

Capitolul al II-lea. Originea și trăsăturile generale ale instituțiilor politice

§1. Introducere

Folosirea noțiunii de „instituție politică” în cursurile de drept constituțional este pe deplin îndreptățită, întrucât, ca ramură a sistemului de drept, dreptul constituțional reglementează raporturile sociale din domeniul cuceririi și exercitării puterii politice^[1]. Altfel spus, dreptul constituțional stabilește, între altele, modul de organizare și funcționare, precum și atribuțiile instituțiilor prin intermediul cărora se exercită puterea politică și raporturile între ele. În acest fel, mai mult decât orice altă ramură a sistemului de drept, dreptul constituțional are cele mai diverse și mai substanțiale legături cu sfera politicii.

§2. Obiectivele principale și competențele temei

➤ Obiectivele principale ale temei:

- ✓ cunoașterea raporturilor de putere care fac obiectul de reglementare al dreptului constituțional;
- ✓ cunoașterea unor modele-standard de relații intersociale care intră în sfera raporturilor politice;
- ✓ explicarea conceptelor de guvernant și guvernați;
- ✓ explicarea termenilor de autoritate, supunere, dominație, constrângere, libertate, dreptul la rezistență al poporului ș.a.;
- ✓ cunoașterea noțiunii de instituții politice și a rolului acestora în ansamblul exercitării puterii;
- ✓ expunerea rolului, funcțiilor și atribuțiilor diferitelor tipuri de instituții politice;
- ✓ cunoașterea deosebirilor dintre instituțiile politice și alte instituții și organizații sociale care nu exercită direct și nemijlocit puterea.

➤ Competențele conferite:

- ✓ studenții vor înțelege și vor interpreta corect conceptul de „instituție politică”;
- ✓ studenții vor defini corect și vor utiliza adecvat noțiuni precum puterea politică, dominație, constrângere, represiune legitimă, autoritate, libertate ș.a.;
- ✓ studenții vor căpăta abilități de înțelegere a specificului raporturilor politice din societate între guvernant și guvernați;
- ✓ studenții își vor însuși modele de reflecție asupra rolului instituțiilor politice într-un stat de drept;
- ✓ studenții vor căpăta abilități de utilizare a metodelor de analiză comparativă a instituțiilor politice;
- ✓ studenții vor căpăta abilități de cercetare și întocmire a unor referate științifice pe marginea temei predate.

[1] Expresia „instituție politică” a fost adăugată cursurilor de Drept constituțional predate în învățământul superior juridic francez prin Decretul din 27 martie 1954 (a se vedea A. HAURIU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 1968, p. 19 și J. GICQUEL, A. HAURIU, *op. cit.*, p. 26). După 1989, titulatura disciplinei a fost preluată și în programa analitică a cursului predat în facultățile cu profil juridic din România.

§3. Conceptul de instituție politică

Dacă dreptul constituțional studiază modul de instituire, de organizare și prerogativele instituțiilor politice, sociologia politică și politologia sunt interesate îndeosebi de metodele și practica de guvernare utilizate de instituțiile politice, de legitimitatea acestora și de raporturile lor cu cei guvernați, cele două tipuri de analiză teoretică completându-se reciproc în avantajul cunoașterii mai corecte a fenomenelor politice^[1].

Conceptul de instituție politică nu poate fi explicat, cel puțin în ceea ce privește originea și procesul de cristalizare, fără a face în prealabil o prezentare a începuturilor de organizare socială, precum și a formelor și instrumentelor folosite de comunitățile social-umane pentru realizarea unei socializări dezirabile populației acestora.

Orice grup social, indiferent care ar fi gradul său de evoluție, presupune un ansamblu de interacțiuni între membrii săi. Amploarea și diversitatea interacțiunilor depind de nivelul de dezvoltare a grupului, precum și de relațiile acestuia cu alte asemenea grupuri. Interacțiunile dintre membrii grupului social se desfășoară potrivit unor modele-standard (credețe religioase, simboluri, totemuri, norme de conduită, valori culturale, practici economice etc.) care tind să formeze un anumit tip de comportament impus de forța publică prin structuri de guvernare. Tipul de comportament social s-a stabilit inițial printr-o practică îndelungată. În epoca contemporană, modelele-standard de conduită se stabilesc, în general, pe cale normativă, astfel încât formarea comportamentului social-uman ca răspuns la modelul-standard se formează practic instantaneu sub sancțiunea instituțiilor politice specializate.

În acest fel, societatea își creează structuri stabile, investite cu atribuțiile și forța necesară de a conserva, apăra și dezvolta modele-standard de comportament și scopuri fundamentale dezirabile societății respective, grupurilor și indivizilor existente în societatea dată^[2]. Asemenea structuri sunt nu numai stabile, dar au și cea mai largă sferă de cuprindere a relațiilor sociale, răspunzând, totodată, nevoilor vitale, esențiale ale societății, lipsa lor ducând la disoluția societății înseși^[3].

În societate funcționează instituții sociale diverse, corespunzătoare unui grup social, fiecare dintre ele acoperind o anumită sferă de relații sociale și răspunzând anumitor nevoi sociale bine determinate. În cadrul fiecărei asemenea instituții sociale se desfășoară un tip determinat de interrelații între indivizi, întemeiate pe modele-standard de comportament, impuse prin mecanisme și proceduri ferme de influențare și de control social, ale căror principale funcții constau în perpetuarea și progresul grupului, eliminarea conflictelor și asigurarea unui echilibru social dezirabil, a solidarității și omogenității structurale a grupului, cu respectarea însă a diversității caracteristice și a personalității fiecărui membru al acestuia.

Într-un sens general, termenul „instituție” își trage rădăcinile semantice din verbul latin *institutio* (a întemeia, a ridica, a așeza cu temei) sau din *institutum* (obicei, principiu de organizare, rânduială, așezământ). Toate aceste sensuri presupun intervenția indivizilor investiți cu o autoritate pe care o exercită asupra altora, în vederea realizării anumitor interese (personale sau de grup). În limbajul comun, noțiunea desemnează instituțiile care au un statut, reguli de funcționare și acționează pentru realizarea anumitor nevoi colective (sociale). Modelul tipic de organizație care întrunește condițiile enunțate este statul.

[1] A se vedea C. IONESCU, *Conceptul de instituție politică în dreptul constituțional*, în S.D.R. nr. 1-2/1997.

[2] A se vedea C. SCHIFIRNET, *Sociologie*, Ed. Economică, București, 1999, p. 59.

[3] Familia, de pildă, este o instituție socială care impune și apăra anumite modele-standard transformate în tip de comportament pentru membrii familiei respective. Biserica, la rândul ei, este o instituție socială cu o sferă mult mai largă de cuprindere a vieții spirituale și sociale. Atât familia, cât și biserica sunt stabile ca instituții, au o anumită sferă de cuprindere socială, dar nu satisfac nevoile vitale, esențiale și globale ale societății, cum le satisfac, de pildă, parlamentul, guvernul, șeful statului, instanțele judecătorești ș.a.

Conceptul de instituție, în caracteristicile sale primare, are accepții particulare în sociologie, în politologie și în știința dreptului. În sociologie, termenul desemnează, îndeobște, regulile de influențare și control social al comportamentelor individuale, modelele specifice și stabile de organizare și desfășurare a interacțiunilor între indivizi și grupuri sociale orientate spre satisfacerea unor nevoi de bază, valori și interese cu importanță esențială pentru menținerea colectivităților sociale.

În cercetările și studiile sociologice există o diversitate de opinii referitoare la conceptul de instituție (socială). În general, prin instituție se înțelege ceea ce este creat sau instituit de oameni, spre deosebire de ceea ce este dat de natură (fenomenele naturale)^[1]. Sociologul francez Emile Durkheim înțelegea prin instituție (socială) obiceiuri și practici sociale preexistente individului și care se impun în mod obiectiv.

În politologie, termenul de instituție este circumscris organismelor investite cu autoritatea de a exercita puterea politică. Într-un sens apropiat, dreptul constituțional limitează instituția socială la autoritățile instituite prin textele constituționale, la modul lor de funcționare și la interferența lor în procesul de exercitare a puterii politice. Știința juridică folosește îndeobște termenul de instituție în sensul de ansamblu unitar de norme general obligatorii care reglementează anumite relații potrivit unor metode particulare (instituții juridice).

În esență, trebuie reținut că, la origine, orice instituție socială exprimă un tip de organizare a unui domeniu al vieții sociale, având funcții de reglare și de control social în domeniul respectiv.

Instituțiile sociale trebuie definite în raportul lor cu relațiile sociale pe care le întruchiează și le exprimă^[2]. Datorită acestui raport, conținutul instituțiilor, rolul și funcțiile acestora depind de conținutul relațiilor sociale respective. Deși instituțiile sociale propriu-zise, precum și cele politice sunt create de oameni, existența lor este obiectivă, în sensul că sunt determinate de anumite condiții social-istorice. Voința subiectivă a „inițiatorilor” instituțiilor depinde de experiența și de practica socială (de organizare și de conducere) a acestora, instituțiile fiind o latură a suprastructurii sociale^[3], ceea ce nu exclude componenta etică, filosofică, psihologică, ideologică, culturală a instituțiilor, imprimată îndeosebi de partidele politice și, după caz, de alte organizații ale societății civile, cum ar fi biserica.

Orice societate umană având un anumit grad de omogenitate organizațională și instituțională și fiind constituită pe o anumită unitate spirituală și pe conștiința comună a membrilor săi că sunt legați prin relații de solidaritate nu poate funcționa fără anumite reguli care se impun fiecăruia și tuturor prin intermediul unor instituții politice și a căror nerespectare va fi sancționată de autorități (instituții) specializate. Impunerea regulilor, cât și sancționarea nerespectării lor reprezintă apanajul unor instituții politice, care exprimă fiecare în felul său voința socială a grupului concretizată în acte de autoritate.

Așa cum s-a arătat în literatura de specialitate, instituțiile sunt ansambluri de mecanisme în care membrii aleși sau desemnați ai grupurilor sunt investiți în îndeplinirea funcțiilor stabilite public, dar cu caracter impersonal, în satisfacerea trebuințelor individuale și de grup, pentru stabilirea comportamentelor tuturor membrilor grupului prin reguli de influențare și de

^[1] În această concepție se face deosebire între actul de procreare, care este un fenomen natural, și căsătoria, care este o instituție, aflată la baza altei instituții: familia. În cadrul familiei însăși, fenomenul natural al procreării se socializează, tinzând să devină în parte un act social. Referindu-se la instituțiile politice, André Hauriou aprecia că acestea sunt „lucruri stabilite de oameni în domeniul vieții politice” (A. HAURIOU, *op. cit.*, p. 19). În sensul cel mai general, instituția este obiectivarea unor raporturi sociale, fixarea, materializarea lor pentru a asigura o structurare a conduitelor umane, prestația în timp a unui mod de relaționare a agenților locali (L.P. ZĂPĂRȚAN, *Repere în știința politicii*, Ed. Fundației „Chemarea”, Iași, 1992, p. 116). În literatura de specialitate s-a remarcat că instituțiile sunt forme organizatorice create de oameni în vederea realizării unor interese, atingerii unor scopuri (G. VRABIE, *op. cit.*, p. 33).

^[2] N. KALLÓS, *Conștiința politică*, Ed. Științifică, București, 1968, p. 43.

^[3] *Idem*, p. 44.

control social^[1]. Această caracterizare generală a instituțiilor sociale, făcută din perspectivă sociologică, este aplicabilă și instituțiilor politice ca organizații înființate pentru și în legătură cu procesul de cucerire și de exercitare a puterii politice.

Aceasta nu înseamnă nicidecum că instituțiile sociale s-ar confunda cu cele politice, pe motiv că și unele, și altele ar avea ca temei raporturi sociale bazate pe autoritate, comandă, control social, organizare socială. Fără îndoială, din perspectiva antropologiei sociale și politice, fenomenul de putere, cu toate formele sale de manifestare, a fost și este prezent în toate grupurile umane^[2]. Instituțiile politice se desprind de instituțiile sociale în momentul în care relațiile pe care le întrușchipează devin relații politice, adică relații între cei ce guvernează (conduc prin instrumente politice) și cei guvernați.

§4. Condiții de apariție a instituțiilor politice

Apariția instituțiilor politice este legată de convertirea autorității charismatice a conducătorului din societățile rudimentare într-o autoritate instituțională legitimată chiar prin procedurile de înființare a acesteia. Purtătorii autorității nu sunt în acest moment anumiți indivizi – cum observa sociologul Petre Andrei –, ci instituțiile care au un caracter de obiectivitate bine determinat^[3]. Tipul de autoritate instituțională este superioară celei a individului-conducător, întrucât aceasta este prin esența ei subiectivă, temporară și arbitrară, pe când autoritatea impusă printr-o instituție are caracter obiectiv, este permanentă și se aplică potrivit anumitor proceduri. Autoritatea personală este permanent contestabilă de potențiale autorități similare, ai căror titulari sunt înzestrați cu un set de calități fizice, spirituale, psihologice superioare conducătorului în funcție. În schimb, autoritatea exercitată de o instituție politică nu poate fi, în principiu, contestată și schimbată pe durata funcționării acesteia. Așa cum aprecia Petre Andrei, autoritatea instituțională are un caracter suprapersonal, deși se exercită prin persoane. Ea este adevăratul regulator al activității indivizilor, precum și păstrătorul continuu al valorilor sociale, având o stabilitate care îi dă o putere extraordinar de mare^[4].

Instituțiile politice s-au format într-un proces istoric îndelungat și au evoluat în concordanță cu transformările politice, sociale și economice din viața societății, cu nivelul de civilizație și cultură ale fiecărei națiuni, cu valorile și concepțiile politice ale forțelor sociale^[5]. Apariția instituțiilor politice este legată de apariția relațiilor politice (de convertirea relațiilor sociale în relațiile politice), care presupun stratificarea societății între guvernanți desemnați prin proceduri publice solemne și guvernați. În lipsa unor relații politice de tipul conducători-conduși, nu se poate vorbi despre instituții politice. Deși se poate aprecia că rolul și funcțiile instituțiilor politice sunt, în linii generale, identice la toate comunitățile sociale organizate politic, între instituțiile politice ale diferitelor state sunt asemănări și deosebiri în ceea ce privește recrutarea persoanelor care intră în componența acestora, modul lor de organizare și de funcționare, atribuțiile, importanța în ansamblul sistemului politic și al regimului politic.

Potrivit sociologului Petre Andrei, autoritatea exercitată de instituțiile politice prezintă următoarele caracteristici:

- a) autoritatea politică are putere de constrângere exterioară în numele voinței majorității populației și în interesul acesteia;
- b) autoritatea politică este limitată ca întindere, depășirea limitelor sale, stabilite pe bază de cutumă sau prin norme scrise, atrăgând revolta maselor;

[1] C. SCHIFIRNEȚ, *op. cit.*, p. 60.

[2] Autoritatea șefului de familie, de trib, clan, autoritatea conducătorului de partid, autoritatea preotului, a primarului ș.a.m.d.

[3] P. ANDREI, *op. cit.*, p. 430.

[4] *Idem*, p. 432.

[5] J. KARPINSKI, *A.B.C.-ul democrației*, Ed. Humanitas, București, 1993, p. 26.

c) autoritatea politică este revocabilă (poate fi înlocuită cu alta – n.n.) sau se poate modifica prin voința națiunii exprimată de parlament sau de puterea executivă^[1].

În literatura politologică, instituțiile politice sunt considerate elemente definitorii ale sistemului politic național^[2]. În aceeași optică, instituțiile politice sunt definite ca structuri formale având anumite funcții și roluri importante pentru colectivitate; ele obiectivează relații politice – și nu numai, pentru că, în virtutea perspectivei globale a politicului, implică aspecte specifice tuturor domeniilor societății –, cu scopul reglementării lor relativ stabile^[3]. Deopotrivă politolog și jurist, Maurice Duverger nota că instituțiile politice presupun o anumită structură în care se desfășoară anumite autorități, un ansamblu de valori în numele cărora se structurează aceste activități, o serie de legi care reglementează raporturile între oameni, precum și dintre ei și instituțiile respective^[4].

În științele politice, studiul instituțiilor politice se face îndeosebi din perspectiva interrelațiilor existente între ele potrivit principiului separării puterilor în stat, a legitimității pe care se întemeiază și a capacității lor de a asigura stabilitatea politică și socială, ordinea juridică, realizarea drepturilor și libertăților cetățenești. Tocmai de aceea, instituțiile politice sunt denumite uneori în literatura de specialitate „instituțiile guvernării”^[5].

Dintr-o analiză consacrată esenței și conținutului instituțiilor politice nu trebuie să se piardă din vedere că ele sunt legate de existența relațiilor politice care sunt, de fapt, relații de putere.

Agenții politici (instituțiile politice) au menirea să asigure organizarea și funcționalitatea controlată a relațiilor politice prin impunerea unui set de norme și practici de putere în interesul cel mai general. În acest fel, statul, care este principală instituție politică (integratoare a tuturor celorlalte instituții politice), instăruie o ordine la nivel global, care este general obligatorie.

Așa cum în mod întemeiat s-a observat în doctrina de specialitate, statul trebuie să dispună de o structură organizatorică în măsură să păstreze continuitatea sa istorică, indiferent de specificul agenților concreți ai politicii ori de relațiile lor de putere^[6].

Statul nu subzistă decât prin instituțiile politice și își realizează funcțiile prin intermediul acestora^[7].

Există o legătură intrinsecă între caracterul instituțiilor politice și forțele sociale existente în societate^[8]. Aceste forțe sociale au tendința ca prin intermediul partidelor politice să își promoveze prin competiție democratică sau prin forță (cazul regimurilor politice autoritare și

[1] P. ANDREI, *op. cit.*, p. 438-439.

[2] L. MIHUȚ, *Dilemele științei politice*, Ed. Enciclopedică, București, 1995, p. 77.

[3] *Ibidem*.

[4] M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, P.U.F., Paris, 1988, p. 17.

[5] L. MIHUȚ, *op. cit.*, p. 77. Tudor Drăganu se referă la stat ca instituție care exercită funcțiile legislativă, executivă și jurisdicțională (T. DRĂGANU, *op. cit.*, vol. I, p. 115-116).

[6] L.P. ZĂPĂRTAN, *op. cit.*, p. 119.

[7] Așa cum remarcă Hegel, instituțiile alcătuiesc ordinea statului, adică raționalitatea dezvoltată și realizată în particular, și, de aceea, ele sunt baza solidă a statului, ca și a încrederii și a devotamentului indivizilor față de stat – coloanele care susțin libertatea publică, întrucât într-insele libertatea particulară este realizată și este rațională și, prin urmare, într-insele este dată în sine reunirea liberă și a necesității (G.W.F. HEGEL, *op. cit.*, p. 290). În *Prelegeri de filosofie a istoriei*, Hegel precizează că, la un anumit nivel de dezvoltare istorică, „se dovedește necesitatea istorică a unei cărmuiri și a unei administrații statale, a unei separări și selecționări a acestora care cer a ține cărma afacerilor de stat, a decide asupra lor, a hotărî modalitatea de aplicare și a da dispoziții de executare cetățenilor însărcinați cu aceasta” (G.W.F. HEGEL, *Prelegeri de filosofie a istoriei*, Ed. Humanitas, București, 1997, p. 44). Un alt filosof german, Immanuel Kant, referindu-se la instituțiile prin care se guvernează un stat, le denumește „agenții statului”, fiecăruia fiindu-i repartizată o putere pe care o exercită separat: puterea suverană în persoana legislatorului, puterea executivă în persoana conducătorului și puterea judiciară în persoana judecătorului (I. KANT, *op. cit.*, p. 163).

[8] Înțelegem aici prin „forțe sociale” clasele sau straturile sociale, cunoscând că în societate există o multitudine de forțe sociale cu statut religios, etnic, economic, profesional etc., care fără îndoială exercită o anumită influență asupra instituțiilor politice, dar nu tind să exercite puterea în stat.

totalitare) interesele de grup și doctrina ideologică. Cu cât societatea este mai evoluată și forțele sociale mai bine stratificate, cu atât instituțiile politice sunt mai necesare, întrucât fiecare forță socială este interesată să își impună voința asupra alteia, ceea ce ar crea disensiuni, tensiuni, conflicte, or, instituțiile politice au rolul de a asigura echilibrul social. Instituțiile politice temperează diversitatea și autarhia forțelor sociale influente, atenuează diversitatea de interese și conservă omogenitatea societății, transformând-o într-o comunitate în care forța publică globală a instituțiilor politice devine compatibilă cu interesele și progresul comunității înseși.

În fond, rolul instituțiilor politice constă, în afară de stabilirea unor norme sociale de conduită, în asigurarea unui acord comun al membrilor societății asupra respectării legilor, drepturilor și obligațiilor lor fundamentale, a voinței și a hotărârii de a realiza în comun avantaje în beneficiul comunității și al lor personal, precum și în asigurarea unui sistem de interrelații stabil, mereu adaptabil la progresul comunității. Crearea de instituții politice răspunde, pe lângă *consensus iuris*^[1] și *utilitatis communio*^[2], realizării conexiunii morale și intereselor sociale globale^[3].

Dacă inițial familia, clanul, tribul („congregațiile genetice”, cum le denumea sociologul Petre Andrei) erau comunități sociale bazate pe simple relații sociale, de rudenie, pe măsura apariției și dezvoltării societății politice, tot mai complicată ca structură și mai diversă în activități și funcții, realizarea și menținerea unui nivel superior de omogenitate a comunității devin din ce în ce mai dependente de apariția și funcționarea eficientă a instituțiilor politice^[4]. Este o certitudine că instituțiile politice vor exista atâta vreme cât vor fi societăți sau comunități social-umane stratificate social. Este o utopie să pretinzi că ar putea exista o societate fără clase sau grupuri sociale care ar face astfel inoperantă acțiunea politică a structurilor de guvernare, adică a instituțiilor politice.

Numai teoria marxistă a preconizat idealul realizării unei societăți fără clase, ceea ce ar fi presupus dispariția statului, prin urmare, dispariția instituțiilor politice. Realitatea arată însă contrariul: societățile politice individualizate național și teritorial vor continua să existe, devenind din ce în ce mai complexe atât în interiorul lor, cât și mai interdependente pe plan internațional. Există, așadar, o singură concluzie: într-o societate complexă, comunitatea este produsă de acțiunea politică și menținută de instituțiile politice^[5].

Este cunoscut în acest sens că, pentru realizarea funcțiilor sale, statul își organizează un sistem de instituții care dau expresie concretă puterilor publice^[6]. Așa cum s-a subliniat pe drept cuvânt în literatura de specialitate, caracterul instituțional al statului se manifestă din acest punct de vedere în faptul că el constituie o organizație umană întemeiată pe un număr de reguli de drept, organizație în cadrul căreia se desfășoară activități în vederea îndeplinirii unor scopuri sociale determinate^[7].

Forța stabilizatoare, precum și ponderea stimulative a creativității și progresului general al unei societăți umane depind de eficiența instituțiilor politice și a mecanismelor instituționale și procedurale ale jocului democratic, care, la rândul lor, depind de „arta politică” a forțelor ce orientează prin programele și acțiunile lor funcționarea instituțiilor politice. Este vorba despre o interacțiune strânsă și mutual benefică între societatea globală, instituții politice și forțele sociale influente (partide și celelalte componente ale societății civile).

[1] Acord comun asupra legilor, drepturilor și îndatoririlor fundamentale.

[2] Comunitate de avantaje mutuale de care beneficiază membrii societății.

[3] A se vedea și S.P. HUNTINGTON, *Ordinea politică a societăților în schimbare*, Ed. Polirom, Iași, 1999, p. 18-19.

[4] *Idem*, p. 19.

[5] S.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, p. 19.

[6] N. POPA, *op. cit.*, p. 108.

[7] T. DRĂGANU, *op. cit.*, vol. I, p. 115.

Crearea și funcționarea instituțiilor politice sunt indisolubil legate de apariția și apărarea unor interese comunitare convertite, pe măsura progresului societăților politice și dezvoltării statelor, în interese publice. Este un adevăr confirmat istoric că, fără instituții politice puternice, societății îi lipsesc mijloacele de definire și de realizare a intereselor sale comune. Capacitatea de a crea instituții politice înseamnă capacitatea de a crea interese publice^[1].

§5. Trăsăturile instituțiilor politice

Trăsăturile comune ale tuturor accepțiunilor termenului de instituție politică sunt următoarele:

- a) instituția politică este formată dintr-un colectiv de indivizi;
- b) instituția politică acționează în mod permanent pentru realizarea unui interes public;
- c) instituția politică are un caracter stabil;
- d) modul de constituire și atribuțiile instituției politice sunt prevăzute într-un act cu valoare constituțională;
- e) instituțiile politice dispun de autoritate, pe care o exercită în mod legitim și legal asupra unei colectivități umane, care nu are, în principiu, o altă alternativă decât de a se supune voinței instituției respective.

Instituțiile politice au o funcție dinamică prin însuși modul lor de apariție și de configurare procedurală și operațională. Cu alte cuvinte, instituțiile politice au apărut ca modalități de soluționare a unor probleme ce confruntau viața socială, având, totodată, rolul de a influența și de a modifica viața socială într-un sens dezirabil „binelui comun”, precum și voinței instituției ca atare.

Din punct de vedere istoric, instituțiile politice s-au ivit din interacțiunea și dezacordul din sânul forțelor sociale și dezvoltarea treptată a procedurilor și mecanismelor organizaționale necesare rezolvării acestor dezacorduri^[2].

Nu este mai puțin adevărat că și instituțiile, la rândul lor, suportă dinamismul vieții sociale, modificându-și forma, rolul, funcțiile și metodele de acțiune pe măsura transformărilor sociale.

Rezultă, așadar, că instituția politică nu este o reflectare pasivă a realităților sociale, ci una dinamică, ce își propune să le orienteze într-un sens dezirabil voinței forței publice. Apare astfel clar că fundamentul obiectiv al instituției politice este, ca și în cazul dreptului, faptul social, în timp ce fundamentul subiectiv al acesteia este ideea de a face sau de a întreprinde ceva care corespunde unui anumit interes social.

Dacă ideea de a crea instituții sociale a luat naștere inconștient în mintea indivizilor aflați în starea de primitivitate, crearea instituțiilor politice a fost resimțită după constituirea unei organizări sau stări sociale, când au început să se alcătuiască grupuri politice. S-a depășit astfel stadiul grupurilor sociale în care liantul ce unea grupul avea la bază linia de descendență și relațiile de rudenie, tinzându-se la forme superioare de asociere bazate pe obiceiuri sau cutume impuse de o forță politică autonomă, distinctă de restul grupului, care se va transforma mai târziu în stat. Altfel spus, colectivitatea (cea care creează instituția) recurge la forme instituționalizate pentru a-și realiza din punct de vedere politic și juridic interesul comun^[3]. În felul acesta, instituția rezultă din legătura între ideea de organizare politică a unei colectivități social-umane (necesitatea unei vieți asociative organizată stabil) și voința suverană a acesteia. Trebuie observat însă că instituția politică astfel concepută și realizată tinde să aibă un caracter permanent.

^[1] S.P. HUNTINGTON, *op. cit.*, p. 30.

^[2] *Idem*, p. 19.

^[3] A se vedea Y. TANGUY, *L'institution dans l'œuvre de Maurice Hauriou. Actualité d'une doctrine*, în *Revue du droit public* nr. 1/1991, p. 74; G. RENARD, *La théorie de l'institution*, Sirey, Paris, 1993; G. MARTY, *La théorie de l'institution*, în A. BRIMO, G. MARTY (COORD.), *La pensée du Doyen Maurice Hauriou et son influence*, A. Pedone, Paris, 1969.

Referindu-se la instituții politice, autorii opinează că acestea au misiunea de a pune la dispoziția cetățenilor (electoratului) posibilitatea de a participa la procesul de elaborare a politicii de către guvernant, ele însele fiind expresia voinței alegătorilor^[1].

Dacă instituția politică rezultă din manifestarea de voință politică a corpului social (poporul), trebuie să acceptăm concluzia că acesta este garantul legitimității și autenticității instituției respective, precum și al apărării acesteia. Orice atingere adusă instituției politice din interiorul comunității social-umane sau din afara acesteia afectează voința suverană a celui care a creat-o.

Unii autori analizează caracteristicile ansamblului de instituții politice prin care se exercită puterea raportate la ciclurile constituționale ce se succed în viața politică a unui stat^[2].

În sens larg, conceptul de instituție politică se raportează în principal la stat, organismele de guvernare (parlament, președinte de republică sau monarh, guvern, prim-ministru) și uneori la partide politice. Toate organismele enunțate întrunesc calitatea de instituție politică, întrucât au un rol bine definit în procesul de dobândire și de exercitare a puterii politice. Corespunzător acestui rol, fiecare dintre ele are anumite funcții, o organizare proprie și metode specifice de activitate prin care participă la procesul de guvernare^[3].

În sens restrâns, conceptul de instituție politică se raportează exclusiv la stat, parlament, șeful statului, guvern și prim-ministru. Rezultă că, în accepțiunea restrânsă a termenului, sunt excluse partidele politice.

Cum organizarea și funcționarea instituțiilor politice propriu-zise (autoritățile publice) sunt reglementate de anumite norme juridice, se înțelege că, din această perspectivă, prin noțiunea de instituție politică vom înțelege atât autoritățile investite cu dreptul de a exercita puterea politică, cât și normele referitoare la aceasta^[4].

În ceea ce ne privește, optăm pentru conceptul de instituție politică luat în sens restrâns. În opinia noastră, ceea ce conferă specificitate instituțiilor politice este calitatea lor de a participa nemijlocit la exercitarea propriu-zisă a puterii politice. Din acest punct de vedere, considerăm că **partidele politice nu sunt instituții politice**.

Instituțiile politice sunt investite prin lege cu autoritate sau putere de comandă generală. Ele au dreptul de a exprima voința suverană a poporului și de a acționa pentru realizarea și respectarea ei. În virtutea acestui drept, instituțiile politice transpun voința poporului în norme de conduită general obligatorii sau acționează în modalități și cu instrumente specifice pentru aplicarea și respectarea lor.

Într-adevăr, numai organismele investite cu prerogativele de putere la nivel general sunt îndreptățite să fie denumite instituții politice. Spre deosebire de ele, partidele politice participă la exercitarea puterii în mod nemijlocit, prin intermediul parlamentului sau al guvernului. Este vorba în acest caz despre partide parlamentare (partidele reprezentate în parlament) și, respectiv, despre partidele care dețin fotolii guvernamentale.

[1] P.W. AKKERMANS, *Institutions politiques des Pays-Bas: aspects légaux et fonctionnels*, în Y. GUCHET (COORD.), *Les systèmes politiques des pays de l'Union Européenne*, Armand Colin, Paris, 1996, p. 351.

[2] A se vedea, în acest sens, L. HAMON, *Une république présidentielle?*, Bordas, 1977, p. 5. A se vedea, în același sens, M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, P.U.F., Paris, 1970, p. 7 și J.F. BADIA (COORD.), *Regimos políticos actuales*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 19.

[3] În concepția fondatorului teoriei instituționaliste, „instituția este o idee sau o întreprindere care se realizează și durează juridic într-un mediu social; pentru realizarea acestei idei, se organizează o putere care îi procură organele; pe de altă parte, între membrii grupului social interesați în realizarea ideii se produc manifestări ale acordului de voință dirijate prin organe ale puterii și reglementate prin proceduri” (a se vedea M. HAURIU, *La théorie de l'institution et de la fondation*, Sirey, Paris, 1925, p. 10).

[4] A se vedea, în acest sens, și P. PACTET, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Masson, Paris, 1983, p. 34; I. MURARU, *op. cit.*, p. 18-19.

În ceea ce privește partidele neparlamentare, precum și partidele nereprezentate în guvern, se poate spune că acestea nu participă nici măcar mijlocit la exercitarea puterii, ci doar la influențarea acesteia prin intermediul presei, întrunirilor, mitingurilor, demonstrațiilor ș.a.

Desigur, partidele (ca forțe politice) au rolul de a contribui la definirea și exprimarea voinței politice a poporului, de a influența procesul de guvernare. Ponderea influenței, ca și mijloacele folosite în acest scop diferă însă de la un partid la altul, în funcție de legitimitatea electorală a fiecăruia. Din punct de vedere juridic, partidele sunt organisme înființate din inițiativa particulară (deși ele acționează în sfera politicii) și sunt subiecte de drept privat; ele se constituie, se organizează potrivit voinței fondatorilor și membrilor lor, exprimată în platforme sau programe politice și ideologice.

Partidele politice nu participă efectiv la procesul de exercitare a puterii, motiv pentru care ele trebuie considerate persoane juridice de drept privat, și nu de drept public^[1]. Într-adevăr, instituțiile politice – ne referim aici la cele care acționează la nivel național – sunt purtătoare de suveranitate, fiind desemnate direct sau indirect prin vot universal, și exercită autoritatea de stat. În calitatea lor de grup de indivizi având o organizare, statut și program politic bine definit, recunoscute în condițiile legii, partidele nu pot să exercite suveranitatea în nume propriu, deoarece ar încălca astfel art. 2 alin. (2) din Constituție. De altfel, caracterul partidelor politice ca fiind persoane juridice de drept privat a fost bine argumentat în doctrina noastră constituțională^[2].

Spre deosebire de partide, care se înființează, potrivit Legii nr. 14/2003, în temeiul hotărârii instanței judecătorești, instituțiile politice sunt organisme înființate expres prin lege^[3]. De asemenea, atribuțiile și prerogativele acestora sunt stabilite de forul legislativ. Există însă și unii autori care consideră că partidele politice sunt instituții politice, întrucât concură la exercitarea puterii^[4]. În opinia noastră, vocația partidelor politice de a concura la exercițiul puterii nu este un element determinant al calității lor de instituții politice. În acest sens, se poate considera că și presa, sindicatele, unele organizații neguvernamentale concură la procesul de exercitare a puterii, dar nu convertesc voința poporului în acte de comandă socială, întrucât nu dețin atribute de putere publică. Prin urmare, ceea ce este decisiv pentru caracterizarea instituțiilor politice este, între altele, faptul că ele sunt investite cu dreptul de a face anumite acte, în cadrul cărora se manifestă cel puțin o parte din putere suverană, pe când, în cazul partidelor politice, acestea sunt lipsite de o astfel de posibilitate^[5].

Unii autori fac distincție între „instituții politice-organe” și „instituții politice-mecanisme”. În prima categorie ar intra toate organismele sociale create prin voința indivizilor și care se caracterizează prin permanență și prin vocația de a-i uni pe oameni. În a doua categorie ar trebui incluse mecanismele instituționale (regulile, metodele) care reglementează funcționarea instituțiilor politice propriu-zise^[6].

^[1] În mod eronat Legea nr. 14/2003 (republicată în M. Of. nr. 408 din 10 iunie 2015) consideră partidele politice ca fiind persoane juridice de drept public, apreciere însușită și în literatura de specialitate (a se vedea și A. IORGOVAN, *Partidele politice ca subiecte de drept public*, în „Partidele politice”, Ed. RAMO, București, 1993, p. 47). Chiar și Curtea Constituțională împărtășește opinia că partidele politice sunt persoane juridice de drept public (a se vedea Decizia nr. 35 din 2 aprilie 1996, în M. Of. nr. 75 din 11 aprilie 1996).

^[2] T. DRĂGANU, *Sunt partidele politice persoane morale de drept public?*, în R.D.Pb. nr. 2/1998.

^[3] B. TRICOT, R. HADAS-LEBEL, *Les institutions politiques françaises*, Dalloz, Paris, 1985, p. 16. În legătură cu conceptul de instituție politică, a se vedea și S. BRUCAN, *Îndreptar-dicționar de politologie*, Ed. Nemira, București, 1993, p. 22-28.

^[4] A se vedea N. KALLÓS, *op. cit.*, p. 48; C. LECLERCQ, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Librairies Techniques, Paris, 1979, p. 15; C. ANASTASIU, *Societatea civilă și instituțiile politice*, în Sfera politicii nr. 4/1993, p. 12. Genoveva Vrabie distinge instituții politice etatice, care sunt investite cu autoritate publică, și instituții politice neetatice, categorie în care include partidele politice (G. VRABIE, *op. cit.*, p. 36).

^[5] T. DRĂGANU, *op. cit.*, în R.D.Pb. nr. 2/1998.

^[6] A se vedea J. CADART, *op. cit.*, p. 41-43. Noțiunea de instituție – scrie Jacques Cadart – este o noțiune vagă care desemnează realități sociologice diverse și dinamice, dar a căror fizionomie rămâne vagă. În opinia

Practic, raporturile între cele două accepțiuni ale noțiunii de instituție politică sunt foarte strânse și complementare. Potrivit unei asemenea perspective, se poate vorbi atât despre parlament și guvern ca două instituții politice separate (instituții politice-organe), dar și despre votul de învestitură acordat de parlament guvernului sau despre responsabilitatea politică a guvernului față de parlament, ca instituții politice (instituții politice-mecanisme).

Se poate conchide că **prin termenul de instituție politică sunt desemnate organismele sau instituțiile care concură individual și toate împreună la exercitarea unitară a puterii politice. Ele sunt, totodată, modalități de manifestare a formelor politice înțelese ca exteriorizarea cea mai generală și abstractă a raporturilor între conduita socială (politică) a indivizilor și statul ai cărui cetățeni sunt.**

Instituțiile politice sunt inseparabil legate de stat, care, la rândul său, este considerat o autentică instituție politică integratoare a tuturor celorlalte instituții.

Instituțiile la care ne referim sunt reglementate juridic cu ajutorul normelor de drept, deși acestea nu sunt norme care concură la organizarea și funcționarea instituțiilor politice ca atare. De aceea, ele sunt studiate în cadrul dreptului constituțional. Cu alte cuvinte, organizarea și funcționarea lor, atribuțiile și prerogativele ce li se conferă sunt stabilite prin constituție sau alte acte normative.

Pentru a fi în prezența unei instituții politice, trebuie să fie întrunite **două condiții de fond**:

a) instituția respectivă să fie investită în mod expres prin constituție sau prin lege cu prerogativa de a exercita puterea de stat. Faptul că instituția politică este prevăzută expres în constituție sau într-o lege îi conferă acesteia legitimitate, întrucât constituția și legea depozitează voința suverană a poporului;

b) instituția politică trebuie să beneficieze de o deplină libertate de acțiune în exercitarea misiunii sale. Aceasta nu înseamnă, desigur, separarea absolută a instituțiilor una de alta și a tuturor față de celelalte autorități statale^[1].

Instituția politică se formează ca rezultat al conlucrării mai multor **factori**:

a) instituționalizarea și autonomizarea unor relații și activități politice prezentând similitudini și o importanță socială deosebită pentru viața socială și conducerea politică a societății;

b) specializarea organismelor (instituțiilor) care desfășoară un anumit tip de activități și unirea acestora într-un sistem unitar și coerent;

c) conferirea unei haine juridice acestui sistem unitar, prin stabilirea unor norme general obligatorii care reglementează desemnarea și funcționarea instituțiilor politice, precum și a unor norme care sancționează orice atingere adusă funcționării instituțiilor politice respective. Instituțiile politice, ca și cele juridice, trebuie să fie stabilite. Numai astfel ele pot înfăptui o guvernare armonioasă^[2].

§6. Cerințe și funcții ale instituțiilor politice

O privire de ansamblu asupra instituțiilor politice ne îngăduie să enumerăm un **minim set de cerințe** pe care acestea ar trebui să le întrunească:

a) adaptabilitatea la cerințele vieții sociale și la mentalitățile politice ale noilor generații de guvernanți și guvernați;

b) asigurarea funcționalității coerente a actului de guvernare;

c) adaptabilitatea la cerințele managementului crizelor;

d) permanenta preocupare pentru menținerea și sporirea legitimității lor populare;

aceluiasi autor, instituția este stabilită în mod durabil, permanent, în virtutea acordului de voințe individuale, și acționează pentru realizarea unui obiectiv comun. A se vedea și J. GICQUEL, A. HAURIUO, *op. cit.*, p. 26.

^[1] B. TRICOT, R. HADAS-LEBEL, *op. cit.*, p. 17-18.

^[2] M. DJUVARA, *Puterea legiuitoare*, în „*Constituția din 1923 în dezbaterea contemporanilor*”, Ed. Humanitas, București, 1922, p. 147.