

## Clarificări

Oricât de sistematică și detaliată ar fi, analiza raporturilor de putere dintre autoritatea legislativă (Parlamentul) și autoritățile executive (Președinte și Guvern) în România postcomunistă nu este suficientă dacă ne limităm doar la metodele clasice ale științei juridice, aplicate textului constituțional, legislației în vigoare sau deciziilor Curții Constituționale. O abordare mult mai complexă se impune cu privire la un subiect atât de viu în experiența politică a democrației noastre de după 1989. Instituțiile statului evoluează în timp și primesc numeroase influențe din experiențele constituționale ale altor state, dar mai ales din tradițiile și practicile politice autohtone, care fixează un anumit *tipar* de acțiune pentru respectivele instituții<sup>[1]</sup>. De altfel, cum nota de Tocqueville, „[N]u există țară în care legea să poată prevedea totul și în care instituțiile să poată înlocui rațiunea și moravurile”<sup>[2]</sup>.

### Secțiunea 1. Conceptele

Termenii „raporturi de putere”, „postcomunism” și „sistem de guvernare” vor fi definiți de o manieră personală, originală, și vor fi utilizați peste *tot* unde apar în această lucrare cu *aceeași* semnificație. Nevoia de a clarifica conținutul acestor termeni s-a născut ca urmare a lecturii diverselor lucrări de specialitate, unde există o confuzie generală a semnificațiilor.

---

<sup>[1]</sup> C. Dissescu, *Cursul de drept public român*, vol. I (Stabilimentul grafic Socec: București, 1890), p. 246: „(...) vechiul drept public român se găsește risipit în tradițiuni, în obiceiul pămentului, în tratate, în hrisove, și în cronicile vechilor istorici”.

<sup>[2]</sup> A. de Tocqueville, *Despre democrație în America*, vol. I – traducere din franceză de M. Boiangiu și B. Staicu – Ed. Humanitas, București, 2005 [1835], p. 154. De altfel, atunci când analizează constituționalismul, autorul francez îl consideră mai mult decât un mecanism (procedură) pentru limitarea puterii și protejarea drepturilor cetățenilor. Pentru Tocqueville, legile și instituțiile unui stat trebuie examinate în lumina întregului regim politic și a ordinii sociale care stau la baza acestora. Vezi în acest sens articolul lui R.P. Krynak, *Toqueville's Constitutionalism*, în *The American Political Science Review*, vol. 81, nr. 4/1987, p. 1.175.

## §1. Raporturile de putere

Definirea sintagmei „raport de putere” este esențială pentru a înțelege ce anume voi analiza în paginile acestei cărți. Nu mă interesează doar disecarea celor mai importante prerogative ale Parlamentului, Președintelui și Guvernului, ci și modul în care normele abstracte care le reglementează competența au fost aplicate și interpretate în practica statală postcomunistă. Conceptul de „putere” are un conținut complex<sup>[1]</sup> și, cu siguranță, ar fi necesară o lucrare de sine stătătoare doar pentru a inventaria teoriile cu privire la acesta. Spre deosebire de teoriile din sfera științei politice, înțeleg prin „raporturi de putere” între Parlament, Președinte și Guvern acele relații instituționale care se nasc în urma exercitării prerogativelor constituționale, regulamentare și legale ale acestor trei autorități fundamentale. În funcție de contextul politic specific, exercitarea efectivă a prerogativelor prevăzute de Constituție, regulamente și legi poate determina ca una dintre aceste autorități să fie mai influentă decât celelalte în luarea deciziilor esențiale pentru viitorul comunității politice și funcționarea aparatului statal. Totodată, voi analiza în ce măsură comportamentul instituțional corespunde logicii de construcție a Legii fundamentale din 1991, revizuită în 2003.

*Pe de o parte*, urmăresc să explic logica și modul de funcționare a sistemului de guvernare articulat de Constituția din 1991 și, *pe de altă parte*, să identific care sunt diferențele dintre competențele normative ale fiecărei instituții analizate și influența pe care o exercită în mod real, în practica statală.

---

[1] De exemplu *R.E Goodin, H.-D. Klingemann*, Știința politică: disciplina, în *R.E Goodin, H.-D. Klingemann* (coord.), Manual de știință politică – traducere colectivă – Polirom, Iași, 2005 [1996], p. 24. Autorii arată că „(...) puterea este bine cunoscută ca fiind un câmp conceptual încărcat”. Însă, una dintre cele mai cunoscute definiții ale conceptului de putere îi aparține lui *R.A. Dahl*, *The Concept of Power*, în *Behavioral Science*, vol. 2, nr. 3/1957, p. 202 și urm. Astfel, în opinia autorului, „A are putere asupra lui B atâta vreme cât A îl determină pe B să facă ceva pe care B nu l-ar fi făcut altfel”. La rândul său, Max Weber definea puterea (*Macht*) drept „(...) probabilitatea ca un actor aflat într-o relație socială se va afla în situația de a-și impune propria voință împotriva rezistenței, indiferent de cauzele pe care se bazează această probabilitate (trad. m., B.D.)”. Vezi în acest sens *M. Weber*, *The Theory of Social and Economic Organization*, Ed. Free Press, New York, 1964 [1922], p. 152. Pentru un alt text clasic cu privire la conceptul de putere, vezi și *B. Russell*, *Power: A New Social Analysis*, Ed. Allen & Unwin, Londra, 1938.

## §2. Postcomunismul

Termenul de „postcomunism” este utilizat atât pentru a fixa perioada de timp la care se referă analiza, cât și elementele de bază ale noii construcții politico-instituționale care a urmat regimului comunist. Definesc perioada postcomunistă în termeni foarte simpli, urmând explicațiile lui Leslie Holmes: postcomunismul este ceea ce a urmat comunismului ca sistem politic și de putere<sup>[1]</sup>. Se sugerează astfel că postcomunismul apare ca urmare a existenței prealabile a unui regim totalitar/autoritar comunist, dar se construiește prin antiteză cu elementele de bază ale regimului comunist. În ultimă instanță, ca perioadă istorică pentru România, postcomunismul se referă la tranziția de la un regim politic nedemocratic la un regim politic democratic de tip occidental. Măsura în care regimul politic românesc de după 1989 mai este sau nu un regim în tranziție este un subiect care depășește obiectivele acestei cercetări; ca atare, voi considera perioada postcomunistă ca fiind cea cuprinsă între primele zile ale Revoluției din Decembrie 1989 până în prezent<sup>[2]</sup>.

Nu în ultimul rând, prefer termenul de „postcomunism” celui de „postdecembrist” pentru că primul sugerează ceva mai mult decât o perioadă de timp care urmează unui eveniment politic major, cum a fost Revoluția din Decembrie 1989. Postcomunismul presupune și un anumit mod de a construi democrația emergentă, în care elemente care țin de structurile politice anterioare, gândirea instituțională și tipul de cultură civică din perioada comunistă s-au păstrat în diverse forme și au influențat procesul de trecere de la un regim totalitar la un regim democratic de tip occidental.

## §3. Sistemul de guvernare

Voi utiliza termenul de „sistem de guvernare” cu privire la conceptele de prezidențialism, parlamentarism și semiprezidențialism. Unii autori (Duverger, J.J. Linz) le numesc regimuri politice, iar alții le denumesc forme de guvernare (Lijphart, Cheibub) sau sisteme politice democratice (Sartori).

---

<sup>[1]</sup> L. Holmes, *Post-communism. An introduction*, Ed. Duke University Press, Durham, 1997, p. 15 și urm.

<sup>[2]</sup> Voi analiza legislația și evenimentele politice majore ale postcomunismului din decembrie 1989 până în aprilie 2014.

În literatura de specialitate din România este utilizat cu precădere binomul formă de guvernământ-regim politic<sup>[1]</sup>. Forma puterii publice semnifică structura acestei puteri care, la rândul ei, cuprinde: (i) structura de stat (unitar, federal, confederație), (ii) forma de guvernământ (monarhie sau republică) și (iii) regimul politic.

Regimul politic este analizat din perspectiva a patru dimensiuni fundamentale: (a) Organizarea puterilor și raporturile dintre acestea, (b) Drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului, (c) Sistemul de partide și al altor forțe sociale, (d) Sistemul electoral. Tipurile de regim sunt clasificate în funcție de dimensiunea organizării puterilor și a raporturilor dintre acestea în: (i) regimuri politice clasice (dictatorial, directorial și de adunare, parlamentar, prezidențial), (ii) regimuri mixte, (iii) regimuri ale țărilor socialiste (totalitare)<sup>[2]</sup>.

Distincțiile operate sunt neclare. Noțiunea de regim politic are determinări mult mai complexe decât raporturile dintre puteri<sup>[3]</sup> sau raporturile dintre legislativ și executiv. În esență, regimul politic este democratic sau nedemocratic prin raportare la un complex de variabile<sup>[4]</sup>, în timp ce forma de guvernământ este republica

---

[1] I. Alexandru, C. Gilia, I.-V. Ivanoff, *Sisteme politico-administrative europene*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2008 [2007], p. 42 și urm.; V. Ducelescu, C. Călinoiu, G. Ducelescu, *Drept constituțional comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 1996, p. 21 și urm. Autorii fac distincția dintre regim politic și regim constituțional (fie prezidențial, fie parlamentar, fie semiprezidențial), ultimele fiind modalități prin care regimurile politice se exprimă pe planul juridic și al organizării constituționale. Vezi și C. Ionescu, *Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României. Comentarii constituționale*, Ed. Universul Juridic, București, 2013; I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 124 și urm.; I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1994, p. 33 și urm.; T. Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Ed. Dacia, Cluj Napoca, 1992, p. 28 și urm.

[2] Vezi Partea a II-a, Titlul II din I. Deleanu, *Instituții ...*, p. 94 și urm.

[3] *Idem*, p. 125. Același autor afirmă că regimul politic este „indicatorul sintetic și de primă mărime, cel mai dinamic și cel mai expresiv, pentru calificarea unei societăți ca real democratică sau antidemocratică. (Ar exista deci toate temeiurile să se vorbească mai degrabă despre «sistem politic»)”.

[4] Vezi R.A. Dahl, *Despre democrație – trad. colectivă – Ed. Institutul European*, Iași, 2003 [1998], p. 39 și urm., p. 83 și urm. Democrația oferă oportunități pentru: participarea efectivă la realizarea politicii de către membrii comunității; egalitatea la vot; înțelegerea luminată (oportunitatea de a se informa a electoratului despre politicile relevante și consecințele lor); controlul asupra agendei (oportunitatea pe care o au membrii comunității de a hotărî modul în care și ce probleme să fie incluse pe agenda politică); cuprinderea adulților (cetățenii sunt egali din punctul de vedere al drepturilor politice pe care le au). De asemenea, democrația reclamă: oficiali aleși prin vot; alegeri libere, corecte și frecvente; libertate de expresie;

sau monarhia. Pentru a evita orice fel de confuzie între regimul politic (democratic sau nedemocratic) și tipurile de raporturi reglementate dintre instituțiile politice centrale ale statului, voi utiliza pe parcursul acestei lucrări termenii de „prezidențialism”, „parlamentarism” și „semiprezidențialism” pentru a desemna tipuri de sisteme de guvernare. Astfel, sistemul de guvernare este privit ca un aranjament constituțional prin care sunt precizate competențele și raporturile dintre autoritățile legislative și executive centrale (Parlament, Guvern, Președinte)<sup>[1]</sup>. Definit în acest mod, termenul de sistem de guvernare creează cele mai puține confuzii în limba română prin raportare la alte concepte utilizate în drept și știința politică (regim politic<sup>[2]</sup>, formă de guvernământ<sup>[3]</sup>, sistem politic<sup>[4]</sup> etc.).

Aranjamentele constituționale pe care le-am identificat mai sus nu au (doar) o existență abstractă. Ele se aplică și funcționează în practica statală de zi cu zi. Alături de alți factori, modul în care funcționează în practică un sistem de guvernare este important pentru înțelegerea tipului și a specificului unui regim politic. Cele mai numeroase și avansate studii cu privire la sistemele de guvernare au avut în vedere atât perspectiva normativă (reglementările constituționale) ale raporturilor dintre legislativ și executiv, cât și perspectiva empirică (modul efectiv în care au fost aplicate atribuțiile, avantajele și dezavantajele generate de particularitățile unui aranjament constituțional). Voi analiza atât dispozițiile constitu-

---

surse alternative de informare; autonomie asociațională și cetățenie cuprinzătoare. Odată îndeplinite aceste criterii putem vorbi de existența unui regim democratic.

<sup>[1]</sup> Pentru a concepe această definiție, m-am inspirat de la *J.A. Cheibub, F. Limongi, Legislative-executive relations*, în *T. Ginsburg, R. Dixon* (coord.), *Comparative Constitutional Law*, Ed. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2011, p. 211. Relațiile dintre legislativ și executiv se referă la instituțiile care guvernează și procesele care caracterizează interacțiunile dintre cele două ramuri ale unui sistem politic democratic. Astfel de studii ar trebui să ia în considerare nu numai prevederile legale (constituționale sau ordinare), ci și regulile privind alegerea legislativului, modul în care formarea fiecărei instituții afectează performanța celorlalte instituții, regulile privind legiferarea, precum și comportamentul (strategie sau de altă natură) al acestor actori executivi și legislativi.

<sup>[2]</sup> Regimul politic este un concept extrem de vast, dificil de explicat. În principiu, regimurile politice sunt democratice și nedemocratice, fiecare dintre acestea beneficiind de aranjamente constituționale distincte, care asigură raporturile dintre instituțiile puterii statale.

<sup>[3]</sup> De exemplu, Constituția României face referire în art. 1 alin. (2) la forma de guvernământ, care este republica.

<sup>[4]</sup> Vezi *E.S. Tănăsescu, Drept constituțional comparat – curs pentru învățământul la distanță*, Facultatea de Filosofie, Universitatea din București, an universitar 2004-2005), p. 36 și urm.

ționale cu privire la Parlament, Guvern și Președinte în logica lor abstractă, cât și modul în care cele trei autorități politice centrale au relaționat efectiv după 1989.

De asemenea, voi ține cont de potențialele modificări de ordin constituțional și legal, care ar genera o funcționare mai eficientă pentru cele trei autorități publice analizate. Prin funcționare mai eficientă înțeleg eliminarea conflictelor și tensiunilor transinstituționale, a potențialului de conflict instituțional, precum și o mai bună articulare a sistemului de ponderi și contraponderi între puterea executivă și puterea legislativă. Eficiența în funcționarea și relaționarea dintre aceste autorități se referă la întărirea stabilității guvernamentale, creșterea performanței instituționale<sup>[1]</sup> și generarea unei practici de guvernare fundamentate pe regulile democrației consolidate de tip occidental<sup>[2]</sup>.

## Secțiunea a 2-a. Metodologia

Pe lângă clarificările conceptuale de mai sus, îmi propun și o metodologie de cercetare/analiză specifică, prin intermediul căreia

<sup>[1]</sup> Folosesc termenul de „performanță instituțională” în sensul pe care Robert D. Putnam l-a identificat în celebra sa carte *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Pentru Putnam, „[I]nstituțiile sunt mecanisme pentru atingerea scopurilor, nu doar pentru a ajunge la o înțelegere. Vrem ca guvernele să facă, nu doar să decidă – să educe copiii, să plătească pensionarii, să stopeze criminalitatea, să creeze locuri de muncă, să oprească creșterea prețurilor, să încurajeze valorile familiale ș.a.m.d. (...) Conceptul de performanță instituțională în acest studiu se bazează pe un model simplu de guvernare: cererile societății → interacțiune politică → guvernare → alegerea politicilor → implementare (trad. m., B.D.)”. Vezi R.D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Ed. Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1993, p. 8-9.

<sup>[2]</sup> Nu definesc în această lucrare ce înseamnă democrație consolidată de tip occidental. Însă, am luat în considerare, atunci când m-am raportat la termenul de democrație consolidată, atât dispozițiile constituționale, cât și practica instituțională specifice celor trei modele clasice ale democrației europene (Marea Britanie, Franța și Germania), dar mai ales textele unor autori importanți, care formează nucleul de bază în teoria democrației și pe care nu ne-am permis să le ignorăm: A. de Toqueville, *Despre democrație ...*, vol. I și A. de Tocqueville, *Despre democrație în America*, vol. II – traducere din franceză de C. Dumitriu – Ed. Humanitas, București, 2005 [1840], G. Sartori, *Teoria democrației reinterpretată – traducere din engleză de D. Pop – Ed. Polirom, Iași, 1999 [1987]*, R.A. Dahl, *Despre democrație ...*, R.A. Dahl, *Democrația și criticii ei – traducere din engleză de P. Iamandi – Ed. Institutul European, Iași, 2002 [1989]*, A. Lijphart, *Modele ale democrației*. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări – traducere din engleză de C. Constantinescu – Ed. Polirom, Iași, 2000 [1999].

raporturile de putere dintre autoritatea legislativă și autoritățile executive sunt evaluate cumulativ din trei perspective:

(i) *perspectiva normativ-instituțională*, prin luarea în considerare a textelor constituționale, legale, regulamentare și jurisprudențiale care reglementează și interpretează atribuțiile și raporturile dintre cele trei autorități publice (Parlament-Guvern-Președinte);

(ii) *perspectiva practicii politice și instituționale*, prin luarea în considerare a acțiunilor și inacțiunilor Parlamentului, Guvernului și Președintelui, care au avut un impact major în construirea *in concreto* a raporturilor de putere dintre cele trei autorități fundamentale;

(iii) *perspectiva comparativă*, prin indicarea reglementărilor constituționale și a experiențelor politico-instituționale ale unora dintre statele lumii, în special ale statelor membre ale Uniunii Europene, în funcție de tipul de sistem de guvernare reglementat prin constituții.

## **§1. Perspectiva normativ-instituțională**

Principala dimensiune de analiză se referă la interpretarea dispozițiilor constituționale, legale și regulamentare care stabilesc prerogativele formale ale Președintelui în raporturile sale cu Guvernul și cu Parlamentul României, precum și dispozițiile constituționale, legale și regulamentare care stabilesc raporturile dintre Parlament și Guvern.

Perspectiva normativ-instituțională nu se poate rezuma doar la interpretarea abstractă a unor dispoziții normative. O veritabilă analiză a raporturilor de putere dintre legislativ și executiv trebuie să ia în considerare *inclusiv* practica politică și instituțională a ultimilor 24 de ani, precum și interpretările *oficiale* din deciziile și hotărârile Curții Constituționale, care au influențat semnificativ raporturile de putere dintre cele trei autorități publice. Practica politică și instituțională postcomunistă a demonstrat de nenumărate ori cât de relevante sunt raporturile de putere dintre Parlament, Guvern și Președinte pentru buna înțelegere a tipului de sistem de guvernare românesc. Raporturile de putere dintre aceste instituții fundamentale determină tipul de sistem de guvernare pe care îl are un stat, modul de interacțiune dintre puterea legislativă și cea executivă, precum și nivelul de influență al respectivelor instituții în luarea deciziilor esențiale pentru societate.

Chiar dacă într-o mai mică măsură<sup>[1]</sup>, voi analiza câteva dispoziții din proiectul de revizuire a Constituției inițiat de Președintele României în iunie 2011<sup>[2]</sup>, precum și o parte din propunerile formulate în proiectul de revizuire a Legii fundamentale inițiat de majoritatea parlamentară care a dominat Parlamentul în urma alegerilor generale din decembrie 2012 până în martie 2014, când o nouă majoritate parlamentară s-a format pentru a sprijini remanierea Guvernului, cu o nouă structură și o nouă compoziție politică. Am utilizat pentru analiză forma proiectului de modificare a Legii fundamentale așa cum a fost trimis Curții Constituționale la data de 7 februarie 2014, pentru a-și exercita atribuția prevăzută la art. 146 lit. a) din Constituție. Textul propunerii de revizuire a Legii fundamentale a fost adoptat în 20 iunie 2013 de Comisia comună pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției României (de acum înainte Comisia specială pentru revizuirea Constituției)<sup>[3]</sup>. Textul a fost analizat de Consiliul Legislativ<sup>[4]</sup>, modificat ușor de Comisia specială în februarie 2014,

---

[1] Spun „într-o mai mică măsură” întrucât mă refer la două proiecte de revizuire a Constituției care nu au fost adoptate prin referendum și nu au intrat în vigoare. De altfel, super-majoritatea parlamentară și antiprezidențială rezultată în urma alegerilor parlamentare din 9 decembrie 2012 a respins definitiv proiectul de revizuire inițiat de Președintele României în 2011 și a redactat o propunere legislativă de revizuire a Legii fundamentale care cuprinde prevederi profund diferite față de cele cuprinse în proiectul prezidențial. Întrucât aceste documente nu s-au concretizat în legi de revizuire a Constituției, mă voi limita la a enunța, unde este cazul, cele mai importante modificări propuse și efectele potențiale asupra sistemului de guvernare.

[2] Vezi PL-x nr. 492/2011 – Proiect de lege privind revizuirea Constituției României, înregistrat la Camera Deputaților pentru dezbateri la 27 iunie 2011. Proiectul a fost respins definitiv de Camera Deputaților în ședința din 21 mai 2013. Vezi textul la <http://www.cdep.ro/proiecte/2011/400/90/2/pl492.pdf>, consultat la 10.03.2014.

[3] Vezi Hotărârea Parlamentului României nr. 17/2013 privind constituirea Comisiei comune a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea propunerii legislative de revizuire a Constituției României, publicată în M. Of. nr. 95 din 15 februarie 2013.

[4] Propunerea de revizuire a Constituției României a fost trimisă Consiliului Legislativ la data de 26 iunie 2013 pentru aviz. Consiliul Legislativ a avizat favorabil proiectul de lege, făcând însă multe observații: de ex., (i) nu au fost respectate dispozițiile Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, publicată în M. Of. nr. 139 din 31 martie 2000 și republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010, și (ii) a fost încărcat textul constituțional cu norme care țin de legislația secundară. Totodată, exprimându-și opinia despre poziția Președintelui României în cadrul sistemului constituțional, Consiliul Legislativ a sesizat că propunerea legislativă de modificare a Constituției elimină Președintele din cadrul puterii executive. Or, chiar dacă îi sunt reduse atribuțiile,



pentru a fi trimis Comisiei de la Venetia<sup>[1]</sup> și, în ultimă instanță, Curții Constituționale. Instanța de contencios constituțional s-a pronunțat prin Decizia nr. 80/2014<sup>[2]</sup>. Între timp, coaliția de guvernare care sprijinea politic acest proiect s-a destrămat și discuțiile despre revizuirea Constituției au fost sistate pentru o perioadă nedefinită. Cu toate acestea, am făcut referiri la conținutul acestui proiect pentru că este important să înțelegem paradigma de gândire constituțională care a stat la baza lansării și redactării sale, tot așa cum este important să înțelegem paradigma de gândire constituțională care a stat la baza proiectului de revizuire a Legii fundamentale inițiat de Președintele României în 2011. Ținând cont de conținutul acestor proiecte, poate vom reuși să înțelegem mai bine mișcările care modelează constituționalismul românesc pentru anii care urmează.

În sinteză, aceste proiecte exprimă două mari curente de gândire politică, individualizate în ultimii ani, dar încă insuficient clarificate, cu privire la modul de relaționare dintre executiv și legislativ.

Pe de o parte, există un curent de gândire politică ce urmărește consolidarea puterii executivului în raport cu legislativul, în special prin întărirea prerogativelor Președintelui și rearanjarea raporturilor dintre Guvern și Parlament. Se pune un accent pe acțiunea guvernamentală în detrimentul celei parlamentare, care este portretizată, de multe ori, într-o manieră pur populistă, ca fiind ineficientă, greoaie și tributară unor interese politico-economice oculte. Tot aici se adaugă ideea de a schimba structura Parlamentului, din bicameral în unicameral, opțiune care a fost aleasă și de cetățeni în urma referendumului consultativ din 2009.

---

Președintele rămâne parte a puterii executive și îndeplinește anumite prerogative de natură administrativă pe lângă cele cu caracter politic.

[1] Comisia de la Venetia a adoptat la Sesiunea Plenară din 21-22 martie 2014 Opinia nr. 731/2013 cu privire la propunerea legislativă de modificare a Constituției României (de acum înainte, Opinia Comisiei de la Venetia). Printre altele, s-a arătat că este regretabil faptul că în propunerea de revizuire a Constituției nu a fost făcută o alegere clară și coerentă cu privire la un sistem de guvernare, care se află în continuare la jumătatea drumului dintre sistemul parlamentar și sistemul prezidențial. Mai mult, Comisia de la Venetia atrage atenția că problema sistemului constituțional românesc nu este faptul că Președintele este în continuare ales de către cetățeni prin vot direct, ci conflictul dintre coerența internă a prerogativelor Președintelui, pe de o parte, și distribuția prerogativelor între autoritățile centrale ale statului, pe de altă parte. A se vedea Opinia Comisiei de la Venetia, material disponibil online, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)010-e), consultat la 14.04.2014.

[2] Publicată în M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014.

Pe de altă parte, există un curent de gândire politică ce urmărește întărirea rolului Parlamentului și diminuarea puterii executivului, în principal prin amputarea unor prerogative prezidențiale și în secundar printr-o reformă a raporturilor dintre Guvern și Parlament, cu privire la procedura angajării răspunderii pentru proiectele de lege. Totodată, acest al doilea curent de gândire politică militează pentru reformarea bicameralismului, prin transformarea Senatului într-o Cameră care să reprezinte comunitățile locale (eventual regiunile, în condițiile în care va avea loc și o reformă administrativ-teritorială majoră<sup>[1]</sup>).

Practic, lupta intelectuală și politică dintre taberele care susțin cele două proiecte majore de (re)aranjare a sistemului instituțional postcomunist este expresia conflictului dintre clasicele tendințe ale democrației<sup>[2]</sup>: (i) tendința *majoritaristă*, susținută la noi de realitatea vieții politice (președinți postcomuniști au fost influenți în spațiul politic și al guvernării, în timp ce guvernele au dominat Parlamentul); (ii) tendința *consensualistă*, susținută la noi de textul constituțional adoptat în 1991 (care nu permite niciunui centru de putere – Președinte, Guvern și Parlament – să dobândească toată puterea de decizie, dând totuși un plus de influență Parlamentului, care ar fi trebuit să devină autoritatea cea mai influentă a aparatului instituțional central).

Sfârșitul acestei lupte este incert și nu va avea loc prea curând. În România, așezămintele instituționale, indiferent cât de bine ar fi reglementate, sunt deturnate mai devreme sau mai târziu de acțiunea pragmatică a diverselor părți ale corpului politic. Actorii politici urmăresc să își maximizeze puterea și să o exercite independent, rezistând cu încăpățănare unui control extern. Astfel, excesele fiecărei instituții nu pot fi diminuate sau eliminate prin

---

<sup>[1]</sup> Temele revizuirii Constituției și reforma administrativ-teritorială prin care se urmărește introducerea regiunilor ca unități administrativ-teritoriale distincte de județ, oraș și comună au fost temele majore, nefinalizate, ale alianței USL, care a câștigat alegerile din decembrie 2012 și s-a destrămat în martie 2014.

<sup>[2]</sup> Arendt Lijphart vorbește despre două modele generale ale democrației: (i) democrația *majoritaristă*, care concentrează puterea în mâinile unei majorități simple, unde executivul este dominant, cabinetele sunt, în general, majoritare monocolor și sistemul de partide tinde să fie bipartidist, cu formule electorale majoritare de tip *first past the post*; (ii) democrația *consensualistă*, care caută să împartă, să disperseze și să limiteze puterea în diverse moduri. În democrația consensualistă se pune accent pe echilibrul puterilor în stat, guvernele sunt sprijinite de coaliții largi multipartidiste, sistemul de partide este multipartidist, în timp ce formula electorală favorizează reprezentarea proporțională. Vezi, pentru mai multe detalii, A. Lijphart, *Modele ale democrației ...*, p. 25-27.

colaborarea cu celelalte instituții, motiv pentru care separația puterilor în stat ca principiu esențial pentru funcționarea democrației rămâne un deziderat mereu afirmat și aproape niciodată realizat pe meleagurile autohtone.

În mod evident, această problemă nu poate fi soluționată în totalitate doar prin actul tehnic al reglementării unei legi de revizuire. Juristul poate să ofere doar un mecanism cât mai eficient de control între autoritățile executive și legislativ, care să prevină atât rigidizarea raporturilor dintre acestea, cât și concentrarea puterii în mâinile uneia singure. Modul efectiv în care acest mecanism va fi aplicat în practică depinde de mulți alți factori extranormativi.

Voi analiza raporturile de putere dintre cele trei autorități publice ale statului din perspectiva dispozițiilor actelor preconstituționale adoptate de forțele politice care au apărut și s-au manifestat în perioada cuprinsă *între căderea regimului comunist totalitar și decembrie 1991*, când a fost aprobată prin referendum actuala Constituție a României.

Perspectiva normativ-instituțională este mai apropiată de metodologia specifică științelor juridice, dar nu ignoră elemente din metodologia specifică științei politice. Astfel, se construiește un teren de cercetare stabil pentru înțelegerea locului și rolului fiecărei autorități publice analizate.

## §2. Perspectiva practicii politice și instituționale

Dacă luăm în considerare exclusiv voința legiuitorului, interpretată prin metode specifice dreptului, se obține doar o imagine *oficială* cu privire la modul (obligatoriu, de altfel) în care ar trebui să funcționeze sistemul instituțional al puterii statale. Analiza raporturilor de putere dintre legislativ și executiv nu poate ignora realitățile politice și practica instituțională de exercitare<sup>[1]</sup> a prerogativelor atribuite de legiuitor în competența fiecărei autorități.

---

[1] Cum spunea Walter Lippmann la începutul secolului trecut, „(...) ceea ce operează în istorie nu este ideea sistematică așa cum a fost formulată de un geniu, ci mișcarea imitațiilor, replicilor, contrafacțiilor, analogiilor și distorsiunilor în gândirea indivizilor”. Vezi W. Lippmann, *Opinia publică – traducere de G. Mihăiță și D. Flonta – Ed. Comunicare.ro, București, 2009 [1922]*, p. 113. O Constituție cuprinde prerogative care vor fi interpretate și aplicate de o serie de indivizi care, la un moment dat, asigură conducerea aparatului statal. Din simpla analiză a textului Constituției nu poate fi înțeleasă istoria politică și instituțională a României post-comuniste. Este nevoie de factori explicativi suplimentari, prin care să analizăm câteva contexte relevante, în care conducătorii instituțiilor politice au luat deciziile

Intenția mea nu este de a prezenta într-o manieră pedagogică rigidă raporturile dintre autoritățile executive și Parlament. Sunt interesat mai degrabă să stabilesc în ce măsură practica politică și instituțională din perioada postcomunistă s-a acordat cu regulile constituționale stabilite prin Legea fundamentală intrată în vigoare la 8 decembrie 1991 și revizuită în 2003. O asemenea cercetare oferă informații cu privire la modul în care a funcționat și a evoluat sistemul de guvernare din România postcomunistă, precum și indicii cu privire la ajustările care pot fi aduse la o eventuală revizuire a Constituției.

Cu privire la cele mai importante prerogative ale Parlamentului, Guvernului și Președintelui voi prezenta câteva situații relevante care au apărut în practica politică și instituțională a ultimilor 22 de ani, situații care au confirmat sau infirmat intențiile legiuitorului constituant din 1990. De exemplu, mă interesează numărul și contextele în care s-au adoptat ordonanțe de către Guvern sau a fost utilizată procedura angajării răspunderii pentru adoptarea unui proiect de lege, program sau declarație de politică generală. De asemenea, voi analiza practica moțiunilor de cenzură împotriva Guvernului, a suspendărilor Președintelui de către Parlament, precum și practica decretelor prezidențiale.

Reiterând postulatul aristotelic conform căruia nu trebuie căutat doar cel mai bun regim politic (în teorie), ci și cel posibil (în practică), mă voi referi, *în principal*, la dispozițiile care reglementează și interpretează raporturile dintre autoritățile politice ale statului și, *în subsidiar*, la o serie de factori extranormativi (sistemul de partide, coalițiile parlamentare etc.) care au generat un model specific de funcționare instituțională.

De asemenea, în anexele acestei lucrări voi prezenta sistematizat o serie de citate din interviurile de cercetare pe care le-am realizat împreună cu doi foști președinți ai României (Ion Iliescu, Emil Constantinescu) și doi foști premieri ai României (Adrian Năstase, Călin Popescu-Tăriceanu). Analiza acestor interviuri este excepțională pentru a înțelege mai bine cum și-au înțeles rolul și cum și-au utilizat atribuțiile șefii executivelor în România postcomunistă. În plus, o asemenea dimensiune de cercetare ajută să înțelegem cum și de ce în practica instituțională au fost interpretate și aplicate dispozițiile constituționale în mod diferit față de intențiile legiuitorului constituant din 1991. Mă refer prac-

tic la distincția dintre constituția materială și constituția formală<sup>[1]</sup>. În sens material, ne aflăm în prezența unei constituții, chiar dacă regulile constituționale sunt stabilite pe cale cutumiară sau prin legi ordinare, dar se referă la limitarea exercițiului puterii sau la garantarea drepturilor fundamentale ale indivizilor<sup>[2]</sup> (e.g. legi electorale, instituirea unor proceduri judiciare pentru garantarea unor drepturi). Sensul material al constituției se revendică din viziunea aristotelică cu privire la buna guvernare a cetății prin rațiune<sup>[3]</sup>, conținutul fiind mult mai larg și acoperind, de asemenea, o sferă ce excede juridicului.

Analiza structurii și practicii instituționale a oricărui sistem de guvernare are nevoie de o abordare contextualizată. Instituțiile și raporturile dintre autoritățile fundamentale pot fi înțelese și analizate prin raportare la contextul (geo)politic, social, economic și cultural din momentul în care își realizează prerogativele. Nu se poate disocia arhitectura aparatului de conducere a unui stat de valorile și principiile după care își conduc existența supușii puterii suverane și chiar suveranul.

### §3. Perspectiva comparativă

Mă voi raporta la dispozițiile constituționale prin care sunt reglementate instituțiile politice fundamentale ale statelor membre ale Uniunii Europene (UE), dar și dispozițiile constituționale ale

---

<sup>[1]</sup> De ex., *G. Sartori*, *Ingenieria constituțională comparată*, ed. a 2-a – trad. de G. Tănăsescu – Ed. Institutul European, Iași, 2008 [1997], p. 181-182. Pentru doctrina românească de drept constituțional, vezi *T. Drăganu*, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 8 și *I. Deleanu*, *Instituții ...*, p. 211.

<sup>[2]</sup> *R. Carp*, *I. Stanomir*, *Inventarea Constituției. Proiecte intelectuale și dezvoltare instituțională în Principatele Române în secolul al XIX-lea*, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 120. *I. Deleanu* definește constituția în sens material drept „(...) ansamblul regulilor de drept, indiferent de natura și forma lor, având ca obiect constituirea, competența, funcționarea și raporturile principalelor organe de stat, între ele sau dintre ele și cetățeni”. Important este obiectul reglementării, și nu sorgintea acesteia sau forma pe care aceste reglementări le îmbracă. Vezi *I. Deleanu*, *Instituții ...*, p. 211. Pentru distincția dintre constituția formală și constituția materială, vezi textul clasic al lui *H. Kelsen*, *Pure Theory of Law* – traducere în engleză după a doua ediție în limba germană de M. Knight – University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1967 [1960], p. 222.

<sup>[3]</sup> *Aristotel*, *Politica*, Ed. Paideia, București, 2001), p. 5: „De vreme ce observăm că oricare cetate este un fel de comunitate și că orice comunitate este constituită în vederea unui bine (căci toți oamenii fac toate lucrurile în căutarea a ceea ce li se pare a fi un bine), este limpede că toate comunitățile urmăresc un bine”.