

STUDIU INTRODUCATIV

Șefului statului la români: între deziderat constituțional și realitate politică

Manuel Guțan

1. Obiective și scopuri

„Șefii de stat” ai României au suscitât și încă suscită un interes considerabil nu doar în imaginarul public, dar și în diverse domenii ale cunoașterii, precum istoria, filosofia politică sau sociologia politică. Nu de puține ori, specialiștii acestora au remarcat evoluția autoritară a puterii politice la români sau un interes al românilor pentru „un lider cu excese de putere” în defavoarea unui consensual¹. Sondajele de opinie, mai mult sau mai puțin științifice, din ultimele decenii au scos în evidență nu doar locul privilegiat ocupat de șeful statului în încrederea românilor în raport cu alte organe ale statului (guvern, parlament), ci și o predilecție pentru un profil justițiar, autoritar, al șefului statului².

Inevitabil, prin obiectul lor de studiu, doctrina dreptului constituțional și științele politice au acordat și acordă în continuare o atenție aparte instituției „șefului statului”. Dincolo de abordările descriptiv-explicative ale manualelor universitare menite, în cheie didactică, să acomodeze cititorul cu normativitatea constituțională românească, doctrinarii dreptului constituțional au fost receptivi la evoluțiile concrete din viața constituțional-politică românească dominate, în bună măsură, de activitatea șefului statului. În general, s-a discutat destul de mult și contradictoriu despre caracterul semiprezidențial, semiprezidențial parlamentarizat sau chiar parlamentar al regimului politic, s-au pus sub semnul întrebării posibilitatea și necesitatea neutralității politice a președintelui și s-a remarcat centralitatea alegerilor prezidențiale în cadrul sistemului electoral românesc, s-a observat, cu multă rigoare, contradicția flagrantă dintre rolul său important și puterile sale limitate. Nu în ultimul rând, doctrinarii au încercat să justifice sau să condamne dezacordul dintre statutul de monarh republican și activismul legislativ

¹ A. Cioroianu (coord.), *Un centenar și mai multe teme pentru acasă*, Polirom, Iași, 2018, p. 50.

² Relevant este faptul că, într-un sondaj realizat în decembrie 2018 de către Institutul de Studii Sociale (ISOGEP) cu privire la opinia românilor despre președinții României, dictatorul N. Ceaușescu s-a clasat pe locul 1 în topul preferințelor, cu un scor de 64%. http://www.adevarul.ro/news/politica/sondaj-topul-presedintilor-romaniei-simpatia-populara-parere-romanii-despre-fostii-presedinti-1_5c235362df52022f75ea9704/index.html. De asemenea, în timp ce 26% din respondenți s-au pronunțat în favoarea unui regim prezidențial, pentru un președinte slab (republică parlamentară) s-au pronunțat doar 10%, iar pentru monarhie parlamentară doar 11% – http://www.m.adevarul.ro/news/politica/sondaj-fel-lider-vor-romanii-presedinte-atotputernic-presedinte-decorativ-monarhie-constitucionala-1_5c23821ddf52022f75ebe4f4/index.html.

și executiv prezidențial aflat uneori la limita constituționalității³. Dincolo de acestea, s-a remarcat o poziționare practică a președintelui în centrul vieții constituțional-politice. Esențială pentru noi este remarca Siminei Tănăsescu din 2008: „Nu doar o relativ dezoorientată clasă politică, dar chiar și întreaga societate românească s-au obișnuit încet, gradual, dar sigur, cu o expansiune neîntreruptă a atribuțiilor prezidențiale, uneori peste limitele lor constituționale, în ciuda muștrărilor discrete adresate de Curtea Constituțională”⁴. De atunci, comportamentul președinților s-a manifestat în același sens, făcându-i pe unii să se întrebe dacă nu cumva ne îndreptăm spre un regim prezidențial⁵. Alegerile prezidențiale din 2019 au atestat existența deplină, în cultura constituțional-politică românească, a unui președinte al cărui loc și rol în viața constituțional-politică transgresează, fără îndoială, viziunea părinților Constituției de la 1991 despre limitele puterilor șefului statului.

În rândul politologilor, funcția de președinte a fost receptată ca foarte personalizată, iar șeful statului drept cel mai important actor politic⁶ al scenei politice românești. Într-un mod puțin surprinzător pentru aceștia, președinții României s-au conturat ca figuri centrale ale proceselor electorale, au jucat uneori un rol important în activitatea guvernamentală și au fost protagoniști în mai toate crizele politice și constituționale din ultimii 30 de ani. Puterile materiale (informale) ale președinților au depășit adesea puterile formale rezervate de textul Constituției din 1991, permițând observatorilor avizați să lanseze și să dezvolte analiza balansului inevitabil dintre parlamentarizarea și prezidențializarea/hiperprezidențializarea⁷ regimului politic.

Acest balans a fost reflectat sau s-a reflectat (după caz) în jurisprudența CCR, care a avut un cuvânt greu de spus în așezarea și chiar reaşezarea puterilor constituționale ale președintelui. Dincolo de orice fel de așteptări doctrinare sau în ciuda acestora, jurisprudența CCR a cunoscut un curs ciudat: în perioada 2004-2014 (acoperind cele două mandate ale președintelui Traian Băsescu), Curtea a stabilit că președintele trebuie să

³ E.S. Tănăsescu, *The President of Romania, Or: The Slippery Slope of a Political System*, în *European Constitutional Law Review* (2008), pp. 64-97; B. Iancu, *Separation of Powers and the Rule of Law in Romania: The Crisis in Concepts and Contexts*, în A. von Bogdandy and P. Sonnevend (coord.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, C.H. Beck, Hart – Nomos, 2015, pp. 158-159; B. Selejan-Guțan, *The Constitution of Romania. A Contextual Analysis*, Hart/Bloomsbury, Oxford and Portland Oregon, 2016, pp. 102-126; A. Severin, *The Parliamentary Character of Romania's Republican Regime (Romania Parliamentary Republic)*, în Conferința Internațională de Drept, Studii Europene și Relații Internaționale, Hamangiu, București, 2018, pp. 159-190. Vezi și singura monografie dedicată, în spațiul literaturii juridice, sistemului de guvernare semiprezidențial românesc, B. Dima, *Conflictul dintre palate. Raporturile de putere dintre Parlament, Guvern și Președinte în România postcomunistă*, Hamangiu, București, 2014.

⁴ Tănăsescu, *op. cit.*, nota 3, pp. 95-96.

⁵ C. Gilia, *Is Romania Heading Towards a Presidential Republic?*, în *Acta Universitatis Danubius Juridica* (2013), pp. 89-98.

⁶ L. Stan, D. Vancea, *House of Cards. Președinția de la Iliescu la Băsescu*, în L. Stan, D. Vancea (coord.), *România postcomunistă. Trecut, prezent și viitor*, Polirom, Iași, 2017, pp. 241-242.

⁷ G. Tănăsescu, *Despre personalizarea și prezidențializarea politicii în România*, în 23 *Sfera Politicii* (2015), pp. 102-114; C. Preda, S. Soare, *Regimul, partidele și sistemul politic din România*, Nemira, București, 2008, pp. 26 și urm.; S. Gherghina, S. Mișcoiu, *The Failure of Cohabitation: Explaining the 2007 and 2012 Institutional Crises in Romania*, în 27 *East European Politics and Societies* (2013), pp. 667-684.

aționeze ca un șef de stat activ și puternic, interpretând prevederile constituționale în sensul creșterii și consolidării puterilor prezidențiale; în perioada 2016-2019 (acoperind primul mandat al lui Klaus Johannis), dimpotrivă, jurisprudența CCR s-a pronunțat în favoarea unui președinte slab și, mai curând, pasiv. Așezând președintele României în centrul unei remarcabile incoerențe jurisprudențiale, CCR nu a ridicat doar semne de întrebare cu privire la transformarea ei într-un actor politic și într-un promotor al revizuirii informale a Constituției, ci a atras, încă o dată, atenția asupra faptului că locul și rolul președintelui în arhitectura și viața constituțională românească sunt departe de a fi clarificate.

În mod firesc, reacțiile juriștilor la toate aceste evoluții au fost, prioritar, normativ-prospective, prin urmare producția științifică în materie s-a reflectat adesea într-o serie de proiecte și propuneri de reformă constituțională redactate fie la inițiativa actorilor constituțional-politici (președinție, parlament), fie la inițiativa societății civile (ONG-uri sau universități). Evident, propunerile au fost variate, mai mult sau mai puțin oportune și/sau fundamentate științific, și au lăsat, în general, senzația că erau răspunsuri normativ-constituționale de moment la adresa provocărilor unor crize politice. Fără a se omite necesitatea aprofundării unei lecturi originaliste a prevederilor constituționale, axate deci pe intențiile inițiale ale părinților Constituției de la 1991, reforma constituțională s-a balansat între susținătorii unei reconfigurări *à la française* a puterilor constituționale ale președintelui, în sensul creșterii acestora⁸, susținătorii clarificării rolului președintelui în textul constituțional existent, fără modificarea de substanță a puterilor acestuia⁹, și susținătorii unei limitări semnificative a celor formale existente¹⁰. Aceste dezbateri au repus, inevitabil, în discuție o parte din cele mai importante teme și teze ale momentului constituțional din 1991 referitoare la modul alegerii președintelui, locul și rolul său constituțional, întinderea puterilor acestuia și, implicit, forma de guvernământ. Ca urmare, semiprezidențialismul balansat de tip francez și parlamentarismul raționalizat de inspirație germană au devenit alternativele posibile la prezentul așa-zis semiprezidențialism parlamentarizat.

Anii au trecut, iar Constituția din 1991 nu a mai suferit nicio modificare, după cea realizată în 2003. Cu toate acestea, aceste probleme, dileme, semne de întrebare nu au fost uitate, rămânând cât se poate de actuale. Politicienii, politologii, doctrina dreptului constituțional și societatea civilă par a fi la fel de divizați în ceea ce privește necesitatea de a avea un președinte puternic, implicat activ în problemele statului, societății și chiar ale guvernării sau un președinte slab, lipsit de anvergură politică și cât mai pasiv. Situația

⁸ Cel mai important demers în acest sens i-a aparținut Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România înființată, în 2008, la inițiativa președintelui Traian Băsescu și în baza concluziilor căreia fostul președinte și-a fundamentat inițiativa formală ulterioară de amendare a textului constituțional. Vezi Raportul Comisiei la http://www.old.presidency.ro/static/rapoarte/Raport_CPAPPCR.pdf.

⁹ În acest sens, vezi Raportul colectivului de drept constituțional și instituții politice al Universității din Craiova privind revizuirea Constituției României redactat în 2013, http://www.ucv.ro/pdf/media/evenimente/2013/22.04.UCV_Raport_revizuire_Constitutie.pdf.

¹⁰ Cel mai ilustrativ este raportul Comisiei pentru o nouă Constituție ce a funcționat sub egida Fundației Horia Rusu. Vezi B. Dima, E.S. Tănăsescu, *Reforma constituțională: analiză și proiecții*, Universul Juridic, București, 2012, pp. 103 și urm.

pare a se fi complicat totuși în ultimii 10 ani, în condițiile în care, pentru mulți membri ai societății civile, chiar pentru politicieni sau specialiști în drept public, existența unui președinte puternic, dotat cu pârghii constituționale cât mai puternice și eficiente, a devenit garanția succesului luptei anticorupție și pentru statul de drept, în prezența unui parlament populat cu partide și politicieni mai puțin interesați de valorile și principiile constituționalismului democratic-liberal european pe care dorim să le asumăm. De curând, experiența anilor 2017-2019 a scos în evidență faptul că semiprezidențialismul românesc poate permite, în condițiile coabitării, personalizarea puterii politice nu în jurul președintelui, ci în jurul liderului partidului de guvernământ care, fără a deține funcția de prim-ministru dar având controlul politic cvasideplin asupra acestuia, a putut dezvolta tendințe periculoase autoritariste, folosindu-se de practici și o retorică majoritară (antidezbatere), populiste și naționaliste. Acest lucru ar implica, cu atât mai mult, o recalibrare a anvergurii constituționale a puterilor prezidențiale și o reșezare a echilibrului puterilor în stat. Totuși, câteva întrebări sunt, încă, necesare și rămân cumva în suspensie, în așteptarea unor răspunsuri adecvate: nu este cumva periculoasă pentru democrația românească o sporire a puterilor președintelui în contextul semiprezidențialismului? Nu mai este de actualitate angoasa autoritarismului șefului statului care a stat, indubitabil, la baza marilor decizii în materie de design constituțional în anii 1990-1991¹¹? Avem nevoie de un președinte salvator în condițiile în care acesta se încadrează în tipologia șefului de stat autoritar¹²? Cât de serioase și demne de luat în calcul sunt atenționările specialiștilor în semiprezidențialism care atrag atenția că un președinte cu puteri executive și legislative mari poate deveni periculos pentru o democrație tânără, în condițiile unei anumite arhitecturi constituționale¹³? Până la urmă, cât de mari sau cât de mici ar trebui să fie puterile acestuia pentru a evita abuzul de putere și care ar fi cel mai potrivit sistem de guvernământ în acest sens?

Prezentul volum propune un unghi diferit de abordare a acestei problematice, oferind posibile răspunsuri dintr-o perspectivă istorică. Studiile ce îl compun intenționează să atingă, în premieră, dar și să aprofundeze o serie de teme particulare ale istoriei constituționale românești, în cadrul unei sinteze fără precedent în istoriografia juridică românească. Se pleacă, astfel, de la premisa că locul și rolul pe care șeful statului le-a deținut în cadrul dreptului constituțional românesc (nescris sau scris) în ultimele trei secole, precum și impactul efectiv al puterilor (formale și informale) deținute de acesta asupra vieții constituțional-politice românești pot contribui la clarificarea atât a conținutului instituțional-normativ al Constituției din 1991, cât și a o serie din evoluțiile

¹¹ M. Guțan, *Transplantul constituțional și obsesia semiprezidențialismului francez în România contemporană (I)*, în *Pandectele Române* nr. 5 (2010), pp. 30-84.

¹² D. Kennedy, *Authoritarian constitutionalism in liberal democracies*, în H. Alviar Garcia, G. Frankenberg (coord.), *Authoritarian Constitutionalism. Comparative Analysis and Critique*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2019, p. 172.

¹³ Literatura pe această tematică este uriașă și s-a dezvoltat, în bună măsură, pe teritoriul conceptual și metodologic al științelor politice începând cu lucrările seminale ale lui J. Linz, M.S. Shugart și J.M. Carey și continuând cu cele ale lui R. Elgie și Th. Sedelius. Pentru o sinteză a problematicei, vezi J. Åberg, Th. Sedelius, *Review Article: A Structured Review of Semi-Presidential Studies: Debates, Results and Missing Pieces*, *British Journal of Political Science* (Iulie 2018), pp. 1-26. doi:10.1017/S0007123418000017.

ulterioare din viața constituțional-politică românească. Cu alte cuvinte, fără a fi singurul factor explicativ, putem spune că istoria a contat și încă contează. Faptul că șefii de stat (domni, regi, președinți) au ocupat un loc și un rol central în istoria constituțională românească, manifestându-se, cu mici excepții, ca niște autocrați și-a pus amprenta asupra evoluției Constituției și constituționalismului în România postcomunistă.

Într-un mod cu totul interesant, discuția despre autoritarismul șefului statului la români și resorturile sale istorice are o actualitate remarcabilă în contextul analizelor recente din literatura internațională a dreptului constituțional comparat privind „criza” sau chiar „moartea” democrației și a constituționalismului liberal la scară globală¹⁴. Mai mult, anumiți autori prognozează sumbru transformarea secolului XXI într-o eră a autoritarismului, ca urmare a eroziunii instituționale a democrației¹⁵. Îngrijorător este faptul că aceste analize nu mai vizează, așa cum se întâmpla până nu de mult, doar democrațiile în tranziție și/sau neconsolidate, ci semnalele de alarmă se manifestă serios inclusiv la adresa uneia din cele mai vechi și bine consolidate democrații din lume, Statele Unite ale Americii. Raportat la Europa Centrală și de Est, cele mai multe dezbateri și analize se concentrează pe regresul democrației liberale remarcat în cele două state membre ale UE ce păreau a fi, la începutul anilor 2000, tot atâtea povești de succes ale tranziției postcomuniste în zona fostului lagăr socialist, i.e. Ungaria și Polonia. De maximă importanță pentru analiza noastră este strânsa legătură dintre aceste evoluții și renașterea/extinderea tendințelor autocratice în prezența unor lideri politici (șefi de executiv și/sau de partid) care, prin amendamente constituționale și/sau reforme legislative, au reușit să centralizeze puterea politică și s-o facă imposibil sau dificil de limitat prin mecanisme reale de *checks and balances*¹⁶. Cuplată cu un discurs antioccidental, antiimigraționist, etnocentric-naționalist, antipluralist, antielitist și antimulticultural, făcând apel la judecata directă a maselor, la măreția și salvarea națiunii, la tradiționalismul religios și familial și exprimată, firesc, printr-o personalizare considerabilă a puterii politice, noua autocrație central-europeană își revelează pe deplin caracterul iliberal și populist.

În ciuda crizelor și tensiunilor din vara anului 2012, în ciuda criticilor aduse, din interior și din exterior, la adresa reformelor din justiție și în pofida acuzațiilor de regres în materie de stat de drept exprimate de către oficialii de la Bruxelles în perioada 2016-2019, România nu a fost inclusă de doctrina internațională de drept constituțional comparat în grupa statelor iliberale și tendențial autoritariste. Dimpotrivă, în timp ce Ungaria și Polonia sunt criticate pentru concentrarea excesivă, abuzivă a puterii politice la vârful executivului (fie în mâinile primului-ministru, fie în mâinile liderului partidului de guvernământ), România a fost lăudată pentru poziționarea remarcabilă, deși riscantă din

¹⁴ Vezi M.A. Graber, S. Levinson, M. Tushnet (coord.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford University Press, Oxford, 2018; S. Levitsky, D. Ziblatt, *How Democracies Die: What History Reveals About Our Future*, Crown Publishing Group, New York, 2018.

¹⁵ L. Diamond, M.F. Plattner, Ch. Walker (coord.), *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2016.

¹⁶ B. Bugarič, *Central Europe's descent into autocracy: A constitutional analysis of authoritarian populism*, în 17 I-CON (2019), pp. 602 și 604.

punct de vedere politic, a președinților Băsescu și Johannis ca ultime redute ale statului de drept. Se pare, prin urmare, că, cel puțin pentru observatorii externi, ultimii doi președinți ai României au reprezentat factori de stabilitate și actori centrali ai avansării pe drumul dificil al democrației liberale. În ciuda acestei realități și chiar dacă dezbaterile doctrinare românești se concentrează, prioritar, pe necesitatea de a finaliza tranziția spre democrație și statul de drept depășind, în acord cu valorile constituționalismului european, tarele regimului comunist, este important a se aprofunda această problemă (și) în lumina pericolului real pe care autocratismul/autoritarismul, semiautoritarismul sau populismul autocratic al unor lideri politici contemporani (șefi de stat sau de guvern) îl pot reprezenta pentru democrații deja sau aparent consolidate. Este cât se poate de oportun să ne întrebăm în ce măsură tradiția autoritarismului șefului statului, precum și manifestările de autoritarism ale președinților români postcomuniști pot alătura, în viitor, România democrațiilor aflate în criză.

Dificultatea tranziției de la comunism la democrația liberală, de la economia centralizată la economia de piață în cazul unora din aceste state (printre care și România) ori ușurința cu care democrația a avut un recul populist-autoritar în state care, aparent, își încheiaseră procesul de tranziție a trezit interesul specialiștilor juriști, politologi sau sociologi care au propus diverse modele explicative centrate pe o serie de variabile. Dincolo de complexitatea analizelor de caz, de intensitatea și gravitatea fenomenelor constituțional-politice remarcate și de multiplele cauze menite să le explice, importantă pentru analiza noastră este legătura intimă detectată între evoluțiile politice negative din statele din centrul și estul Europei și istoria constituțională, sociopolitică și religioasă a acestora. S-a remarcat, în mod special, faptul că, „în istoria națională a statelor din Europa Centrală și de Est, autoritarismul (...) a jucat un rol mult mai important”¹⁷. În cheie sociologică, termenul „tradiție”, înțeles ca „prezența normativă a unui trecut real sau imaginar”, reușește să explice de ce valori și principii ale constituționalismului liberal-democratic global și european nu au putut fi deplin asimilate („instituționalizate”) în țările din zonă. Citându-l pe J. Szacki, M. Krygier constată că „nici în Polonia, nici în altă țară din Europa estică liberalismul nu a devenit un mod popular de a gândi, un program practic de modernizare a țării larg acceptat, nici în secolul al XIX-lea, nici mai târziu”. Mai curând, aceste societăți sunt atașate unor valori precum antiindividualismul naționalist, colectivismul și antistatal ori creștinismul ce provin din „trecutul profund” al acestora. Pe acest fond, autoritarismul populist s-a putut dezvolta, fără probleme, în state precum Ungaria și Polonia¹⁸.

Făcând o sinteză a acestei problematice, putem spune că cercetarea noastră a avut patru finalități precise:

(i) O finalitate critică: cercetarea realizată a plecat de la constatarea lipsei unei analize critice, sistematice, a rolului, locului și puterilor formale/informale pe care șefii de

¹⁷ G. Halmai, *A Coup Against Constitutional Democracy: The Case of Hungary*, în Graber, Levinson, Tushnet, *op. cit.*, nota 14, p. 249.

¹⁸ M. Krygier, *The Challenge of Institutionalisation: Post-Communist „Transitions”. Populism, and Rule of Law*, în *15 European Constitutional Law Review* (2019), pp. 555 și urm.

stat le-au deținut în istoria constituțională românească modernă și contemporană. Analizele făcute până în prezent, provenind de multe ori din sfera istoriografiei, abundă în clișee conceptuale și sunt sărace metodologic, oferind cititorului perspective devenite adesea canonice. Cercetarea de față și-a propus, îmbinând perspective metodologice interdisciplinare, să realizeze o abordare unitară, coerentă, critică a instituției șefului statului în ultimii 300 de ani, punând sub semnul întrebării o serie de locuri comune ale istoriografiei (constituționale) românești relative la evoluția construcției constituționale, la dinamica puterii politice și locul ocupat de șeful statului în cadrul acestora;

(ii) O finalitate explicativă: concluziile noastre ar putea explica nu doar de ce alegerea directă a președintelui și limitarea puterilor prezidențiale au reprezentat problema centrală a procesului postcomunist de edictare a unei noi constituții, dar și procesul de personalizare a puterii politice și tendințele autoritariste ale președinților români postcomuniști;

(iii) O finalitate hermeneutică: rezultatele cercetării pot stabili cât de important este să avem o interpretare originalistă sau evolutivă/neoriginalistă a textului constituțional;

(iv) O finalitate normativă: analiza în perspectivă istorică a tranziției constituționale postcomuniste poate stabili dacă am ales cel mai bun sistem de guvernământ și cel mai potrivit echilibru al puterilor în vederea evitării abuzului de putere al șefului statului.

Pentru a răspunde problemelor de mai sus și pentru a veni în întâmpinarea scopurilor asumate, cercetarea derulată în cadrul prezentului proiect științific și-a asumat, ca obiectiv principal, testarea a două ipoteze:

(i) Dintr-un punct de vedere legal/constituțional, șefii de stat la români au avut, din secolul al XVIII-lea până în prezent, un loc și/sau un rol central în arhitectura constituțională românească;

(ii) Din punct de vedere politic, viața constituțional-politică românească a cunoscut în permanență o personalizare a puterii politice și diverse forme și grade de autoritarism manifestate de șeful statului.

2. „Șefii de stat”

Pentru a realiza o lectură coerentă a acestui volum, cititorul trebuie să fie acomodat cu conceptul de „șef de stat” utilizat de autorii capitolelor sale. Este evident că el are, cu prioritate, o valoare analitică, permițând abordarea unei varietăți destul de mari de organe/autorități ale statului, i.e. domni, regi, președinți, prezente într-un interval de aproape 300 de ani. În același timp, conceptul are și o certă valoare juridică, fiind, indirect sau direct, utilizat într-o serie de constituții/acte constituționale ale României moderne și contemporane: art. 91 alin. (1) al Constituției din 1866, art. 86 alin. (1) al Constituției din 1923 și art. 43 al Constituției din 1938 stabileau pentru domn/rege interdicția de a fi și șeful unui alt stat fără consimțământul Adunărilor, consacrand, indirect, statutul său

constituțional de șef al statului român. Pe de altă parte, art. 71 al Constituției socialiste din 1965 (modificată în 1974) statua că președintele RSR era „șeful statului”. Evident, faptul că celelalte acte constituționale/constituții ale românilor (în special Constituția din 1991) nu au folosit expres acest concept nu înseamnă că nu a existat un organ echivalent. Tocmai de aceea, perspectiva metodologică utilizată nu este una formal-conceptuală, cu relevanță strict normativ-juridică, ci una funcțională, axată pe un rol și prerogative constituționale aparte. În aceste condiții, s-au încadrat în conceptul de „șef de stat” toate acele organe cu care statul s-a identificat sau de care statul a fost reprezentat (mai mult sau mai puțin simbolic), ce au exercitat atribuții executive (în special), legislative și judecătorești specifice, e.g. dreptul exclusiv (consiliat sau neconsiliat) de a decide în materie de politică internă și externă (pentru epoca premodernă), dreptul de a recruta și demite miniștrii, dreptul formal de a exercita puterea executivă, dreptul de a convoca, proroga și dizolva parlamentul, dreptul de inițiativă legislativă, dreptul de a sancționa legile și de a opune un veto absolut (sau suspensiv), dreptul de a face regulamente, dreptul de a grația și amnistia, de a conferi medalii și grade militare, de a numi în funcții publice, de a acredita ambasadorii și de a bate monedă. Evident, raportarea la originea/sursa puterii politice (divină sau democratică) și distincția dintre șeful statului ca deținător al puterii politice (suveran) și simplu organ al puterii de stat suverane rămân esențiale pentru înțelegerea importanței rolului jucat și magnitudinii puterii exercitate de acesta. În această definiție se încadrează, cu prioritate, organe unipersonale (domni, regi, președinți), dar și, în mod excepțional, un organ colectiv – Prezidiul Marii Adunări Naționale / Consiliul de stat – care, în perioada Constituțiilor comuniste de la 1948, 1952 și 1965 (până la modificarea din 1974), a exercitat, după modelul sovietic, atribuțiile specifice unui șef de stat.

Această perspectivă a permis atât circumstanțierea formal-juridică a unor cazuri aparte, precum cel al mareșalului Ion Antonescu, cât și stabilirea posibilelor limite ale procesului de personalizare a puterii politice în istoria constituțională românească.

3. Autocrație și constituționalism liberal-democratic

Adjectivul „autoritar” din titlul proiectului provoacă la un demers de clarificare a obiectului cercetării noastre științifice. Dicționarul explicativ al limbii române (DEX) leagă acest concept, cu prioritate, de comportamentul individului uman. Astfel, autoritară este persoana care urmărește să-și impună voința, care nu acceptă replică, dornică întotdeauna să comande, chiar arbitrară sau abuzivă. Chiar dacă personalitatea autoritară este importantă și relevantă pentru cercetarea noastră, dinamica autoritară a puterii politice nu se reduce la atât. Tocmai de aceea, așezând conceptul de „autoritar” în raport cu modul de organizare și exercitare a puterii politice, cu tipologia sistemelor politice, DEX ne propune conceptul de „autoritarism”¹⁹.

¹⁹ Vezi și G. Hermet, B. Badie, P. Birnbaum, P. Braud, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 6^e ed., Arman Colin, Paris, 2005, p. 32.

A defini autoritarismul pare a fi un demers cât se poate de facil, având în vedere frecvența și lejeritatea cu care acest concept este utilizat de istoriografia românească sau străină²⁰, de literatura politologică sau de cea juridică. Lucrurile se complică însă din punct de vedere analitic, dacă avem în vedere faptul că acest concept este folosit, din abundență²¹, în concurență sau alături²² de altele precum „dictatură”²³, „totalitarism”, „autocrație”²⁴, pentru a desemna un tip/tipuri specifice de regimuri politice/sisteme de guvernare ce se opun democrației (liberale). Raportul logic dintre aceste concepte variază de la un autor la altul, mai fiecare din acestea fiind utilizat fie ca gen proxim pentru celelalte, fie ca diferență specifică. Unde se fac analize structurale, se descoperă, în special între autoritarism și totalitarism, fie diferențe de natură²⁵, fie diferențe de grad²⁶. În această ultimă perspectivă, totalitarismul este văzut ca o formă agravată sau radicalizată de autoritarism. Taxonomia se bazează pe diverse criterii de ordin politic și juridic, vizând aspecte precum modul de edictare a legilor, concentrarea puterii vs separația puterilor în stat, claritatea sistemului instituțional constituțional, pluripartidism vs monopartidism, existența și libertatea alegerilor, participare vs nonparticipare democratică, alternanța la putere vs perpetuarea puterii, existența spațiului privat al cetățeanului vs ideologie oficială, drepturile și libertățile cetățeanului, responsabilitatea vs iresponsabilitatea liderului. Pentru a face tipologia și mai aplicată complexității fenomenologiei politice antidemocratice și antiliberale, a fost lansat și termenul „regimuri hibride”, marcând un întreg univers de fenomene politico-juridice ce evoluează gradual între democrație și autoritarism. A apărut, prin urmare, cu precădere în literatura politologică, un nesfârșit șir de autoritarisme competitive, autoritarisme electorale, autocrații liberalizate, autoritarisme descentralizate etc. Aici se remarcă totuși o coborâre extremă a cercetării în empiric, cu consecința relativizării demersului taxonomic și impactului negativ asupra clarității analitice în cadrul unei perspective istorice. Dacă perspectiva sincronică permite realizarea unor distincții pe criterii de aprofundare fenomenologică, perspectiva diacronică, mai ales cea care captează un interval considerabil de timp, are

²⁰ O.J. Schmitt, de exemplu, afirmă că regimul politic dominant la români în secolul XX a fost autoritarismul, fără a explica înțelesul acestui concept. Vezi *România în 100 de ani. Bilanțul unui veac de istorie*, Humanitas, București, 2018, p. 26.

²¹ O întregă literatură politologică utilizează sintagma „regim autoritar” pentru a defini ceea ce se opune democrației liberale. Vezi G. Gonzalez Vaillant, *Authoritarian regimes*, în *The Willey Blackwell Encyclopedia of Globalisation*, <http://www.doi.org/10.1002/9780470670590.wbeog038>.

²² Există uneori în literatura politologică, în vederea atingerii unor obiective științifice specifice, o utilizare cu mare larghețe, ca sinonime, a conceptelor de regim autoritar, dictatură și autocrație. Vezi E. Frantz, *Authoritarianism – What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, Oxford, 2018, p. 12.

²³ S.J. Lee, *European Dictatorships 1918-1945*, Routledge, New York, 2008; E. Frantz, *Autocracy*, *Oxford Research Encyclopedia of Politics* (aprilie 2016), DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.3.

²⁴ C.J. Fridrich așază toate regimurile nedemocratice sub umbrela autocrației, făcând o distincție între vechile autocrații (tiranie, despotism, absolutism) și dictatura totalitară. Vezi C.J. Fridrich, Z.K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 1965.

²⁵ Cea mai cunoscută teorie a diferenței de natură (nu de grad) între regimurile autoritare și cele totalitare aparține lui J.J. Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Rynne Lienner Publishers, London, 2000.

²⁶ Vezi o sinteză a acestei problematici în D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală*, C.H. Beck, București, 2007, pp. 49-55.

nevoie de disjuncții conceptuale și categorii clare. Găsirea și susținerea analitică a unora adecvate nu este un demers ușor, având în vedere că toate conceptele amintite – autoritarism, totalitarism, dictatură, autocrație –, alături de cele de tiranie, absolutism ori despotism, au suferit reasezări semantice de-a lungul timpului.

Pentru a realiza o analiză prioritar (dar nu exclusiv) istorico-juridică²⁷ a problematicii autoritarismului șefului statului în ultimii 300 de ani ai istoriei constituționale românești, pentru a evita abordări anacronice neproductive, dar și pentru a facilita atingerea obiectivelor și scopurilor științifice ale cercetării noastre, am plecat de la rădăcinile istorice, ideologice și instituționale a ceea ce s-a numit și încă se numește constituționalism liberal-democratic. Această perspectivă este cu atât mai importantă cu cât evoluțiile negative contemporane în ceea ce privește democrația liberală impun, dincolo de orice analize sociologice sau politologice, o reîntoarcere la esența acesteia: raportul intim dintre drept și libertate.

Este necesar să rememorăm faptul că miezul dur al constituționalismului liberal-democratic, cu mult lăudatul și promovatul stat de drept, rezidă în ostilitatea față de puterea arbitrară²⁸ exercitată, de regulă, de un lider atotputernic. Constituționalismul modern de factură liberală, cu tot ansamblul său de idei, valori, principii și instituții, s-a născut ca o reacție împotriva abuzului de putere politică, în general, și a arbitrarului monarhic, în special²⁹. Absolutismul monarhic a fost conceptualizat și instrumentalizat, într-un context ideologic aparte, pentru a permite identificarea clară a inamicului libertății individului uman și a justifica, deopotrivă, acțiunea revoluționară și construcția politico-juridică postrevoluționară. În aceste condiții, constituția, un act juridic scris, dotat cu supremație, s-a manifestat, cu prioritate, ca o constituție-limită. Ea a reprezentat acel instrument juridic care, reglementând prin dispoziții clare, vizibile, sistematice, predictibile și rigide limitele puterii politice statale, putea să reprezinte o garanție suficientă și eficientă pentru protecția libertății împotriva despotismului. Așa cum preciza Ch. McIlwain, „constituționalismul (liberal – n.m.) are o calitate esențială: el este o limitare legală a guvernământului (a puterii politice statale – n.m.); el este antiteza conducerii arbitrare; opusul său este guvernarea despotică, guvernarea voinței în loc de guvernarea prin drept, și tot guvernământul constituțional este, prin definiție, un guvernământ limitat”³⁰. Astfel, constituția-normă, dând expresie schimbării de paradigmă în ceea ce privește sursa puterii politice, a conferit legitimitate nu doar ordinii juridice instituite, ci

²⁷ Fără a ignora taxonomia pozitivist-procedurală a lui H. Kelsen, care are valoarea ei taxonomică în ceea ce privește distincția dintre autocrație și democrație, prin raportare la producătorul normelor juridice, vom utiliza o abordare substanțială, în orizontul valorilor și principiilor constituționalismului liberal-democratic. Pentru implicațiile perspectivei lui Kelsen, vezi F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 39^e ed., LGDJ, Paris, 2018, pp. 103 și urm.

²⁸ Krygier, *op. cit.*, nota 18, p. 571.

²⁹ Vezi E.W. Böckenförde, *The Historical Evolution and Changes in the Meaning of the Constitution*, în M. Künkler, T. Stein (coord.), *Constitutional and Political Theory*, vol. I, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 155 și urm.. Vezi și A. Sajo, R. Uitz, *The Constitution of Freedom. An Introduction to Legal Constitutionalism*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 13-16.

³⁰ Ch. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Cornell University Press, 1947, pp. 21-22. Vezi și K. Loewenstein, *The Balance Between the Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law*, în 5 *Chicago Law Review* (1937-1938), pp. 576 și urm.

și procesului specific de edictare a normelor juridice. Ordinea constituțional-politică a devenit una legitimă nu deoarece a fost expresia voinței divine sau a arbitrariului monarhic, ci expresia voinței poporului/națiunii, iar normele juridice infraconstituționale au devenit legitime datorită edictării lor de către organele reprezentative competente și în baza procedurilor strict reglementate în textul constituțional³¹.

Important de reținut pentru analiza noastră este consecința acestei evoluții ideologice și juridice asupra rolului și prerogativelor constituționale ale șefului de stat. Fie că a fost vorba despre președintele republican nord-american sau de monarhii europeni, aceștia și-au avut puterile legitime și limitate de constituție, așezate în echilibre specifice ale puterilor în stat menite să garanteze împotriva abuzului de putere. Cu toate că, în cazul monarhiei, experimentul constituțional francez de la 1791 a demonstrat dificultatea extremă de a concilia, teoretic și normativ-instituțional, suveranitatea monarhică și cea națională, statutul anteconstituțional al regelui și calitatea sa de reprezentant al națiunii³², s-a consacrat, atunci, cu claritate, principiul conform căruia autoritatea monarhică își avea originea în lege (constituție), iar atribuțiile regale nu puteau excede limitele impuse de lege. „Dacă această autoritate (puterea statală – n.m.) nu are limite, ea este în mod necesar arbitrară și nimic nu e mai direct opus unei constituții decât puterea despotică”, remarca J.J. Mounier la 1789. Constituționalismul liberal și constituția modernă nu permit nici existența unui deținător extraconstituțional de autoritate/putere politică și nici modalități extraconstituționale de exercitare a acesteia³³. Din acest punct de vedere, o depășire/încălcare a atribuțiilor recunoscute șefului statului prin constituție poate însemna o corupere a autorității legale sau legitime și apariția autoritarismului sau a autorității nelegitime³⁴. Repersonalizarea puterii politice și reîntoarcerea la „guvernarea omului și nu a legii”, ca să parafrazez celebrele cuvinte ale Constituției statului american Massachusetts din 1780, au reprezentat și reprezintă cea mai clară manifestare a abuzului de putere. Evident, așa cum remarcă și C. Cercel, nu orice transgresare a formei constituționale reprezintă o repliere autoritară a șefului statului. Ca urmare, vor fi avute în vedere, de principiu, acele încălcări ale constituției care implică o concentrare a puterii politice în mâinile șefului statului prin demersuri care prejudiciază grav echilibrul puterilor în stat, facilitează decizia arbitrară a acestuia și, implicit, personalizarea puterii politice, aducând atingere unor valori și principii ale constituționalismului liberal-democratic precum drepturile și libertățile cetățeanului, libertatea, egalitatea, pluralismul politic, statul de drept, cucerirea democratică a puterii politice³⁵.

³¹ Vezi M. Laughlin, *What is Constitutionalisation*, în P. Dobner, M. Laughlin (coord.), *The Twilight of Constitutionalism*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 49-50.

³² G. Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, PUF, Paris, 2010, pp. 32 și urm.

³³ D. Grimm, *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 14.

³⁴ Am preluat ideea autorității nelegitime ca autoritarism de la D.J. Galligan, *Public Administration and the Tendency to Authoritarianism*, în A. Sajo (coord.), *Out of and Into Authoritarian Law*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York, 2003, pp. 188-189. Vezi și distincțiile făcute între autoritarism, autoritate și putere de G. Sartori, *The Theory of Democracy Revisited, Part One: The Contemporary Debate*, Chatam House Publishers, Chatam, 1987, pp. 185 și urm.

³⁵ Așa cum precizează și G.A. Toth, regimurile autocratice (autoritare) presupun, pe lângă prezența unui șef de stat atotputernic, garanții instituțional-constituționale (separația puterilor în stat, statul de drept) deficitare sau aparente, o ignorare *de facto* sau limitare *de jure* a drepturilor individuale și un proces electoral