contractului social marchează o adevărată revoluție a gândirii politice și domină spațiul istoriei ideilor timp de aproape două secole. După perioada sa de înflorire, contractualismul a fost eclipsat de teoriile istorice despre stat care și-au găsit cea mai viguroasă expresie în *marxism*.

Inegalitatea socială, lupta de clasă și apariția statului. Concepția marxistă. Problema originii statului o regăsim în lucrarea lui Fr. Engels *Originea familiei, a proprietății private și a statului*, publicată în 1884. Statul – din perspectiva

¹⁰ Jean Jacques Rousseau, *Contractul social*, Editura Moldova, Iași, 1996, IV, cap. 2.

materialismului istoric – este întotdeauna instrumentul de dominație al unei clase asupra celorlalte dintr-o societate dată. Apărut din necesitatea instituirii unui drept al proprietății, statul este “instrumentul ordinii inegalității”: “... *statul a luat ființă din nevoia de a ține în frâu antagonismul dintre clase; dat fiind că, în același timp, el a luat ființă chiar din conflictul dintre aceste clase, el este de regulă statul clasei celei mai puternice, al clasei dominante din punct de vedere economic, care, cu ajutorul lui, devine dominantă și din punct de vedere politic, dobândind astfel noi mijloace pentru oprimarea și exploatarea clasei asuprite*”¹¹. Această viziune a unui aparat coercitiv care pretinde a se afla “deasupra societății”, conducând la perpetuarea formelor de exploatare și opresiune în profitul unui grup este în acord cu observația empirică a unei corespondențe între dezvoltarea proprietății private și existența formelor statale. Engels susține ideea existenței unei relații cauzale între proprietatea privată, inegalitate, opresiune economică și hegemonia politică.

Perspectiva marxistă asupra statului monopolizează cercetările pe această temă până în deceniul șase al secolului XX, după care înregistrează o perioadă de regres. Filosofia și știința politică vor regândi problema statului din perspectiva mutațiilor produse în planul realităților politice.

Politicul pre-statal, un dat primar sau o invenție ulterioară? O controversă antropologică. Studiile de antropologie politică (în special cele din secolul al XIX-lea) s-au axat pe aceeași obsesie care impulsionează filosofia politică clasică: statul. La fel cum în filosofie se conturaseră două mari supoziții – una a sociabilității naturale și alta a caracterului artificial al statului – , antropologia, pe baza cercetărilor pozitive a societăților arhaice, va formula și ea două teorii, diametral opuse, asupra originii politicului: prima, aparținând lui Maine, postulează că *politicul este un dat primar*; cea de a doua, aparținând lui Morgan, prezenta *politicul* ca pe o *invenție ulterioară în evoluția umanității*.

Sir Henry James Sumner Maine, reputat jurist britanic, în cartea sa *Ancient Law* (1861), realizează o critică la adresa contractualismului și a fundamentului său de drept natural. Reactualizând idei mai vechi despre derivarea autorității politice din puterea șefului de familie, juristul englez rezolva problema originii politicului și, implicit, a puterii politice.

¹¹ Friedrich Engels, *Originea familiei, a proprietății private și a statului*, Editura de Stat pentru Literatură Politică, București, 1957, p. 172.

Dacă “familia este tipul însuși al societății arhaice”, după cum spunea Maine, iar în interiorul familiei descifrăm legăturile politice, rezultă că politicul se identifică cu umanitatea, de la originile ei. Nici un document și nici o observație etnologică nu poate proba existența vreunei stări pre-familiale și, prin aceasta, pre-politice.

Deși se părea că odată cu ideile lui Maine teoria contractului social era depășită, Lewis Morgan va readuce în prim plan problema stării naturale și a contractului. Astfel, Morgan lansa ipoteza unei stări naturale pre-politice de la care oamenii au trecut la un stadiu politic nu grație vreunei înclinații naturale, ci ca urmare a unei voințe contractuale libere. Prin urmare, politicul, cu structurile sale specifice de putere, este o invenție tardivă a umanității, o achiziție și nu un dat elementar.

Statul modern - voința populară suverană instituționalizată pe un teritoriu determinat. Demersul istorico-sociologic are în atenție geneza statului ca fenomen specific modern, făcând referire la corpul politic care s-a dezvoltat în Europa după Renaștere și Reformă. Acest demers, bazat pe analiza fenomenului istoric, pornește de la ideea că statul se naște în același timp cu conceptul de suveranitate și că un stat nesuveran nu este un stat în adevăratul sens al cuvântului.

Statul, ca și “creație” a istoriei civilizației occidentale moderne, este rezultatul unui proces de centralizare, specializare și instituționalizare a puterii politice. Apărut pe fundalul dezvoltării relațiilor sociale și economice capitaliste, *statul modern* se întemeiază pe ideea că “puterea trebuie să aibă o bază rațională și o legitimitate care se susține prin legi”¹². Ca realitate modernă, organizarea etatică este rezultatul derulării unor fenomene sociale esențiale: depășirea policentrismului puterii politice, caracteristic fragmentării medievale, în favoarea concentrării și centralizării acesteia (“exproprierea puterilor private” și afirmarea monopolului coerciției legitime); apariția unor birocrații publice specializate în gestionarea activităților civile și militare; trasarea unei demarcații clare între spațiul public și cel privat; teritorializarea puterii politice; unificarea normelor juridice într-un sistem de drept; suveranitatea de stat unică și inalienabilă¹³.

Numeroase studii istorice relatează originea medievală a statului modern format ca urmare a unei progresive convertiri a puterii politice individualizate în putere instituționalizată. Procesul prin care puterea politică se transferă de la persoana

¹² Liviu Petru Zăpârțan, *Repere în știința politicii*, Editura Fundației “Chemarea”, Iași, 1992, p. 121.

¹³ Jean Boudouin, *Introducere în sociologia politică*, Editura Amarcord, Timișoara, 1999, pp. 49-81.

guvernanților la un sistem instituțional, ce devine titular abstract al puterii, echivalează cu nașterea statului modern și construirea spațiului public.

O altă trăsătură specifică statului modern european este aceea că el se afirmă ca stat-național. În a doua jumătate a secolului al XIX-lea s-a răspândit ideea că la baza statului trebuie să stea grupul național, ceea ce a însemnat participarea cetățenilor la treburilor publice, extinderea dreptului de vot și crearea adunărilor reprezentative. Astfel, statul ca fenomen modern, poate fi definit drept *“reprezentarea instituțională a voinței poporului, care îi oferă acestuia posibilitatea de a acționa eficient atât în situații normale, cât și în situații extreme pentru a asigura apărarea și bunăstarea întregului și drepturile părților – împreună cu însăși această activitate”* [2:699-700].

Structura instituțională a statului modern

Puterea, dreptul și instituțiile. Puterea politică, sistemul de drept și structurile instituționale dintr-o societate funcționează în strânsă interdependență. Voluntarismul puterii etatice este sursa dreptului și a instituțiilor, statul punând în mișcare mecanismele de conducere și funcționare ale societății și edictând normele juridice și sistemul sancțiunilor necesare. În același timp, puterea politică trebuie să respecte instituțiile și să se supună dreptului. *“Putem spune că nu există stat decât în măsura în care o putere reușește să se instituționalizeze, exercitându-și constant autoritatea asupra unei mari comunități umane, după cum putem afirma că eficiența puterii politice (ca dominație-supunere sau comandă-ascultare) depinde de funcționarea aparatului de stat”* [4:304].

În orizontul realității istorice ca și în planul reflecției teoretice, semnalăm o progresivă raportare a puterii politice la drept, marcând derularea procesului de depersonalizare a puterii în favoarea raționalizării și instituționalizării acesteia. Începutul acestui proces îl marchează juriștii romani, se continuă pe parcursul Evului mediu și se definitivează în epoca modernă și contemporană. Limitarea caracterului personal al puterii trece prin câteva etape concretizate în stabilirea regulilor de succesiune la putere, supunerera acesteia față de drept și apariția statului [3:115]. Începând cu Evul mediu, prevalează o nouă concepție cu privire la fundamentele și finalitatea puterii politice. Dacă puterea nu mai este încorporată în persoana șefului, ea nu poate rămâne, totuși, fără un titular, ci are nevoie de un suport. Acest suport va fi statul, conceput ca “loc” al puterii

publice. Operația grație căreia se realizează separația autorității de persoana șefului și crearea statului ca titular al puterii și sediu abstract al suveranității este **instituționalizarea**. După cum arăta Georges Burdeau, “*instituționalizarea puterii este operațiunea juridică prin care puterea politică este transferată de la persoana guvernanților la o entitate abstractă: statul. Efectul juridic al acestei operații este crearea statului ca suport al puterii independent de persoana guvernanților*”¹⁴.

Instituționalizarea puterii politice s-a impus cu claritate odată cu dezvoltarea statului modern, a societăților occidentale postmedievale, societăți care au atins un înalt nivel de diviziune a muncii și de stratificare socială, motiv pentru care devine dificilă realizarea consensului social. Instituționalizarea este modalitatea prin care se facilitează exercițiul puterii politice prin crearea unei structuri ierarhizate și impersonale, capabile să mobilizeze suficiente resurse politice pentru a înlătura sistemele decizionale concurente și până atunci autonome. Statul de formează în momentul în care puterea se localizează nu la nivel uman, ci la nivel de instituție. Astfel, puterea “de fapt” devine putere “de drept”, putere legitimă care determină ascultare, nu doar supunere.

Se pare că toate societățile politice se îndreaptă trepat, în modalități diferite, în direcția a ceea ce Weber numea administrație raționalizată sau *birocrăție legal-rațională*. Puterea dobândește astfel un suport impersonal, însă organizarea etatică nu este un simplu mecanism care suprimă inițiativa individuală, ci doar o canalizează în vederea scopului ce o legitimează: serviciul public. Statul modern birocratic dispune de autoritate rațional-legală, fondată pe credința în legalitatea și raționalitatea deciziilor și actelor guvernamentale. Puterea politică este, în acest caz, rezultatul unei delegări, iar principiul său de funcționare este legea concepută ca normă elaborată rațional, în funcție de un obiectiv conștient asumat și de mijloace determinate. Organizarea birocratică în sens weberian se dezvoltă, se specializează și se instituționalizează, pregătind astfel terenul marilor administrații rațional-legal. Statul este prin excelență spațiul instituționalizării dreptului și al supunerii față de drept. În sens larg, orice stat este un stat de drept, în cadrul căruia suveranitatea aparține legii și nu voinței arbitrare a oamenilor.

Raționalizarea și instituționalizarea puterii politice conferă acesteia continuitate și stabilitate, depășind totodată inconvenientele puterii individualizate, prin delimitarea spațiului public de cel privat. Prin intermediul constituțiilor, adoptate de statele europene

¹⁴ Georges Burdeau, *Traité de science politique*, vol. II, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1980, p. 107.

în epoca modernă după modelul descris de Constituția franceză și de Constituția americană, statul stabilește cadrul legal de funcționare a instituțiilor sale fundamentale, în interiorul căruia indivizii dobândesc treptat o serie de drepturi și libertăți politice, economice și sociale.

Puterea etatică, în dubla sa ipostază de forță și autoritate publică, se exercită prin intermediul instituțiilor specializate în organizarea și conducerea societății. Statul se prezintă ca o “instituție de instituții”, un complex instituțional (guvern, parlament, aparat juridic, administrație locală, forțe armate, aparat coercitiv etc.) care coordonează funcționarea sistemului social global. Aparatul de stat este investit cu atributele puterii prin practica reprezentării, iar exercitarea puterii se înfăptuiește prin separarea funcțiilor între cele trei autorități: legislativă, executivă și judecătorească. Exercițarea puterii de stat se realizează prin intermediul unor forme și structuri organizate, legal constituite, care funcționează în baza constituției.

Separarea puterilor în stat. Analiza sistemului instituțional al statului modern poate fi realizată prin prisma *principiului separației puterilor* vizând distribuția funcțiilor în stat și raportul dintre acestea. Principiul separației puterilor în stat a devenit o adevărată dogmă a democrațiilor liberale, oferind garanția securității individului prin limitarea și moderarea puterii politice. Schema clasică a principiului este formulată la sfârșitul secolului al XVII-lea de John Locke, fiind dezvoltată în secolul următor de filosofi francezi Montesquieu și Jean Jacques Rousseau. Principiul separației puterilor în stat a apărut din necesitatea prevenirii abuzului de putere, prin instituirea unor mecanisme de echilibru, colaborare și control reciproc între puteri. Principiul nu afectează unitatea puterii etatice, ci este o condiție ca aceasta să se poată corect desfășura. Analiza structurii puterii presupune, așadar, distincția între *apartenența puterii și exercițiul acesteia*. Puterea este indivizibilă și aparține poporului, ca unic titular. Exercițarea puterii, însă, implică împărțirea funcțiilor între diferite organisme specializate. Așadar, conform acestui principiu funcțiile executive, legislative și judecătorești sunt conferite prin constituție unor persoane și organisme distincte. Fiecare autoritate publică este autonomă și deține atribuții de putere aproximativ egale. Potrivit principiului separației puterilor în stat, nici una dintre cele trei autorități nu prevalează asupra celeilalte, nu își subordonează pe cealaltă și nu își poate să-și asume prerogativele ce-i revin celeilalte [2:654].

Principiul își găsește aplicare în practica politică odată cu adoptarea primelor constituții în statele americane în secolul al XVIII-lea. Acest principiu se regăsește în *Declarația Drepturilor Omului*, care în articolul 16 stipula că “orice societate în care garanția drepturilor nu este asigurată, nici separația puterilor determinată, nu are Constituție”¹⁵.

Principiul separației puterilor a stat la baza organizării politico-juridice a tuturor statelor democratice, fiind însă adaptat în funcție de tradițiile constituționale ale acestora și de evoluția realităților politice. În acest sens, s-a impus revizuirea și reformularea principiului astfel încât el să nu se reducă la o separare mecanică a funcțiilor puterii. Treptat, s-a afirmat ideea atenuării separației puterilor în favoarea colaborării lor pentru că, în practica politică, funcțiile puterii interacționează creându-se “zone mixte” între organele statului (de exemplu: inițiativa legislativă, ordonanțele guvernului, activitatea administrativă a instanțelor judecătorești etc.)¹⁶.

În același timp, de la principiul egalității și echilibrului puterilor s-a ajuns la principiul priorității juridice sau politice a unei puteri față de cealaltă, frecventă fiind predominarea puterii executive în detrimentul legislativului. Unii teoreticieni explică acest fenomen prin necesitatea intervenției rapide și eficiente a statului în unele sectoare economice și sociale în scop reformativ.

În contextul sistemelor politice democratice, problema reală cu care se confruntă acestea nu este separarea și echilibrul puterilor, ci structurarea raporturilor de putere dintre majoritate și minoritate, dintre guvernământ și opoziție. Instituțiile politice oferă doar cadrul formal de manifestare a jocului democratic, având ca principali actori partidele politice.¹⁷

De asemenea, sub impactul schimbărilor politice din societatea contemporană, funcțiile atribuite în mod tradițional autorității executive și legislative cedează, treptat, locul unor funcții noi precum *funcția directivă și administrativă*, asumată de către executiv, respectiv *funcția deliberativă și de control* ce revine parlamentului [17:114]. În virtutea principiului guvernării reprezentative, suveranitatea națională – al cărei depozitar este poporul – se delegă, spre exercitare, celor trei autorități distincte: autoritatea

¹⁵ Gh. Tănase Gheorghe, *Separația puterilor în stat*, Editura Științifică, București, 1994, p. 13.

¹⁶ Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol.II, Editura Fundației “Chemarea”, Iași, 1993, p. 117.

¹⁷ Pierre Pactet, *Institutions politique. Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1991, p. 112.

executivă, legislativă și judecătorească. Prin această delegare, suveranitatea capătă un conținut special iar statul își îndeplinește principalele competențe politice și juridice.

Autoritatea executivă. Aceasta are atribuții legate de realizarea politicii interne și externe a țării, mobilizând în acest sens aparatul administrativ de care dispune. În componența puterii executive intră guvernul și șeful statului, fiecare dintre aceștia având sarcini specifice dar și competențe ce nu pot fi exercitate decât împreună. Astfel, sarcina luării unor măsuri pentru respingerea agresiunii armate revine întotdeauna șefului statului, în timp ce conducerea activității administrative aparține guvernului. Atribuții precum încheierea unor tratate internaționale sau numirea unor miniștri interimari presupune colaborarea celor două componente ale executivului¹⁸. Modalitățile de investire în funcție, precum și delimitarea atribuțiilor specifice șefului statului și guvernului sunt prevăzute în constituția fiecărei țări, în funcție de regimul politic adoptat. De exemplu, în România, președintele desemnează candidatul pentru funcția de prim-ministru și numește guvernul pe baza votului de încredere acordat de parlament, iar în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, revocă sau numește, la propunerea primului ministru, pe ceilalți membri ai guvernului. Parlamentul exercită funcția de control a guvernului care trebuie să răspundă la interpelările formulate de deputați sau senatori. De asemenea, parlamentul poate retrage încrederea acordată guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, având votul majorității deputaților și senatorilor [16:123].

Funcția executivă are un rol consecutiv în raport cu funcția legislativă ceea ce înseamnă că actele puterii executive trebuie să fie conforme cu legea. Chiar și actele normative emise de guvern, ca urmare a abilităților legislative ale acestuia, trebuie să fie conforme cu cadrul legal aflat în vigoare. Puterea executivă este preponderent o “putere instrumentală” pentru că are ca obiect organizarea aplicării și aplicarea în concret a legilor, asigurând buna funcționare a serviciilor publice instituite în acest scop.

Autoritatea legislativă. În procesul de constituire și exercitare a puterii un rol important revine autorității legislative – parlamentului – ca instituție deliberativă compusă din reprezentanți aleși periodic potrivit practicii electorale specifice fiecărei țări. Parlamentarismul, ca modalitate de exercitare a regimului reprezentativ, își are începuturile în Anglia secolului al XVIII-lea, evoluând concomitent cu perfecționarea

¹⁸ Genoveva Vrabie, *Organizarea politico-etatică a României*, Editura Virginia, 1995, p. 276.

democrațiilor moderne. Aplicarea parlamentarismului se face diferit în funcție de particularitățile istorice ale unei țări, trăsătura sa definitorie fiind limitarea puterii guvernamentale de către puterea parlamentară¹⁹.

Tipologia parlamentelor este variată, cea mai frecventă departajare se realizează în funcție de structura lor care poate fi unicamerală sau bicamerală. Pentru statele unitare, opțiunea pentru *unicameralism* este considerată a fi varianta cea mai adecvată exigențelor democrației: unica adunare, reprezentând parlamentul, este constituită prin sufragiu universal egal, direct și secret; ea nu se află sub amenințarea cenzurii “Camerei înalte”, constituită, de regulă, în condiții mai puțin democratice; prin existența unei singure camere se evită temporizarea procesului legislativ; se previne disputa pentru preponderența între cele două Camere; sunt considerabil reduse costurile parlamentare. Există numeroase state unitare care au adoptat sistemul bicameral, de exemplu: Franța, Italia, Belgia, Japonia, Spania, Marea Britanie [6:233].

Bicameralismul este forma de organizare a parlamentului dominantă în statele federale și excepțional în cazul statelor unitare. Această formă de organizare, apărută în secolul al XIII-lea în Anglia, a fost deseori criticată existând însă și argumente favorabile privind moderarea puterii și asigurarea calității muncii parlamentare, grație unui dublu examen.

În funcție de principiul de alcătuire al celor două camere, bicameralismul se poate realiza în diverse forme: *bicameralismul aristocratic*, *bicameralismul politic*, *bicameralismul federal* și *bicameralismul economic* [6:234-236].

În condițiile vieții politice democratice, parlamentul îndeplinește mai multe categorii de funcții: funcția de reprezentare, funcția de informare, funcția de control asupra activității executive, funcția deliberativă, funcția de direcționare a politicii externe, funcția judiciară, funcția de recrutare a unora dintre funcționarii publici [16:169-171]. Parlamentele moderne nu dețin însă monopolul asupra activității legislative, întrucât în exercitarea acestei funcții parlamentul colaborează cu alte autorități publice (guvernul și șeful statului), precum și cu cetățenii, în sistemul constituțional în care acestora li se recunoaște dreptul de inițiativă legislativă.

În România, potrivit Constituției, parlamentul este “organul reprezentativ suprem al poporului român” (art. 58, alin. 1) și autoritatea legiuitoare a țării, alcătuită din Camera

¹⁹ Sergiu Tămaș, *Dicționar politic*, Editura Academiei Române, București, 1993, p. 201.

Deputaților și Senat, alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Mandatul său este de patru ani, iar numărul deputaților și al senatorilor este diferit, organizarea și funcționarea fiecărei camere – simetrice în privința atribuțiilor – se stabilește prin regulament propriu. Bicameralismul a fost o soluție aleasă în virtutea tradiției parlamentare românești de la 1866 și până la instaurarea comunismului.

Autoritatea judecătorească are ca obiect soluționarea litigiilor civile, penale și de altă natură care pot să apară în cadrul societății. *Independența justiției* constituie un principiu constituțional fundamental în organizarea și funcționarea autorității judecătorești. Potrivit acestui principiu, intervenția sau imixtiunea altor puteri în sfera competenței organelor de justiție este inadmisibilă, aceasta neexcluzând însă existența unor raporturi constituționale, care rezultă din sistemul organizării statale a puterii.

Puterea judecătorească, în conformitate cu sistemul constituțional din România, depinde de puterea executivă prin aceea că numirea judecătorilor o face Președintele Republicii, iar acțiunea disciplinară în cazul abaterilor săvârșite de un judecător, cu excepția judecătorilor și magistraților de la Curtea Supremă de Justiție, o exercită ministrul de justiție, deci un membru al guvernului. În ambele cazuri însă, această dependență este aparentă, deoarece Președintele poate numi judecătorii numai la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, iar în materie disciplinară competența aparține aceluiași consiliu²⁰.

Activitatea jurisdicțională se realizează prin următoarele instanțe: judecătorii, tribunale, curțile de apel, Curtea Supremă de Justiție. Instanțele judecătorești îndeplinesc justiția în scopul apărării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor.

Potrivit formulei tripartite clasice a organizării puterilor, putem considera că, în România, instituțiile puterii sunt organizate astfel: un Parlament bicameral, un executiv bicefal (Președintele Republicii și Guvern) și o putere judecătorească. Având în vedere preferința Constituției pentru termenul de “autoritate publică”, în virtutea funcției îndeplinite de fiecare autoritate, rezultă următoarea clasificare: autoritatea deliberativă (Parlamentul bicameral); autoritatea prezidențială (îndeplinesc funcția de mediere între autoritățile publice și de reprezentare a statului); autoritatea guvernamentală; autoritatea

²⁰ Marian Enache, *Controlul Parlamentar*, Editura Polirom, Iași, 1998, p. 24.

judecătorească; autoritatea de jurisdicție constituțională (Curtea Constituțională); Avocatul Poporului (garantul drepturilor și libertăților cetățenești).

Principiul separației puterilor în stat oferă o grilă de lectură privind organizarea și funcționarea autorităților publice fundamentale în cadrul sistemelor politice contemporane. Analiza structurii instituționale ale statului, privită în dinamica elementelor componente, relevă mecanismele politico-juridice de exercitare a puterii statale. Angrenajul instituțional întreține raporturi specifice cu societatea civilă și ansamblul vieții sociale, delimitând tipuri distincte de regim politic. Alături de garantarea drepturilor și libertăților fundamentale, recunoașterea primordialității ordinii legale și supunerea puterii față de drept, valorizarea și instituționalizarea principiului separației puterilor în stat reprezintă condiția definitorie a statului de drept și a instituirii regimului politic democratic.

Set By T-D1 (yth_1100ro@yahoo.com)