

Democrație fără instituții?

Scurt excurs asupra rolului instituțiilor într-o democrație

Cartea Albastră, ajunsă la a patra ediție, încearcă să ofere o perspectivă asupra rolului și locului instituțiilor politice românești în societate. Față de edițiile anterioare care se opreau cu precădere asupra Parlamentului și, mai ales, asupra parlamentarilor, această ediție urmărește să prezinte o viziune integrată a sistemului instituțional. Contextul în care apare actuala ediție a Cărții Albastre este dominat de multe dileme cu caracter instituțional, dar al căror efect nu se limitează doar la instituții: de la dimensiunea și structura Parlamentului (bicameralism versus monocameralism), la relațiile infra-executive dintre Președinte și Guvern, la tipul sistemului electoral și reforma administrației, până la impactul societății civile asupra proceselor democratice și integrarea europeană. De aceea descriptivismul edițiilor anterioare va fi completat printr-o abordare analitică ce afirmă, în esență, că instituțiile influențează strategiile și tacticile prin care actorii își urmăresc obiectivele.

Modul de structurare al instituțiilor influențează comportamentul tuturor, atât al politicianilor, cât și al oamenilor obișnuiți. Abordarea instituțiilor din această ediție pornește de la teza conform căreia instituțiile nu sunt simple instrumente prin care se satisfac nevoi sociale, nici elemente ale infrastructurii ce reproduc automat structura socială sau economică, nici rezultate ale presiunilor politice sau sociale, colective sau individuale, ori ale influenței liderilor, ci un set de reguli, formale și informale, care organizează spațiul politic și, prin consecință, comunitatea. Există un acord general în știința politică contemporană în ceea ce privește definirea instituțiilor politice ca "reguli ale jocului"¹. În fond, orice viziune asupra instituțiilor ar trebui să poată răspunde întrebării "Cum să facem să putem conviețui astfel încât să limităm conflictele, individuale sau colective, fără să creăm instituții monstruoase care să ne încalce libertățile?".

Din vremea vechilor greci, tema celei mai bune forme de guvernare preocupă atât teoreticienii, cât și practicienii politici. Platon și Aristotel, la începuturile reflecției sistematice asupra politicii, au dezvoltat o perspectivă analitică ce a rezistat timpului, încercând să identifice ce instituții politice conduc la cea mai bună organizare socială. Direcția lor de cercetare a determinat orientarea gândirii politice până în secolul al XIX-lea, când, odată cu emergența noilor științe sociale, mai ales a sociologiei și mai apoi a economiei politice, analiza instituțiilor s-a diversificat, fără însă a reuși să dea un răspuns clar. Normativismul marilor filosofi antici, obsesia lor pentru cea mai bună guvernare posibilă, a deschis calea ideologiilor moderne. Ca reacție, s-a dezvoltat o linie pozitivă de abordare a instituțiilor care s-a diversificat, urmând fie direcția analizei de tip economic, caracteristică teoriei alegerilor raționale care consideră indivizii ca ființe raționale care construiesc instituții rezonabile, fie în variantele sistemice sau istorice, ce caracterizează neo-instituționalismul ultimilor decenii. Dar, oricare ar fi abordarea, există un consens larg în privința restabilirii rolului instituțiilor politice ca actori relevanți ai comunității.

¹ Bo Rothstein, "Instituțiile politice: o perspectivă de ansamblu" în Robert E Goodin și Hans-Dieter Klingemann (ed.), Manual de știință politică, Iași, Polirom, 2005, p 136.

În cele ce urmează vom analiza instituțiile dintr-o perspectivă formală, fără însă a neglija aspectele informale care pot oferi răspunsuri la întrebările privind variațiile instituționale și comportamentale. Cum se face că instituții diferite produc efecte asemănătoare, iar instituții similare au rezultate divergente? Chestiunea a preocupat încă de la primele încercări de inginerie instituțională gânditorii români, teza formelor fără fond propusă de Titu Maiorescu în eseul său din 1868, În contra direcției de astăzi în cultura română, fiind ilustrativă pentru neîncrederea conservatorilor în imitația instituțională. Criticul român introducea ideea fracturii culturale care separa cele două Români, cea superficială, a elitei cosmopolite, și cea profundă, a poporului. Ideologul junimismului trimite la sursele respingerii modelului instituțional apusean. Și, cel puțin la nivelul discursului public, situația nu s-a schimbat decisiv într-un secol și jumătate. Conflictul dintre tradiționaliști, tentați uneori de fundamentalism, și sincroniști nu pare să fi încetat, oricare ar fi fost forma regimului politic. Spre exemplu, în plin regim de inspirație sovietică tracomania și dacismul deveneau instrumente ale legitimării național-comuniste.

Fără a evalua impactul elementelor culturale, de la tradiții până la modul de luare a deciziilor, analiza instituțiilor rămâne superficială. Pe de altă parte, deși prezintă avantaje indiscutabile, perspectiva informală riscă să diminueze coerența demersului teoretic. Având în vedere sensul demersului Cărții Albastre, promovarea unei perspective instituționale deschise și optimiste asupra guvernării și a relației dintre sistemul instituțional, văzut ca un actor de sine stătător, și societatea românească, vom proceda, în principal, la o sistematizare a instituțiilor pornind de la viziunea formală.

Dacă instituțiile politice desemnează regulile jocului, atunci Constituția devine instituția de referință. În funcție de evoluțiile constituționale, putem analiza stabilitatea și specificul regimurilor politice, altfel spus modul în care a fost condus și administrat statul. Din acest punct de vedere, România a fost dominată de instabilitate. Durata medie de viață a unui regim politic în cei 185 de ani ce s-au scurs de la 1821, când începea procesul de modernizare instituțională accelerată, a fost de 14 ani și 2 luni. Cele 13 regimuri ce s-au succedat sunt expresia inconsistenței instituționale și a căutării stabilității - domniile pământene (1822-1827), ocupația rusă sau începutul protectoratului rusec (1827-1834), domniile regulamentare (1834-1849), ocupația rusească sau regimul puterii protectoare (1849-1854), ocupația turco-austriacă sau regimul puterilor garante (1854-1859), regimul convenționalist și domnia lui Cuza (1859-1866), monarhia constituțională (1866-1938), monarhia autoritară (1938-1940), regimul statului român al Mareșalului Antonescu (1940-1944), tranziția cvasi-constituțională (1944-1947), totalitarismul de tip sovietic (1947-1989), regimul tranziției instituționale (1989-1991), regimul constituțional-republican cu trăsături semiprezidențiale (1991-prezent). Cei 72 de ani ce s-au scurs între momentul instalării monarhiei constituționale și lovitura de stat autoritară a lui Carol al II-lea au reprezentat cel mai stabil regim politic românesc al epocii moderne. Nici înainte, nici după, situația nu s-a repetat. După 1938 au fost experimentate încă șase regimuri politice (din care două de tranziție instituțională), trecând de la dictatura regală și regimul personal al mareșalului Antonescu, cu o scurtă paranteză cvasi-constituțională, la totalitarism și, după 1990, prin scurta tranziție instituțională la etapa actuală, republican-democratică. Privită retrospectiv, monarhia constituțională a fost nu doar cel mai rezistent, dar și cel mai dinamic regim românesc. În comparație, următorul regim în ordinea longevității, cel comunist, impus prin ocupație militară și stabilizat prin teroarea securistă, deși a rezistat 42 de ani, a fracturat societatea și nu a putut genera instituții funcționale.

Paradoxal, cel puțin din perspectiva mai vechilor sau mai noilor adepți ai teoriei formelor fără fond, tocmai regimul constituțional s-a dovedit cel mai trainic și mai activ instituțional. Faptul că aranjamentele constituționale au eșuat în câteva alte rânduri s-a datorat caracterului mult prea personal sau arbitrar al regimului (de la Cuza, la Carol al II-lea, Antonescu sau Ceaușescu). Abordarea Constituției ca instituție-reper prezintă avantaje conceptuale, facilitând, pe de o parte sistematizarea sistemului instituțional, dar, mai ales, evidențiind rolul de fundament constitutiv al principiului legalității, și prin urmare indicând preeminența domniei legii și a "regulilor jocului" în consolidarea regimurilor politice.

Constituția

Provenind din latinescul *constitutio*, cuvânt compozit care desemna faptul de a stabili un ansamblu, derivat din prefixul *cum* ce semnifică ansamblul (comunitatea) și verbul *statuo* care desemnează acțiunea de a fixa, de a statua, Constituția, înainte de a indica totalitatea legilor ce fondează politic un stat, are sensul unui pact social, al unui contract între cei ce guvernează și cei ce sunt guvernați, prin care se stabilesc principiile și instrumentele regimului politic. Având semnificația de acțiune în vederea constituirii a ceva, a construirii unei forme stabile, noțiunea de constituție a evoluat lent spre actualul său înțeles politic. Inițial, în drept, termenul indica modul în care se constituie (stabilește) legalitatea unui lucru sau a unei activități. Mai apoi, înțelesul constituției s-a îmbogățit, desemnând maniera în care se constituie o structură. În acest fel utilizăm în limba curentă formule precum constituția indivizilor, cu referire la totalitatea caracteristicilor lor congenitale. Tentația explicației organiciste, resimțită încă din antichitate în abordarea regimurilor și a politicii (vezi Aristotel), a făcut posibilă translația spre abordarea instituțională, încât, scrisă cu majusculă, Constituția avea să indice ansamblul principiilor ce determină guvernământul unei țări. Înainte însă de a deveni un set de reguli stabil, Constituția se dezbate și, mai ales, se dispută. Tocmai de aceea ea nu poate fi definitivă, ci se modifică permanent. Nici modul de alegere, nici controversele privind stabilirea unei Constituții nu sunt activități politice în spiritul restrictiv al termenului. Respingerea așa-numitei Constituții europene, mai exact a *Tratatului ce stabilea o Constituție pentru Europa*, (re)aduce în atenție aspectele democratice și polemice ale construcției instituționale. În fond, Constituția reprezintă modul în care poporul își definește și instrumentalizează puterea, altfel spus, își afirmă suveranitatea.

Încă din secolul al XII-lea, constituțiile conțineau elemente instituționale importante. Un bun exemplu îl reprezintă constituțiile catalane, elaborate între 1283 și 1702, prin care se compilau diferitele documente ce stabileau drepturile autonome ale acestei provincii în cadrul regatului Aragonului, iar mai târziu al celui spaniol. Într-un sens și mai precis, odată cu Magna Carta, considerată prima constituție în sens politic, începe drumul anevoios al constituțiilor de la cutumă la text scris. Cele 63 de articole ale Magna Carta reprezintă un acord încheiat în urma unui scurt război civil între Ioan fără de Țară și lorzii englezi. El viza limitarea puterii regale instituind *habeas corpus*, altfel spus, impunând acea procedură legală care dădea judecătorului decizia ultimă în privința reținerii vreunei persoane. Formula constituțională inițiată atunci a rămas în vigoare până astăzi. Chiar dacă nu are o Constituție scrisă, Marea Britanie este în asemenea măsură legată de spiritul constituțional încât Montesquieu a numit cea mai cunoscută parte din *Despre spiritul legilor*, cartea a XI-a în care a prezentat și principiul separației puterilor în stat, *Despre constituția Angliei*. Constituția engleză cuprinde două părți, *Statute Law* și *Common Law*. *Statute Law*, care privește statutul puterii politice, este compus din texte ce limitează puterea regală, începând cu *Magna Carta* (1215),

continuând cu *Petiția drepturilor* (1628), *Habeas Corpus* (1679), *Declarația drepturilor - Bill of Rights* (1689), *Actul de toleranță* (1689), *Actul de instalare* (1701), *Actul de unire* (1707) și mergând până la *Legea asupra Parlamentului* (1911 și 1949) sau *Devoluția* blaieristă (1999). *Common Law* se referă la dreptul civil, jurisprudență și cutumă dezvoltând componenta flexibilă a sistemului constituțional britanic. Dar dacă Marea Britanie rămâne și astăzi o democrație constituțională cutumiară, aproape toate statele s-au dotat cu constituții scrise.

Un exemplu de constituție cutumiară în actualul spațiu românesc este ilustrat de regimul stărilor din Transilvania de la sfârșitul evului mediu și începutul epocii moderne. Apărut după răscoala de la Bobâlna din 1437 și supraviețuind, în diferite forme, până la compromisul austro-ungar din 1867, sistemul politic bazat pe stările dominate a asigurat un climat consensual care a contribuit la consolidarea mozaicului cultural și etnic transilvan. Caracterul consensual al orânduirii apare explicit în hotărârile primei Diete a Principatului Transilvaniei din 1542, prin care orice decizie depinde de acordul unanim al celor trei stări confirmat prin votul curiativ². Deși istoriografia românească privește în general cu reținere, ba uneori cu ostilitate *Unio trium nationum*, acest acord între stările privilegiate ale maghiarilor, secuilor și șașilor a pus bazele unui regim constituțional ce a atins apogeul în perioada Principatului Transilvaniei din secolele XVI-XVII. Excluderea inițială a românilor din această combinație constituțională nu a avut un caracter etnic, ci social. Pătura privilegiată românească nu se încadra în canoanele sociale ale societății medievale, ceea ce nu a împiedicat pe unii etnici români integrați nobilimii maghiare (vezi cazul lui Iancu de Hunedoara) să joace un rol politic important în viața Transilvaniei. Mai târziu, în epoca modernă, odată cu Școala Ardeleană, mișcarea de emancipare a românilor transilvăneni va transforma statutul constituțional de *natio* sau, cum se spunea în epocă, de națiune receptă, în obiectivul său politic fundamental. Constituția Transilvaniei, alcătuită din dreptul cutumiar al fiecărei stări, dar și din deciziile Dietei strânse mai întâi în *Aprobatae* (1563), apoi în *Compilatae* (1669), a creat cadrul reglementativ care a făcut posibilă supraviețuirea mozaicului cultural al regiunii în vremuri tulburi.

Dacă cel mai vechi text cu valoare constituțională, *stricto sensu*, a fost Magna Carta din 1215, prima constituție scrisă a fost cea a Corsicii din 1735. Atunci insula își declara independența față de Genova și stabilea, pentru prima dată în lume, principiile suveranității populare și separației puterilor între legislativ (*Consulta* - compus din aleșii celor 90 de cantoane) și un executiv colectiv (alcătuit din trei *Primați*). Aceasta a fost urmată, două decenii mai târziu, de o a doua Constituție, zisă și a lui Pasquale Paoli, considerată drept sursa tuturor constituțiilor ulterioare. Au urmat apoi Constituția Statelor Unite în 1787 (și astăzi în vigoare) și cea a Franței din 1791. Ultimele două au devenit modele pentru toate întreprinderile constituționale de mai târziu.

Separația puterilor și statul de drept

Principiul separației puterilor a fost inspirat de soluțiile conflictului dintre stat și biserică. John Locke nu a fost doar inventatorul separației executivului de legislativ ca mijloc de control al regalității, ci și unul dintre inspiratorii primei separații realizate între stat și biserică în timpul Revoluției Glorioase din 1688. Elaborată de Locke și dezvoltată de Montesquieu, teoria separației puterilor urmărea să diferențieze funcțiile statului pentru a limita abuzul de

² Fiecare stare deținea un vot și nici o lege nu era valabilă decât dacă purta sigiliul tuturor celor trei stări și al Principelui.

putere al decidenților. În acest sens, orice constituție presupune o abordare a raporturilor dintre executiv, legislativ și judecătoresc. Executivul (puterea executivă) reprezintă acea parte a puterii de stat care realizează, prin măsuri concrete, conducerea nemijlocită a statului. Deși principiul suveranității poporului stabilea supremația Parlamentului în raport cu celelalte puteri, prin prisma teoriei echilibrului puterilor, puterea executivă are, în cadrul mecanismului de stat, un rol egal cu puterea legislativă și cu cea judecătorească. Funcția executivă poate fi îndeplinită de un organ unic (Guvernul) sau de unul dual (șeful statului - Președintele, monarhul și Guvernul). Legislativul, potrivit teoriei separației puterilor, este acea parte a puterii care asigură, înainte de toate, conducerea statului. Teoria separației și echilibrului puterilor transpune în gândirea politică modelul influent în epocă al fizicii newtoniene. Încercarea de a aduce teoria politică la acuratețea fizicii a presupus copioase și uneori necritice împrumuturi din științele exacte. Viziunea societății ca un sistem în echilibru implica ideea că orice perturbare provoacă o adaptare corespunzătoare a diferitelor subsisteme, astfel încât echilibrul global să poată fi restaurat. Sistemul politic se află într-un echilibru dinamic iar adaptarea acestuia la schimbări se produce între anumite limite și numai atât timp cât raportul interior de forțe rămâne relativ stabil. În momentul în care apare o răsturnare a acestui raport (o revoluție, de exemplu), soluția nu se mai găsește decât printr-o depășire a sistemului și o refacere a echilibrului la un nivel nou, superior.

Montesquieu, preluând o sugestie a lui Locke, a dezvoltat în *Spiritul legilor* principiul separației puterilor în stat prin delimitarea funcțiilor legislativă, executivă și judecătorească, până atunci exercitate de o singură autoritate statală. Atribuind aceste funcții unor structuri statale distincte, apte să se controleze în mod reciproc, pentru a împiedica preeminența uneia în favoarea alteia, Montesquieu urmărea limitarea puterii prin putere. Acest principiu filozofic transpus în termeni juridici și aplicat în planul practicii politice poate fi regăsit în diferite forme în majoritatea statelor democratice.

Un efect pervers al aplicării rigide a separației puterilor în stat constă în minimizarea principiului suveranității naționale, deoarece puterea aparține națiunii iar nu puterilor publice care doar o exercită în numele acesteia. Separarea completă a puterilor în stat poate produce un blocaj instituțional care perturbă eficiența funcționare a puterilor în stat. Montesquieu credea că tendințele excesive ale uneia dintre puteri pot fi stopate prin acțiunile conjugate ale celorlalte, vizând echilibrarea puterilor în stat prin mijloace de control reciproc prin care se asigură informațiile necesare funcționării instituțiilor și a raporturilor dintre ele.

Teoria echilibrului puterilor este o măsură de siguranță care împiedică deriva autoritaristă a uneia dintre puteri. Dacă, la început, s-a insistat mai ales pe ideea separării puterilor în stat ca o compensație la absolutismul monarhic, mai târziu, ca o contrapondere la tendința de separare rigidă a acestora, s-a impus practica colaborării și a echilibrului puterilor, ceea ce a presupus constituirea unor autorități publice distincte, fiecare cu rol bine determinat. Separația puterilor nu a fost niciodată perfectă în practică, căci ar fi condus la blocarea funcționării sistemului politic. Dacă regimurile prezidențiale recunosc un rol important controlului reciproc al puterilor în stat, regimurile parlamentare și semi-prezidențiale practică o colaborare a puterilor chiar mai evidentă, generând o puternică interferență a funcțiilor și o multiplicare a *relațiilor* dintre executiv și legislativ. Cu toată influența sa asupra instituțiilor prin controlul reciproc presupus, separația puterilor a fost și este considerată mai degrabă un mit constituțional decât o formulă practică.

Un răspuns la neîncrederea în efectivitatea separației puterilor a fost dat de teoria și practica statului de drept. Dacă, în mod curent, expresia stat de drept este folosită doar pentru a

exprima opoziția dintre regimurile democratice și dictatoriale, teoria statului de drept evocă un sistem în care statul reprezintă personificarea unei ordini juridice ce are la bază principiul ierarhizării normelor. Pentru teoreticienii statului de drept, o normă juridică nu poate fi validă decât în măsura în care ea satisface atât prin modul de legiferare, cât și prin conținutul său determinările conținute în norme de nivel superior. Singura normă ce nu depinde de o altă normă este Constituția; ea reprezintă modul în care poporul se constituie în putere și este expresia voinței generale (de unde și exigența aprobării constituțiilor prin referendum). De aceea, mecanisme de control sunt prevăzute pentru a verifica conformitatea normelor inferioare cu cele superioare. Apărută într-un context de criză a parlamentarismului, la sfârșitul secolului XIX-lea, teoria statului de drept reorganizează raporturile dintre legislativ și juridic în favoarea celui din urmă. Exprimând o altă viziune asupra democrației decât cea curentă statului liberal, teoria statului de drept nu rămâne însă doar la nivelul dezideratelor, ci capătă, odată cu apariția curților constituționale, o dimensiune reală ce înseamnă în practică o reducere a suveranității de care dispuneau parlamentele. Dacă legea este rezultatul voinței generale și este deasupra intereselor circumstanțiale ale aleșilor, atunci posibilitatea acestora de a schimba continui regulile trebuie să fie condiționată de respectarea legii.

Cultura legii, prin rolul proeminent pe care îl acordă valorilor de dreptate și egalitate, este o componentă esențială a democrației, înțeleasă nu doar ca simplu mecanism instituțional, ci ca o stare de spirit a societății. Teoria statului de drept dă seama despre un compromis între ideologia democratică și valorile liberale. Plecând de la constatarea că democratizarea sufragiului transformă natura legislativului, care devine victima presiunii opiniei, transformând aleșii în reprezentanți ai unor interese particulare, statul de drept asigură în egală măsură cu limitarea omnipotenței parlamentelor și o formă eficientă de protecție în fața tiraniei majorității.

Libertatea de decizie a statului este limitată în cazul statului de drept de existența unor norme juridice superioare a căror respectare este asigurată de existența unei puteri judecătorești imparțiale. Judecătorul devine deci cheia de boltă a realizării statului de drept, căci ierarhia normelor nu devine efectivă decât dacă acestea sunt juridic sancționate. Drepturile fundamentale nu sunt în mod real asigurate decât dacă justiția le asigură protecția. Cultul dreptului a dus la sacralizarea judecătorului. Dacă statul liberal insistă pe figura reprezentantului ca reprezentant al voinței generale, statul social pe cea a tehnicianului ca unic posesor al expertizei, statul de drept insistă asupra judecătorului ca exponent al prevalenței unei ordini etico-juridice. Existența judecătorului constituțional descrie nu doar un mecanism preventiv ce protejează exprimarea voinței generale contrabalansând principiul majorității prin exigența respectării drepturilor fundamentale, ci se înscrie în mișcarea de reevaluare a formelor democrației contribuind la legitimarea acesteia.

Cultul legii implică o nouă viziune asupra democrației, care nu mai este doar un instrument între altele, ci devine în societățile contemporane o formă de participare a cetățenilor la luarea deciziilor și de garantare a drepturilor și libertăților. Statul de drept devine astfel un element esențial al unei democrații largite, în care noi actori își fac simțită prezența. Însă orice ordine juridică este lipsită de suport în măsura în care nu își găsește fundamentul în societate.

Termenul *stat de drept* este o traducere literară a cuvântului german *Rechtsstaat* care intră în vocabularul curent odată cu doctrina juridică germană din a doua jumătate a secolului al XIX-lea. Obiectivul pentru care a fost construită este acela de a încadra și de a limita puterea statului prin drept. Teoria statului de drept exprimă dorința de a întări rolul juridicului într-un stat în întregime acomodat dreptului. Acest obiectiv a fost operaționalizat în câteva viziuni

distincte asupra raporturilor dintre stat și drept: *viziunea formală* conform căreia statul de drept este acea formă de stat care se folosește de mijloacele dreptului și de forma juridică, *viziunea ierarhică* - care implică superioritatea dreptului în raport cu statul și *viziunea materială* - pentru care dreptul comportă anumite atribuții intrinseci în interiorul statului.³

Spre deosebire de britanica *Rule of Law* (domnia legii), teoria statului de drept a reprezentat o abordare formală fără nici o referință procedurală sau substanțială. În viziunea inițiatorilor săi, teoria statului de drept urmărea să permită sesizarea legăturilor strânse dintre stat și drept, analiza evoluției formelor de stat de tip european după evul mediu și construcția unei concepții capabile să ofere o imagine teoretică a raporturilor dintre ordinea politică și cea juridică. În esență, statul de drept este expresia unei tendințe normativiste care viza lărgirea continuă a spațiului juridic.

Prim demers semnificativ, doctrina germană a *Rechtsstaat*-ului s-a constituit printr-un șir de aporturi teoretice convergente. Două concepții s-au evidențiat: cea *liberală* reacționa împotriva omnipotenței statului - jandarm și urmărea să limiteze sfera de acțiune a statului și să protejeze libertățile individuale prin dictarea de legi precise, pe când cea *conservatoare* considera dreptul un mijloc de organizare rațională a statului și de normalizare a raporturilor cu cei administrați. Dincolo de diferențele de abordare, ideea centrală a teoriei germane a constat în conceptul de auto-limitare. Dacă statul este la originea dreptului, acesta din urmă nu poate constitui o constrângere externă, o limită obiectivă a organizării politice. Teoreticienii auto-limitării consideră dreptul ca pe o veritabilă constrângere pentru stat.

Cel mai reprezentativ teoretician al statului de drept a fost Hans Kelsen. Aparținând școlii normativiste de la Viena de la începutul secolului al XX-lea, Kelsen a reevaluat consecințele ce rezultau din ideea raționalității formale care a stat la baza teoriei statului de drept constatând că, dincolo de ideea de limitare a statului prin drept, poate fi descoperit conținutul intrinsec al ordinii statale existente. Concepția formală a statului de drept impune principiul ierarhiei normelor, care presupune că dreptul se prezintă ca un edificiu format din niveluri supraordonate și subordonate. O normă nu este valabilă decât dacă ea satisface dimensiunile unei norme superioare. Astfel, toate normele își găsesc fundamentul în alte norme superioare. Norma juridică subordonată ar fi o extindere a normei juridice superioare. Dacă se face abstracție de procesele ce creează drept de tipul aprobării unei noi Constituții toate celelalte acte juridice sunt rezultatul aplicării unei norme superioare. Procesul de consolidare a statului de drept în societățile moderne a constat în constituirea progresivă a unei noi ordini juridice ce a substituit ordinea juridică preexistentă, devenind singurul cadru de referință pentru întreaga comunitate. În spațiul teritorial pe care îl descrie statul nu există decât un singur cadru juridic legitim și suveran, cel al statului. Kelsen afirmă absoluta identitate dintre stat și drept, care constituie o singură ordine a constrângerii.

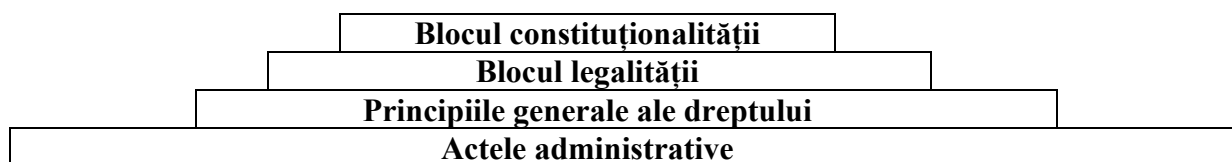


Figura 2. Ierarhia normelor

³ Jacques Chevallier, *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 11.

Dacă juridic teoria statului de drept instituie un autentic cult al dreptului și o formă de legitimare a puterii politice, ca abordare valorică această viziune accentuează rolul libertăților individuale integrate unei concepții democratice asupra rolului statului.

Istoria Constituțiilor românești

Proiectul de constituție al lui Ionică Tăutu din 1822, cunoscut sub numele de Constituția Cărvunarilor, introducea într-o manieră vagă ideea separației puterilor între Sfatul obștesc (adunare reprezentativă aristocratică din care urmau să facă parte boierii mari și mici) și Domn. Totodată, erau prezente articole inspirate din Declarația Drepturilor Omului și ale Cetățeanului din august 1789. Fără a putea fi aplicată, din cauza opoziției marii boierimi, Constituția Cărvunarilor anunța, încă din primii ani ai domniilor pământene, căutările instituționale ce vor marca următoarea jumătate de secol.

A doua încercare constituțională a avut mai mult succes. Impus de regimul de ocupație rusească, primul aranjament constituțional din Principate a fost un experiment curios. Regulamentele Organice, adoptate în 1831 în Muntenia și în 1832 în Moldova au consacrat principiul separației puterilor, introducând norme și principii moderne de organizare a statului. Acestea vor contribui la dezvoltarea instituțională a Principatelor. Respinse de Revoluțiile din 1848 din cauza originii lor rusești, Regulamentele Organice, conținând dispoziții aproape identice, au favorizat unirea celor două Principate și au grăbit procesul de transformare instituțională și culturală.

Fără a fi un parlament democratic, adunările regulamentare erau totuși un progres față de situația anterioară. Conform Regulamentelor, în Principate puterea legislativă se manifesta prin Adunarea Obștească aleasă pentru un mandat de 5 ani. În componența Adunării erau reprezentați doar marii boieri. Astfel, în Muntenia, în afară de cei trei exponenți ai bisericii (episcopi eparhioți) mai erau reprezentați 20 de boieri de treapta întâi și 19 deputați ai județelor (câte unul din fiecare județ și unul pentru orașul Craiova). Pe linia incipientei separații a puterilor în stat puterea judecătorească se realiza prin intermediul tribunalelor județene, al divanurilor judecătorești de la București, Craiova, Iași și prin Înaltul Divan Domnesc. Executivul, reprezentat de domn, limitat de celelalte puteri, va continua totuși să domine. Dar fermentul schimbării instituționale se manifestase deja. După adoptarea Regulamentelor organice, occidentalizarea Principatelor va fi mult mai rapidă, iar influența Imperiului Otoman se va reduce, pentru prima dată, de o manieră semnificativă, după o jumătate de mileniu.

Ca și Regulamentele Organice, și Convenția de la Paris din 1858 a fost rezultatul intervenției străine. De data aceasta a fost vorba de un act internațional care a luat doar parțial în considerare rezoluțiile Divanurilor ad hoc din același an care au reprezentat o formă de consultare a populației din cele două principate dunărene în privința voinței lor de unire. Această primă constituție democratică a statuat norme fundamentale privind organizarea politico-juridică a Principatelor. Convenția de la Paris a impus pentru prima dată în practica noastră constituțională principiul separației puterilor, exercitate de Domn, de o Adunarea electivă și de Comisia centrală de la Focșani. Ultima avea sarcina de a stabili un set comun de legi în ambele Principate, dar și de codificarea unitară a legilor și de revizuirea Regulamentelor Organice. La trei ani de la realizarea Unirii, pe 24 ianuarie 1862, a fost constituit, ca urmare a unificării celor două adunări electivă de la Iași și București, Parlamentul Principatelor Unite. Dar contextul va fi unul dificil, relațiile dintre Legislativ și

Domn devenind tensionate. Cum în același timp a fost desființată și Comisia Centrală de la Focșani a dispărut și singura instituție capabilă să medieze relațiile dintre puterea legislativă și cea executivă, care se vor deteriora continuu, totul culminând cu lovitura de stat antiparlamentară a lui Cuza din 1864.

Acestea vor fi circumstanțele în care va fi redactat Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris (1864), prin care vor fi întreprinse schimbări constituționale. Odată cu introducerea Corpului ponderator, bicameralismul se împământeneste și în România, rezistând până în 1940. Deși Statutul lui Cuza este considerat de mulți autori prima Constituție a României, încă din preambulul acestuia se sublinia continuitatea și legitimitatea Convenției de la Paris, care "este și rămâne legea fundamentală a României".

Departate de a se limita la evoluțiile constituționale convenționaliste sau statutare, odată cu abdicarea, în februarie 1866, a domnitorului Alexandru Ioan Cuza începe o perioadă de efervescentă politică și legislativă ce va duce la adoptarea Constituției și a monarhiei constituționale.

Constituția din 1866, inspirată din legea fundamentală belgiană din 1831, considerată cea mai liberală constituție europeană a epocii, consfințește o serie de principii precum supremația suveranității naționale, guvernământul reprezentativ, separația puterilor, monarhia ereditară, responsabilitatea ministerială sau respectarea drepturilor omului și ale cetățeanului. Tot atunci a fost consacrat constituțional caracterul indivizibil al statului român, care de la acea dată va purta numele oficial de România, chiar dacă la data respectivă țara noastră rămânea sub suzeranitate otomană.

Modificată superficial în mai multe rânduri, Constituția din 1866 va fi reformată substanțial abia după Marea Unire din 1918. Constituția din 1923 s-a dorit un instrument juridic cuprinzător care să se adapteze noului context politic și să răspundă exigențelor unui stat de drept. Dar noua Constituție nu a făcut obiectul consensului. Partidul Național Român condus de Iuliu Maniu a respins-o din cauza caracterului ei centralist, dar și a viciului de procedură. Nerespectarea articolului 128 al Constituției din 1866 privind alegerea unei adunări constituante pentru modificarea Constituției a fost considerată un atentat la practica statului de drept. Maniu considera Constituția din 1923 ca pe un dictat liberal. În aceste condiții, regimul constituțional inaugurat sub guvernarea liberală nu începea, precum cel din 1866, sub auspicii pozitive. Pe de altă parte Ștefan Zeletin, ideologul neoliberalismului, considera Constituția din 1923 "cel mai revoluționar act din istoria noastră politică; ea stă la hotarul a două lumi. (Dacă) tratatul (de la Adrianopol) din 1829 inaugurează era nouă a liberalismului, Constituția plămădită în anul 1923 indică transformarea liberalismului în forma sa opusă: aceea a neoliberalismului" câtă vreme aceasta promova "intervenția puterii de stat" și "concepția libertăților individuale ca funcții sociale"⁴. Acestor controverse li s-au adăugat instabilitatea guvernamentală, politizarea administrației, clientelismul și corupția. Unirea din 1918 nu a schimbat comportamentul elitei politice de la București, care nu a fost capabilă să își asume responsabilitățile politice ale noului context. Efervescenta populismului legionar, forma autohtonizată a fascismelor occidentale, anunța deja colapsul sistemului politic interbelic inapt să răspundă așteptărilor unei societăți în transformare.

Neputând asigura consensul minimal în jurul regimului politic, Constituția din 1923 a fost abandonată de Carol al II-lea la doar câteva zile după lovitura sa de stat. Constituția

⁴ Ștefan Zeletin, *Neoliberalismul*, București, Editura Scripta, 1992, p. 96.

monarhică din 1938 limita și mai mult individualismul liberal inaugurat în 1866, dând în contrapartidă un loc mai important problematicii sociale. Intenția regelui era de a transforma statul individualist în stat corporatist. Concentrând puterile în mâna regelui, Constituția de la 1938 și-a legat existența de domnia acestuia și a fost suspendată în 1940 ca urmare a abdicării forțate a acestuia. Perioada următoare este un vacuum constituțional. Pentru aproape patru ani de zile România nu a avut constituție. Regimul personal al mareșalului Ion Antonescu poate fi comparat din această perspectivă cu regimul Statului Francez inițiat în vara anului 1940 de un alt mareșal, Philippe Pétain.

După 23 august 1944, pentru patru ani, s-a revenit la Constituția din 1923, dar nu și la bicameralism. După ce în martie 1945 sovieticii au impus un guvern satelit, procesul de sovietizare a intrat în linie dreaptă. Fraudarea alegerilor din 1946 a creat cadrul politic pentru pregătirea preluării totale a puterii. Ilegalitatea reprezentării politice a fost dublată de ilegalitatea proclamării republicii. Dar cum formalismul juridic burghez nu putea reprezenta un obstacol pentru controlul total al puterii, comuniștii au inaugurat Republica printr-o autentică lovitură de stat. Nici forțarea abdicării regelui, nici cadrul constituțional nu permiteau în 1948 modificarea formei de guvernământ. Abia Revoluția din 1989 va (re)face parțial legitimitatea Republicii.

Odată cu abdicarea regelui Mihai la 30 decembrie 1948 și regimul constituțional a fost transformat radical. La nivel constituțional, totalitarismul comunist a cunoscut trei etape: 1948, 1952 și 1965. Constituția din 1948 a importat în România modelul sovietic. Principiul separației puterilor în stat a fost eliminat din textul constituțional, organ suprem al puterii fiind proclamată Marea Adunare Națională (copiată după Sovietul Suprem). Formal, în fața acesteia răspundeau toate celelalte instituții, în practică lucrurile stăteau altfel, iar deprinderile au fost continuate difuz și după 1991. Cheile puterii absolute se aflau la liderii partidului comunist rămas singur pe scena politică. Odată cu Constituția din 1948 aceștia au creat condițiile pentru impunerea unui regim politic autoritar și monopartidist în care Partidul Comunist lua, de facto, locul instituțiilor publice, iar spațiul public era desființat. La doar patru ani după aceasta, Constituția din 1952 completa "lacunele" celei din 1948 precizând caracterul de democrație populară al Republicii Populare, rolul dictaturii proletariatului și al "alianței dintre clasa muncitoare și țărănimea muncitoare". În logica dictaturii proletariatului Constituția din 1965 consacră monopolul politic al Partidului Comunist și introduce Consiliul de Stat cu rolul de elaborare a proiectelor de legi. Noua instituție "organ suprem al puterii de stat, cu activitate permanentă" elimină și ultimele umbre de parlamentarism și pregătește introducerea funcției prezidențiale, care se va realiza în 1974. Președintele Republicii Socialiste va cumula atribuții transferate de la Marea Adunare Națională, dar și de la nivelul administrației centrale.

Adoptarea Constituției în 1991

Prăbușirea totalitarismului comunist și restabilirea unui regim constituțional s-a produs în mai multe etape. După fuga lui Nicolae Ceaușescu, primul act constituțional a fost Proclamația către țară a Consiliului Frontului Salvării Naționale din 22 decembrie 1989. Dintre cele 10 puncte ale sale (1. abandonarea rolului conducător al unui singur partid și statornicirea unui sistem democratic pluralist de guvernământ, 2. organizarea de alegeri libere, 3. separarea puterilor legislativă, executivă și judecătorească în stat, 4. restructurarea economiei pe baza criteriilor rentabilității și eficienței, 5. restructurarea agriculturii și sprijinirea micilor producții țărănești, 6. reorganizarea învățământului românesc potrivit cerințelor contemporane, 7.

respectarea drepturilor și libertăților minorităților naționale și asigurarea deplinei lor egalități, 8. organizarea întregului comerț al țării pornind de la cerințele satisfacerii cu prioritate a tuturor nevoilor cotidiene ale populației, 9. politica externă a țării să servească bunei vecinătăți, prieteniei și păcii în lume, integrându-se în procesul de construire a unei Europe unite, 10. promovarea unei politici interne și externe subordonate nevoilor și intereselor dezvoltării ființei umane, respectului deplin al drepturilor și libertăților omului) câteva păreau orientate spre restaurarea unui regim liberal și parlamentar. Dacă răsturnarea lui Ceaușescu și căderea comunismului au fost provocate de o revoluție, atunci Proclamația către țară ar fi trebuit să devină izvor de legitimitate și drept. Din punct de vedere strict constituțional situația nu a mai fost aceasta, căci noua Constituție din 1991 prevedea în Titlul al VII-lea, Dispoziții finale și tranzitorii (după reviziunea din 2003, Titlul al VIII-lea), în articolul 149 (153 după revizuire) că "Prezenta Constituție intră în vigoare la data aprobării ei prin referendum. La aceeași dată, Constituția din 21 august 1965 este și rămâne în întregime abrogată". Mai mult, referirea la Revoluția din 1989 a fost introdusă în articolul 1 abia la revizuire. Continuitatea constituțională în spirit cu Constituția din 1965 a dat nota specifică primei tranziții.

Debutul procesului de schimbare politică, economică și socială în 1989 a imprimat - în funcție de caracteristicile național-comunismului ceaușist și de prăbușirea violentă a regimului și sistemului politic - un caracter preponderent instituțional perioadei de început a tranziției. Evoluția instituțiilor politice românești din perspectiva definirii lor constituționale și a influențelor informale exercitate de diferite centre de putere a stat sub semnul urgenței și a reprezentat un compromis între principalele tendințe din Adunarea Constituantă, tendințe ce reprezentau pozițiile grupurilor politice din FSN. Schimbare structurală ce a modelat atât construcția și funcționarea instituțiilor politice românești, cât și practica politică, Constituția din 1991 a rămas dependentă de un anumit climat politic. Dacă în timpul primului ciclu guvernamental constituțional, între 1992 și 1996, raporturile inter-instituționale nu au cunoscut crize majore, limitele Constituției au fost evidențiate de alternanța la guvernare din 1996, în corelație cu specificul guvernării de coaliție. Transferul de la un prezidențialism diminuat spre un parlamentarism cu tentă guvernamentalistă a provocat tensiuni. Condiție necesară, dar nu și suficientă pentru a asigura construcției democratice durabilitate, instituționalizarea parlamentarismului și a competiției pluripartidiste gravitând doar în jurul instituțiilor reprezentative a facilitat, pe fundalul crizei difuze a regimului constituțional, fracturarea spațiului politic. Deja din 1997 conflictul dintre Președinte și Prim-Ministru nu a mai putut fi camuflat, pentru ca, după alegerile din 2000, să devină structurat iar din 2005 acut.

Sistemul instituțional rezultat din Constituția de la 1991 păstrează caracterul centralist al tuturor constituțiilor românești de după 1923. În schimb, principiul separației puterilor în stat este înlocuit cu cel al diferențierii funcționale dintre autoritățile statului. Această perspectivă va oculta construcția unui sistem instituțional bazat pe separația puterilor. Considerată de unii ca relevantă politic, un produs revolut al epocii de tranziție de la absolutism la democrația reprezentativă, separația puterilor în stat nu a avut un suport constituțional solid pentru a se manifesta până la reforma din 2003. Singura referire relativă la acest principiu era în alineatul 2 al articolului 80: "Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate". Dar introducerea explicită a referirii la separația puterilor în alineatul 4 al articolului 1 după revizuirea din 2003 ("Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale") nu a schimbat filosofia textului. Această viziune presupune clasificarea autorităților în funcție de atribuțiile ce le revin -

centrale, supraordonate și locale - subordonate. Dincolo de acest palier care susține, alături de alineatul 1 al aceluiași articol ("România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil"), caracterul centralist al statului și limitează atât efectele descentralizării, cât și dimensiunea federalistă a integrării europene, autoritățile centrale ar fi împărțite funcțional în deliberativă, îndeplinind în principal funcția legislativă, prezidențială, îndeplinind în special funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate, de reprezentare a statului român și de garant al independenței naționale și al integrității teritoriale a țării, și guvernamentală, având ca funcție principală asigurarea îmfăptuirii politicii interne și externe a țării și exercitarea conducerii generale a administrației publice.

Deși cetățeanul, sub forma alegătorului, apare ca fundament al regimului politic și instituțional românesc, controlul său asupra aparatului este limitat. Dacă sensul originar al constituției este de procesul de constituire a cetățeanului în Putere, atunci drumul spre un autentic regim constituțional românesc este lung. Nici consensualismul vechilor constituții, nici mecanismele implicării cetățenești nu sunt bine articulate. Antagonismul instituțional dintre Parlament și Președinte a indus, sub influența sistemului și calendarului electoral, o înclinație majoritaristă și, prin consecință, prezidențialistă. Diferența între modelul consensual și cel majoritarist al democrației a fost elaborată de politologul olandez Arend Lijphart⁵. Pentru Lijphart modelul democrației consociaționiste, din care a derivat în deceniul 9 al secolului trecut modelul consensual, este opusul sistemelor democratice bazate pe o cultură politică omogenă, numite majoritariste și caracteristice spațiului de influență anglo-american. În principiu, consociaționismul vizează un sistem în care puterea guvernamentală este deținută de un gen de coaliție a elitelor politice în cazul existenței unei societăți cultural segmentate. Or, din multe puncte de vedere (tradiția regională, existența unor minorități structurate etc.) România este segmentată cultural. Implementarea și funcționarea democrației consociaționiste depind, în primul rând, de legăturile care se stabilesc la nivelul elitelor politice ale fiecărui grup și între acestea și restul grupului. Pe această bază se poate constitui cultura politică a consensului. În contrapartidă, majoritarismul dezvoltă o cultură a conflictului, accentuând neînțelegerile și ciocnirile de interese atât la nivel instituțional, cât și politic. Diferențele dintre cele două modele în dimensiunea distribuției puterii executive sunt: 1. concentrarea puterii executive în cabinete monopartite sau în coaliții bazate pe o majoritate parlamentară minimală (modelul majoritarist), față de împărțirea acesteia între partidele unor coaliții mari sau supradimensionate (consensualism); 2. separarea și echilibrul rigid între executiv și legislativ (modelul majoritarist), față de separația laxă a puterilor și un cabinet dominant (consensualism); 3. sistem bipartidist (modelul majoritarist), față de unul multipartidist (consensualism); 4. sistem electoral, de regulă, majoritar (așa-zis uninominal), care creează disproporții în reprezentarea curentelor sociale și politice (modelul majoritarist), față de unul proporțional (consensualism); 5. un sistem competitiv al grupurilor de interes (modelul majoritarist), față de unul asociativ și mutual (consensualism). Pe fundalul ambiguităților constituționale privind raporturile Parlament-Guvern-Președinte și în absența unui consensualism structurat, Constituția nu poate asigura, singură, un cadru favorabil democrației parlamentare.

La cele de mai sus se adaugă și efectul sistemului electoral, cumulat cu calendarul electoral, care potențează majoritarismul și prezidențialismul. Cumularea, timp de un deceniu și jumătate (șase scrutine succesive), a alegerilor parlamentare, realizate în sistem proporțional, cu cele prezidențiale, desfășurate după sistemul majoritar absolut, a avut ca efect pervers prezidențializarea conflictului politic, și, prin consecință, a regimului. Încă de la primele

⁵ Arend Lijphart, *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări*, Polirom, Iași, 2000.

alegeri din mai 1990 interesul public s-a centrat asupra candidaților la președinție, iar nu asupra Parlamentului și partidelor. Personalizarea partidelor românești, frână în calea ideologizării acestora, a împiedicat instituționalizarea lor și a contribuit la amplificarea conflictului instituțional dintre Prim-Ministru (Guvern) și Președinte, mai ales atunci când șeful Guvernului ocupa o poziție puternică în partide, deci nu depindea de grația prezidențială.

În aceste condiții, contraponderea oferită de instrumentele de intervenție cetățenești nu a mai funcționat. Pe de o parte în România referendumul prevăzut de constituție nu este de inițiativă cetățenească, pe de altă parte inițiativa legislativă cetățenească a fost condiționată, până în 2003, de o listă de 250.000 de semnături. La apatia cvasi-generală a contribuit și situația economică precară din primul deceniu al tranziției, iar mai apoi insatisfacția sau dezinteresul provocate de deriva politică.

O altă problemă controversată care a marcat istoria constituțională recentă a privit forma de guvernământ. Forma republicană de guvernământ apărea ca indestructibil legată de totalitarismul comunist și, deci, compromisă. Dar republica, ca formă de guvernare, trebuie disjunsă de încărcătura perioadei comuniste. Aici poate interveni distincția aristotelică între forme "pure" și forme "corupte" de guvernământ. Republica comunistă a fost o formă coruptă. Natura republicii se schimbă însă odată cu revoluția din decembrie 1989. Schimbarea de regim politic este reală doar atunci când noul regim se află într-o totală contradicție cu cel precedent. O asemenea situație este posibilă ca urmare a unei revoluții, a unei lovituri de stat, a restaurației sau a revizuirii integrale a constituției⁶. Or, dacă în 1989 a avut loc o schimbare de regim, modul în care aceasta s-a produs a fost receptat diferențiat. În acest sens, Hannah Arendt credea că scopul final al unei revoluții este fondarea stabilă a unui regim care garantează un spațiu al libertății, altfel spus, constituționalizarea libertății. Această modalitate de interpretare a revoluției sugerează că o schimbare este revoluționară doar atunci când principiile fundamentale care au stat la baza ei au fost instituționalizate⁷.

Or, atât la nivelul constituției scrise, cât și al celei practice, această operaționalizare a principiilor nu s-a realizat. Continuitatea la guvernare a unor persoane cu influență și în "vechiul regim", la care s-au adăugat controversese privind corectitudinea alegerilor și rezultatele electorale modeste ale partidelor istorice în alegerile din 1990 și 1992, sau absența consensului în privința Constituției au provocat fie rezerve, fie chiar reacții de respingere a sensului revoluționar al schimbării de regim din 1989. Treptat, referința la revoluție a dispărut sau, în cel mai bun caz, s-a diminuat în discursul politic românesc. Oricum, revoluția nu a mai constituit un izvor de legitimitate. Suspiciunea în raport cu deținătorii puterii a fost treptat transferată asupra evenimentelor din decembrie 1989, care au căpătat pentru mulți contururile unei lovituri de stat. Pentru ca o schimbare de regim să fie clasificată ca revoluție, ruptura față de vechiul regim trebuie să fie radicală. Câtă vreme se manifesta doar continuitatea la guvernare (continuitate la nivelul forțelor politice guvernante, dar și continuitate la nivelul unor persoane ce au avut poziții importante în vechiul regim) schimbarea de regim apărea ca parțială. În paralel se manifesta tendința de individualizare a puterii, tendință ce va afecta imaginea procesului de instituționalizare a puterii, de separare, deci, între persoană, care este doar deținător temporar al puterii, și stat, care se manifestă ca spațiu public accesibil egal tuturor cetățenilor. Raportarea ambiguă la trecutul republican comunist și la naționalismul ce l-a însoțit a produs articolul 152 al Constituției privind limitele revizuirii care în alineatul 1 prevede că "Dispozițiile prezentei Constituții privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului,

⁶ Jean-Louis Quermonne, op. cit., p. 31.

⁷ Hannah Arendt, *On Revolution*, New York, Viking Press, 1968, p. 141.

independența justiției, pluralismul politic și limba oficială nu pot forma obiectul revizuirii". E ca și când voința națională s-a manifestat doar o singură dată, în decembrie 1991, iar generațiile următoare nu mai au dreptul de a schimba regulile. Iar în condițiile în care Revoluția, ca formă de legitimare a unui sistem, a fost compromisă de incongruențele politice, forma rigidă a constituției românești apare ca inadecvată.

În aceste împrejurări, instituții noi, introduse de Constituția din 1991, au fost viciate de context. Acesta a fost cazul Curții Constituționale sau al Avocatului Poporului. Lipsite de fundamentul cultural, cele două instituții nu au putut juca un rol novator, mărginindu-se să asigure conservarea structurilor de putere. La origine, curțile constituționale au pornit de la modelul lui Kelsen, care se baza pe modelul său teoretic privind ierarhia normelor, conform căruia norma superioară se manifestă ca o ipoteză în care celelalte norme își găsesc originea. Dar chiar și asupra Curții Constituționale au existat controverse în debaterile Adunării Constituante din 1990-1991. Atunci unii, aflați în minoritate, au încercat să sugereze modelul controlului de constituționalitate prin curțile supreme (ca în România monarhiei constituționale sau în SUA), pornind de la viziunea pragmatică asupra contenciosului constituțional: controlul ar trebui exercitat doar ulterior adoptării legii, cu ocazia unui litigiu. În această ipoteză, primatul constituției s-ar asigura doar atunci când există un litigiu.

În practica americană, toți judecătorii sunt competenți pentru a examina constituționalitatea unei legi. Dar această perspectivă nu este conformă principiului separației puterilor așa cum îl vedea Montesquieu, pentru care judecătorii nu aveau această competență. Probabil, nu acesta a fost motivul introducerii Curții Constituționale în România, unde, cu ocazia adoptării constituției, mimetismul constituțional a fost regula. Iar pentru europenii continentali, modelul kelsenian se impusese ca o manieră echilibrată de punere în acord a principiilor și practicii statului de drept cu imperativul democratic. Din această perspectivă, toate normele sunt acceptate în sistem doar dacă corespund unor dispoziții superioare. De aceea, este necesar să se stabilească dacă legile sunt conforme Constituției încă în momentul în care sunt votate. În România însă, controlul de constituționalitate al legilor nu se realizează din oficiu decât în cazul revizuirii constituționale. În rest, el se efectuează fie la cererea actorilor politici (la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori), cărora li s-a adăugat, din 2003, și Avocatul Poporului. De altfel, Curtea Constituțională nu este o instituție juridică, ci una politică sau, eventual, hibridă. Caracterul său politic nu poate fi ocolit. Nu doar numirea judecătorilor (denumire ce poate confuza, căci, deși aceeași ca pentru actorii puterii juridice, aici indică un tip de funcționar cu expertiză juridică și politică, ceea ce nu e cazul), a cărei semnificație politică afectează credibilitatea deciziilor Curții, dar și caracterul pătinitor al acestora dovedesc limitele acestei instituții, altfel necesare.

La nici un deceniu de la adoptare, Constituția își vădea deja limitele. Ea nu fusese gândită nici pentru integrarea europeană a României, nici în vederea construirii unui sistem politic participativ, dar nici măcar pentru o practică politică facilă. După blocajul instituțional care a caracterizat guvernarea între 1996 și 2000, accelerarea proceselor de integrare europeană și schimbarea mecanismelor informale ale politicii românești au adus reforma constituțională în atenția publicului, în 2001.

Reforma constituțională din 2003

Modificarea Constituției a devenit o oportunitate în vederea remodelării instituționale și restructurării vieții politice românești. Privită ca o schimbare de echilibru, fenomen normal, curent și constant în viața oricărui sistem politic, modificarea Constituției din 2003 nu a putut conduce, însă, la transformări radicale ale raporturilor dintre instituțiile politice. Forțele schimbării nu au fost suficiente de influente, astfel că modificările nu au evoluat spre o formă structurală de schimbare.

Cauzele schimbării stăteau în decalajul din ce în ce mai mare dintre societate și sistemul instituțional. Schimbarea politică și schimbarea socială nu au cunoscut după 1990 un ritm asemănător. Criza politică inerentă perioadei de echilibrări instituționale din perioada de consolidare a regimului politic s-a suprapus în România unor crize sociale și economice. În aceste condiții reprezentarea parlamentară a devenit din ce în ce mai puțin expresia intereselor reale ale grupurilor sociale defavorizate care aspirau, însă, la o minimă participare politică. Faptul că parlamentele și puterea politică nu ajung să fie cu adevărat reprezentative pentru diversele straturi sociale nu reprezintă o noutate⁸. Dar scăderea încrederii în aceste instituții politice este compensată, atunci când democrația devine o stare de spirit social consfințită, de existența altor forme de participare politică, fie în partide ca organizații deschise, fie în diferitele forme de asociere ce stimulează exprimarea democrației (semi)directe. Cultivarea unor forme de participare politică limitată de către regimurile totalitare (ce urmărea legitimarea participării de tip colectiv și controlat) a creat obișnuințe subiective ce s-au suprapus culturii politice tradiționale.

Cele câteva adăugiri nu sunt spectaculoase. De fapt, Constituția României trece de la 152 la 156 de articole și de la șapte, la opt titluri. Cea mai importantă modificare este reprezentată de noul Titlul VI privind integrarea euroatlantică, prin care se deschidea drumul aderării României la UE fără referendum. La articolul 1 au fost introduse două noi aliniate referitoare la separația puterilor în stat (4) și supremația Constituției (5), iar la alineatul 3 a fost adăugată referirea la idealurile Revoluției din 1989. Un bun exemplu al ambiguității și reținerii în privința reformei constituționale o reprezintă alinatul 1 al articolului 4 care trece de la formula inițială "Statul are ca fundament unitatea poporului român" la "Statul are ca fundament unitatea poporului român și solidaritatea cetățenilor săi". În total au fost operate 79 de modificări și au fost abrogate 4 articole.

Pe planul relațiilor dintre Camere, Constituția modificată din 2003 a prevăzut aceeași egalitate sub aspectul reprezentării, al atribuțiilor, astfel că bicameralismul românesc rămâne simetric și congruent. La acest capitol a fost înlăturată procedura medierii și înlocuită cu aprobarea tacită dacă în 45 de zile prima cameră sesizată nu se pronunță asupra textului de lege. După revizuire, inițiativa cetățenească poate fi propusă doar de 100.000 de cetățeni față de 250.000 în 1991. Cu aceeași ocazie, mandatul președintelui trece de la patru la cinci ani.

În acest context preelectoral, în care s-a desfășurat, referendumul pentru modificarea Constituției din 18-19 octombrie 2003 a jucat rolul unei eveniment-reper. Ideea că scopul (modificarea Constituției) scuză mijloacele (urnele mobile și promisiunea de foloase materiale pentru a facilita prezența la vot), a imprimat o notă de ilegitimitate consultării. Chiar dacă pe 22 octombrie 2003 Curtea Constituțională a validat referendumul, suspiciunea că majoritatea necesară aprobării nu s-a întrunit a supraviețuit.

Parlamentul

⁸ Robert Dahl, Poliarhiile, Iași, Institutul European, 2000, p. 46.

Apariția parlamentului ca instituție reprezentativă a transformat radical relațiile dintre guvernați și guvernanți. Odată cu Parlamentul s-a putut asigura o legitimitate de tip democratic puterii politice și statului. După ce mai bine de un mileniu democrația părăsise un accident izolat, aceasta redevenea posibilă. Și nu întâmplător, statele ca instituții politice se dezvoltă abia după intrarea parlamentelor pe scena politică. Formele tradiționale de legitimitate care privilegiau puterea individualizată au lăsat locul legitimității bazate pe exercițiul legal al puterii. Deși, ca instituții deliberative care regrupau reprezentanții poporului, parlamentele există de mai bine de un mileniu - Althing-ul islandez s-a reunit pentru prima dată în jurul anului 930 - abia odată cu perioada revoluțiilor din Anglia, Țările de Jos și Franța, rolul lor a devenit fundamental. Din instituții consultative, acestea au devenit centrul sistemului politic. Parlamentul este singura instituție reprezentativă aleasă care, prin componența sa, reprezintă interesele întregii populații, autoritatea lui bazându-se pe liberul consimțământ al electoratului, exprimat prin alegeri periodice.

Ca organizare, Parlamentul poate fi unicameral sau bicameral. Unicameralismul (sau monocameralismul) a fost considerat multă vreme ca un sistem parlamentar republican, nu atât pentru că bicameralismul exista mai ales în monarhiile constituționale, cât mai ales pentru că asigura reprezentarea unică a suveranității naționale. Primul Parlament din istorie, Althing, a fost și a rămas unicameral, în vreme ce, după model britanic, parlamentele epocii moderne au fost bicamerale. La începutul secolului al XX-lea Norvegia, monarhie constituțională din nordul Europei a trecut la unicameralism odată cu dizolvarea uniunii cu Suedia, iar Finlanda a promovat încă de pe când era doar Mare Ducat în cadrul Imperiului țarist, în 1906, aceeași practică parlamentară. Acest model a fost urmat după primul război mondial de statele baltice (Lituania în 1920, dar din 1926 a cunoscut doar regimuri de dictatură, Letonia în 1922, dar din 1934 parlamentarismul a fost suspendat, și Estonia în 1920), iar după al doilea război mondial de celelalte state scandinave (Danemarca în 1953, Suedia în 1917). În statele satelite ale URSS a fost instituit după modelul Sovietului Suprem un unicameralism formal. În afara spațiului sovietic unicameralismul a fost promovat, în general, în statele unitare de mici dimensiuni. Din cele 25 de state membre ale Uniunii Europene, 12 sunt unicamerale (Cipru, Danemarca, Estonia, Finlanda, Grecia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Portugalia, Slovacia și Suedia).

Bicameralismul presupune coexistența a două adunări legislative independente: camera inferioară, numită, de regulă, Camera Deputaților, și camera superioară, Senatul. Adoptarea bicameralismului a fost, în primul rând, un instrument pentru gestionarea conflictelor și asigurarea păcii civile. În funcție de evoluția istorică, se pot distinge trei tipuri de bicameralisme: bicameralismul aristocratic, cel moderat și cel federal. Primul, pornind de la selecția cenșitară a membrilor, urmărea să asigure concilierea între cele două clase aflate în competiție, burghezia, reprezentată în camera inferioară, și aristocrația, reprezentată în camera superioară. Modelul bicameralismului aristocratic a fost Marea Britanie. Biparlamentarismul moderat a caracterizat democrațiile liberale care urmăreau limitarea abuzului în exercitarea puterii executive. În acest caz, modelul l-a constituit parlamentarismul francez. Bicameralismul federal, caracteristic statelor federale, urmărește să concilieze suveranitatea cetățenilor, exercitată prin camera inferioară, cu suveranitatea originară a statelor federat. În acest caz, modelul a fost SUA. Cele trei bicameralisme se constituie în ideal-tipuri, forma efectivă de organizare și funcționare a parlamentelor fiind rezultatul unui mixaj. Astfel, chiar statele federate pot avea parlamente bicamerale. În state federative precum SUA și Australia doar Nebraska și Queensland sunt sigurele state federate care au adoptat modelul unicameral, pe când în Canada, deși la nivel federal parlamentul e bicameral, toate componentele

federației au desființat camera superioară. Pe de altă parte, chiar dacă Norvegia are un sistem unicameral, membrii Stortinget-ului aleg o adunare formată dintr-un sfert din totalul parlamentarilor pentru a crea o cameră superioară, Lagting, pe câtă vreme restul se constituie în camera joasă, Odelsting.

De aceea, în raport cu diversitatea regimurilor parlamentare, se pot identifica mai multe categorii: monocameralismul, bicameralismul parțial în care camera superioară este numită, bicameralismul integral, relativ și asimetric în care ambele camere sunt alese, dar camera superioară are mai puține atribuții decât cea inferioară, și bicameralismul integral și simetric în care ambele camere au aceleași puteri.

Pornind de la prototipul britanic, parlamentarismul s-a dezvoltat și a ajuns sinonim cu democrația. Deși inițial nu se revendica de la tradiția democrației ateniene, căci diferențele între democrația directă și metoda reprezentativă erau numeroase și de esență, evoluția socială și creșterea economică aduse de capitalism au transformat radical parlamentarismul până într-atât încât a devenit sinonim cu democrația. Dar parlamentarismul rămâne în primul rând un regim politic definit prin trei caracteristici principale:

1. principiul responsabilității guvernului în fața Parlamentului, în raport cu care puterea șefului statului de a dizolva Parlamentul este o contrapondere;
2. colaborarea între puterea executivă și cea legislativă și capacitatea fiecăreia de a influența viitorul celeilalte;
3. puterea executivă este împărțită între un șef de stat (al cărui mandat nu poate fi revocat printr-o procedură parlamentară simplă) și un guvern a cărui funcționare depinde de încrederea majorității parlamentare. În acest sens, Guvernul este instituția care asigură colaborarea dintre cele două puteri, în vreme ce șeful statului (monarh sau președinte, după caz) poate dispune de puteri importante, în special de arbitraj, sau poate exercita un rol de reprezentare a statului și a comunității naționale.

Dacă parlamentarismul se identifică cu democrația reprezentativă, un merit incontestabil îl are delegarea suveranității. Aceasta presupune atribuirea, la intervale relativ stabile, pe baza alegerilor periodice, libere și corecte, a unui mandat de reprezentare. Guvernanții astfel desemnați își exercită mandatul în numele și sub controlul guvernaților. Din acest punct de vedere, democrația reprezentativă se diferențiază radical de cea directă. În vreme ce democrația directă nu acceptă niciun intermediar între comunitate și guvernare, deciziile fiind luate împreună de cetățeni, democrația reprezentativă presupune exercițiul delegării. În această opoziție se găsește una din cauzele lipsei de suport public pentru instituția Parlamentului, dar și mai mult pentru parlamentari. Însă, nici formele de democrație semidirectă, nici democrația participativă, nici noile forme de democrație electronică nu pot suplini funcțiile parlamentelor. Aceste forme de exprimare și exercițiu democratic sunt complementare democrației reprezentative asigurând controlul și adaptarea parlamentelor la cererile mereu în schimbare ale grupurilor politice, sociale, culturale sau economice. Cu toate crizele și întârzierile sale, democrația parlamentară a asigurat mai bine de 200 de ani de dezvoltare continuă.

Două din caracteristicile ce asigură parlamentarismului specificul său sunt interzicerea mandatului imperativ și imunitatea. Mereu revendicat ca modalitate eficientă de control al aleșilor, mandatul imperativ presupune răspunderea directă și nemijlocită a reprezentanților în raport cu cei ce i-au delegat. În schimb, mandatul reprezentativ implică împuternicirea deplină

a aleșilor care sunt astfel ocrotiți de eventuale manevre constrângătoare practicate de diversele grupuri de presiune. În acest sens, alesul unei circumscripții nu are obligații față de alegătorii săi, fiind titularul unui mandat de reprezentare a întregii națiuni. Principiul reprezentativității asigură, pe de o parte, caracterul indivizibil al suveranității, iar pe de alta, împiedică dictatura majorității. Tocmai pentru că democrațiile parlamentare sunt spații ale consensului, protecția minorităților de tot felul și a opoziției devine fundamentală.

În ce privește imunitatea parlamentară, aceasta oferă o protecție relativă membrilor Parlamentului în fața eventualelor abuzuri ale puterii executive. Contrar stereotipului antiparlamentar curent, imunitatea nu presupune impunitate. Ea își are originea încă din Roma antică unde tribunul, reprezentantul poporului, beneficia de o protecție specială pentru a-și putea exercita neîngrădit funcția. În conceptul imunității parlamentare sunt prezente două principii, independența - care protejează parlamentarul de punerea sa sub acuzare pentru acțiunile sale desfășurate în exercitarea mandatului, și inviolabilitatea - care privește activitățile sale extra-parlamentare. În acest ultim caz, un parlamentar poate fi reținut sau judecat numai o infracțiune cu acordul camerei din care face parte.

Forța sau slăbiciunea parlamentelor rezidă în capacitatea lor de a realiza efectiv cele trei funcții determinante: legislativă, de informare și de control. În funcție de tipul de parlamentarism, absolut (parlamentarismul clasic în care Parlamentul este cheia de boltă a sistemului instituțional) sau raționalizat (în care executivul, în special șeful statului, recuperează pozițiile pierdute și contrabalansează Parlamentul), funcția legislativă poate fi doar apanajul Parlamentului, ori președinții, primii miniștri sau guvernele pot supraveghea sau iniția procesul legislativ. În ultima variantă, opoziția parlamentară este obligată să inițieze proceduri de obstrucție parlamentară pentru a modera apetitul legislativ al guvernelor.

După caz, inițiativa legislativă poate aparține, deci, fie Parlamentului, fie Parlamentului și guvernului, fie celor două li se poate adăuga și inițiativa cetățenească. Însă, în cele mai multe cazuri, inițiativa cetățenească nu este tradusă în practică, astfel că disputa se poartă între parlamente și guverne. Dacă cele două instituții împărtășesc această putere, atunci guvernul devine principalul inițiator al legilor. Disciplina parlamentară caracteristică partidelor ce formează majoritatea limitează apetitul legislativ al parlamentului. Iar atunci când, totuși, guvernele susțin activitatea legislativă parlamentară, poziția lor este rezultatul unei strategii de protecție în cazul legilor nepopulare. Un al doilea aspect al funcției legislative este dezbaterile care începe în comisii și continuă în plen. Votul încheie dezbaterile și prin majoritatea întrunită asigură aprobarea sau respingerea proiectului de lege. În regimurile bicamerale, după încheierea procedurii votului proiectul de lege este transmis celeilalte camere.

În ceea ce privește a doua funcție, cea de informare, aceasta se exercită fie prin întrebări (scrise sau orale), fie prin interpelări. În fine, funcția de control propune existența unor organe de control parlamentar la dispoziția camerelor: comisiile de anchetă sau de control. În vederea investigării anumitor situații, fiecare cameră poate dispune înființarea unei comisii de anchetă sau control. Oricât s-a încercat reformarea comisiilor de anchetă ca modalitate de reabilitare a parlamentarismului, eficacitatea acestora a rămas limitată.

Camera Deputaților și Senatul

Parlamentul român este bicameral. Bicameralismul românesc își are originea în modificarea Convenției de la Paris prin Statutul Dezvoltător al lui Cuza. Cele două camere au fost simetrice atât în prima perioadă bicamerală (1866-1938), cât și în a doua (după 1990). Departajarea funcțională a atribuțiilor celor două camere este limitată, iar reprezentativitatea lor este identică. Dacă în unele state unitare bicameralismul a evoluat spre o dublă reprezentare, a națiunii în camera inferioară și a comunităților teritoriale în cea superioară (vezi cazurile Franței sau Spaniei), în România ambele camere se revendică de la națiune. Acest fapt împiedică o delimitare atât la nivelul atribuțiilor, cât și al mandatelor. Legitimitatea lor este asemănătoare și nici una din camere nu poate arbitra în absența celeilalte.

În România funcționează un tip de parlamentarism raționalizat. Deși principalele funcții prevăzute de Constituție sunt legiferarea, investirea și controlul Guvernului (articolul 61, aliniatul 1: "Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării"), rolul Parlamentului rămâne mai degrabă secundar în activitatea politică românească. De aceea, celelalte funcții ale sale (de control parlamentar, de desemnare prin investire, de alegere sau numire a unor autorități publice, de stabilire a direcțiilor principale în activitățile economice, culturale, statale și juridice, de conducere a politicii externe, de (auto)organizare internă) sunt afectate de slăbiciunea legislativă și dependența guvernamentală (mai ales pe perioada guvernelor monoculare sau a coalițiilor asimetrice).

Câtă vreme cele două camere nu se deosebesc ca atribuții și nu își revendică reprezentarea unor comunități distincte, diferențele numerice dintre membrii Camerei Deputaților și Senatului rămân neclare. Ele par moștenirea epocii censitare când cele două camere reprezentau fiecare alte categorii de contribuabili: mica burghezie - Camera Deputaților, aristocrația și marea burghezie - Senatul. Astăzi, singura rațiune a diferenței dintre cei 332 de deputați și 137 de senatori constă în norma de reprezentare diferită: un deputat la 70.000 locuitori, respectiv un senator la 160.000 locuitori.

Deputații și senatorii sunt aleși în același timp, iar mandatul lor are nu doar aceeași autoritate, ci și aceeași durată. Conform Constituției de la 1991, între cele două Camere ale Parlamentului existau relații stabilite prin regulamentele speciale: organizarea ședințelor comune, transmiterea proiectelor de legi și a propunerilor legislative de la o Cameră la cealaltă în vederea dezbaterii și eventualei lor adoptări, constituirea comisiilor paritare pentru declanșarea procedurii de mediere, atunci când una din Camere adoptă un proiect de lege sau o propunere legislativă într-o redactare diferită de cea aprobată de cealaltă Cameră. În vederea eficientizării activității legislative, odată cu modificarea Constituției din 2003, procedura medierii a dispărut, ceea ce a dus, prin procedura adoptării tacite, la diminuare dezbaterii și a deschis calea guvernamentalizării sistemului politic. Creșterea rolului guvernului în raport cu parlamentul a fost direct proporțională cu scăderea încrederii publice în legislativ.

Procesul legislativ

În România inițiativa legislativă poate aparține Parlamentului, Guvernului sau unui număr de 100.000 de cetățeni. Odată proiectul de lege depus la una din camere, oricare ar fi originea sa, acesta intră în faza discuțiilor, prevăzută de Constituție și fixată prin regulamentele fiecărei camere.

Legile votate de Parlament pot fi constituționale, organice sau ordinare. Legile constituționale (de modificare a Constituției) sunt aprobate cu majoritate calificată de două treimi din totalul parlamentarilor. Legile organice și hotărârile privind regulamentele camerelor sunt adoptate

cu majoritatea absolută a membrilor fiecărei camere. În schimb legile ordinare și hotărârile presupun doar majoritatea membrilor prezenți.

Discuțiile încep în comisii, se continuă în plen și se încheie fie prin transmiterea proiectului către cealaltă cameră, fie prin trimiterea spre promulgare. Modificarea Constituției în 2003 a introdus inovația adoptării tacite, care presupune că, dacă în 45 de zile (60 pentru coduri și legi complexe) prima camera sesizată nu se pronunță, proiectul de lege este declarat adoptat din oficiu și este trimis către cealaltă cameră, care devine automat cameră decizională. Pe de altă parte dacă a doua cameră adoptă o altă formulă decât cea a primei camere sesizate, dar aceasta are competență decizională în domeniu, prevederea respectivă se întoarce la prima cameră ce va decide definitiv.

Examinarea obligatorie a proiectelor de legi în comisii permanente sau speciale influențează parcursul legislativ. În funcție de compoziția politică a comisiilor, favorabilă sau nu guvernului, textul poate fi adoptat sau, din contră, respins. Din această cauză, de multe ori votul în plen este o simplă formalitate. Comisia sesizată propune printr-un raport adoptarea, adoptarea cu modificări sau respingerea proiectului de lege. Raportul comisei se transmite Biroului permanent care le transmite plenului. Proiectele legislative se supun apoi dezbaterii camerei în funcție de ordinea de zi aprobată. Parlamentarii, grupurile parlamentare sau Guvernul pot prezenta amendamente la comisia sesizată în fond.

În plen, în funcție de interesul opoziției, analiza proiectelor poate conduce la adoptarea unor strategii procedurale care să întârzie sau să blocheze votarea proiectului. Dezbaterea generală a proiectului de lege este precedată de prezentarea motivelor care au condus la promovarea proiectului și a raportului comisiei permanente. Pentru dezbaterea generală a proiectului sau a propunerii legislative, fiecare grup parlamentar poate să desemneze un singur reprezentant. În faza dezbaterii generale a proiectului nu pot fi propuse amendamente. Dezbaterea pe articole a proiectului se face numai atunci când la raportul comisiei sesizate în fond există amendamente. În plen se pot formula amendamente tehnico-legislative, gramaticale sau lingvistice, dar nu și amendamente de fond. După dezbaterea pe articole proiectul se supune spre adoptare camerei într-o altă ședință.

Dacă proiectul a fost adoptat de ambele camere există procedura de *contestare*. Aceasta presupune controlul constituționalității unui text votat, dar încă nepromulgat. În afara președintelui, mai au drept de contestare președinții camerelor, Guvernul, Înalta Curte de Casație și Justiție, Avocatul Poporului sau un număr de cel puțin 50 de deputați sau 25 de senatori.

Promulgarea intră în atribuțiile președintelui României care este obligat să o realizeze în maximum 20 de zile. Totuși, președintele dispune de un drept de veto relativ, căci poate cere, o singură dată, reexaminarea legii. Dacă Președintele a cerut reexaminarea legii ori a fost verificată constituționalitatea acesteia, promulgarea se face în cel mult 10 zile. Apoi legea se publică în Monitorul Oficial și intră în vigoare la trei zile de la data publicării sau la data prevăzută în text. În figura 4 este prezentat procesul legislativ în România.

Executivul în România

În teoria clasică a separației puterilor în stat, puterile guvernamentale sunt reunite în noțiunea de Executiv, care ar defini puterea de a pune în aplicare, de a "executa" legislația. Termenul

de Executiv nu este pe deplin satisfăcător deoarece organele politice, denumite astfel, altele decât Parlamentul sau organele judecătorești, nu se mărginesc doar la a executa legile, ci asigură direcția generală a politicii statului, potrivit-li-se termenul de guvernanți, pe când parlamentul asigură mai degrabă o funcție de control și delimitare"⁹.

Practic, pentru cazul concret al României, există două categorii de guvernanți: Președintele și Guvernul, între aceste două autorități existând o anumită dualitate care face ca regimul politic românesc să fie definit ca unul semiprezidențial, deoarece șeful statului nu are doar un rol pur onorific, ci puteri reale pe care le poate exercita în raport cu Parlamentul prin intermediul mesajelor, prin posibilitatea (fie și teoretică) de dizolvare a camerelor legislative, în raport cu Curtea Constituțională, prin numirea unui număr de judecători ai acesteia, în raport cu Guvernul sau împreună cu acesta, precum și prin dreptul de a recurge la referendum.

Pe de altă parte, în măsura în care precedentul constituit de simultaneitatea alegerilor legislative și prezidențiale a devenit cutumă, iar separarea acestora ar putea avea loc abia în 2009, posibilitatea ca între Președinte și grupul majoritar din cele două Camere să existe afinități politice și interese comune este crescută. Cu toate acestea, au existat și două perioade de coabitare relativă între 1996 și 2000 și după 2004. În funcție de context, pot apărea influențe fie dintr-o direcție, fie din alta. Astfel, deși guvernul este rezultatul voinței comune a Președintelui și Parlamentului, ar fi greu de presupus că acesta și-ar putea exercita mandatul fără încrederea șefului statului.

În România, stat cu regim semiprezidențial, executivul este bicefal. Între Președintele Republicii și Guvern sunt stabilite diferite forme de interacțiune: Președintele poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită; el poate participa la ședințele Guvernului, caz în care prezidează acele ședințe. În schimb Primul-Ministru contrasemnează unele dintre decretul emise de Președintele României, angajându-și astfel propria răspundere politică.

Președintele

Constituirea regimului și sistemului politic românesc pe ruinele fostului sistem comunist a presupus preluarea unor formule instituționale. Între acestea, președinția pe care Ceaușescu o introdusese mai degrabă ca pe o instituție de prestigiu și pentru rațiuni de protocol internațional: dictatorul român se simțea inferior de pe poziția de secretar general al Partidului Comunist în raport cu șefii de stat occidental. Atașată de către fondatorul său cultului personalității și venind în continuarea mitului conducătorului, funcția prezidențială s-a construit în continuarea unor mitologii politice. Și cum politica este un orizont simbolic, funcția prezidențială a fost înzestrată în imaginarul colectiv cu mai multă putere decât dispune în descrierea sa constituțională. Ocupând funcția prezidențială timp de 10 ani în răstimpul celor 17 scurși de la căderea comunismului, președintele Ion Iliescu și-a pus amprenta asupra instituției. Ion Iliescu nu doar a reînălțat funcția prezidențială, dar prin prezența sa în această postură între 1990-1996 și din nou între 2000 și 2004 a imprimat o anumită practică. Majoritatea prezidențială formată din parlamentarii care recunoșteau autoritatea președintelui, dincolo de afilierea lor partidistă, a constituit dominantă perioadei 1992-1996. Numirea unui Prim-Ministru fără apartenență de partid și fără veleități politice a ușurat dominația președinției asupra celorlalte instituții politice.

⁹ Maurice Duverger, *Institution politique et droit*, t I, Paris, PUF, Paris, 1974, p. 160.

Conform textului din 1991, Președintele României nu are foarte multe puteri. În raport cu Parlamentul, Președintele nu are posibilitatea reală de dizolvare, prevederile art. 89, al. 1 condiționând dizolvarea Parlamentului de respingerea de către acesta de două ori în 60 de zile a votului de încredere pentru formarea Guvernului, situație ce se regăsește doar în Constituția Ungariei de unde pare a fi preluată și unde această prevedere contribuie la limitarea puterii Președintelui. Puterea Președintelui României nu constă în prerogativele sale. Din cele trei elemente considerate esențiale pentru definirea sistemului politic prezidențialist, alegerea directă a președintelui, alegerea prin scrutin majoritar a parlamentarilor și puterea reală de a dizolva Parlamentul¹⁰, în cazul României doar prima condiție este întrunită. Influența președintelui României vine mai degrabă din poziția sa în raport cu principalii actori politici, cu partidele. Câtă vreme funcția prezidențială va fi interesantă pentru șefii partidelor, aceasta va avea o influență importantă, dacă nu decisivă.

Dominând prin stabilitatea în funcție și durata exercițiului puterii în viața politică românească, președintele Ion Iliescu a transferat instituției prezidențiale propriile sale caracteristici. Astfel personalizată, președinția a concentrat și concentrează atenția opiniei publice și a actorilor politici. Iată de ce problema numărului de mandate prezidențiale a fost invocată în contextul dezbaterilor privind modificarea Constituției.

Definirea constituțională a instituțiilor politice românești a imprimat regimului politic o notă de stabilitate ce părea să contrasteze în raport cu instabilitatea perioadei 1990-1992. Alegerile parlamentare și prezidențiale din septembrie 1992, primele alegeri postconstituționale, și stabilitatea guvernului Văcăroiu au întărit această imagine. Rapiditatea cu care a fost elaborată Constituția română a implicat însă și multă improvizație. Spre deosebire de alte state foste comuniste din Europa Centrală, România a procedat cu multă grabă. Procesul elaborării Constituției poloneze a durat opt ani, între timp procesele guvernamentale căpătând un contur mai clar. Ungaria nu a schimbat Constituția, ci a amendat Constituția din 1949. În aceste cazuri, guvernabilitatea societății în ineditul proces de tranziție a fost mai importantă decât construcția instituțională. Privilegierea construcției instituționale rapide a fost, în România, provocată de dinamica proceselor de legitimare. Iluzia că definirea instituțională este suficientă pentru a obține legitimitate și stabilitate s-a dovedit periculoasă. Rigiditatea Constituției din 1991 reflectă intenția inițiatorilor săi de a institui proceduri stabile și indiscutabile. Dar "cu cât o organizație și o procedură este mai adaptabilă, cu atât este mai instituționalizată; cu cât este mai puțin adaptabilă și mai rigidă, cu atât este mai scăzut nivelul ei de instituționalizare"¹¹. Rigiditatea procedurilor constituționale a influențat criza de regim prin care România trece. Caracterul conjunctural și limitat al dezbaterilor din Adunarea Constituantă și-a pus amprenta asupra sistemului și regimului politic. Dificila amendare a Constituției poate crea, de altfel, probleme în procesul de integrare europeană. Guvernarea și nevoile ei de medie și lungă durată au fost neglijate de constituanți ce erau preocupați de consolidarea formei republicane de guvernământ, plebiscitarea regimului și problema garantării sau ocrotirii proprietății.

Dacă din punct de vedere strict constituțional putem vorbi despre trei modele de regim politic - prezidențial, semiprezidențial și parlamentar - perspectiva sistemică pune în evidență trei forme concrete de manifestare: parlamentarismul, guvernamentalismul și prezidențialismul.

Existența domeniilor rezervate președintelui (politică externă, ordine publică și securitate națională) asigură instituției prezidențiale un rol important și vizibil chiar în perioadele de

¹⁰ Olivier Duhamel, *Les democracies*, Paris, Seuil, 1994, pp. 277-278.

¹¹ Samuel P. Huntington, *Ordinea politică a societăților în schimbare*, Editura Polirom, Iași, 1999, p. 21.

coabitare. Președintele reprezintă statul în relațiile externe și, în această calitate, el încheie tratate internaționale care au fost negociate anterior de Guvern prin intermediul Ministerului Afacerilor Externe sau al altor departamente interesate și sub rezerva ratificării lor de către Parlament. La propunerea Primului-Ministru, Președintele acreditează sau recheamă reprezentanții diplomați ai României sau înființează, desființează și stabilește statutul misiunilor diplomatice din străinătate. În calitatea sa de comandant al forțelor armate și de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a țării, șeful statului are o serie de atribuții militare pentru realizarea cărora colaborează cu Premierul, care este vicepreședintele acestui organism. Poziția Primului-Ministru în cadrul Consiliului Suprem de Apărare a țării ilustrează raporturile instituționale dintre cele două nivele ale Executivului românesc.

Rolul Președintelui în procedura de numire a Primului Ministru depinde de gradul de structurare a partidelor. Când, în octombrie 1992, a fost propus ca Prim-Ministru Nicolae Văcăroiu, Frontul Democrat al Salvării Naționale nu era încă clar structurat și în acest fel rămânea sub un discret control prezidențial. Gradul de libertate de care dispune președintele României în procedura de nominalizare reflectă puterea partidelor politice. Președintele este, de asemenea, investit cu dreptul de a numi, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, la propunerea Primului-Ministru, pe unii membrii ai Cabinetului (art. 85 al Constituției). Practica remanierii dă seama despre raporturile dintre Președinte și Premier. Deși constituțional rolul Președintelui în raport cu Guvernul pare redus, Președintele poate folosi o serie de proceduri de influență. Președintele poate consulta Guvernul în probleme de urgență sau de importanță deosebită, însă nu rezultă că pot fi impuse, prin aceasta, soluții cu caracter obligatoriu echipei guvernamentale. Dreptul de consultare, prezidarea ședințelor de Guvern la care este prezent, participarea nemediată la ședințele de Guvern în care se tratează probleme de politică externă, apărare și ordine publică (domeniile rezervate) exprimă posibilitatea șefului statului de a influența indirect acțiunile sau deciziile guvernamentale.

Beneficiind de prerogative reduse în timp de criză, spre deosebire de președinții unor republici parlamentare precum Italia sau Cehia care pot dizolva Parlamentul, președintele României poate fi pus în situația de a asista la jocul politic al partidelor. Obligat prin Constituție să vegheze la buna funcționare a autorităților publice (art. 80, alin. 2), dar și să medieze între puterile statului, precum și între stat și societate, Președintele poate apela la prerogativele sale sau poate lăsa cale liberă soluțiilor de tip parlamentar de rezolvare a crizei. Totuși, tendința prezidențialistă a dominat viața instituțională românească, corespunzând slabei instituționalizării a partidelor și instabilității instituționale derivate din partitocrație și politicizare. Rămânând instituția cu cea mai mare stabilitate, Președinția a devenit cheia de boltă a sistemului instituțional. De modul în care își găsește echilibrul această instituție depinde construcția stabilă a regimului politic românesc.

Guvernul

Conform Constituției României, Guvernul reprezintă, împreună cu Parlamentul, Președinția, administrația publică și autoritățile judecătorești, o autoritate publică. Activitatea și alcătuirea Guvernului României se bazează pe reglementările constituționale și pe legi specifice (Legea 37/1990, respectiv Legea 90/2001, cu modificările și hotărârile de guvern aferente).

Guvernul este alcătuit din Primul-Ministru, miniștri de stat, miniștri delegați și miniștri. Până în 2000, a existat și categoria secretarilor de stat membri ai Guvernului. Din punct de vedere constituțional, guvernul este un organ colectiv, deoarece puterea de decizie a Guvernului se

exercită sub formă colectivă în cadrul ședințelor de Guvern. După alegerile din 2000, o nouă practică guvernamentală s-a impus. Cum executivul românesc este bicefal, Președintele și Primul-Ministru împărțindu-și domeniile de autoritate - primul revenindu-i cu prioritate politica externă, apărarea țării și ordinea publică, celui de al doilea restul - noul ritual identifica mai clar persoana șefului guvernului, rolul său de unic deținător al deciziei executive în sfera guvernamentală. De la guvernul colegial descris vag în Constituție și prevăzut în legea 37/1990 la Legea 90/2001 este o distanță apreciabilă. Dacă guvernul rămânea și în noua lege un organ colectiv de decizie, căci principala sa funcție se manifestă tot prin instituția ședințelor de guvern, deciziile se adoptă prin consens sau dacă acesta nu există, pe baza hotărârii primului ministru. Până în 2000, cel puțin legal, dacă nu și practic, deciziile în Guvern se luau în urma votului.

În sens larg, prin ședința Guvernului se exercită puterile atribuite acestuia prin Constituție, exceptând cazurile în care există alte dispoziții. Miniștrii au putere de decizie personală asupra departamentului ministerial pe care îl conduc. Dar, politic vorbind, ei aplică în sectorul lor deciziile luate de ansamblul Guvernului.

Primul-Ministru este șeful real al Guvernului, în acest punct prevederile Constituției fiind foarte clare: "conduce Guvernul și coordonează activitatea acestuia". Șeful Guvernului convoacă și prezidează ședințele Cabinetului¹², semnează ordonanțele și hotărârile aprobate în timpul dezbaterilor, contrasemnează decretele prezidențiale când este cazul. Dacă Președintele țării asistă la ședințele de Guvern, atunci acesta prezidează automat deliberările.

Din perspectiva importanței funcțiilor în stat, Primul-Ministru urmează imediat după Președintele republicii, președintele Senatului și președintele Camerei Deputaților. Ca influență, urmează în ierarhia guvernamentală miniștrii de stat, care sunt însărcinați cu coordonarea activității anumitor domenii, fără a ocupa în mod obligatoriu un portofoliu ministerial. În cazul în care un ministru de stat dirijează un departament ministerial, acesta pare a avea un rang și o autoritate superioare ministerului pe care îl conduce. În guvernele de coaliție occidentale în care funcția este prevăzută, miniștrii de stat sunt liderii partidelor majorității care, prin prezența lor în echipa guvernamentală, garantează funcționarea majorității.

Independenței totale a Președintelui față de Parlament și față de Guvern i se opune dependența relativă a Guvernului în raport cu aceste două instituții. Președintele desemnează candidatul la funcția de Prim-Ministru, iar acesta alcătuiește Guvernul, de presupus nu fără o prealabilă consultare a șefului statului. Dar atât Președintele, cât și Primul-Ministru au o libertate de alegere limitată de acordarea încrederii de către Camerele legislative, astfel că atât nominalizarea Premierului, cât și alcătuirea Guvernului trebuie să fie susceptibile de a primi acordul majorității deputaților și senatorilor.

Revocarea Guvernului este consecința unui vot de neîncredere al parlamentului, rezultat al unei moțiuni de cenzură depuse de cel puțin o pătrime din senatori și deputați (articolul 113 al Constituției), sau ca urmare a angajării răspunderii de către Guvern asupra programului său, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege (art. 114).

¹² Termenul Cabinet are mai multe accepțiuni. În cazul de față, el are în vedere Guvernul, deși în mod oficial această denumire nu este utilizată în Constituția din 1991. În Franța, Consiliul de Cabinet desemnează reuniunea tuturor miniștrilor și secretarilor de stat cu rol de pregătire a deciziilor, dar prin Cabinet sunt desemnate uneori guvernele reduse numeric.

În cazul în care moțiunea de cenzură este votată, Primul-Ministru va prezenta demisia sa președintelui, care va angaja consultări în vederea alcătuirii unei noi echipe guvernamentale.

Președintele poate cere Parlamentului un nou vot de încredere asupra Guvernului și, dacă cele două camere resping de cel puțin două ori în decursul a 60 de zile cererea de investire, se poate recurge la dizolvarea acestora (art. 89). Prin amenințarea cu dizolvarea, Președintele ar putea obține sprijinul majorității parlamentarilor.

Cât privește incompatibilitățile, poziția de membru al Guvernului nu poate fi deținută în cumul cu o altă funcție publică de autoritate (exceptând pe cea de membru al Parlamentului) și, de asemenea, cu o funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial.

Slaba productivitate legislativă este argumentul invocat pentru abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe. În fond, de cele mai multe ori este vorba de o manieră prin care Parlamentul încearcă să eludeze o parte din responsabilitatea sa în probleme în care costul politic este mare și repercusiunile asupra proximei alegeri pot fi nefavorabile. Constituția României, la art.115, stabilește condițiile în care pot fi aprobate legile speciale de abilitare sau pot fi emise ordonanțele de urgență. Delegarea legislativă, prin abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe simple, are valabilitatea restrânsă la o perioadă strict delimitată. În schimb, nu există restricții în privința ordonanțelor de urgență. De aceea, practica guvernării după 1997 a transformat ordonanța de urgență dintr-o măsură excepțională într-o situație curentă. Toate guvernele de după aceea au abuzat de această formulă, iar modificarea, în 2003, a articolului constituțional referitor la acestea nu a domolit tendința. Această procedură a limitat în mod categoric influența Parlamentului, subliniind rolul determinant al partidelor politice, reprezentate atât în cele două Camere, cât și în Guvern, în definirea practicilor politice. În fapt, locul și rolul partidelor politice a crescut permanent în interiorul regimului politic românesc, voluntarismul liderilor prezenți în Guvern imprimând un caracter vag guvernamentalist și inducând o situație conflictuală între instituția guvernamentală și cea prezidențială.

Cristian Pîrvulescu
Președintele Asociației Pro Democrația