

ni, amintim că într-o situație deosebită de criză și instabilitate politică, statul să devină un instrument de control și de cenzură a opoziției. Într-un astfel de context, se poate spune că statul este într-o stare de urgență (stare de urgență) — însă într-o situație deosebită de criză și instabilitate politică.

## STRUCTURA TIPOLOGICĂ A SISTEMULUI POLITIC ROMÂNESC ACTUAL

**ARISTIDE CIOABA**

Recenta revizuire a Constituției României, aprobată prin referendumul din 29 octombrie 2003, vizează, pe lângă condițiile și procedurile prin care vor putea fi transferate unele atribuții proprii statului național către instituții comunitare, în temeiul aderării viitoare a țării noastre la tratatele Uniunii Europene, și o serie de aspecte referitoare la sistemul instituțional intern sau la drepturile și libertățile individuale. Deși unele dintre aceste modificări sunt de fapt nuanțări și precizări menite să contureze mai exact cadrul de organizare existent și, implicit, să-i sporească funcționalitatea, ele nu sunt însă lipsite de consecințe juridice și politice în planul structurării tipologice a sistemului nostru democratic. Este cazul în primul rând al precizărilor care consacră în mod direct principiul fundamental al separării și echilibrului puterilor — prin introducerea unui nou alineat la articolul 1, în virtutea căruia „Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor legislativă, executivă și judecătoarească, în cadrul democrației constituționale”<sup>1</sup> —, cât și al celor care privesc diviziunea muncii între cele două Camere ale Parlamentului, raporturile dintre președinte și primul-ministru, dintre guvern și parlament, îndeosebi în materie de abilitare a guvernului de a emite ordonanțe și ordonanțe de urgență.

Se știe că instituțiile, respectiv cadrul constituțional juridic care le config urează, reprezintă doar latura formală a organizării oricărui stat constituțional. Natura sau substanța reală a regimului pe care acestea îl definesc în ordine funcțională, sub o formă sau alta, nu poate face abstractie de mediul societal, cultura politică, comportamentul clasei politice și al cetățenilor statului respectiv, prin acțiunea cărora sistemul instituțional prinde viață. Este, de aceea, deosebit de importantă condiția adecvării, pe cât posibil, a cadrului organizatoric constituțional la experiența istorică și gradul de maturizare a culturii politice, la constelația forțelor politice, la capacitatea de compromis și negociere în soluționarea conflictelor politice din societatea respectivă — astfel încât guvernarea acestoria să fie posibilă în limitele și după procedurile reclamate de regimurile democratice.

Prăbușirea în 1989 a regimurilor communist-totalitare din Europa de Est și înlocuirea lor cu sisteme de tranziție la democrație au impus aproape inevitabil opțiunea pentru pluralismul politic și formula parlamentară de organizare a puterilor statului, ca remediul și condiția elementară de redobândire a libertăților po-

litice, de dislocare a monopolului puterii concentrate, grație partidului unic, în mâna dictatorilor comuniști și a acoliților lor. Stat cât mai redus, puteri împărțite (separate), guverne și șefi de stat cu puteri limitate și controlate de parlament, partide politice cât mai numeroase și reprezentarea proporțională a opiniei cetățenilor aliniați în spatele partidelor, constituiau reperele orientative pentru munca de construcție constituțională post-totalitară.

Totodată, și în mare măsură din rațiuni legate de extensia puterii cetățenilor, respectiv de punerea autorităților statului sub controlul cetățenilor, desemnarea șefului statului trebuia să revină poporului însuși, pe calea alegerii democratice prin vot universal direct și liber exprimat. În aproape toate țările est-europene angajate pe calea tranzitiei la democrație și economia de piață, competiția liberă între partide politice în alegerile parlamentare și locale, precum și alegerea directă de către cetățeni a șefului statului, dintre mai multe candidaturi, au conturat opțiunea pentru o formulă constituțională de regim mixt, situată la distanțe și combinații variabile de modelele clasice pe care le evocă regimurile prezidențiale (de tip S.U.A.) și cel parlamentar (de tip britanic).

România, care, spre deosebire de țările vecine, a plătit cu grele sacrificii umane răsturnarea dictaturii comuniste, a cunoscut și confruntări majore în perioada pregătirii constituției care proiectează sistemul de articulare a instituțiilor noului regim. Prima revizuire constituțională, survenită după 12 ani de la adoptarea Constituției României, a avut loc într-un climat cu totul diferit de încrâncenarea care a caracterizat disputa dintre partidele politice și lucrările Constituantei în 1990–1991, confirmând progresul indisputabil al adeziunii forțelor politice la pactul fundamental, dar și o accentuare a apatiei și indiferenței politice a cetățenilor, atât față de partidele politice cât și față de parlament, în alegerea căruia vedeau însăși chintesa democrației. Nu trebuie ignorat faptul că, în pofida raportării unei participări ce depășește cu puțin limita minimă care permite validarea referendumului de aprobare a constituției revizuite, autoritățile au făcut eforturi disperate pentru a mobiliza cetățenii la vot în octombrie 2003.

Voi aborda în cele ce urmează o problemă care vizează modul de articulare a instituțiilor într-un ansamblu sistemic și categoria de regim democratic pe care o degajă. Altfel spus, în ce tip de sistem constituțional democratic se încadrează sistemul nostru politic, din perspectiva „ingineriei constituționale” și a modificărilor aduse de curând. Evident, sunt de clarificat, totodată, și efectele anticipate pe care cadrul constituțional le poate avea asupra funcționalității sistemului politic real, în contextul specific determinat de comportamentul partidelor politice și de sistemul electoral actual. Vom încerca să aproximăm în ce măsură prevederile constituționale existente și/sau revizuite, referitoare la raporturile dintre puterile legislative și executivă influențează (și în ce mod) asupra funcționalității întregului sistem de guvernare, sub dublul aspect al *stabilității* și *eficienței* deopotrivă.

Schemele sau proiectele de inginerie constituțională pe care dreptul constituțional comparat și, mai recent, comparativismul instituțional din știința politică le-au analizat și clasificat cu rigoare și subtilități de interpretare sunt cunoscute. Ele se grupează tipologic, după criteriile de clasificare promovate de dreptul

constituțional, în trei formule distincte: *sisteme* (sau regimuri) *parlamentare*, *sisteme prezidențiale* și *sisteme semi-prezidențiale*, ca o categorie mai nouă, definită ca atare de constituționaliștii francezi după instaurarea Republicii a V-a în Franța<sup>2</sup>.

Fiecare dintre primele două își definește profilul și principiul de funcționare prin modul specific de articulare a raporturilor de putere dintre legislativ și executiv. *Sistemul parlamentar* instituie predominanța legală a parlamentului asupra executivului guvernamental, responsabil în fața parlamentului, și asupra șefului statului, care, dacă nu este un monarh constituțional, este un președinte ales de parlament, împuñat cu atribuții mai mult formale și simbolice.

*Sistemul prezidențial* instituie separația și echilibrul puterilor legislativă, executivă și judecătoarească, nici una dintre acestea neavând autoritate legală decisivă asupra celeilalte: atât președintele, care exercită direct puterea executivă cu un guvern personal, cât și parlamentul (Congresul SUA, în exemplul clasic) nu depind unul de celălalt în privința modului de obținere, exercitare și închidere a mandatului lor. Desigur, separarea legală a puterilor este compensată totuși de un sistem subtil de „frâne și contraponderi“ (*checks and balances*) care asigură un minimum de cooperare funcțională dintre executiv și legislativ.

Constituția României din 1991 a consemnat preferința Constituantei pentru o formulă tipologică situată undeva între caracteristicile sistemului parlamentar și ale celui prezidențial. Nu putem spune însă că aceasta întrunește cu siguranță criteriile care califică sistemul politic *semi-prezidențial*. Pentru că, deși prezintă caracteristici care sunt comune atât sistemului parlamentar, cât și celui semi-prezidențial, raporturile dintre președinte, prim-ministru, guvern și parlament conțin deosebită o formulă care se apropie din punct de vedere juridic și funcțional mai mult de sistemul parlamentar decât de cel semi-prezidențial. și aceasta în posida faptului că principala sursă de inspirație în elaborarea Constituției din 1991 a fost, în mod evident, Constituția Republicii a V-a franceze, care este considerată drept prototipul sistemului semi-prezidențial.

Trebuie să menționăm, pe scurt, că ceea ce-i asigură identitatea proprie, deci caracteristici tipologice distincte sistemului semi-prezidențial, este o *structură duală de autoritate a executivului*, care combină în proporții variabile trăsăturile prezidențialismului cu cele ale parlamentarismului, în ceea ce privește raporturile dintre președinte și premier (guvern), pe de o parte, și între fiecare dintre cele două ramuri ale executivului și parlament, pe de altă parte.

Sistemul semi-prezidențial este, concomitent și în proporții variabile, atât prezidențial cât și parlamentar — deci mixt — fără ca aceasta să condiționeze o împărțire egală a puterii executive între președinte, pe de o parte, primul-ministru și guvern, pe de altă parte. În funcție de puterile nominale și/sau reale de care beneficiază cele două ramuri ale executivului — șeful statului și premierul împreună cu guvernul său — sistemul semi-prezidențial poate să fie unul cu practică efectivă sau doar o structură de aparență semi-prezidențială<sup>3</sup>, care acoperă de fapt o practică parlamentară autentică.

O definiție mai completă a sistemului semi-prezidențial oferă politologul italian Giovanni Sartori într-o recentă lucrare în care reține următoarele proprietăți sau caracteristici:

„1. Șeful statului (președintele) este ales prin vot popular direct sau indirect pentru o perioadă prestabilită.

2. Șeful statului împarte puterea executivă cu un prim-ministru și intră astfel într-o structură de autoritate duală caracterizată prin trei criterii definitorii.

3. Președintele este independent de parlament, dar nu îi este permis să guverneze singur sau în mod direct; directivele date de el trebuie totuși să fie primite și mediate de guvernul său.

4. Reciproc, primul-ministrul și cabinetul său sunt independenți de președinte în măsura în care sunt dependenți de parlament, și aceasta în măsura în care au nevoie de sprijinul unei majorități parlamentare.

5. Structura de autoritate dualistă a semi-prezidențialismului admite diferite echilibre și, de asemenea, aranjamente mutuale de putere în interiorul executivului astfel încât să subziste „autonomia potențială“ a fiecărei unități sau componente a executivului”<sup>4</sup>.

După aceste precizări tipologice, să revenim la sistemul nostru instituțional pe care-l consacră Constituția din 1991 și revizuirile aduse în 2003. Vom remarcă, la o primă confruntare a cadrului constituțional existent cu definiția menționată anterior, că schema constituțională românească statuează o formă de sistem semi-prezidențial în varianta sa cea mai slab conturată sau aparentă. Să detaliem puțin, plecând de la modalitățile de împărțire a puterii executive între președinte și primul-ministru (guvern).

Potrivit textelor constituționale în vigoare, președintele dispune de prerogative personale limitate, în raporturile sale cu guvernul. După desemnarea unui candidat pentru funcția de prim-ministru, teoretic și practic, controlul său asupra primului-ministru și a guvernului încețează, dacă guvernul a primit investitura parlamentară, deoarece tot ceea ce urmează se rezumă la o relație directă dintre primul-ministru, guvern și parlament.

Primul-ministrul își desemnează miniștrii și propune revocarea lor. Președintele nu poate revoca un prim-ministru decât dacă acesta și guvernul său au primit un vot de neîncredere în parlament sau au demisionat de bunăvoie, fără a aștepta o asemneanță. Președintele nu poate revoca miniștrii decât la propunerea primului-ministru, cu ocazia remanierilor guvernamentale hotărâte de către acesta sau a vacanței postului. Desigur el numește pe primul-ministru și guvernul propus de el, dar aceasta nu echivalează cu o putere proprie, ci este un efect automat al obținerii de către guvern a votului de încredere acordat de parlament, fiind o putere de validare formală a deciziei luate de parlament. Odată instalat și intrat în funcțiune, guvernul asigură realizarea politicilor interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice. Așadar guvernul guvernează, președintele României domnește, dar nu guvernează.

Formal, președintele se poate consulta cu guvernul în legătură cu problemele urgente și de importanță deosebită, sugerând și eventual obținând includerea în programul de guvernare a unor idei și obiective, fără a putea însă controla sau impune îndeplinirea lor de către guvern. Participarea lui la unele ședințe ale guvernului, care dezbat probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării și ordinea publică, pe care le și prezidează, nu echivalează cu o putere

de decizie guvernamentală, ci tot cu o recomandare și exercitare a influenței personale asupra deciziilor guvernamentale, care nu necesită semnătura președintelui, precum în sistemele semi-prezidențiale.

Puterea executivă a președintelui se reduce doar la probleme de politică externă sau la cazurile excepționale, în ceea ce privește apărarea țării, mobilizarea generală, starea de urgență sau de asediul, și doar atâtă timp cât este necesar pentru restabilirea condițiilor de funcționare normală a parlamentului și guvernului. Decretele emise de președinte în exercitarea acestor atribuții se contrasemnează de primul-ministru.

În principiu, guvernul responsabil în fața parlamentului este foarte puțin dependent de președinte, încrucișat Constituția nu pune președintelui la dispoziție pârghii suficiente de intervenție în activitatea guvernamentală. Este o situație aproape identică mecanismului unui sistem parlamentar. Este ea o formulă dezirabilă, sub aspectul capacitații sale funcționale, în contextul social-politic al României?

Pentru ca un regim parlamentar, fie el și camuflat sub aparență semi-prezidențială precum cel românesc, să funcționeze în mod satisfăcător, este nevoie de cel puțin câteva condiții elementare. În primul rând de un sistem de partide puternic structurate și responsabile, a căror loialitate față de valorile și principiile democrației parlamentare liberale să poată fi probată prin capacitatea de a asigura majorități stable și coerente. În al doilea rând, de o opozitie constructivă și relativ unitară, capabilă să asigure alternanța la putere, fără partide puternice cu vocație și comportament antisistem (antidemocratic). și nu în ultimul rând de un sistem electoral care să faciliteze reprezentarea în parlament a marilor curente de opinie care domină viața politică a țării.

Asemenea condiții favorizante nu au existat și nici nu se puteau întruni într-un interval previzibil în România abia eliberată de sub regimul autoritar, atunci când a fost elaborată Constituția. Regimul parlamentar proiectat de către aceasta în 1991, se baza exclusiv pe voința legitimă de a instaura un regim de libertate, în antiteză cu dictatura comunistă, pe care revoluția din 1989 o răsturnase, și pe recuperarea, fie și selectivă, a experienței istorice a parlamentarismului român modern.

Pentru ca acest obiectiv să poată fi atins, regimul constituțional de factură parlamentară trebuia susținut de refondarea pluralismului politic, mai precis a partidelor. Sistemul electoral de reprezentare proporțională, cu câteva corective aduse ulterior, prin instituirea unor praguri care să regleză accesul în parlament, pentru a evita pulverizarea excesivă a organului reprezentativ, a fost și a rămas încă instrumentul principal de favorizare a cristalizării pluripartidismului. Dar acesta nu asigură de la sine și consolidarea, respectiv maturizarea politică a partidelor. În toată perioada postrevoluționară, regimului nostru parlamentar i-au lipsit în fapt majoritățile guvernamentale coerente și omogene, chiar dacă s-au dovedit uneori relativ stabile, fără a însemna că această stabilitate s-a asociat și cu eficiența guvernamentală.

România a avut în 1990, înainte de adoptarea Constituției, o majoritate parlamentară confortabilă, sub guvernarea Petre Roman, dar, aşa cum s-a confirmat

curând după aceea, gruparea politică majoritară a F.S.N. era departe de a excela prin coerență și omogenitate, scindându-se în 1991 după demiterea guvernului Roman în urma violențelor sociale datorate celei de-a doua „mineriiade“ (sept. 1991). Aceeași majoritate a sprijinit un guvern de tranziție condus de Theodor Stolojan și compus în principal din tehnicieni, însărcinat cu organizarea noilor alegeri din 1992. A urmat o guvernare stabilă (1992–1996) bazată îndeosebi pe F.D.S.N. — noul partid creat de adeptii grupării lui Iliescu din fostul F.S.N. — și pe câteva partide satelit mai mici, dar neficiente. Prețul stabilității l-a constituit tocmai menajarea intereselor contradictorii ale unei coaliții de partide și tendințe reformiste și antireformiste, dominată de adeptii imobilismului. Guvernarea coaliției formate din partidele Convenției Democrație (P.N.T.C.D., P.N.L., P. Ecologist Român și mai multe grupări civice) și Partidul Democrat (F.S.N.), condus de P. Roman, prezintă interes mai mult sub aspectul realizării primei alternanțe democratice de putere postrevoluționare. În planul funcționalității instituțiilor parlamentare și guvernamentale ea a reamintit în mod îngrijorător de fragilitatea regimului nostru parlamentar, dependent de partide slab structurate, dar rigide din punct de vedere ideologic și politic.

Guvernele bazate pe Convenția Democrață, P.D. și U.D.M.R., precum și numările obișnuite în funcții oficiale, care însotesc schimbările de guvern, au recurs la o împărțire după algoritmul proporționalității reprezentării parlamentare a membrilor coaliției, rezultând o structură tot atât de fragmentată, incoerentă și lipsită de solidaritatea guvernamentală, pe cât era coaliția însăși. Organismul extraparlamentar creat *ad hoc*, Consiliul de coordonare politică a coaliției, compus din liderii partidelor componente, n-a reușit să imprime mai multă claritate și eficiență nici activității parlamentare, nici guvernelor succesive dintre 1996 și 2000, legiferarea prin ordonațe guvernamentale atingând în perioada respectivă un nivel record.

Guvernul Adrian Năstase, instalat după alegerile din toamna anului 2000, se sprijină pe un partid relativ puternic — P.S.D. —, dar fără majoritate absolută, fiindu-i necesară susținerea parlamentară a două partide mai mici, U.D.M.R. și Partidul Umanist Român.

Cu câteva excepții, aşadar, majoritățile parlamentare au fost slabe, lipsite de coerență și eficacitate, ceea ce a afectat și performanțele guvernării. S-ar putea spune că prețul stabilității relative a guvernelor post-decembriște s-a datorat lipsiei de îndrăzneală și de anvergură a obiectivelor și programelor guvernamentale. Orice politică mai fermă s-ar fi lovit de fragilitatea susținerii parlamentare în condițiile în care partidele nu dispun încă de structuri durabile și de capacitatea de a controla și impune o disciplină strictă a votului din parlament. Funcționarea sistemului nostru cu preponderență parlamentară s-a datorat, paradoxal, tocmai reducerii activității parlamentare propriu-zise și accentuării tendinței guvernamentale de a reglementa activitatea în diferite domenii prin hotărâri proprii și mai ales prin ordonațe sau ordonațe de urgență. Cu cât parlamentul a funcționat mai puțin cu atât guvernul a guvernat „mai“ efectiv, dar scăpat într-o anumită măsură de sub controlul parlamentului, fără a fi intrat, în schimb sub acela al președintelui, cum în mod legitim se întâmplă într-un sistem semi-prezidențial. S-a

ajuns chiar la o situație inadmisibilă în care stabilitatea guvernamentală s-a correlat cu ineficiența parlamentară și ambele cu imobilismul în adoptarea reformelor necesare, fără ca mecanismul votării unei moțiuni de cenzură să fi reușit să răstoarne vreun guvern inefficient; și fără ca, legal, președintele să fie în măsură să revoce pe primul-ministru și guvernul. (Ne amintim cu ce metode extralegale a fost determinat primul-ministrul P. Roman să demisioneze în 1991, pentru a permite președintelui să desemneze un nou prim-ministru; sau de scandalul provocat de primul-ministrul Radu Vasile, și chiar de primul-ministrul Victor Ciobea, când s-a pus problema ca președintele să desemneze un alt prim-ministru care să amelioreze activitatea guvernamentală).

Un sistem semi-prezidențial permite, în situații de acest gen, favorizate de o slabă funcționalitate a parlamentarismului incipient, o ieșire mai rapidă și legală totodată. Desigur, dacă președintelui i se atribuie, ca în unele sisteme semi-prezidențiale propriu-zise<sup>5</sup>, prerogative executive proprii în raport cu guvernul — între altele revocarea primului-ministru (sau posibilitatea de a impune prezarea demisiei) și, la limită, dizolvarea parlamentului.

Constituția din 1991 lăsa instituției prezidențiale posibilități alternative de acțiune în eventualitatea că înlocuirea unui prim-ministru și guvern inefficient ar deveni necesară, chiar în cazul în care majoritatea parlamentară nu i-a retras încrederea, iar încercarea șefului statului de a-l convinge să demisioneze ar fi eşuat. Într-o situație de acest gen, nu doar ipotetică, ci și reală (cazul îndeosebi al primului-ministrului Radu Vasile, în 1999) președintele ar putea opta fie pentru adresarea de mesaje parlamentului cu privire la principalele probleme ale națiunii, și, în context, la ineficiența și lipsurile din activitatea guvernului, precipitând astfel posibila votare a unei moțiuni de cenzură și demisia guvernului. Cale mai puțin obișnuită, întrucât ar indica o gravă criză în relația dintre cele două ramuri ale puterii executive. Utilizarea ei ar implica inevitabil și manevre de culise pentru slăbirea coeziunii majorității pe care se bazează primul ministru, ceea ce ar contraveni răspunderii constituționale a președintelui de a veghea la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice.

Mai practică și probabil oportună apare, în schimb, *revocarea* de către președinte a primului-ministrului și numirea unui alt prim-ministru în vederea revigorării activității executive, sprijinit de aceeași majoritate sau de o coaliție politică nouă. Deși această cale de acțiune nu era formal recunoscută președintelui, ea putea fi utilizată în virtutea a ceea ce juriștii numesc constituția materială, adică în contextul nostru, practica instituită de interpretarea extensivă a rolului președintelui, ales prin vot universal direct, care numește pe primul-ministrul și guvernul propus de către acesta și primește jurământul de credință al guvernului după obținerea investiturii parlamentare. Ea s-a utilizat, de fapt, ca mijloc de presiune pentru a forța demisia primilor-miniștri Victor Ciobea și Radu Vasile, în 1998 și 1999 sub mandatul președintelui Emil Constantinescu.

Prin revizuirea din 2003 a Constituției României, s-a pus capăt acestei practici, întrucât s-a introdus un amendament care stipulează expres că „Președintele României nu-l poate demite pe primul-ministru”<sup>6</sup>. Această interdicție vine să accentueze tendința parlamentarizării regimului constituțional actual. Într-un re-

gim parlamentar pur, o asemenea prevedere constituțională ar fi superfluă. În cazul Constituției actuale a României, inspirată de modelul semi-prezidențial, P. Democrat, P.N.L., U.D.M.R., susținătoare ale parlamentarizării regimului existent, au impus această precizare acceptată în cele din urmă și de P.S.D. — aflat la guvernare — pentru a bloca posibila evoluție spre un regim semi-prezidențial mai puternic, pe care o făcea posibilă structura duală a executivului și perspectiva câștigării alegerilor prezidențiale de către lideri ai principalului partid actual (P.S.D.), care detine majoritatea relativă și în parlament, sau de către lideri cu intenții autoritare nedisimulate. Dincolo de calculele politice sau raționamentele juridice, care au dus la votarea amendamentului respectiv, această parlamentarizare a regimului aruncă o răspundere foarte mare pe umerii partidelor politice care alcătuiesc parlamentul, într-o perioadă în care acestea nu par să fie pregătite a-i face față. Prin adoptarea amendamentului menționat, președintele va fi obligat, fie să recurgă la tacticile de manipulare a votului partidelor care alcătuiesc majoritatea guvernamentală pentru a impune înlocuirea unui guvern care s-ar crampona de putere, fie să mențină în funcțiune un guvern (și prim-ministru) ineficient, dar care la rândul său și-a asigurat prin mijloace neoneste complicitatea partidului sau coaliției sale guvernamentale. S-ar menține astfel o aparentă stabilitate, păgubitoare pentru țară, cu prețul satisfacerii intereselor clientelei politice a partidului sau coaliției majoritare.

Dimpotrivă, o prerogativă personală a președintelui României de a revoca pe primul-ministru și guvernul, dacă apar semne evidente de ineficiență guvernamentală și parlamentară, ar fi funcționat mai mult ca un factor de presiune psihologică, cu efect stimulativ pentru cooperarea dintre președinte, prim-ministru și guvern, îndeosebi în circumstanțele când majoritatea prezidențială și cea parlamentară aparțin aceluiași partid majoritar. Riscurile ca președintele să poată abuza de această prerogativă sunt reduse; nici un președinte nu-și poate permite să genereze crize artificiale sau să conducă țara în condițiile provocării de către el a unor schimbări nejustificate de guvern. Posibilele situații de menținere în funcțiune a unei echipe și unui prim-ministru care nu mai satisfac în mod adecvat, la un moment dat, exigențele funcției guvernamentale, dar nici nu sunt forțate să se retragă, de vreun vot de neîncredere, ar putea fi evitate.

Desigur răspunderea guvernamentală în fața parlamentului reprezintă o procedură clasica, dar nu întotdeauna și eficientă, de schimbare a guvernelor. Fie că guvernul dispune de abilitatea de a evita cu prețul unor compromisuri politice, nu întotdeauna convenabile pentru țară, (chiar dacă pot fi convenabile pentru partide), fie că votarea unei moțiuni de cenzură inflamează foarte mult spiritele, încât climatul politic și stabilitatea guvernamentală pot avea de suferit și după ce criza ar fi trecut, alimentându-se chiar eventuale tentații de revanșă a celor care pierd ocazional prin trecerea unei moțiuni de cenzură.

Această întărire a poziției și rolului președintelui în raport cu guvernul l-ar fi apropiat mai mult de exigențele funcționale ale sistemului semi-prezidențial. S-ar fi asigurat, totodată, un conținut efectiv celorlalte atribuții cu care îl învestește Constituția pe președinte ca prim factor al puterii executive: reprezentant al statului român și garant al independenței naționale, unității și integrității terito-

riale, garant al respectării Constituției și al bunei funcționări a autorităților publice (cum se stipulează Art. 90, alin. 1 și 2); mediator între autoritățile statului și între stat și societate; factor de agregare și coeziune al coaliției majoritare etc.

În acest fel, președintele, care în percepția cetățenilor și în logica alegerii sale prin vot direct de către popor, devine personalitatea politică cea mai reprezentativă a țării, creditată cu experiența necesară conducerii statului, s-ar implica mai activ și cu mijloace efective, în asigurarea funcționalității și eficienței executivului. Dimpotrivă, tendința accentuării caracterului parlamentar al sistemului, prin transformarea președintelui într-un personaj simbolic, aşa cum apare din introducerea amendamentului menționat, nu servește, cel puțin în circumstanțele actuale, mai bunei funcționalități a sistemului politic. Și aceasta pentru că sistemul de partide este încă fragil și imatur; este încă puternic *polarizat*, în termenii clasificării făcute de G. Sartori multipartidismului —, adică compus din partide care nu sunt capabile să obțină singure o majoritate sau să se coalizeze ușor pentru a da naștere unei majorități stabile și omogene; există totodată un important partid cu vocație antisistem (P.R.M.), care cu greu poate fi acceptat ca partener de coaliție, dar care dispune de un potențial ridicat de sănătate, adică de amenințare, ce poate perturba funcționarea regulată a parlamentului, îndeosebi în condițiile unei majorități guvernamentale fragile. La aceasta se adaugă o grupare politică de orientare etno-separatistă (U.D.M.R.), care, deși și-a probat disponibilitatea de a participa la articularea unor coaliții guvernamentale și/sau parlamentare, a arătat tot timpul că strategia sa nu vizează decât promovarea intereselor de grup ale minorității maghiare, și, ca atare, nu poate oferi sprijin dezinteresat și eficace unui guvern responsabil de interesele generale ale țării.

Urmare a nivelului incipient de structurare pe care-l etalează partidele actuale, gradul lor de responsabilitate politică față de interesele generale este excedat de prioritarea acordată intereselor de grup, de partid și, de foarte multe ori, intereseelor strict personale ale reprezentanților alesii în parlament. Centrarea funcționării sistemului pe regula clasică a parlamentarismului, respectiv prioritarea parlamentului și responsabilitatea guvernului, ridică un obstacol major în calea stabilității, eficienței și competenței guvernării, mai ales în condițiile menținerii, chiar parțiale, a sistemului de vot proporțional care a operat până acum la alegerile parlamentare.

Un alt factor politic, și anume „faptul majoritar“ (cum îl numesc francezii), care într-un sistem semi-prezidențial joacă un rol potentator în procesul de guvernare, în sistemul politic românesc comportă inevitabile efecte atenuante datești, în primul rând, mecanismului împărțirii puterii executive între guvern și președinte și, în al doilea rând, sistemului electoral actual.

În sistemele cu practică semi-prezidențială, cum este cel francez, dinamica „faptului majoritar“ oscilează între două ipostaze majore<sup>7</sup>, fiecare inducând efecte diferite în ecuația raporturilor de putere dintre președinte și guvern, precum și asupra coeziunii majorității parlamentare care susține guvernul.

În prima ipostază, care postulează coincidență între majoritatea care-l alege pe președinte și cea care sprijină guvernul numit de către acesta, președintele se erijează în șef al majorității guvernamentale, ceea ce îi consolidează poziția de

prim factor al puterii executive și garant al sprijinului parlamentar sigur și constant pentru guvern. Această ipoteză operează doar atunci când președintele are un rol constituțional mai activ în relațiile cu guvernul (participând la deciziile acestuia), iar alegerile se desfășoară oarecum concomitent sau în orice caz cele parlamentare urmează imediat celor prezidențiale (după probabila dizolvare a parlamentului), sistemul de vot fiind același pentru ambele: votul majoritar uninominal cu două tururi de scrutin.

A doua ipostază privește eventualitatea coexistenței unor majorități împărțite și neconcordante, președintele și primul-ministrul (împreună cu guvernul) aparținând unor grupuri politice diferite sau chiar adverse. Ipostază care poate rezulta din circumstanțe diverse, cum ar fi durata inegală a mandatelor prezidențiale și parlamentare (și deci alegeri decalate pentru președinție și parlament), dizolvarea parlamentului, urmată de alegeri anticipate, care sunt câștigate de un partid sau de către o coaliție adversă președintelui, sau care nu-l mai recunoaște drept șef al său etc. În ipoteza coexistenței unor majorități divizate, schema constituțională de tip semi-prezidențial permite deplasarea centrului de greutate de la președinte către primul-ministru, sistemul rămânând neschimbat, dar guvernul îndeplinindu-și atribuțiile în conformitate cu responsabilitățile constituționale, fără a depinde prea mult de președinte. Chiar în această a doua ipostază, doar majorități guvernamentale relativ omogene, puternice, stabile și disciplinate pot face din guvern factorul decisiv al puterii executive, impunându-i președintelui o retragere strategică pe poziția de arbitru instituțional.

În România, aceste alternative ale factorului majoritar comportă consecințe de ordin politic și funcțional mai confuze, mai slab conturate. În primul rând datorită puterilor constituționale mai restrânse ale președintelui în raport cu guvernul, iar în al doilea rând datorită alegerii parlamentului după un alt sistem de vot — proporțional — decât cel care operează în alegerile prezidențiale (majoritar uninominal cu două tururi de scrutin). Alegerile parlamentare pe baza sistemului proporțional determină o competiție care are, atât la intrare cât și la ieșire, o logică multipolară, fiecare partid (uneori coaliție) urmărind să-și maximizeze şansele proprii și să-și consacre independența în cadrul parlamentului; majoritățile guvernamentale rezultă din acorduri negociate fără responsabilități clar asumate și o disciplină necondiționată a votului.

Alegerile prezidențiale dau ocazia unei competiții bipolare, însă abia la cel de al doilea tur de scrutin, după ce componența politică a parlamentului a fost deja stabilită pe baze proporționale.

Majoritatea care-l alege pe președinte poate, așadar, coincide doar parțial cu aceea care s-a cristalizat în parlament în vederea susținerii noului guvern. Coïncidența și forța cumulativă a celor două genuri de majoritate riscă astfel să se estompeze în practică. Fie pentru că unele partide, care au votat (din necesitate) alegerea președintelui la cel de-al doilea tur de scrutin, pot să nu se asociază majorității guvernamentale, fie datorită faptului că, deși participă la majoritatea guvernamentală, pot să nu recunoască drept șef al acesteia pe președinte, ci pe primul-ministru, sau pe nici unul dintre ei. Situația aceasta s-a întâlnit între 1996–2000 când președintele Emil Constantinescu nu aparținea unui partid pu-

ternic și nu era recunoscut ca lider incontestabil al propriei coaliții numită Convenția Democrată. Însăși coaliția guvernamentală, creată pe baza celei prezidențiale încheiată la cel de-al doilea tur al alegerilor prezidențiale, era una de conjunctură, fără coeziune reală, care scăpa ușor încercărilor de coordonare făcute de prim-ministri, ce nu dețineau poziții de lideri de partid, sau nu erau recunoscuți drept șefi ai majorității guvernamentale. Această situație s-a dovedit a fi una chiar mai nefuncțională decât aceea în care majoritatele prezidențiale și parlamentare nu coincid, însă există un șef recunoscut al majorității guvernamentale, primul-ministrul.

Deși încă n-a fost experimentată această ultimă alternativă, posibilitatea ei devine efectivă în viitor și în România, mai ales că potrivit Constituției revizuite, mandatele prezidențial (5 ani) și cel parlamentar (4 ani) nu mai au aceeași durată. În condițiile în care puterile prezidențiale de dizolvare<sup>8</sup> a parlamentului sunt foarte restrânse, iar revocarea primului-ministrului îi este interzisă, această modificare a duratei mandatului prezidențial operează în fapt tot în favoarea accentuării caracterului parlamentar al regimului. În mod natural, exceptând alegerile din 2004, viitoarele alegeri parlamentare și prezidențiale nu se mai pot desfășura simultan. Președintele va fi ales de fiecare dată după un an de la alegerile parlamentare, așa încât el ar putea să datoreze guvernului și coaliției majoritare a acestuia victoria în alegeri, sau să fie propulsat spre funcția de șef al statului de către o coaliție diferită, sau chiar ostilă celeia pe care se sprijină guvernul. În primul caz, el poate avea o influență redusă asupra treburilor guvernării, în cel de-al doilea, o poate pierde și pe aceea. Ipotetic, situația s-ar putea inversa dacă un prim-ministrul, lider al partidului majoritar, ar prefera să devină președinte și astfel majoritatea sa parlamentară s-ar consolida prin cea creată și legitimată de victoria sa în alegerile prezidențiale, devenind astfel un lider de necontestat care și asuma un rol mai activ în procesul de guvernare, asemănător președintelui din sistemul semi-prezidențial propriu-zis.

Preconizata trecere în viitor la sistemul de vot majoritar uninominal cu două tururi de scrutin pentru alegerile parlamentare ar putea asigura condițiile structurale care favorizează concordanța și acțiunea cumulată a majorităților parlamentare și prezidențiale. Si deci, promisiunea unor guverne nu mai stabile, ci și mai eficiente, indiferent de tendință — parlamentară sau semi-prezidențială — care ar prevalea în funcționarea regimului constituțional democratic.

Acest sistem de vot este justificat nu mai din perspectiva acțiunii sale reductive asupra numărului de partide relevante, care acced în parlament, ci și pentru că acordă o șansă în plus alegătorilor de a-și alege în cunoștință de cauză reprezentanții lor în parlament. Acest sistem permite alegătorului să-și exprime, la prima încercare, preferința electorală în mod sincer și-i dă posibilitatea să revină, la a doua încercare, cu un vot calculat pe criterii raționale, alegând varianta cea mai plauzibilă dintre soluțiile mai restrânse care-i rămân la dispoziție, după consumarea primului tur de scrutin și după ce s-a degajat o tendință mai clară a votării majorității electoratului. Cel de-al doilea tur de scrutin obligă partidele mai slab cotate de electorat la primul tur să-și negocieze sprijinul electoral acordat partidelor mai puternice pentru a asigura alegerea candidaților mai bine plasați.

Este un sistem care constrângе partidele la un comportament mai pragmatic, mai puțin ideologic, pentru a-și valorifica abilitățile de agregare în coaliții de guvernare și a evita autoizolarea, care echivalează cu scăderea nivelului de reprezentare în parlament.

Cu acest sistem de vot este posibil ca numărul de partide care acced în parlament să nu scădă în mod semnificativ<sup>9</sup> dar, oricum, se limitează şansele partidelor antisistem — extremiste, separatiste și izolaționiste în cazul nostru — cu disponibilități aggregative și de coalizare mai reduse, de a obține o reprezentare parlamentară la fel de însemnată ca în alegerile bazate pe sistemul de vot proporțional<sup>10</sup>.

Pozițiile de coalizare a partidelor în majoritate mai omogene și mai stabile cresc, în logica sistemului de vot majoritar cu două tururi. La fel și posibilitatea corespondenței majorității parlamentare și prezidențiale, consolidând poziția și acțiunea executivului în sistemul de guvernare. Ceea ce nu poate fi decât o tendință salutară, încrucișată asigură șanse mai mari pentru *îmbinarea stabilității cu eficiența* sistemului politic.

#### NOTE

1. Constituția României (republicată), în: „Monitorul Oficial al României“, partea I-a, anul 171 (XV), nr. 767, din 31 octombrie 2003, p. 1.
2. Vezi Maurice Duverger, *Le concept de régime semi-présidentiel*, în: vol. *Les Régimes semi-présidentiels*, (sous la direction de M. Duverger), Paris, P.U.F., 1986, p. 7.
3. Giovanni Sartori, *Ingineria constitutională comparată. Structuri, stimulente și rezultate*, București, Mediterana, 2000, p. 146.
4. M. Duverger, *op. cit.*, p. 8.
5. În Franță (Republica a V-a), președintele nu are o prerogativă constituțională expres formulată de a-l demite pe primul ministru. Potrivit articolului 8 al Constituției franceze, președintele îl numește pe primul ministru și îl revocă din funcție prin prezintarea de către acesta a demisiei guvernului (subl. ns. A.C.). Totuși, președintele nu poate fi refuzat dacă solicită demisia primului ministru și guvernului.
6. Constituția României, *loc. cit.*, p. 20.
7. Vezi M. Duverger, *op. cit.*, p. 16–17.
8. Vezi Constituția României (republicată), art. 89.
9. Giovanni Sartori, *op. cit.*, p. 82.
10. Vezi și Dominico Fisichella, *The Double Ballot System as a Weapon against Anti-System Parties*, în: Arend Lijphart, Bernard Grofman, *Coasing and electoral system. Issues and alternatives*, Westport (Connecticut), London, Praeger Publishers, 1984, p. 182–186.