

CZU: 342.24(4-061.1 UE):341.231

## ANSAMBLUL TRĂSĂTURILOR DISTINCTE ALE SUVERANITĂȚII ȘI INDEPENDENȚEI ÎN CONDIȚIILE STATULUI FEDERATIV ȘI CONFEDERATIV

*Andrei GUCEAC*

*Institutul de Cercetări Juridice și Politice al AȘM*

Orice stat suveran și independent deține dreptul exclusiv de a decide liber asupra formei de guvernământ, structurii de stat și regimului politic, indiferent de nivelul de dezvoltare economic, capacitatea militară și mărimea teritoriului.

Noul mileniu a venit cu o serie de transformări provocatoare pentru state, inclusiv pentru cele din cadrul Uniunii Europene. Datorită acestui fapt, statele se află în poziția de a găsi un nou echilibru, un nou format pentru a face față evoluției sociale, economice și tehnologice. Indubitabil, suveranitatea de asemenea a fost supusă unor transformări în urma cărora a căpătat noi trăsături, proces ce s-a soldat cu ajustarea conceptului clasic al suveranității la realitățile sociale.

**Cuvinte-cheie:** *suveranitate, independență, federație, confederație, Uniunea Europeană.*

### THE SET OF DISTINCT FEATURES OF SOVEREIGNTY AND INDEPENDENCE UNDER THE MODEL OF FEDERAL AND CONFEDERAL STATE

Every sovereign and independent state holds the exclusive right to decide freely on the form of government, structure or political regime regardless of the economic level, the military capacity and the size of the state's territory.

The new millennium came with a series of challenging transformations for the states, including for those from European Union. Due to this, the states were placed in the position of finding a new balance, a new format to face the social, economical and technological evolution. Undoubtedly the sovereignty has undergone through some transformations as well and gained new features that adjusted its concept to the social realities.

**Keywords:** *sovereignty, independence, federation, confederation, European Union.*

### Introducere

Suveranitatea nu constituie doar o categorie istorică, dar caracterizează și natura juridică a guvernării de stat, reprezintă acel criteriu necesar, care oferă posibilitatea de a distinge statul de alte uniuni de drept public și de a delimita domeniul de guvernare al fiecărui stat în calitate de subiect al puterii suverane în limitele teritoriului său de domeniul de guvernare al altor state.

În opinia unor autori, „diversele interpretări ale termenului „suveranitate”, format pe parcursul a mai mult de patru secole, au fost determinate de condițiile istorice concrete ale statelor cărora le era atribuit” [1].

După cum se cunoaște, fiecare stat deține un anumit teritoriu în limitele căruia își exercită suveranitatea. Suveranitatea statului presupune și o competență teritorială a acestuia, adică aptitudinea statului de a-și exercita autoritatea în conformitate cu voința poporului și cu dreptul internațional atât în privința bunurilor, cât și în privința persoanelor și a activităților desfășurate pe teritoriul său.

În continuare ne propunem să identificăm faptul dacă există anumite particularități deosebite de manifestare a suveranității în dependență de structura de stat, în special în cazul federației și al confederației.

### 1. Suveranitatea și independența în condițiile statului federal – model al statului compus

Statul compus este format din mai multe entități statale, reunite într-un stat suprapus lor și legate între ele prin anumite raporturi juridice [2]. În cadrul statului compus, chiar dacă statele alcătuitoare își pierd suveranitatea externă, acestea își păstrează cel puțin o parte a suveranității pe plan intern [3].

Unii doctrinari atribuie categoriei „stat compus”, pe lângă statul federal, și confederația de state, iar alții includ confederația în categoria „asociații de state”. La acest capitol, I.Deleanu opinează că „în sens larg, confederația poate fi considerată o varietate a statului compus; în sens restrictiv însă, alăturarea confederației statului federal nu este justificată, întrucât confederația nu dă naștere unui nou stat. Aceasta reprezintă doar o uniune de drept internațional, nu însă și una de drept constituțional” [4].

„Mare descoperire a științei politice”, federalismul constituie o noțiune un pic încurcată, foarte des prezentat ca un fel de remediu capabil de a uni ceea ce este prea divizat (uniune făcută cu forța) și să disperseze ceea ce este prea unit sau uniform [5].

Din punct de vedere juridic, consideră I.Guceac, federalismul se prezintă „ca un mod de organizare mai avansat decât simpla descentralizare realizată într-un stat unitar. Noțiunea acestei forme a structurii de stat provine din limba latină, în care „foedus” înseamnă uniune. Drept rezultat, în literatura de specialitate s-a cristalizat opinia, conform căreia statul federativ reprezintă uniunea de drept constituțional a două sau mai multe state-membre (federate), din care ia naștere o nouă formațiune statală, care este subiect unitar de drept” [6].

Cr.Ionescu menționează că „statul federal este o asociație de state care decid în mod liber, în virtutea suveranității lor, să-și creeze organe comune, cărora le conferă o parte din competențele lor, îndeosebi în domeniul militar, al diplomației sau financiar. Statele din cadrul asociației se supun, pe de o parte, unei puteri centrale unice (putere federală), iar, pe de altă parte, conservă o largă autonomie constituțională, administrativă și jurisdicțională” [7].

Conform definiției oferite de I.Deleanu, „statul federal este format din două sau mai multe state-membre care, în limitele și în condițiile precizate prin constituția federației, transferându-și o parte din atributele lor suverane în favoarea statului compus, dau astfel naștere unui nou stat, distinct de statele ce-l alcătuiesc” [8].

Așadar, federația este un „conglomerat de mai multe state”<sup>1</sup>, în cadrul căruia „statele-membre își transferă suveranitatea externă, în întregime, iar pe cea internă, în parte, asupra organelor federale” [9].

Cu toate acestea, menționează V.Popa, „statele-membre ale federației dispun, fiecare în parte, de toate cele trei elemente constitutive pe care le deține un stat unitar (popor, teritoriu, organe ale puterii de stat), însă, în comun, ele constituie încă un rând de organe federale ale puterii (parlament, guvern, organe jurisdicționale) care execută toate cele trei funcții juridice ale statului: legislativă, executivă, jurisdicțională” [10]. Motivele pentru care unele state suverane și independente decid să se integreze într-un stat federal, de regulă, sunt: protecția împotriva unui pericol extern prin intermediul securității colective; asigurarea unei ordini sociale interne; accesul la resurse economice; particularitățile geografice etc.

Din perspectiva dreptului constituțional, statul federal prezintă următoarele caracteristici: a) ordinea constituțională comună a statelor federate, așa cum aceasta a fost consacrată prin Legea Fundamentală a federației; b) existența unui sistem integral de drept, constituit din norme juridice, adoptate de organele cu competență normativă de nivel federal, obligatorii pe întreg teritoriul statului federativ și din norme emise de organele competente ale statelor federate, obligatorii doar pe teritoriul statelor respective; c) instituirea unui cadru dublu de autorități publice centrale (legislative, executive, judecătorești), la nivelul statului federativ și la nivelul fiecărui stat federat; d) organul legislativ al statului federativ este de obicei bicameral, deoarece structura bicamerală (o cameră este constituită din reprezentanții statelor federate, iar cea de-a doua – din reprezentanții întregii federații) asigură, în condițiile determinate de Constituția statului federativ, participarea statelor federate la stabilirea unei legislații comune și la luarea deciziilor de nivel federativ; e) populația reprezintă un corp unitar, deși persoanele ce o alcătuiesc dețin două cetățenii – cetățenia statului federat și pe cea a statului federal.

Într-un stat federal, toate legile și alte acte ale autorităților de stat se emit în baza și în conformitate cu Constituția statului. Constituția federației are putere juridică supremă, acționează pe întreg teritoriul țării și generează în măsură egală obligațiuni pentru autoritățile de stat federale, republicane, ținutale, regionale, districtuale și locale, pentru organele de administrare publică locală și pentru cetățeni. Relațiile federale impun subiecților federației obligația de a respecta Constituția statului și de a exercita relațiile juridico-statale cu federația după principiile integrității, unității teritoriale și protecției suveranității statului federal.

Cetățenii federației delegă exercițiul suveranității atât statului federat, cât și celui federativ. Acest întreg este divizat în două și ambele părți dețin aceeași importanță social-juridică.

Statele din cadrul federației nu se bucură de personalitate juridică în relațiile internaționale. Aceasta fiind și deosebirea dintre confederația de state, ale cărei componente sunt recunoscute pe plan internațional, și federație. Există și state federale în care statele-membre (cantoanele elvețiene, landurile germane) se bucură, potrivit Constituției federale, de anumite competențe cu caracter limitat pe planul relațiilor internaționale [11]. Astfel, în perioada sistemului socialist, spre exemplu, pe lângă URSS, membre ale ONU erau două state federate ale acesteia: Ucraina și Belarus.

După cum am menționat, organul legislativ al statului federal este de obicei bicameral, deoarece această structură a legislativului asigură participarea statelor federate la stabilirea unei legislații comune.

<sup>1</sup> State în SUA, India, Australia; landuri în Germania și Austria; provincii în Canada.

„În parlamentul federal, mai exact, în camera lui superioară se asigură (în diverse forme) reprezentarea deosebită a subiecților federației. În SUA, Elveția, Venezuela, Mexic și Australia este stabilită reprezentarea egală a subiecților federației în camera superioară; în Canada, Germania, Austria, India, Malaezia și Emiratele Arabe Unite reprezentanța subiecților federației în camera superioară se stabilește în funcție de numărul populației. Însă, în unele federații, parlamentul este format dintr-o singură cameră (Pakistanul, potrivit Constituției din 1956 și celei din 1962, Comore, potrivit Constituției din 1978)” [12].

Totuși, statele federate, păstrându-și personalitatea juridică și relativa autonomie, se află în relații de complementaritate cu statul federal, și anume: a) sub rezerva respectării Constituției statului federal, fiecare stat federat are o ordine constituțională proprie, consacrată prin Constituția sa; b) sub rezerva aceleiași condiții, el are o legislație proprie, emanând de la organele sale cu competență normativă; c) are organe proprii legiuitoare, administrative și de justiție; d) populația sa reprezintă un corp distinct, având cetățenia statului federat, integrată însă în colectivitatea unificată a statului federal; e) el este subiect de drept constituțional și, în anumite limite, este sau poate fi subiect de drept internațional; f) teritoriul său constituie o entitate în cadrul teritoriului statului federal; g) în condițiile precizate de Constituția statului federal, statul federat participă la constituirea principalelor organe federale, la stabilirea ordinii constituționale federale și a legislației comune [13].

Dorim să menționăm aici deosebirile dintre statele federale și confederațiile de state evidențiate de I.Deleanu, având în vedere că acestea completează proprietățile federației.

Astfel, „în primul rând, statul federal are caracteristicile unui nou stat (înzestrat cu suveranitate proprie), iar statele particulare nu pot intra în componența statului federal numai cu o parte a teritoriului lor, suveranitatea acestuia fiind indivizibilă.

În al doilea rând, în cazul statului federal, fiind un stat nou, distinct de statele componente, la baza lui se află o Constituție, iar nu un Tratat ca în cazul confederațiilor de state.

În sfârșit, în cazul statului federal, spre deosebire de confederațiile de state, „statele membre sunt lipsite de dreptul de secesiune” [14].

Referindu-se la manifestarea suveranității în statul federal, constituționalistul francez A.Esmein menționa că „În statele unitare suveranitatea este una. Statul federativ, din contră, cu toate că el corespunde unei unități naționale veritabile, fragmentează suveranitatea. Unele atribute ale suveranității sunt luate prin Constituția statelor individuale și transferate statului federal” [15].

Pentru constituționalistul L.Duguit, „statele-membre ale unei federații sunt într-adevăr state, dar ele nu sunt suverane, deoarece numai puterea centrală posedă suveranitatea” [16].

În opinia lui C.Marinescu, „federalismul trebuie considerat, în consecință, ca o sinteză a organizației statului național, dar și ca o alternativă radicală la proiectele de tip confederal, interguvernamental sau comunitar, care nu pun în chestiune existența însăși a statului și suveranitatea lui totală. Din această perspectivă, prin federalism se are în vedere amputarea unei părți din suveranitatea statului național, practic, dezagregarea acestuia” [17].

În acest context, menționăm că, în cazul unor federații (de exemplu, în cazul Indiei), subiecților federației nu li se garantează integritatea teritorială, existând posibilitatea de a fi supuși reorganizării fără acordul lor, conform deciziei parlamentului federal. Astfel, art.3 din Constituția Indiei [18] stabilește că „Parlamentul poate, printr-o lege: a) să formeze un stat nou prin separarea teritoriului oricărui stat din cadrul Uniunii sau prin unirea a două sau mai multe state ori părți ale statelor, sau prin unirea oricărui teritoriu la o parte a oricărui stat; b) să mărească suprafața oricărui stat; c) să diminueze suprafața oricărui stat; d) să modifice granițele oricărui stat; e) să modifice denumirea oricărui stat”. Prin urmare, suveranitatea teritorială a statelor-membre, în acest caz, este limitată de competențele constituționale ale statului federal.

Toate teoriile referitor la suveranitate într-un stat federal pot fi reduse la trei categorii: prima categorie de teorii recunoaște suveranitatea ca aparținând și federației și membrilor federației, adică suveranitatea este împărțită între doi purtători ai acesteia; a doua categorie recunoaște suveranitatea ca aparținând subiecților federației; a treia categorie – doar aparținând statului federal. Evoluția acestor teorii reflectă diferite etape de dezvoltare a federalismului.

Teoriile din prima categorie reflectă stadiul incipient de dezvoltare a federațiilor, în special a Statelor Unite. Această teorie se regăsea în deciziile Curții Supreme și a servit ca o justificare pentru un compromis între centru și autoritățile locale.

În conformitate cu cunoscuta decizie a Curții Supreme în cazul *Chisholm vs Georgia* (1793), „orice stat din Uniune, în orice chestiune în care suveranitatea sa nu a fost delegată Statelor Unite, este complet suveran, ca și Statele Unite în raport cu drepturile care i-au fost transferate” [19].

În opinia lui G.Tucker, primul care a interpretat Constituția Statelor Unite, „suveranitatea Uniunii este o emanație a suveranității statelor și nu flacăra, care le-a înghițit sau prăpastia, care le-a absorbit. Fiecare dintre ele este încă un stat suveran, independent și liber încă, în cazul în care circumstanțele impun acest lucru, să-și asume funcțiile sale ca atare, în cele mai nelimitate dimensiuni” [20]. Aceasta a fost o teorie de divizare a suveranității (sau a suveranității duble – „dual sovereignty”).

Al. de Tocqueville dezvoltă ideea precum că „puterea Uniunii și autoritatea statelor dispun de suveranitate limitată, fiecare în propria sferă. De suveranitate completă dispune puterea unională și cea a membrilor federației, luate împreună. Baza legală de repartizare a suveranității între Uniune și statele federate Al. de Tocqueville o vedea în divizarea competențelor între autoritățile federale și guvernele statelor federate” [21].

Către reprezentanții acestei teorii poate fi atribuit și cercetătorul rus A.Iașcenko, care, pornind de la principiile generale ale suveranității, a încercat să rezolve problema suveranității într-un stat federativ burghez. El vedea esența acestei probleme în faptul cum se formula voința comună, care, de fapt, generează puterea de stat suverană. „Voința generală decurge din relațiile de colaborare a organelor federale ale puterii cu organele similare ale statelor federate. Nu pot exista mai multe entități suverane fiecare dintre ele cu suveranitatea sa, dar se poate presupune că decizia suverană poate fi produsă prin acțiunea consolidată a mai multor organe” [22].

Suveranitatea în federație, potrivit lui Iașcenko, nu aparține nici statelor-membre, nici întregii Uniuni, dar voinței combinate a Uniunii și membrilor săi.

Fundalul teoretic al unei alte abordări (teoriile din categoria a doua) pornește de la afirmarea indivizibilității suveranității. Divizarea suveranității înseamnă distrugere, deoarece suveranitatea prin natura sa nu tolerează separarea. Având în vedere că susținătorii acestei teorii resping ideea de divizibilitate, apare dilema: suveranitatea aparține subiecților sau Uniunii? Principiul indivizibilității suveranității servește drept bază pentru negarea ideii însăși de stat federal al Uniunii. Ei refuză să recunoască federația ca fiind stat, pentru că aceasta nu dispune de suveranitate; aceasta din urmă aparține membrilor federației. Pentru a explica federațiile existente, a fost promovată ideea că federația preia temporar suveranitatea de la membrii federației, pentru perioada de timp pentru care acestea sunt în componența federației.

Este clar că aceste opinii reflectă starea de spirit separatistă a subiecților federației. Din aceste considerente, ei încearcă să demonstreze o natură contractuală a federației și că părțile contractante nu pot fi supuse voinței Uniunii, pe care ei însăși au format-o. Expresia cea mai semnificativă a suveranității statelor membre ale federației este considerată a fi soluționarea problemei secesiunii (de retragere din federație) în sens pozitiv.

Referindu-ne la evenimentele istorice din Statele Unite ale Americii, și anume – Războiul de secesiune, amintim că litigiul a fost soluționat prin forța armelor. Victoria statelor de nord asupra celor de sud a epuizat întrebarea cu privire la drepturile statelor. Dreptul de secesiune a fost scos de pe ordinea de zi. Abraham Lincoln pornea de la faptul că „dreptul de secesiune este incompatibil cu însuși principiul statului. Acesta susținea că niciun stat nu poate include în Constituția sa o dispoziție privind propria sa lichidare” [23]. Astfel, cursul obiectiv al evenimentelor în Statele Unite în cele din urmă a retras de pe ordinea de zi chestiunea suveranității statelor sale.

Reprezentanții celei de-a treia categorii de teorii de asemenea se aflau inițial pe poziția indivizibilității suveranității, dar, spre deosebire de teoriile din a doua categorie, ei au susținut că suveranitatea aparține doar federației și că statele-membre sunt nonsuverane. Cel mai proeminent și consecvent reprezentant al acestei teorii este G.Jellinek.

Având în vedere suveranitatea ca și capacitatea unui stat la autodeterminare exclusiv juridică, el credea că suveranitatea nu poate fi divizată, majorată sau redusă. „Putem împărți competența, dar nu suveranitatea”, considera Jellinek. Între statul federal și membrii săi nu există divizare; astfel, nici suveranitatea, nici puterea de stat nu sunt divizate. Sunt partajate mai degrabă obiectivele asupra cărora este orientată activitatea statului, decât activitatea subiectivă legată de aceste obiective. Suveranitatea, după G.Jellinek, aparține unui stat federal, dar membrii federației sunt considerați de el ca stat pe motiv că aceștia se autodetermină în limitele competenței lor naționale. În această ordine de idei, „statele federate germane trebuie să fie recunoscute ca state, deoarece acestea pot fi organizate pe cont propriu, bazat exclusiv pe propriile lor Constituții, care sunt legile lor și nu legi ale Imperiului” [24].

Admițând faptul că statele-membre nesuverane dispun de drepturi proprii la exercitarea puterii, nedelegate de către autoritățile de nivel federal, Jellinek atribuia în competența exclusivă a autorităților federale în primul rând așa-numitul „control negativ” asupra activităților statelor-membre, și anume: asigurarea că acestea nu vor depăși competența lor. Astfel, Jellinek și adepții săi (P.Laband, V.Willoughby și alții) au proclamat suveranitatea exclusivă a federației. Din acest punct de vedere, Constituția statului federal nu recunoaște dreptul statelor membre de a ieși din componența federației care ar rezulta cu lichidarea acesteia, dar recunoaște federației dreptul de a exclude din componența sa statele-membre. „Însăși existența statului non-suveran depinde de voința suverană a statului suprem. Statul suveran ar putea expropria statul, și acesta nu poate fi supus *a priori* niciunei restricționări. Cu toate acestea, o astfel de expropriere poate fi aplicată doar în cazul în care ea este dictată de o necesitate istorică, de un obiectiv național suprem” [25].

Această perspectivă este combătută de conceptul, conform căruia particularitatea federației ține de o caracteristică juridică a nonlichidării statelor membre, în natura lor primară, de caracterul lor nonderivat și de autoreglare. Aceasta se referă, în primul rând, la federațiile al căror proces de formare a avut o natură unificatoare, de agregare. Doar dreptul statului-membru al federației îi aparține nu numai în virtutea constituționalizării și acordării acestui drept de către statul federal, dar și în virtutea propriului drept. În acest sens, este de amintit comentariul oferit de Al. de Tocqueville, precum că suveranitatea în Statele Unite ale Americii este artificială, spre deosebire de suveranitatea „naturală” a statelor. Deci, nu ar fi nici cazul să apară problema dacă federația este în drept să lichideze statele sale, fără voința acestora.

În dezbaterea problemei referitor la „propriul drept” este important faptul că dreptul membrilor federației de a-și adopta propriile Constituții se bazează nu doar pe Constituția federală, dar și pe caracterul obiectiv. Istoriceste, în mai multe federații (inclusiv, în cele sovietice) Constituția statelor-membre a precedat în timp Constituția Uniunii și în unele cazuri a continuat să fie aplicată și după formarea federației și adoptarea Constituției de către aceasta. Deci, se poate cu greu de presupus că, asociindu-se în cadrul unei federații, statele-membre au renunțat în mod voluntar la starea lor inițială. Altfel, aceste state ar fi format un stat unitar și nu o federație. Acordarea unor părți constitutive ale federației calității de state-membre în Constituția federației nu înseamnă constituționalizarea lor (ca, de exemplu, constituționalizarea unităților administrativ-teritoriale ca formațiuni autonome), dar recunoașterea lor în calitate de state, și anume: ca state-membre.

Astfel, nelichidarea juridică a statelor-membre decurge din cadrul relațiilor politice și juridice primare dintre federație și statele-membre, care reprezintă o premisă prealabilă pentru însuși statul unional, o condiție prealabilă a dreptului acestuia de a adopta propria Constituție. Cu toate acestea, nicio Constituție nu poate garanta, chiar din punct de vedere juridic, această nelichidare. De fapt, Constituția poate garanta doar că orice garanție constituțională va fi revizuită sau anulată numai în conformitate cu Constituția, dar nu și faptul că ea nu ar fi abrogată niciodată.

În acest sens, în art.(IV) Secțiunea 3 din Constituția SUA [26] se declară că niciun stat nou nu va fi întemeiat sau alcătuit în limitele jurisdicției vreunui alt stat; niciun stat nu va fi format prin unirea a două sau mai multe state sau părți de stat fără acordul Corpurilor Legiuitoare ale statelor în cauză, precum și al Congresului.

A treia categorie include teoriile care neagă nu doar suveranitatea statelor-membre, dar chiar și natura lor statală. Printre adepții acestei teorii se numără G.Heller, A.Kunz, N.Palienko etc. Examinând suveranitatea în calitate de caracteristică esențială a statului, Heller nu admitea coexistența a două centre suverane, cu drept de „decisiv” pe același teritoriu. În viziunea lui, aceasta ar însemna „interacțiunea dintre două unități supreme, eliminarea unității statului și, în sfârșit, războiul civil”. Fiind de acord cu teoria lui G.Jellinek, el respingea posibilitatea de a determina apartenența membrului federației și al statului federal sub o singură categorie de concepte. A numi „statul-membru” stat înseamnă a acorda denumirii de stat în mod substanțial mai multă valoare decât atunci când această entitate este desemnată prin noțiunea „unitate supremă”. În cele din urmă, Geller a ajuns la următoarea concluzie: terminologia științifică uniformă cere ca titlul de „stat” să fie rezervat numai pentru o „unitate decisivă universală”. Cel mai potrivit pentru o uniune regională ar fi ca aceasta să fie numită „regiune” (land). Federația este nu altceva decât „statul desconcentrat” [27].

În opinia lui W.Willoughby, formarea federațiilor reprezintă lichidarea statelor care s-au federalizat. „Acolo unde are loc o astfel de asociere a statelor suverane și crearea unei noi entități suverane, statele inițiale ar trebui considerate ca dispărute, iar entitățile politice care continuă să le poarte numele și care parcă asigură existența lor în continuare ar trebui considerate ca noi entități politice care dispun de o natură diferită substanțială. Acestea nu sunt entități suverane, care, din punctul de vedere al dreptului constituțional, repre-

zintă un nou stat suveran și au un statut juridic numai în măsura în care acestea sunt considerate a fi produse de voința lui" [28].

O concluzie extrem de categorică a fost formulată de I. Levin: „Dispariția statelor-membre ca state înseamnă dispariția însăși a federației. Statele-membre sunt obsedate de suveranitate. Pe fond, astfel este recunoscută incompatibilitatea principiului federalismului cu principiul suveranității...” [29].

Cu alte cuvinte, I. Levin intuitiv a „pipăit” într-un lanț logic de raționamente teoretice cea mai vulnerabilă verigă a acestei probleme privite în ansamblu. Dar el însuși pornea, întâi de toate, de la faptul că federația este o uniune de state suverane. Este dificil a accepta o astfel de abordare. Nu întâmplător unii juriști recunosc imposibilitatea rezolvării pozitive a acestei probleme. De exemplu, L. Duguit susținea că „indiferent de conceptul elaborat cu privire la suveranitate, nu poate fi... creată o construcție satisfăcătoare din punct de vedere juridic a statului federal” [30].

În opinia noastră, I. Levin are dreptate atunci când recunoaște legătura organică dintre principiul federalismului și cel al separației puterilor ca idei formulate „împotriva interpretării absolutiste a suveranității; împotriva concentrației nelimitate a puterii în mâinile unui singur organism suveran” [31].

Pentru statele suverane contemporane sunt iminente două forme de integrare: consolidarea și federalizarea, dar și cartelizarea. Se spune că calea spre integrare trece prin dezintegrare - cartelizare de sus. Astfel, aceste două procese sunt: similare, alternative, compatibile, identice.

Procesul de cartelizare a statului este alternativ procesului de federalizare a acestuia. Însă, această alternativă nu înseamnă că aceste două acțiuni (cartelizarea și federalizarea) în viața reală se exclud reciproc. Un stat suveran poate să aleagă una dintre aceste opțiuni și s-o excludă categoric pe cea de-a doua, sau chiar să le combine. Dacă înseși subnațiunile (substatele), implicate în procesul de federalizare, sunt convertite, atunci procesele de federalizare și cartelizare coincid.

Întrepătrunderea federalizării și cartelizării este caracteristică pentru UE, care amintește de un conglomerat cartelizat de state, companii, state-companii, subnațiuni, coexistând și concurând sub un singur acoperiș. În același timp, statele actuale mari obțin o asemănare tot mai mare cu cartelurile-conglomerate geopolitice. Noi continuăm să numim Statele Unite, Rusia, China, India „state” din inerția discursului, născut în secolul al XIX-lea, dar aceasta nu mai corespunde realității. În fața noastră, cu siguranță, nu mai sunt statele în sensul dat cuvântului de filosofia politică specifică pentru Bodin, Hobbes sau Rousseau.

În dependență de coraportul dintre statul federal și subiectele federației (statele federate), federalismul poate avea un caracter dualist sau de cooperare.

Federalismul dualist presupune un echilibru între statul federativ și subiecții federației, ultimii fiind dotați cu o anumită competență, relațiile între ei întemeindu-se pe principiul neamestecului intern. Federalismul cooperativ se bazează pe ideea cooperării bilaterale între federație și subiecții federației, cu repartizarea echitabilă a atribuțiilor între federație și subiecții săi [32].

Cu toate acestea, federația este un stat suveran, care acordă o atenție sporită caracterului său unitar. Astfel, practic nicio Constituție federală în vigoare nu recunoaște dreptul subiectelor federative de a ieși din componența federației.

Pentru a observa modul și specificul de exercitare a suveranității în cadrul structurii de stat federative, vom analiza cazul Elveției, Bosniei și Herțegovinei și al Federației Ruse.

Competențele *Confederației Elvețiene*\* sunt stabilite prin Constituția federală. Confederația are competențe în materie de politică externă, în politica de securitate, în politicile vamală, monetară și de legislație, atunci când acestea se aplică pe întreg teritoriul național. Competențele de altă natură revin structurilor teritoriale de nivel imediat inferior, respectiv, cantoanelor.

Articolul 3 din Constituția Elveției [33] stabilește: cantoanele sunt suverane atâta timp cât suveranitatea acestora nu este limitată prin Constituția federală; respectiv, acestea își exercită toate drepturile care nu sunt delegate confederației.

Fiecare canton își adoptă propria Constituție, care trebuie să fie acceptată de popor și care poate fi revizuită dacă majoritatea corpului electoral o solicită. Astfel, fiecare canton își are propria Constituție, propriul Parlament și propriile tribunale.

\* Termenul „Confederație” desemnează Statul Federal în Elveția.

Totodată, art.56 din Constituția Elveției atribuie cantoanelor dreptul de a încheia tratate cu țări străine în domenii ce țin de competența acestora. Prin urmare, cantoanele dețin atât suveranitate internă în cadrul teritoriului lor administrativ, cât și suveranitate externă în limitele stabilite de Constituție.

**Constituția Bosniei și Herțegovinei** [34] prevede că acest stat este compus din două entități: Federația Bosnia și Herțegovina și Republica Srpska (art.I pct.3). În 2009 Parlamentul a amendat Constituția, completând-o cu o prevedere prin care districtului Brcko, aflat sub suveranitatea Bosniei și Herțegovinei, i se acordă statutul de autonomie locală. Autonomia are propriile instituții, legi, iar relațiile dintre aceasta și autoritățile entităților federației sunt reglementate de Parlamentul federal.

Articolul I stabilește de asemenea dubla cetățenie: cea federală și a entităților federației. Prin urmare, toți cetățenii unei entități sunt și cetățeni ai federației.

Articolul III delimitează domeniile de responsabilitate ale federației și ale entităților. Drept urmare, domeniile de care sunt responsabile instituțiile federale sunt: a) politica externă; b) comerțul extern; c) politicile vamale; d) politicile monetare; e) finanțarea instituțiilor și a obligațiilor internaționale ale federației; f) politicile de imigrare, refugiații și azilul; g) implementarea dreptului penal și internațional, inclusiv relațiile cu Interpolul; h) constituirea și operarea mijloacelor de comunicare comune și internaționale; i) reglementarea domeniului de transport dintre entități; j) controlul traficului aerian.

Responsabilitățile entităților: a) entitățile au dreptul de a stabili relații paralele speciale cu statele vecine, în limitele suveranității și integrității teritoriale a Bosniei și Herțegovinei; b) fiecare entitate va asigura asistența necesară guvernului Bosniei și Herțegovinei pentru a onora obligațiile internaționale ale statului. Obligațiile internaționale atrase de către o entitate fără consimțământul celeilalte înaintea alegerilor Parlamentului și a Președinției Bosniei și Herțegovinei vor constitui responsabilitatea entității vizate, cu excepția cazurilor în care obligația este necesară pentru continuarea statutului Bosniei și Herțegovina de membru într-o organizație internațională; c) entitățile trebuie să asigure, în cadrul jurisdicției lor, un mediu sigur și securizat pentru toate persoanele prin menținerea instituțiilor de implementare a legii civile care să opereze în concordanță cu standardele internaționale recunoscute și cu respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, inclusiv luarea altor măsuri de acest gen; e) fiecare entitate poate să încheie acorduri cu state și organizații internaționale cu acordul Parlamentului federal. Parlamentul federal poate reglementa prin lege ca la încheierea anumitor tipuri de acorduri să nu fie necesară consimțământul acestuia.

Totodată, Constituția, prin art.VI, atribuie Curții Constituționale competența exclusivă de a decide asupra disputelor ce apar între entități sau între Federație și o entitate/entități ori între instituțiile statului, inclusiv: dacă decizia unei entități de a stabili relații paralele speciale cu un stat vecin corespunde Constituției, inclusiv prevederilor constituționale referitoare la suveranitatea și integritatea teritorială a Bosniei și Herțegovinei.

**Suveranitatea Federației Ruse** își află expresia în principiile constituționale ale integrității statale și ale unității sistemului puterii de stat (art.5 alin.(3) din Constituția Federației Ruse [35]) și în supremația Constituției și a legilor federale ce au aplicabilitate directă pe întreg teritoriul Federației Ruse, inclusiv în teritoriile subiecților săi. Măsurile de apărare a suveranității Federației Ruse sunt expuse în dispozițiile constituționale cu privire la asigurarea integrității statale și teritoriale, cu privire la unitatea și indivizibilitatea Federației Ruse, unitatea statutului juridic al omului și cetățeanului, unitatea cetățeniei, unitatea puterii de stat, cu privire la spațiul economic și juridic unic și în alte norme, principii și instituții constituționale.

Federația Rusă deține dreptul exclusiv de a încheia tratate internaționale ce au prioritate în sistemul său de drept și de a-și delega atribuțiile uniunilor interstatale în conformitate cu tratatul internațional (art.15 alin.(4) și art.79 din Constituție [36]).

Spre deosebire de statele federative care în esența lor sunt uniuni de drept constituțional, asociațiile de state sunt considerate uniuni de drept internațional [37].

Asociațiile de state sunt structuri asemănătoare federațiilor, însă acestea nu dau naștere unui stat nou. Principalul model al asociațiilor de state este confederația.

## 2. Suveranitatea și independența în condițiile statului confederativ

Teoretic, confederația de state este o asociație permanentă de state care urmăresc obiective identice, în-deosebi în domeniul relațiilor internaționale și al apărării, și sunt legate prin angajamente reciproce. Totodată, confederația are unul sau mai multe organe comune ale statelor-membre, care exercită atribuții în numele acesteia. Fiecare stat confederat își păstrează suveranitatea internă asupra cadrului constituțional. Pe plan internațional însă, suveranitatea este exercitată, în numele confederației, de un organ comun – Adunare, Dietă etc., care adoptă decizii în unanimitate [38].

I. Deleanu menționează că confederația nu este un „stat compus”, ci o „compunere de state” [39].

Federația se deosebește de confederație prin faptul că este o formă a structurii statale pe durata existenței căreia, în interiorul statului unitar, există alte unități statale, adică subiecți ai acestui stat. Pe când confederația este o formă de uniune interstatală, adică uniune de state independente, încheiată în scopul soluționării unor sarcini comune. Odată cu realizarea sarcinilor trasate, uniunea confederativă respectivă își încetează existența [40].

Astfel, printre caracteristicile de bază ale confederației am putea numi următoarele:

1. Spre deosebire de statul federal (Bundestaat), confederația de state (Staatenbund) se bazează pe un Tratat internațional (numit *pact confederal*) și nu pe o Constituție.

2. Confederația este o uniune de drept internațional, formată pe principii benevole, în cadrul căreia statele-membre, păstrându-și suveranitatea, soluționează unele probleme comune pentru ele.

3. Confederația este o asociație de state, în cadrul căreia se respectă și se asigură dreptul acestora de a ieși din cadrul asociației, cu condiția respectării dispozițiilor pactului confederal.

4. Confederația reprezintă o asociație de state cu un organ de dirijare, constituit din reprezentanții stateelor-membre, cu o competență limitată de dispozițiile pactului confederal, actele normative ale căreia devin obligatorii numai după ratificarea lor de către organele competente ale statelor confederate.

5. Organul comun al confederației funcționează conform principiului unanimității, și nu după cel al majorității.

6. Confederația nu devine niciodată stat, nu obține personalitate juridică și nu este subiect de drept internațional, cu toate că, în unele cazuri, confederația a constituit fenomenul care a generat state federale. Astfel, Confederația statelor americane (1778–1787) s-a transformat în federație; Confederația germană, organizată în urma Tratatului de la Viena (1815) prin Constituția Germaniei din 1871, se transformă într-un stat federativ; Confederația Elvețiană (1803–1848), care s-a transformat în federație în 1848 [41]; Confederația Senegambiei, care a fost formată între anii 1982 și 1989 ca urmare a reprimării revoluției din Gambia de către trupele senegaleze.

Confederația poate avea organe comune de tip parlament, guvern, curte supremă, însă specificul juridic al acesteia constă în faptul că, spre deosebire de actele autorităților federale, actele autorităților confederației nu acționează direct pe teritoriile statelor subiecte ale confederației, ci urmează a fi omologate de către organele corespunzătoare, care le pot declara nule, adică le pot respinge.

Luând în considerare că asocierea unor state într-o confederație nu dă naștere unui nou stat suveran, ierarhic superior autorităților suverane ale statelor ce o alcătuiesc, un stat-membru poate să devină subiect al confederației chiar numai cu o parte a teritoriului său. Evident, dacă prin constituirea unei confederații ar apărea un stat nou suveran, în temeiul trăsăturii indivizibile a suveranității, confederația ar trebui să cuprindă în sfera ei de autoritate teritoriul deplin al statelor membre. De asemenea, tot din acest motiv, statelor-membre ale confederației li se acordă și li se garantează dreptul de a părăsi această structură.

Cu toate că este mai puternică decât uniunea personală sau reală, confederația este instabilă, deoarece principiul unanimității riscă întotdeauna să paralizeze modul său de funcționare. În plus, dreptul de retragere din confederație accentuează și mai mult instabilitatea confederației [42]. Practica arată că aceste formațiuni statale nu s-au menținut multă vreme; ele se dezagreghează din diferite motive, fiecare stat component al confederației reluându-și atribuțiile suveranității. Alteori, confederația se transformă sau evoluează într-un stat federal (de exemplu: Statele Unite ale Americii, Elveția) [43].

În prezent, constată profesorul V.Popa, această formă de uniune de state este rar folosită, fiind mai eficiente formele noi de asociații de state. În contextul acestei afirmații, V.Popa include în categoria asociațiilor de state: UE, Consiliul Europei și Comunitatea Statelor Independente (CSI) [44].

### Concluzii

Indiferent de forma structurii de stat, de guvernământ sau a regimului politic, statele rămân a fi egale între ele din punct de vedere juridic, având aceleași drepturi în calitate de subiecte ale raporturilor de drept internațional.

Luând în considerare analiza efectuată în prezentul demers științific, concluzionăm că structura de stat adoptată de către fiecare națiune poate determina și influența modalitatea de exercitare a suveranității, poate stabili cedarea unor atribute ale suveranității sau poate limita suveranitatea într-o măsură în care nu ar afecta interesele statului și ale poporului.



Dacă admitem ideea că îndeplinirea unor sarcini de către statul modern, cum ar fi stabilitatea economică, colectarea surselor necesare pentru finanțarea sarcinilor publice, siguranța și ordinea publică, asigurarea supremației legii etc., este supusă unor riscuri pe care statul nu le poate controla (deficit economic, catastrofe ecologice, acte teroriste, arme de distrugere în masă, trafic de ființe umane, arme, droguri etc.), atunci este extrem de relevantă tendința statelor de a-și conjuga forțele pentru a încerca, împreună, contracararea acestor fenomene, evitarea sau depășirea acestora printr-o modalitate mai eficientă.

În contextul procesului de globalizare, nu putem trece cu vederea prezența unor curente de gândire care consideră că suveranitatea reprezintă un impediment în dezvoltarea statelor. Adepții nihilismului național, ai desuveranizării statului, întru susținerea poziției lor, argumentează intensificarea relațiilor de interdependență dintre state. În condițiile globalizării, instituția suveranității își pierde din valoare și din eficiență și procesul de integrare sau globalizare vine în conflict cu instituția suveranității. Respectiv, conform acestor opinii, renunțarea la conceptul de suveranitate ar facilita procesul de dezvoltare a statelor și ar corespunde cerințelor actuale ale progresului.

Statele intenționat și conștient delegă o parte din suveranitatea lor unor organizații internaționale, structuri suprastatale sau exercită în comun anumite atribuții în cadrul unui stat compus, deoarece acestea din urmă sunt create în rezultatul voinței lor, pentru a gestiona în comun cu alte state anumite domenii și pentru a valorifica anumite idei, valori, proiecte prin intermediul cooperării internaționale.

În acest context, opinăm că integrarea europeană a fost concepută ca să păstreze identitatea națională și conceptul de stat național clasic. Totodată, evenimentele recente de pe arena europeană au demonstrat că statele-membre reacționează prompt, recurgând chiar până la ieșirea din UE, atunci când le sunt lezate interesele proprii și când este afectată, încălcată suveranitatea statului național.

Astfel, integrarea statului în anumite structuri internaționale sau regionale nu anulează caracterul suveran al acestuia. În acest context, suveranitatea este gestionată diferit, de regulă, mai eficient în beneficiul statului, care are anumite responsabilități, și, nu în ultimul rând, al cetățeanului.

#### Referințe:

1. EBZEEV, B. Problemele suveranității și organizării statale în jurisprudența Curții Constituționale a Federației Ruse. În: *Suveranitatea și structura de stat în condițiile țărilor plurietnice*. Conferință internațională, Chișinău, 22-23 septembrie 2006. Chișinău: Balacron, 2007, p.44.
2. IONESCU. Cr. *Tratat de drept constituțional contemporan*. Ediția a 2-a. București: C.H. Beck, 2008, p.140.
3. DRĂGANU, T. *Drept constituțional și instituții politice*. Vol.I. Târgu-Mureș, 1993, p.180.
4. DELEANU, I. *Instituții și proceduri constituționale în dreptul roman și în dreptul comparat*. București: C.H. Beck, 2006, p.97.
5. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*. Москва, 1996, с.114.
6. GUCEAC, I. *Curs elementar de drept constituțional*. Vol.I. Chișinău, 2001, p.102-103.
7. IONESCU, Cr. *Op.cit.* p.140, 143.
8. DELEANU, I. *Op. cit.*, p.95.
9. DRĂGANU, T. *Drept constituțional și instituții politice*. Tîrgu-Mureș: Lumina LEX, 2000, p.233, 226.
10. POPA, V. *Drept constituțional și instituții politice: Curs de prelegeri*. Chișinău, 2009, p.39.
11. IONESCU, Cr. *Op. cit.*, p.143.
12. ARSENI, Al., IVANOV, V., SUHOLITCO, L. *Dreptul constituțional comparat*. Chișinău, 2003, p.62.
13. DELEANU, I. *Op. cit.*, p.98.
14. *Ibidem*, p.126-127.
15. *Apud*: CIOBANU, D., DUCULESCU, V. *Drept constituțional român*. București: Hyperion XXI, 1993, p.29.
16. *Ibidem*.
17. MARINESCU, C.Gh. *Quo vadis națiunea și Uniunea Europeană?* Iași: SAMIA, 2013, p.102.
18. Constituția Indiei. <http://www.constitution.org/cons/india/p01003.html>.
19. <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/2/419.html>.
20. TUCKER, G. *View of the Constitution of the United States with Selected Writings*. Indianapolis, Liberty Fund, 1999, p.32.
21. Al. de TOCQUEVILLE. *Depsre democrație în America*. Vol.I. București: Humanitas, 2005, p.156.
22. МЕЛЕШКО, Е.Д., ВЕРХОВСКИЙ, Д.А. Особенности русской философии права. Понятие права в теории федерализма. В: *Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право*. Выпуск №3 (224), том 35, 2016, с.34.

23. <http://www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/writings.htm>.
24. MINKINNEN, P. *Sovereignty, Knowledge, Law*, Oxon, Routledge, 2009, p.38.
25. Ibidem, p.39.
26. <https://www.law.cornell.edu/constitution/articleiv#section3>.
27. KELSEN, H. *General Theory of Law and State*. Massachusetts: Harvard University, 2009, p.182.
28. WILLOUGHBY, W. The Fundamental Concepts of Public Law. In: *California Law Review*, vol.13, no.6 (Sep., 1925), p.523-525.
29. ЛЕВИН, И.Д. *Суверенитет*. Москва: Юридический Центр Пресс, 2003, с.270.
30. DUGUIT, L. *Law in the Modern State*. Kessinger Publishing, 2008, p.121.
31. ЛЕВИН, И.Д. *Op. cit.*, p.241.
32. GUCEAC, I. *Curs elementar de drept constituțional*. Vol.I. Chișinău, 2001, p.105.
33. Constituția Federală a Confederației Elvețiene. <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/01/constituc5a3ia-federalc483-a-confederac5a3ieielvec5a3iene-romanian.pdf>.
34. Constituția Bosniei și Herțegovinei. <https://constitutii.wordpress.com/2013/02/09/constitutia-bosniei-si-hertegovinei/>.
35. Constituția Federației Ruse. <http://www.constitution.ru/>.
36. Ibidem.
37. PRILOT, M., BOULOUIS, J. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Sixieme edit. Paris, 1975, p.250.
38. IONESCU, Cr. *Op. cit.*, p.142.
39. DELEANU, I. *Op. cit.*, p.99.
40. ARSENI, Al. IVANOV, V., SUHOLITCO, L. *Op. cit.*, p.64.
41. GUCEAC, I. *Op. cit.*, p.108-109.
42. CADOUX, C. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Cujas, 1973, p.114. *Apud*: IONESCU, Cr. *Op.cit.* p.142.
43. IONESCU, Cr. *Op. cit.*, p.142.
44. POPA, V. *Op. cit.*, p.42-44.

Prezentat la 23.03.2017