PARLAMENTUL ROMÂN ÎN ANGRENAJUL FUNCȚIONAL AL SISTEMULUI DEMOCRATIC ACTUAL

ARISTIDE CIOABĂ

Tranziția la democrație începută odată cu revoluția antitotalitară din decembrie 1989 a impus autorităților provizorii și celor alese în luna mai 1990 un efort considerabil de reconstrucție instituțională, incluzând în primul rând sistemul constituțional democratic însuși. Noul cadru instituțional al sistemului politic democratic s-a configurat în mod firesc pornind de la și orânduindu-se în jurul instituției reprezentative naționale — parlamentul —, așa cum s-a consacrat acesta în doctrinele separației puterilor în statul modern de inspirație liberal-democratică.

Dintre aranjamentele care au conturat, în contexte politice naționale, modele diferite de regimuri democratice, în România a fost preferată o formulă mixtă, care îmbină în proporții inegale principii structural-funcționale ale sistemului parlamentar clasic, cu elemente și proceduri inspirate din regimurile de tip semiprezidențial. Mai explicit, sursa principală de inspirație în statuarea raporturilor dintre instituțiile executive și parlament în regimul politic românesc actual a constituit-o, în mod evident, sistemul semiprezidențial francez al Republicii a V-a. Configurația instituțională de acest tip satisfăcea în bună măsură preferințele forțelor de sorginte autoritară, care dominau Adunarea Constituantă din 1990–1991 și nu agreau o formulă de regim axată pe preeminența parlamentului în dauna puterii executive. Dar și regulile funcționale de tip parlamentar clasic, ale responsabilității politice a guvernului în fața parlamentului rezultat din alegeri libere dintre forțe politice concurențiale și echivalat în mod obișnuit cu democrația însăși, susținute insistent de către adepții rupturii radicale cu practicile și reflexele comportamentale dobândite sub dictatura totalitară comunistă a partidului unic.

Aranjamentul constituțional adoptat nu infirma teoria și practicile democratice validate de democrațiile consolidate, dacă ținem seama de principiile, instituțiile și procedurile juridice pe care le stipulează. Drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului au fost prevăzuate și garantate formal în chiar capitolul cu care se deschide Constituția din 1991. Ele alcătuiesc baza, sursa și scopul celorlalte instituții ale statului, care-și dobândesc puterea prin voința liber exprimată a cetățenilor, în alegeri competitive. Împărțirea și colaborarea funcțională a puterilor legislativă, executivă și judecătorească au fost instituite prin atri-

Rev. Șt. Pol. Rel. Int., **II**, *2*, p. 5–24, București, 2005.

buțiile specifice și raporturile statornicite între parlament, guvern, președinție, autoritățile judecătorești, deși inițial Constituția[1] nu a consemnat *expresis verbis* principiul separației puterilor în stat* și nici titulatura de „putere“ pentru principalele autorități statale menționate. Unele principii și garanții constituționale privind statuarea supremației proprietății private au fost evitate, fiind acceptate de majoritatea Constituantei în forma diminuată a „ocrotirii proprietății private“, într-o perioadă imediat post-comunistă în care „proprietatea de stat asupra mijloacelor de producție“ rămânea încă dominantă.

Independența justiției și inamovibilitatea judecătorilor erau recunoscute ca garanție a statului de drept și fundament al democrației.

De asemenea, statuarea legii ca instrument principal de guvernare și a parlamentului ca „organism reprezentativ suprem“ și „singura autoritate legiuitoare“[2] în cadrul sistemului instituțional de elaborare și implementare a politicii generale și, prin urmare, controlul său asupra puterii executiv-guvernamentale, economico-financiare, civile și militare, a instituțiilor publice de informare în masă, serviciilor secrete, altor instituții cu rol de decizie și control, au fost în mod expres instituită. Parlamentului i se atribuie totodată competența primară și exclusivă în privința inițiativei de constituire și control asupra ansamblului instituțiilor, împreună cu care alcătuiește sistemul de guvernământ al țării, respectiv șeful statului, guvernul, instituțiile judecătorești centrale și de control al constituționalității legilor și adjudecare a deciziilor majore în procesul de guvernare.

Șeful statului, desemnat direct de către întregul popor să reprezinte statul român și să asigure funcționarea acestuia, este împuternicit să supravegheze buna funcționare a instituțiilor publice și să medieze conflictele de competențe dintre acestea și dintre stat și societate[3]. În virtutea acestui statut el poate dizolva parlamentul, în urma consultării grupurilor politice care-l compun și a președinților celor două Camere. Dar numai în cazul unor grave disfuncționalități apărute între parlament și guvern[4], ca organ executiv împuternicit să asigure realizarea politicii generale, interne și externe a țării. Cu consultarea parlamentului, președintele României poate cere poporului să-și exprime voința în mod direct, prin referendum[5], asupra unor probleme de interes național.

În replică, parlamentul — care învestește în funcție pe președintele ales de către popor după depunerea jurământului în ședința comună a celor două Camere — poate iniția procedura de suspendare din funcție a președintelui, în cazul săvârșirii unor fapte grave de încălcare a Constituției[6], hotărând cu majoritate de voturi suspendarea sa până la pronunțarea prin referendum a voinței poporului asupra demiterii acestuia. Tot parlamentul îl poate pune sub acuzare pe președinte, cu 2/3 din voturi, pentru fapte de înaltă trădare[7]. Legea votată de parlament trebuie promulgată de către președinte, într-un termen stabilit prin Constituție, președintele având însă dreptul de a cere Curții Constituționale verificarea constituționalității legii, sau Parlamentului reexaminarea, o singură dată, a legii asupra căreia are unele rezerve întemeiate.

* Acest principiu de organizare a statului în cadrul democrației constituționale a fost statuat în art. 1, al. 4, din *Constituția României*, revizuită în octombrie 2003.

Această dialectică a raporturilor reciproce dintre parlament şi şeful statului, exprimă o diferenţă evidentă faţă de modelul clasic prezidenţial (în care preşedintele nu este ales de către parlament şi nu poate dizolva parlamentul; guvernul condus de preşedinte nu este responsabil în faţa parlamentului şi nu este obligat în vreun fel să demisioneze, de vreme ce răspunde în faţa preşedintelui) şi de asemenea faţă de cel clasic parlamentar, în care atât şeful statului (exceptând monarhiile constituţionale) cât şi guvernul depind de alegerea lor de către parlament, iar guvernul este responsabil exclusiv în faţa parlamentului, care-i acordă şi-i retrage încrederea prin votul majorităţii uneia sau ambelor camere legislative.

Parlamentul român se află în acelaşi tip de raporturi procedurale şi de putere cu guvernul care caracterizează modelul de regimuri parlamentare. Deosebirea, minoră totuşi, în contextul actual, constă pe de o parte în asocierea parţială (în anumite probleme şi domenii de interes naţional) a preşedintelui la exercitarea puterii executive guvernamentale, şi, în consecinţă, în posibilitarea şi interesul direct al preşedintelui de a constitui, menţine, influenţa şi chiar controla comportamentul majorităţii parlamentare care susţine guvernul şi de a adresa parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale ţării[8].

Aceste aspecte instituţionale, care marchează o raţionalizare a parlamentarismului clasic şi califică mecanismul structural al sistemelor semiprezidenţiale, au fost interpretate, în abordările instituţionalist-juridice, ca indicii clare ale slăbirii rolului parlamentului în regimurile democratice de acest tip. Teoriile mai recente au pus însă în evidenţă ponderea relativă a factorilor structural-juridici în explicarea funcţionalităţii şi perfomanţelor parlamentelor, sau în îndeplinirea rolului lor în sistemele democratice. O influenţă mai puternică, deşi nu uşor de evaluat şi măsurat, revine tot mai evident altor variabile, precum sistemul de partide şi ideologiile promovate de către acestea, sistemele electorale, compoziţia socio-profesională a clasei politice şi calitatea selecţiei politice electorale, grupurile de interese bine articulate, şi nu în ultimul rând structurile şi substructurile grupale constituite în cadrul parlamentelor în procesul legislativ, graţie rolurilor multiple asumate de către membrii lor, sau inegala intensitate a preferinţelor individuale manifestată în participarea la procesul decizional[9]. Situaţiile decizionale, îndeosebi cele care confruntă adunările mari de tipul parlamentelor, reunind o largă varietate de participanţi şi având de dezbătut şi deliberat asupra unei diversităţi nelimitate de probleme, implică, inevitabil, scopuri insuficient definite, tehnici şi metode de interpretare incerte, angajamente şi atitudini evazive ale participanţilor[10], fără a mai aminti de concepţiile diferite privind rolul şi consecinţele activităţii parlamentare în cadrul sistemului politic ca atare, care se răsfrâng asupra performanţelor parlamentului în ansamblul său.

Evaluarea locului şi rolului parlamentului într-un sistem democratic în curs de consolidare, cum este cel românesc, confruntat cu o tranziţie lungă şi complicată de la totalitarism la democraţie şi economia de piaţă, necesită introducerea în ecuaţia explicativă în primul rând a complexităţii contextuale în care este chemat să funcţioneze. Şi abia în ordine secundă trebuie apreciată influenţa datorată factorilor de ordin juridic constituţional. Structura bicamerală a parla-

mentului român, bazat pe simetria puterilor şi legitimităţii Camerei Deputaţilor şi Senatului, precum şi procedura legislativă relativ complicată, pot să contribuie la maximizarea costurilor legislative (concretizate în încetineala procesului de elaborare a legilor, volumul alocaţiilor bugetare cerut de funcţionarea a două camere legiuitoare supradimensionate în raport cu populaţia ţării şi îndeplinind atribuţii cvasiidentice) dar, în mod normal, ele nu pot fi exclusiv responsabile de performanţa legislativului în procesul de tranziţie şi reformarea radicală a sistemului politic şi economic al ţării. De altfel, unele impedimente legate de competenţa şi raţionalizarea activităţii legislative a Camerelor au fost parţial corectate prin revizuirea Constituţiei în 2003. În privinţa competenţei decizionale, trimiterii reciproce a proiectelor de lege şi propuneri legislative de la o Cameră la cealaltă şi a deciziei definitive, s-au introdus simplificări, eliminându-se naveta repetată a textelor aflate în divergenţă şi stabilindu-se un termen precis în limitele căruia Camera sesizată cu un proiect de lege este obligată să decidă (maximum 60 de zile)[11].

Prin urmare putem avansa deja ipoteza potrivit căreia în contextul specific sistemului democratic românesc, tranziţia prelungită şi, implicit încetineala cu care s-a operat reforma în domeniul politico-juridic şi economic, semnalele incerte legate de consolidarea funcţionalităţii instituţiilor democratice, sunt imputabile mai puţin parlamentului ca instituţie şi unică autoritate legiuitoare a ţării, cât partidelor politice, — gradului de structurare şi consolidare politico-doctrinară a acestora, — asimilării incomplete de către clasa politică şi societatea civilă a principiilor şi valorilor culturii politice democratice. Descinzând, în majoritatea cazurilor, din cadrele fostului partid comunist unic, dar afişând în mod demagogic şi oportunist vocaţii doctrinare dintre cele mai diverse, partidele politice care au obţinut reprezentare în parlamentul României după primele două alegeri libere (1990 şi 1992) au conservat un raport de forţe prea puţin favorabil schimbării radicale a sistemului politico-juridic şi economic, cel puţin până la prima alternanţă democratică din noiembrie 1996. Accentuarea volumului şi intensităţii cererilor de ordin extern adresate sistemului politic după 1996, legate de criteriile aderării la N.A.T.O., U.E., sau de obţinerea creditelor necesare reformei economice de la organizaţiile financiare internaţionale (F.M.I., Banca Mondială, B.E.R.D.), în condiţiile redefinirii opţiunilor strategice ale României de integrare euro-atlantică, a accelerat în anii care au urmat procesul de reformă pe baza adoptării deciziilor la nivelul factorului executiv (guvernul) — ca interlocutor direct cu organismele internaţionale euro-altantice —, pentru a imprima o mai mare coerenţă şi operativitatea elaborării deciziilor legislative. A dobândit proporţii excesive, mai ales în ultimele două legislaturi, fenomenul adoptării deciziilor şi programelor de acţiune sub forma delegării legislative, a ordonanţelor şi ordonanţelor de urgenţă guvernamentale.

Drept urmare, sub raportul elaborării politicii legislative, ca principală funcţie a parlamentului în sistemul politic democratic, acesta manifestă în legislatura 1992–1996 o performanţă reformatoare legislativ-decizională mai redusă, datorită îndeosebi raportului de forţe dintre partidele parlamentare — net favorabil celor catalogate în epocă drept neocomuniste şi conservatoare; iar în legislaturile

1997–2000 şi 2001–2004, parlamentul s-a văzut pur şi simplu excedat de volumul mare de Ordonanţe şi Ordonanţe de urgenţă pe care urma să le aprobe, completeze, modifice sau să le respingă, fără a neglija nici factorul partizan — raporturile de forţe din coaliţiile majoritare: mai complicate în perioada 1996–2000, când majoritatea parlamentară s-a sprijinit pe o coaliţie eterogenă, în care Partidul Democrat aflat la stânga, a temporizat ritmul reformei economice; ceva mai coerente în perioada 2001–2004 când majoritatea parlamentară s-a bazat pe trei partide, PDSR (devenit PSD), UDMR şi PUR.

Abordările funcţionalist-comparative din ştiinţa politică au pus în evidenţă faptul că într-un sistem politic modern, bazat pe o clară diferenţiere structurală şi pe autonomia subsistemelor componente, cum este sistemul politic democratic, parlamentul constituie o componentă structurală cu funcţii proprii. Acestea se manifestă îndeosebi la nivelul proceselor politice de adoptare a deciziilor autoritare[12] — respectiv celor ce se impun societăţii întregi, din care sistemul politic face parte — cât şi la nivelul sistemului politic ca atare.

Din prima categorie face parte funcţia legislativă tradiţională prin care parlamentul participă la conversiunea cererilor şi susţinerilor (*inputs*) adresate de mediul societal sau chiar de instituţii şi agenţii din sistemul politic guvernamental, în decizii normative, obligatorii, sub formă de legi, hotărâri, moţiuni care delimitează cadrul juridic al acţiunii guvernamentale şi administrative în rezolvarea problemelor de interes general, inclusiv relaţiile dintre stat şi cetăţeni.

În categoria a doua, respectiv de funcţii la nivelul sistemului, pot fi considerate funcţiile de *reprezentare politică* şi, în logica proprie regimurilor democratice parlamentare, *funcţia de învestitură a guvernului şi de control asupra activităţii executive guvernamentale,* în virtutea răspunderii politice a guvernului pentru definirea politicii generale a ţării, implementarea deciziilor şi evaluarea rezultatelor, sau a efectelor politicilor publice din diferite domenii.

1. *Funcţia de reprezentare politică democratică*

În doctrina democraţiei reprezentative moderne parlamentul întruchipează şi exercită suveranitatea sau puterea poporului în numele acestuia, putere delegată pe o durată determinată prin alegeri libere periodice.

Caracter „reprezentativ“ poate avea parlamentul şi într-un regim politic nedemocratic, în măsura în care un corp alcătuit din reprezentanţi ai diferitelor grupuri sociale, etnice, lingvistice, religioase, etc., desemnat sau nu prin metode elective, este însărcinat formal să aprobe deciziile majore cerute de guvernarea ţării. Parlamentele cenzitare din regimurile monarhice constituţionale îndeplineau şi ele o funcţie de reprezentare politică, limitată însă. Numai desemnarea democratică a membrilor parlamentului prin alegeri libere, competitive şi periodice şi prin vot universal direct poate conferi unui parlament legitimitatea în exercitarea funcţiei sale de reprezentare politică.

Parlamentul ocupă sub acest aspect o poziţie centrală în sistemul instituţional democratic, indiferent de gradul de separare/împărţire sau de modalităţile concrete prin care se realizează colaborarea puterilor în stat. În sistemul constituţio-

nal al României, parlamentului i se conferă statutul de „organism reprezentativ suprem al poporului român“ și, drept consecință, de unica autoritate legiuitoare a țării. Membrii celor două Camere ale sale, deputații și senatorii exercită mandatul pentru care sunt aleși prin vot universal, în serviciul poporului și nu în numele unor grupuri sau în nume propriu[13].

Totodată, din rațiuni istorico-politice și de garantare a calității reglementărilor juridice, Constituția României a statuat o structură bicameralã a parlamentului. Senatul și Camera deputaților sunt alese însă prin același sistem de vot, au aceleași puteri și reprezintă în egală măsură poporul român. Singurele elemente care le diferențiază se referă la vârsta mai ridicată cerută pentru a fi eligibil în Senat (33 ani, spre deosebire de 23 de ani la Camera Deputaților) și dimensiunea numerică: 137 membri la Senat, 332 la Camera Deputaților în 2004. O vagă ierarhizare pare să instituie totuși prevederea introdusă în art. 75 din Constituția revizuită în 2003 care vizează împărțirea domeniilor de competență decizionată ce revin Camerelor, prin stabilirea sferei în care acestea au calitatea de primă Cameră sesizată cu proiectele de legi și propuneri legislative, și de asemenea puterea decizională ultimă.

Mărimea Camerelor parlamentului român (deci reprezentarea numerică) depășește în mod evident raportul „optim“ prezumat dintre numărul populației țării și cel al parlamentarilor aleși. Acesta, potrivit unor autori, ar trebui să fie exprimat de legea rădăcinii cubice, în care mărimea parlamentului (a) este egală cu valoarea rădăcinii cubice din numărul populației (b)[14] potrivit formulei $a^3 : b^3$.

Alegerea directă a parlamentului de către cetățeni și ponderea reprezentării în parlament a preferințelor sau opțiunilor semnificative exprimate de aceștia, proporțional cu voturile acordate candidaților sau forțelor politice, constituie probabil un indicator mai relevant pentru calitatea și justețea reprezentării politice decât raportul reprezentării numerice în sine postulat de legea rădăcinii cubice. Aici este vorba despre reflectarea corectă a pluralismului politic, a opțiunilor și orientărilor doctrinare în cadrul parlamentului, ceea ce implică referința la o altă variabilă dependentă, și anume tipul de sistem electoral. De regulă sistemele de vot proporțional, asociate cu circumscripții electorale mari și parlamente supradimensionate permit o mai corectă și echilibrată reprezentare a opiniilor și preferințelor agregate în funcție de partide, clivaje sociale, ideologice sau etnice, decât o pot asigura sistemele de vot majoritar și pluralitar, în care partidele mari beneficiază automat de o suprareprezentare, în vreme ce partidele și alternativele politice minore sunt subreprezentate sau excluse cu totul de la reprezentare parlamentară[15].

Parlamentul României a fost desemnat în toate cele 5 alegeri generale postcomuniste pe baza sistemului de vot proporțional, în circumscripții de magnitudine medie, identice cu diviziunile administrative județene, între 4 și 20 de locuri la Camera Deputaților și 2–12 locuri la Senat. Modul de distribuire a locurilor prevede două etape: 1) directă, pe baza coeficientului electoral calculat pentru fiecare circumscripție; și 2) indirectă, la nivel național, pe baza metodei d'Hondt de valorificare a voturilor rămase, adică cele neutilizate sau inferioare coeficientului electoral, obținute de listele de candidați ale partidelor politice care au

întrunit pragul electoral prevăzut pe întreaga țară. La primele alegeri din 20 mai 1990 nici o restricție privind accesul la reprezentare nu a fost impusă, în afara autoexcluderii oricărui partid care n-a izbutit să obțină măcar un număr de voturi egal cu coeficientul electoral de distribuire a mandatelor la nivel național, prin valorificarea resturilor și voturilor neutilizate în faza distribuirii mandatelor la nivelul fiecărei circumscripții județene.

Reprezentarea proporțională a fost în mod evident preferată, în faza incipientă a tranziției democratice, ca instrument de stimulare a cristalizării politice a diferitelor grupuri și formațiuni cu vocația de partide relevante pe plan național și/sau local. Cu atât mai mult cu cât pluralismul politic era văzut ca o condiție și garanție a democrației constituționale, iar partidele considerate între factorii care contribuie la exprimarea voinței politice a cetățenilor[16]. Partidele ajută la structurarea votului în funcție de concepția ideologico-doctrinară proprie asupra problemelor politice și sociale, contribuind la reprezentarea opiniilor și agregarea lor în alternative politice mai mult sau mai puțin coerente și semnificative la nivel național. Teoretic și constituțional ele nu se substituie funcției de reprezentare politică a poporului care aparține parlamentului *in corpore*. În schimb, partidele oferă alegătorilor repere orientative sau moduri alternative de acțiune în utilizarea voinței generale a poporului, în eventualitatea obținerii încrederii suficiente pentru candidații propuși și a unei cote în reprezentarea parlamentară care să le permită să guverneze sau să influențeze adoptarea deciziilor guvernamentale.

Este puțin probabil și chiar contraproductiv ca un parlament să reproducă o reprezentare identică a diversității și complexității preferințelor politice individuale, de grup, sociale, etnice, religioase etc. existente în cadrul societății. Un asemenea parlament n-ar fi decât o copie fidelă a societății și, deci, tot atât de incapabil să conducă în numele intereselor generale pe cât sunt societatea sau poporul să exercite *in corpore* și în mod permanent puterea suverană.

Rolul parlamentului nu se rezumă pur și simplu la un asemenea tip de reprezentare. Funcția de reprezentare este cerința minimală în democrații pentru ca un parlament să capete legitimitatea îndeplinirii altor funcții majore, precum elaborarea politicii generale, deliberarea și adoptarea deciziilor și legilor, necesare guvernării țării în numele și în serviciul poporului. Sistemul electoral joacă, din acest punct de vedere, un rol important în configurarea atât a reprezentării cât și a opțiunilor guvernamentale posibile. Țările cu democrații stabile și sisteme de partid clar structurate au experimentat cu succes, atunci când n-au renunțat la reprezentarea proporțională pentru sisteme de vot majoritar sau pluralitar, artificii tehnice care corectează proporționalitatea excesivă a reprezentării politice în parlament. Stabilirea unor praguri minime de acces la reprezentarea în parlament pentru partidele care prezintă candidați în alegeri a fost preferată și în România, începând cu alegerile generale din 1992 când pragul electoral a fost fixat la 3% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară[17], iar în anul 2000 a fost ridicat la 5% pentru partide și la 8% pentru alianțe de două partide, cu câte un procent în plus pentru fiecare partid în alianțele mai mari de două partide, dar fără a depăși 10% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară[18].

Efectele imediate s-au văzut în eliminarea a numeroase liste şi grupuscule de la reprezentarea parlamentară. Câteva partide mici au ratat de puţin atingerea pragului minim de reprezentare de 3% în 1992 şi 1996: PNL – 2,63% în 1992; PSM – 2,29% în 1996; PDAR – 2,44% în 1996; iar în 2000, când pragul a fost stabilit la 5%: APR – 4,07%; CDR 2000 (PNŢCD + alte 5 grupuri minore): 5,04% faţă de minimum 8% pentru alianţe.

Însumate, voturile aşa-zis nereprezentate în parlament între 1992–2004 ating un procent relativ ridicat, de 13–22% la Camera Deputaţilor şi de 12–20% la Senat. Excluderea acestor voturi de la reprezentare prin neatribuirea de locuri în parlament este însoţită, automat de atribuirea unui plus de reprezentare competitorilor care au trecut pragul electoral.

Reprezentativitatea parlamentului, ca instituţie învestită constituţional cu atributul reprezentării poporului, nu este afectată de această eliminare a grupurilor minore şi „alternativelor" ficţionale pe care le oferă ele ca strategie de servire a intereselor generale. Pus în discuţie, aici, este doar gradul de proporţionalitate a reprezentării partidelor politice care prezintă candidaţi în alegeri şi programe electorale alternative. Pentru Parlamentul României, gradul de disproporţionalitate generală, măsurat prin indicele disproporţionalităţii legislative G (propus de Michel Gallagher)* calculat pentru alegerile din 1990–2000, este în medie de G = 7,54%[19].

Trebuie remarcat că acest indice are în România o valoare relativ ridicată faţă de ţări cu reprezentare proporţională şi praguri electorale comparabile. Indicele G se situează deasupra mediei disproporţionalităţii legislative din ţările care utilizează reprezentarea proporţională, (≈ 4,7%), apropiindu-se de cel calculat pentru ţările cu un prag electoral mult mai ridicat de acces, precum Grecia — în medie 15–17% — sau cu circumscripţii de magnitudine redusă (Spania), respectiv 8,08% şi 8,15%[20]. Explicaţia ţine în primul rând de nivelul slab de structurare şi audienţă electorală a foarte multor „partide" şi „alianţe" insignifiante care prezintă liste de candidaţi în alegeri, dar care însumate, au ajuns la peste 20% din voturile valabile exprimate, în 2000 de pildă.

Indicele general al disproporţionalităţii sistemului electoral folosit în România, reprezentând media alegerilor generale şi prezidenţiale (unde se aplică sistemul majoritar uninominal în două tururi de scrutin), a fost de 19,87%[21] în perioada 1990–2000, apropiat de cel al ţărilor cu sisteme de vot majoritar sau pluralitar, precum Franţa (21,08%) sau Jamaica (17,75%).

Acelaşi sistem de vot utilizat în 2000 a lăsat însă în afara reprezentării parlamentare la alegerile din noiembrie 2004, doar 12,97% din voturile pentru listele de candidaţi de la Camera Deputaţilor şi 11,25% la Senat (sensibil sub media de 19,75% la Camera Deputaţilor între 1992–2000 şi de 16,40% la Senat pentru aceeaşi perioadă). Rezultatele ultimelor alegeri par să indice un progres în direcţia structurării sistemului de partide. Grupările şi partidele efemere sau

* Ca fiind egal cu suma diferenţelor dintre procentele voturilor (V_1) şi procentele locurilor (L_1) pentru fiecare partid, ridicată la pătrat şi împărţită la 2, din care se extrage apoi rădăcina pătrată: $G = \sqrt{½ \Sigma (V_1 - L_1)^2}$. (Vezi Arlend Lijphart, *Modele ale democraţiei...,* p. 154.)

nesemnificative, deşi au rămas numeroase (60 de liste perdante, din care aproape jumătate depuse de organizaţii ale unor minorităţi etnice, altele decât cea maghiară), n-au reuşit să obţină împreună decât în jur de 12% din voturi, şi doar câteva dintre ele au primit 2–3% din voturile exprimate.

Reprezentativitatea parlametului român este asigurată şi de prezenţa din oficiu în Camera Deputaţilor a câte unui reprezentant pentru fiecare din cele 18 minorităţi naţionale care nu obţin minimum necesar de voturi în alegerile pentru parlament pentru a accede la reprezentare.

Funcţia de reprezentare depinde mai puţin de proporţionalitatea dintre voturile şi locurile obţinute de partide, cât de calitatea şi performanţele senatorilor şi deputaţilor, aleşi să îndeplinească un mandat în serviciul poporului, nu al diverselor grupuri formale şi sociale. În ultimă instanţă aceasta depinde de rolul instituţional rezervat parlamentului în sistemul politic. Rolul partidelor politice capătă însă o importanţă crucială în organizarea internă şi desfăşurarea activităţii parlamentului, subsumată altor funcţii, legate de procesul elaborării politicii, legiferării şi controlului asupra implementării deciziilor legislative la nivel politic şi social. Acestea sunt funcţiile decizional-legislativă şi de învestire şi control asupra guvernului.

2. *Funcţia de învestire şi control asupra executivului*

În formula constituţională actuală, constituirea şi activitatea guvernului, ca instituţie centrală a puterii executive însărcinată cu „realizarea politicii interne şi externe a ţării şi conducera generală a administraţiei politice“[22], depinde de voinţa parlamentului. Constituirea guvernului nu intră în mod direct între atribuţiile parlamentului. Dar acceptarea miniştrilor propuşi şi a guvernului format de către candidatul pentru funcţia de prim ministru desemnat de preşedinte, reprezintă o condiţie obligatorie pentru ca guvernul să devină efectiv şi legitim, înainte de a fi numit formal de către preşedinte şi a depune jurământul de credinţă în faţa acestuia. Guvernul poate cuprinde atât membri ai parlamentului cât şi personalităţi fără această calitate (inclusiv pentru funcţia de prim ministru). Cu condiţia însă ca în ansamblul său să obţină votul de încredere al majorităţii deputaţilor şi senatorilor, în şedinţa comună a celor două Camere, asupra programului de guvernare şi a listei membrilor guvernului[23].

În legătură cu formarea şi învestitura parlamentară dată guvernului, partidele politice care şi-au asigurat alegerea unui număr suficient de deputaţi şi senatori pentru a deţine majoritatea absolută, sau au stabilit împreună o coaliţie majoritară în cele două Camere, vor deţine practic puterea şi vor constitui baza de sprijin pentru guvern. Fiind condiţionat de obţinerea votului de încredere, guvernul devine responsabil din punct de vedere politic numai în faţa parlamentului. El trebuie să dea socoteală pentru îndeplinirea programului asumat şi pentru exercitarea conducerii executive, a elaborării şi implementării deciziilor cerute de guvernarea ţării. Răspunderea politică a guvernului poate fi angajată din propria iniţiativă[24], în legătură cu probleme şi acţiuni majore — program, declaraţie de politică generală sau proiecte de legi absolut necesare pentru realizarea

politicilor publice formulate —, asupra cărora pot exista controverse în chiar sânul majorității parlamentare pe care se sprijină în mod obișnuit. Sau poate fi pusă în discuție chiar de către membrii parlamentului (cel puțin un sfert dintre deputați și senatori) prin inițierea unei moțiuni de cenzură — de regulă de către parlamentarii din opoziție — care vizează retragerea încrederii pe care parlamentul o acordase guvernului[25]. Atât angajarea răspunderii cât și retragerea încrederii țin de aspectele formale ale relației dintre parlament și guvern în regimul de tip parlamentar sau semiprezidențial.

Învestirea, susținerea și/sau retragerea încrederii guvernului sunt strâns corelate cu controlul permanent pe care parlamentul îl exercită asupra guvernului. Parlamentul român face, în această privință, apel la proceduri clasice parlamentare, cum sunt întrebările și interpelările, sau la moțiunile simple în legătură cu probleme de politică internă sau externă, introduse în fiecare Cameră în parte; guvernul și membrii săi, vizați de aceste moțiuni, fiind obligați să dea răspunsuri și să țină seama de poziția parlamentului dacă moțiunile simple au obținut votul majorității celor prezenți la dezbaterea lor. Guvernul și fiecare dintre membrii săi, organele administrației publice au obligația să prezinte informațiile și documentele solicitate de Camerele sau comisiile parlamentare în legătură cu problemele supuse legiferării sau anchetelor și controalelor speciale decise de către parlament.

Mecanismele constituționale de învestitură și angajare a responsabilității politice a guvernului cunosc, în practică, o deturnare evidentă de la motivația lor principial juridică. Parlamentul și puterea executivă se situau la începuturile dezvoltării parlamentarismului în tabere opuse. Sistemul de partide, asociat cu scrutinul proporțional pe bază de liste a făcut treptat și face și acum din majoritatea parlamentară sau din învestirea guvernului o problemă exclusivă a partidului sau coaliției majoritare în parlament. Parlamentarii selectați și aleși pe liste de partid, se conformează aproape inevitabil disciplinei și deciziilor cerute de către conducerea partidelor respective. Părăsirea de către deputați sau senatori a grupurilor politice din care fac parte și aderarea la alte grupuri politice, nu-i absolvă de rigorile disciplinei de partid în ceea ce privește pozițiile ce trebuie adoptate și consemnul de vot al partidelor lor. Guvernul și majoritatea parlamentară aparțin acum aceleiași formațiuni sau coaliții politice, ca o condiție a funcționării legale și normale a executivului, inclusiv în sistemul democratic românesc. Opoziția față puterea guvernamentală nu mai constă din parlamentul *in corpore,* ca în fazele incipiente ale regimurilor reprezentativ-parlamentare. Ci dintr-o minoritate care a rămas în afara majorității partizane angajată să susțină guvernul, care promovează și înfăptuiește politica inspirată de partidul sau coaliția guvernamentală majoritară în parlament. Astfel, puterea legislativă și executivă se află în aceleași mâini.

Parlamentul român și partidele majorității guvernamentale s-au acomodat fără dificultăți cu comportamentul adecvat procedurilor juridice și practicilor politice din raporturile constituționale ale executivului și legislativului. Acordarea încrederii s-a datorat exclusiv partidului sau coaliției majoritare, în vreme ce punerea în cauză a responsabilității guvernamentale a aparținut doar opoziției,

în întreaga perioadă postcomunistă. Majoritățile parlamentare s-au constituit și menținut în fiecare legislatură, chiar dacă în anumite momente acestea au inclus și partide sau grupuri de parlamentari independenți, nereprezentate în guverne. Nici o moțiune de cenzură dintre cele inițiate de opoziția parlamentară n-a reușit să treacă și să demită vreun guvern. De remarcat că nici chiar coalițiile de partide distanțate ideologic — cum a fost cea din legislatura 1996–2000 —, lipsite de coerență și inițiativă politică îndrăzneață, n-au ajuns la momentul critic al dezagregării, n-au pus în mișcare procedurile parlamentare pentru schimbarea guvernelor, preferând să pecetluiască soarta acestora, în două rânduri (1997 și decembrie 1998), în conciliabule ale șefilor de partid și ale șefului statului.

Partidele politice din România au realizat foarte repede că a face parte din majoritate este mult mai profitabil, — având deschis accesul la gestionarea politică a tranziției economice, — decât a rămâne în opoziție. Fapt exploatat de altfel chiar de majoritățile fragile care au sprijinit unele guverne (2001–2004; majoritarea parlamentară actuală), prin atragerea sau pur și simplu racolarea unor parlamentari aleși pe listele altor partide, pentru a-și consolida pozițiile. Fenomenul migrației de la o formațiune parlamentară la majoritatea guvernamentală nu este foarte răspândit, dar a fost totuși prezent. Sensul migrației parlamentarilor este spre partide ale majorității, în primii 2–3 ani ai legislaturii, pentru a se inversa în ultima parte a guvernării și a căuta o grupare politică „neuzată“ la guvernare sau în care găsesc sprijin pentru a-și asigura realegerea. Tot datorită jocurilor partidelor în constituirea majorităților parlamentare s-a facilitat intruziunea directă sau discretă a președinților statului în constituirea alianțelor și coalițiilor guvernamentale. Acest lucru este cel mai elocvent ilustrat de ultimele alegeri generale și de maniera în care actualul președinte a impus crearea coaliției dintre Alianța D.A.–PNL–PD împreună cu alte două partide mai mici, PUR și UDMR ce se găsiseră în campania electorală prezidențială în aceeași tabără cu PSD și se angajaseră să asigure majoritatea guvernamentală în actuala legislatură.

Interferența — directă sau indirectă — a președintelui statului în relația dintre parlament și guvern, prin consultările sale cu președinții camerelor și cu liderii partidelor reprezentate în parlament, dar și rolul hotărâtor al liderilor partidelor coaliției guvernamentale în adoptarea deciziilor guvernamentale majore, reduce în mod semnificativ rolul parlamentului, nu numai în ceea ce privește punerea în cauză a responsabilității politice a guvernului, sau măcar în determinarea unor remanieri guvernamentale și schimbării primilor miniștri, ci și eficacitatea controlului asupra executivului. Nici una din crizele sau schimbările de guvern de după 1990 n-au avut ca deznodământ exercitarea funcției de control și retragere a încrederii parlamentului în guvern. Deși nu se poate tăgădui că n-am avut guverne lipsite de eficiență în definirea și implementarea reformelor tranziției. Aceste schimbări s-au făcut prin acțiuni și decizii extraparlamentare, fără a implica majoritarea politică din parlament. În cazul celor trei schimbări precipitate de guvern (septembrie 1991 — guvernul Petre Roman; aprilie 1997 — guvernul Victor Ciorbea; decembie 1998 — guvernul Radu Vasile), parlamentul a fost evitat în mod premeditat, probabil pentru a simplifica și grăbi

procesul de înlocuire și a preveni surpriza respingerii unei moțiuni de cenzură cu concursul unora dintre partidele aflate în opoziție, spre a contracara intervenția prezidențială în raporturile dintre parlament și guvern. Imprecizia constituțională, dinainte de revizuirea din 2003, în definirea relației de putere dintre președinte și primul ministru, permitea de altfel președintelui să exploateze în favoarea sa atribuția de revocare a primului ministru. Demisia primului ministru a fost impusă, în toate cele trei cazuri menționate, fie prin degenerarea crizei economice în dezordini sociale și anarhie, ca în septembrie 1991 prin asaltul guvernului de către o nouă „mineriadă", fie în urma unor acorduri dintre președinte și șefii partidelor coaliției parlamentare — 1997 și 1998 — interesați să salveze coaliția de la destrămare, în cazul când vreunul dintre partidele sale s-ar fi alăturat opoziției, sprijinind o moțiune contra guvernelor cu prim miniștri aparținând PNȚCD.

Prevederea explicită introdusă în Constituția revizuită în 2003 după care „președintele României nu îl poate revoca pe primul ministru"[26], ar putea remite, în viitor, parlamentului dreptul de a schimba guvernele prin mecanismul retragerii încrederii, în cazul erodării coaliției și/sau a ineficienței guvernării, dacă primul ministru refuză în prealabil să demisioneze. Pe de altă parte, insistența cu care actualul președinte caută să își impună voința de a provoca în mod arbitrar alegeri anticipate, ignorând majoritățile alternative pe care parlamentul le poate degaja, vădește tentația autoritară de a continua să rezolve problemele raportului parlament–guvern prin imixtiunea în mecanismele procedurale parlamentare, reducând astfel rolul parlamentului la o simplă postură de ratificare a deciziilor guvernamentale și executive adoptate în afara sa.

Guvernele au uzat, îndeosebi după alternanța din 1996 și cea din 2000, de angajarea răspunderii lor politice asupra programului sau unor proiecte de legi (și chiar „pachete de legi" printr-o vădită forțare a textelor constituționale), pentru a constrânge propria majoritare să-l susțină în confruntarea cu moțiunea de cenzură introdusă automat de opoziție, sau pentru a obține aprobarea rapidă a acelor acte legislative fără dezbatere parlamentară, doar cu amendamentele acceptate de guvern[27]. În nici una dintre astfel de situații, guvernele n-au pierdut încrederea, ceea ce poate sugera afirmația că, în pofida eterogenității și chiar a fragilității numerice a majorităților în unele legislaturi (după 1996 și 2004) parlamentul român s-a manifestat ca unul majoritar.

3. *Funcția decizional-legislativă*

În sistemul democratic al României și în procesul politic de elaborare a deciziilor, parlamentul ocupă formal un loc central. Nu numai politicile publice, ci și instituțiile prin care acestea sunt puse în aplicare se definesc și sunt continuu ajustate, într-un proces politic complex, în care interesele publice sunt identificate, articulate și se realizează agregarea lor, în legătură cu revendicările și sprijinul societal pentru o soluție sau alta. Transformate în decizii autoritare[28] care stabilesc principiile și modul de acțiune în aplicarea lor concretă, politica guvernamentală și politicile publice sectoriale sunt învestite cu autoritate legitimă prin

legiferarea măsurilor pe care le implică, de către autoritatea sau puterea legitimă să adopte legile şi alte acte cu putere de lege. Parlamentul este tocmai instituţia legitim constituită, în democraţiile reprezentative, să elaboreze şi să adopte legile şi normele generale învestite cu cea mai înaltă autoritate juridică. Întregul mecanism decizional din România, care include autorităţile politice (guvernul), judiciare şi administrative se bazează şi funcţionează în virtutea legilor adoptate de către parlament, ca unica autoritate legiuitoare a ţării, începând cu legile constituţionale şi terminând cu cele organice şi ordinare.

Evaluarea rezultatelor exercitării funcţiei decizional-legislative a parlamentului român necesită luarea în considerare a interacţiunii mai multor variabile, dintre care nu pot lipsi: contextul situaţional-istoric actual, de tranziţie la democraţie; specificul raporturilor dintre legislativ şi executiv; natura ideologico-doctrinară şi gradul de maturizare (structurare) a sistemului de partide parlamentare; modul de selectare şi nivelul de experienţă legislativă a membrilor aleşi ai parlamentului (calitatea clasei politice); amploarea socializării politice şi susţinerii de care se bucură parlamentul şi celelalte valori ideologice sau instrumentele democratice în cultura politică a cetăţenilor şi societăţii civile.

Din perspectiva contextuală a tranziţiei de la totalitarism la democraţie, parlamentul s-a confruntat, începând chiar cu adoptarea Constituţiei din 1991, cu sarcini uriaşe în ceea ce priveşte legiferarea cadrului de organizare şi funcţionare a tuturor instituţiilor politice, administrative, juridice, economice adecvate noului sistem democratic. Şi, de asemenea, în paralel şi concomitent, cu exigenţele societale presante privind reglementarea modernizării, a reformării sistemului economic şi rezolvarea problemelor sociale, educaţionale, de securitate şi ordine publică, securitate socială şi utilizarea forţei de muncă etc. Problemelor de ordin intern li s-au adăugat cererile şi constrângerile mediului internaţional-politic, economic, de securitate, atragerea sprijinului în vederea implementării reformei economice şi aderării la organizaţiile integrative euro-atlantice.

Acest efort politico-juridic cerut parlamentului şi sistemului instituţional în sens larg, trebuie corelat cu structura şi profunzimea clivajelor politice care au divizat societatea românească postcomunistă şi au caracterizat spectrul politic, strategiile şi raportul de forţe dintre partidele parlamentare.

Asupra activităţii decizional-legislative a parlamentului şi-a pus categoric amprenta confruntarea radicală dintre forţele favorabile schimbărilor lente şi graduale în sistemul politic şi economic, grupate în partide derivate din fostul partid unic totalitar, şi majoritare după primele două alegeri parlamentare (1990 şi 1992) pe de o parte; şi forţele anticomuniste mai slabe şi minoritare, adepte ale rupturii rapide şi definitive cu mecanismele şi mentalităţile vechiului regim, pe de altă parte. Faptul că procesul de instituţionalizare a sistemului democratic, incluzând elaborarea şi adoptarea Constituţiei din 1991 s-a desfăşurat sub controlul parlamentar şi guvernamental al partidelor catalogate în epocă drept neocomuniste şi naţional-comuniste, şi împotriva cererilor privind excluderea temporară de la exerciţiul demnităţilor publice a exponenţilor fostului regim comunist, a indus un sentiment de frustrare adversarilor politici ai acestora. De unde şi tendinţa reciprocă de revanşă, după accederea sau revenirea la putere a partidelor grupate în cele două tabere. Sub aspect legislativ aceasta s-a tradus în res-

pingerea sau reluarea de la început a legiferării într-o serie de probleme privind reforma economică, regimul proprietății, numiri și revocări din funcții publice, îndeosebi în sectorul economic-financiar-bancar, în numeroase companii naționale și regii autonome care gestionau proprietatea de stat, precum și recompensarea parlamentarilor majorității guvernamentale cu locuri de membri în consiliile de administrație ale întreprinderilor cu capital majoritar de stat etc. Incertitudinea și frecventele schimbări din domeniul legiferării parlamentare n-au favorizat nici respectul necondiționat al societății față de domnia legii adoptate de parlament, conform procedurilor și practicilor vieții parlamentare, nici toleranța reciprocă sau măcar compromisul între toate partidele parlamentare, asupra regulilor jocului — indicii obișnuite ale consolidării democratice și ale continuității operei legislative, fără punerea periodică în cauză a legislației adoptate din inițiativa guvernărilor precedente.

Logica confruntării radicale, caracteristică exercitării de către parlament a funcției decizional-legislative în primul deceniu postcomunist, a făcut loc compromisului cvasi general abia odată cu revizuirea Constituției din octombrie 2003, care pare să inaugureze perioada de consolidare a democrației românești.

Relația structurală dintre parlament și guvern, specifică regimului de tip parlamentar, pune într-o ecuație foarte simplă și funcția decizional-legislativă a parlamentului. Legat de interesul comun al aplicării politicilor guvernamentale, care reflectă și opțiunile majorității politice parlamentare din voința și cu sprijinul căruia se constituie guvernul, parlamentul s-a concentrat în mod normal asupra proiectelor de lege inițiate de guverne. Constituția atribuie un drept egal guvernului și membrilor parlamentului în materie de inițiativă legislativă. Cu precizarea că membrii parlamentului pot prezenta *propuneri legislative* și nu proiecte de legi, admisibile și dezbătute doar dacă îmbracă forma proiectelor de legi. Această condiție este valabilă și pentru inițiativa legislativă recunoscută cetățenilor, care trebuie, în plus, să atingă pragul numeric minim (100 000 de semnatari) și dispersia teritorială cerută (cel puțin un sfert din județele țării).

Date fiind complexitatea și multitudinea problemelor de soluționat în perioada tranziției, inițiativa legislativă a aparținut în proporție covârșitoare guvernelor. Acestea se și confruntau, în mod firesc și direct, cu problemele societale de orice fel, în virtutea activității executive ce le revine, de inițiere a politicilor și implementare a lor cu concursul administrației publice aflate sub conducerea generală a guvernului.

În privința exercitării dreptului de inițiativă legislativă, parlamentul român se înscrie tendinței generale, urmate de toate regimurile actuale de tip parlamentar și semiprezidențial, care reflectă o diminuare a ponderei inițiativei parlamentare în favoarea celei guvernamentale. Aproximativ 75% din totalul inițiativelor legislative ajunse în dezbaterea parlamentară reprezintă inițiative de origine guvernamentală. Proporția proiectelor guvernamentale adoptate ca legi ale parlamentului este de peste 95% din totalul inițiativelor guvernamentale. În schimb, propunerile legislative de sorginte parlamentară intrate în dezbaterea camerelor reprezintă în medie aproximativ 25% din totalul inițiativelor legislative. Ponderea inițiativelor parlamentare sub forma proiectelor de lege transformată în

legi ale parlamentului român este însă cu mult mai redusă*, iar conţinutul celor mai multe dintre legile rezultate din propunerile legislative de origine parlamentară vizează aspecte secundare (de exemplu: înfiinţări de comune, declararea unor comune ca oraşe şi a unor oraşe ca municipii; modificarea şi completarea unor prevederi legale în vigoare etc.). Această situaţie nu poate fi echivalată cu o diminuare alarmantă a funcţiei decizional-legislative, întrucât guvernul apare ca o expresie politică a majorităţii parlamentare, iar programul său poartă girul parlamentar în virtutea votului de încredere obţinut la învestitura guvernului. Se presupune, astfel, că guvernul este oarecum expresia opţiunii aceloraşi alegători, care stau în spatele deputaţilor şi senatorilor ce formează majoritatea parlamentară pe care se sprijină guvernul[29]. Nu trebuie omisă nici posibilitatea parlamentarilor de a-şi îmbunătăţi simţitor iniţiativa legislativă prin *amendamentele propuse* şi aprobate în cursul dezbaterii şi deliberării asupra proiectelor de legi ale guvernului[30].

Prin urmare, eficienţa funcţiei legislative trebuie evaluată în corelaţie cu iniţiativa guvernelor şi, totodată, prin calitatea reglementărilor adoptate, reflectată în eficienţa sau ineficienţa lor în soluţionarea problemelor, în reducerea cererilor formulate de societate ca răspuns la efectele măsurilor legislative.

Cantitativ, volumul activităţii legislative a parlamentului a înregistrat cu fiecare an o creştere a numărului de legi adoptate, între 1990–2004, aşa cum arată tabelul nr. 1.

Exceptând primii 2 ani când parlamentul a funcţionat şi ca Adunare Constituantă, iar în 1992 a avut de legiferat cadrul de organizare şi funcţionare a principalelor instituţii, în concordanţă cu Constituţia din 1991, obiectul activităţii legislative l-a reprezentat, în proporţie de 50%, reglementarea unor aspecte şi cerinţe societale de ordin intern. Începând cu legislatura 1993–1996, ponderea covârşitoare în activitatea legislativă este deţinută de *actele internaţionale* şi *legile de aprobare / respingere* (*modificare–completare*) a Ordonanţelor Guvernului (O.G.) şi Ordonanţelor de urgenţă ale guvernului (O.U.G.). Operăm această departajare pentru a ilustra ponderea ocupată în ansamblul activităţii legislative de categoria actelor care implică mai mult o adoptare formală (sau respingere) — cum sunt actele instituţionale negociate de guvern şi încheiate de preşedinte sau guvern, — sau o dezbatere (completare–modificare) asupra ordonanţelor guvernului, deseori la mult timp după intrarea lor în vigoare. Actele internaţionale şi cele de aprobare respingere (modificare–completare) a O.G./O.U.G. reprezintă împreună 55,93% în perioada 1993–1996; 73,07% în legislatura 1997–2000 şi 73,97% în legislatura 2001–2004, din totalul legilor adoptate de către parlament. O tendinţă clară se degajă: creşterea ponderei legilor de aprobare/respingere (modificare/completare) a O.G. şi O.U.G. în defavoarea celor adoptate în virtutea sesizării obişnuite a parlamentului cu proiecte de legi şi pro-

* În conştiinţa comună au intrat câteva legi mai cunoscute având la origine propuneri legislative ale unor parlamentari, chiar dacă pe parcurs s-a interferat şi guvernul în iniţierea unora dintre ele, precum „Legea Ticu Dumitrescu“ de deconspirare a securităţii ca poliţie politică; „Legea Lupu“ de reconstituire a dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole şi forestiere solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 (Legea nr. 1/2000); „Legea Pruteanu“ privind folosirea limbii române în locuri, relaţii şi instituţii publice (Legea nr. 500/12 noiembrie 2004).

Tabelul nr. 1 — *Legi adoptate de Parlamentul României: 1990–2004*

Categorii de legi	Legislatura 1990–1992			Total 1990–1992 (%)	Legislatura 1993–1996				Total 1993–1996 (%)
	1990	1991	1992		1993	1994	1995	1996	
Legi constituționale	–	Constituția României	–	1	–	–	–	–	0
Legi organice și ordinare (inclusiv decrete legi)	42 (+150 D.L.)	82	130	254 (+150 D.L.)	95	146	139	142	522
din care: – Acte internaționale	4	17	54	78 (30,70%)	39	65	43	44	191 (36,59%)
– Aprobări/ respingeri, modificări/ completări O.G. + O.U.G.	–	–	2	2	6	30	41	24	101 (19,34%)
– Abilitare emitere ordonanțe	–	–	1	1	3	4	3	2	12

Categorii de legi	Legislatura 1997–2000				Total 1997–2000 (%)	Legislatura 2001–2004				Total 2001–2004 (%)
	1997	1998	1999	2000		2001	2002	2003	2004	
Legi constituționale	–	–	–	–	0	–	–	Constituția României revizuită	–	1
Legi organice și ordinare (inclusiv decrete legi)	221	261	210	233	925	796	683	609	606	2694
din care: – Acte internaționale	68	55	45	36	204 (22,05%)	74	49	128	89	340 (12,62%)
– Aprobări/ respingeri, modificări/ completări O.G. + O.U.G.	90	136	118	128	472 (51,02%)	659	488	258	248	1653 (61,35%)
– Abilitare emitere ordonanțe	2	2	2	1	7	2	2	2	2	8

puneri legislative. Dacă adăugăm și faptul că între restul legilor adoptate în virtutea inițiativei legislative a guvernului și membrilor parlamentului, anual câteva zeci dintre acestea privesc aspecte minore (cum ar fi declararea ca orașe a unor comune, sau ca municipii a unor orașe, înființarea sau desființarea de comune, declararea de „orașe martir“ ale revoluției din 1989, înființarea unor universități particulare etc.), numărul legilor de importanță generală rezultate din deliberarea parlamentară normală scade simțitor. Invers, numărul O.G./O.U.G. a crescut, așa cum arată tabelul nr. 2.

Tabelul nr. 2 — *Ordonanțe și Ordonanțe de Urgență ale Guvernului: 1990–2004*

	Legislatura 1990–1992			Total 1990/ 1992	Legislatura 1993–1996				Total 1993/ 1996
	1990	1991	1992		1993	1994	1995	1996	
Ordonanțe ale Guvernului	–	–	28	28	26	70	45	44	185
Ordonanțe de Urgență ale Guvernului	–	–	1	1	2	2	2	13	19

	Legislatura 1997–2000				Total 1997/ 2000	Legislatura 2001–2004				Total 2001/ 2004
	1997	1998	1999	2000		2001	2002	2003	2004	
Ordonanțe ale Guvernului	70	131	120	88	409	88	73	92	94	347
Ordonanțe de Urgență ale Guvernului	93	72	219	300	684	195	209	127	136	667

Sursa tabelelor 1 și 2: *Actele publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, 22 decembrie 1989 – 31 ianuarie 2003,* vol. I-II, *Evidența cronologică*, București, Regia Autonomă Monitorul Oficial, 2003, completate cu „Monitorul Oficial al României", Partea I, 2003–2004.

Dincolo de această evaluare cantitativă, o analiză a retroacțiunii efectelor legilor adoptate asupra activității decizional-legislative a parlamentului, poate pune mai clar în evidență eficiența îndeplinirii acestei funcții într-o situație de tranziție. Cu titlu de inventar ne limităm aici doar la două aspecte majore privind reforma economică și cea instituțională. Se constată astfel numeroase reveniri, prin modificări și completări ulterioare, chiar asupra legilor care statuează cadrul de organizare și funcționare a instituțiilor statului, administrația publică, alegerile generale, locale etc., după intrarea în vigoare a Constituției din 1991. Și mai relevante sunt reglementările legislative privind dreptul de proprietate și procesul privatizării. Tergiversările, incertitudinile și insuficienta clarificare a scopurilor vizate au caracterizat în mare măsură *out put*-urile parlamentare în legătură cu aceste probleme. Schimbarea regimului juridic al proprietății în agricultură, din proprietate cooperatistă și de stat în cea privată, a constituit unul dintre răspunsurile lgislative la cererile intra și extrasocietale privind reforma sistemului economic. Legea fondului funciar nr. 18/1991 stabilea, în context, restituirea către foștii proprietari a maximum 10 ha din suprafețele deținute înainte de colectivizarea comunistă, precum și constituirea dreptului de proprietate funciară pentru alte categorii de cetățeni (tineri, specialiști din agricultură, cadre didactice din mediul rural etc.). A fost nevoie ca legea respectivă să fie modificată și completată prin alte 8 legi, O.G. și O.U.G. până în octombrie 2001; Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și a celor forestiere solicitate potrivit Legii fondului funciar nr. 18/1991 și

Legea nr. 169/1997 au suferit la rândul lor modificări repetate prin alte legi şi O.U.G.

Un traseu şi mai sinuos au parcurs reglementările legale privind privatizarea societăţilor comerciale cu capital de stat. Legea nr. 58/14 august 1991, care demara reforma în domeniul economic-comercial, a fost urmată de legi de „accelerare a procesului de privatizare“ (Legea nr. 55/15 iulie 1995; Legea nr. 129/27 decembrie 1995) pentru a fi apoi modificată prin O.U.G. sub noua guvernare a fostei opoziţii anticomuniste, instalată la sfârşitul anului 1996: O.U.G. nr. 37/10 iulie 1997 şi abrogată în cele din urmă prin O.U.G. nr. 88/23 decembrie 1997. Şi această ordonanţă de urgenţă va cunoaşte nu mai puţin de cinci modificări şi completări în 1998–1999, inclusiv printr-o nouă Lege privind unele măsuri pentru accelerarea reformei economice (Legea nr. 99/26 mai 1999).

La 14 ani de la primele reglementări legislative privind privatizarea, şi după încă alte zeci (peste 60) de legi, O.G. şi O.U.G. adoptate numai între 2001–2004, referitoare la „stimularea procesului de restructurare, reorganizare şi privatizare“ a unor companii naţionale, societăţi naţionale şi societăţi comerciale un capital majoritar de stat, la „pregătirea pentru privatizare“ sau la „facilitarea privatizării unor societăţi“ şi vânzarea unor pachete de acţiuni ale băncilor, procesul de privatizare şi reforma economică sunt încă departe de a se încheia. Situaţia nu este clarificată nici în alte privinţe, precum regimul juridic al imobilelor preluate abuziv de către stat în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989, sau reforma în justiţie, — obiective asupra cărora actualul guvern si-a asumat responsabilitatea în faţa parlamentului asupra unui „pachet de legi“ în cursul lunii iunie 2005.

Incoerenţa şi ezitările manifestate în materie de legiferare a reformei din domeniul economic şi al proprietăţii sunt explicabile mai puţin prin factorii de ordin structural, respectiv modul de organizare şi funcţionare al parlamentului, cât prin capacitatea agregativă limitată a partidelor politice, slaba susţinere adusă de ele procesului de reformă, ca şi prin ambiguităţile deciziilor şi politicilor la nivel guvernamental.

În prima legislatură (1993–1996), predominanţa parlamentară a partidelor care susţineau guvernul Nicolae Văcăroiu, lipsite de convingere şi chiar de interes faţă de reformarea radicală şi rapidă a economiei şi societăţii, a reuşit să respingă cererile venite dintr-o parte încă slab reprezentată a societăţii civile şi a partidelor cu orientare anticomunistă, gravitând în jurul Convenţiei Democrate (PNŢCD, Partidul Alianţei Civice, Partidul Ecologist Român) şi UDMR, frânând în mod evident procesul legislativ, şi mai ales implementarea măsurilor deja adoptate. În legislatura 1996–2000, majoritatea parlamentară a revenit unei coaliţii eterogene, în care PD (născut din FSN ca partid necomunist), a controlat în mare parte şi a moderat poziţiile mai radicale, ale partenerilor săi PNŢCD şi PNL în primul rând, dar nedublate de competenţa şi experienţa guvernamentală şi parlamentară necesare, ceea ce s-a reflectat în numeroasele (şi uneori lipsite de coerenţa elementară) O.G. şi O.U.G. adoptate, inclusiv pentru legiferarea reformei economice. Reveniţi la putere în 2000, reprezentanţii PDSR (apoi PSD), au fost obligaţi, parţial din convingere, dar în parte şi din necesitate, să continue

într-o manieră ceva mai coerentă procesul de reformă economică, ceea ce s-a reflectat şi în activitatea majorităţii parlamentare pe care s-au sprijinit (PSD, PUR şi UDMR), dar şi în menţinerea la un nivel extrem de ridicat a legiferării delegate, prin ordonanţe.

*
* *

O concluzie pare să se desprindă de aici. Procesul sinuos şi relativ lent al reformei — de unde şi prelungirea excesivă a tranziţiei la democraţie şi economia de piaţă — pe lângă costurile sociale ridicate pe care le-a determinat, a condus la acumularea unui volum enorm de cereri şi probleme a căror rezolvare a impus, proporţional cu întârzierile date, supraîncărcarea activităţii instituţiilor decizionale ale sistemului politic. Ieşirea a fost căutată în abilitarea periodică a guvernului de a emite ordonanţe şi ordonanţe de urgenţă. Reîntoarcerea acestora în parlament pentru aprobare sau respingere a furnizat materia de bază pentru deliberare şi legiferare, îndeosebi începând cu legislatura 1997–2000. Parlamentul a fost împins, în acest fel, tot mai mult, de către executiv, în planul secund al procesului de elaborare şi legiferare a deciziilor sistemului politic, rezumându-se practic la un rol de reacţie în ceea ce priveşte funcţia sa decizional-legislativă.

Parlamentul a urmat disciplinat cuvântul de ordine din sfera guvernamentală şi a liderilor politici ai majorităţilor alternative, critica guvernului şi controlul asupra activităţii acestuia rămânând aproape exclusiv în sarcina opoziţiei parlamentare şi a societăţii civile. Parlamentul îndeplineşte şi alte roluri decizionale în cadrul sistemului instituţional public care nu fac însă obiectul studiului de faţă.

NOTE

1. *Constituţia României*, publicată în: „Monitorul Oficial al României“, partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1991, intrată în vigoare după aprobarea sa prin referendumul naţional din 8 decembrie 1991.
2. *Ibidem,* art. 58, alin. 1; vezi şi *Constituţia României revizuită şi republicată,* în: „Monitorul Oficial al României“, partea I, nr. 67 din 31 octombrie 2004, art. 61, alin. 1.
3. *Ibidem*, art. 80, alin. 1 şi 2; vezi şi *Constituţia României revizuită şi republicată,* art. 80, alin. 1 şi 2.
4. *Ibidem*, ar. 89, alin. 1, 2 şi 3.
5. *Ibidem*, art. 90.
6. *Ibidem*, art. 95, alin. 1, 2 şi 3.
7. *Constituţia României revizuită şi republicată* (2003), art. 96, alin. 1–4.
8. *Ibidem*, art. 87, alin. 1 şi 2 şi art. 88.
9. Vezi şi Giovanni Sartori, *Teoria democraţiei reinterpretată*, (traducere din limba engleză de Doru Pop), Iaşi, Polirom, 2000, cap. 8.
10. Vezi, de pildă James J. March and Johan P. Olson, *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen-Oslo-Tromso, Universitetsforlaget, 1976, chapiter 1 şi 2.
11. Vezi *Constituţia României,* revizuită şi republicată în 2003, art. 75, alin, 1–5.
12. Vezi între alţii Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell jr., *Comparative Politics. System, process and policy*, second edition, Boston-Toronto, Little, Brown and Company, 1978, chapter I; IX.
13. *Constituţia României* 1991, art. 66, alin. 1 şi 2; *Constituţia României revizuită şi republicată* în 2003, art. 69, alin. 1 şi 2 coroborat cu art. 2, alin. 2.
14. Rein Taagepera şi Mattew Soberg Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven and London, Yale University, 1989, p. 158–167; vezi şi Arend Lijphart, *Modele ale democraţiei. Forme de guvernare şi funcţionare în treizeci şi şase de ţări*, (traducere din limba engleză de Cătălin Constantinescu), Iaşi, Polirom, 2000, p. 151.

15. Vezi între alții, Arend Lijphart și Bernard Grofman, *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*, Westport, Connecticut, London, Praeger Publishers, 1984.
16. Vezi *Constituția României*, 1991, 2003, art. 8, alin. 1 și 2.
17. Vezi *Legea nr. 68/15 iulie 1992 pentru alegerea Camerei Deputaților și Senatului* în „Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 164/16 iulie 1992.
18. *Ordonanța de Urgență a Guvernului* nr. 63/26 mai 2000, în: „Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 240/31 mai 2000; vezi și *Legea nr. 373/24 septembrie 2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și Senatului*, în: „Monitorul Oficial al României", partea I, nr. 887/29 septembrie 2004.
19. Cristian Preda, *Système politique et familles partisanes en Roumanie postcomuniste*, în: „Studia politica. Romanian Political Science Rewiew", vol. II, nr. 2/2000, p. 560.
20. Vezi și Arend Lijphart, *Modele ale democrației...,* p. 158; Giovanni Sartori, *Ingineria constituțională comparată,* (traducere din limba italiană de Cristina Dan și Irina Mihaela Stoica), București, Editura Mediterana 2000, 2002, p. 24, 27–28 (nota 12).
21. Cristian Preda, *loc. cit.,* p. 560.
22. *Constituția României* republicată în 2003, art. 102, alin. 1; art. 103, alin. 2 și 3; art. 109, alin. 1.
23. *Ibidem*, art. 103, alin. 1–3.
24. *Ibidem*, art. 114.
25. *Ibidem*, art. 115.
26. *Ibidem*, art. 108, alin. 2.
27. *Ibidem*, art. 114, alin. 1, 2 și 3.
28. Vezi Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell jr., *op. cit*., p. 14–15.
29. Vezi și Gianfranco Pasquino, *Curs de știință politică*, (traducere din italiană de Aurora Martin), Iași, Institutul European, 2002, p. 193.
30. Mihai Constantinescu, Ioan Muraru, *Drept parlamentar*, București, Editura Gramar, 1994, p. 223–224.