

REFLECȚII DESPRE REGIMUL POLITIC DIN ROMÂNIA

Liviu RADU

Liviu RADU

Conf. univ. dr., Departamentul de Administrație
și Management Public, Facultatea de Științe Politice,
Administrative și ale Comunicării,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România
E-mail: liviu.radu@ubbcluj.ro

Reflections on the Political Regime of Romania

Abstract

The problem of the leadership structures of human communities is more actual than ever since humanity is facing an ever-increasing number of challenges. Throughout recent history, countries developed three major types of political regimes: presidential, parliamentary, and semi-presidential. All these regimes are subject to criticism and each of them is proving to have advantages and disadvantages. The type of political system of Romania is yet a subject of debate. Although depending on various authors there are different criteria to include a certain political regime among parliamentary or semi-presidential types of the regime, I consider that according to the Constitution, Romania has a pure parliamentary form of government. Though, in practice, Romania seems to resemble what a number of specialists wrote about the French political system. That is, it alternates from a parliamentary to a presidential type of political regime.

Keywords: parliamentarism, presidentialism, semi-presidentialism, leadership, divided legitimacy, democracy, reforms.



*Revista Transilvană
de Științe Administrative*
2(51) / 2022, pp. 34–49

„(...) Better one bad general than two good ones.”

Napoleon

1. Introducere

Problema conducerii societăților umane revine din când în când, iar în ultima vreme din ce în ce mai des în prim-planul gândirii și practicii politice. Recentele provocări cu care s-au confruntat diferitele comunități umane și sentimentul că cei de la conducere nu au adoptat cele mai bune soluții pentru a le rezolva, sentiment împărtășit de tot mai mulți membri ai acestor comunități, face ca întrebarea „care este cel mai bun sistem de conducere?” să fie mai actuală ca oricând. Problema este chiar mai acută pentru țările aflate în tranziție spre regimuri democratice. De fapt, se poate afirma că toate țările se află în tranziție spre democrație, în măsura în care suntem de acord că vorbim mai degrabă despre democrație ca fiind un proces și nu un regim care să fie considerat o stație terminus. În orice caz, dacă ne referim doar la statele membre ale Uniunii Europene, constatăm că numărul celor care par să aibă probleme de parcurs în procesul democratic este în creștere.

Din punct de vedere teoretic știința politică împarte regimurile politice în trei categorii: parlamentare, prezidențiale și semi-prezidențiale. Desigur, în ceea ce privește această clasificare există în literatura de specialitate numeroase discuții, așa cum va fi detaliat mai jos. Ceea ce ne interesează din perspectiva acestui articol este modul de funcționare a diferitelor regimuri politice, avantajele și dezavantajele pe care unul sau altul dintre ele le prezintă din punctul de vedere al compatibilității cu societățile democratice. Conform unei opinii al cărei susținător principal este politologul american Juan Linz (2010) și care are o oarecare susținere în mediul academic, regimurile prezidențiale au manifestat de-a lungul timpului o mai mare fragilitate care se datorează unor caracteristici specifice care determină instabilitatea lor ca sisteme democratice. Ca rezultat, de cele mai multe ori acestea generează regimuri non-democratice. În acest sens este relevant studiul lui Fred Riggs (1997) care va fi prezentat într-o altă secțiune a articolului.

Din punctul meu de vedere, regimul prezidențial și varianta intermediară, cel semi-prezidențial, prezintă neajunsul major al dublei reprezentări a voinței electoratului, generând ceea ce Linz (2010) numește „legitimare democratică duală sau divizată”. Poporul votează două instituții, cea prezidențială și cea parlamentară, iar uneori acestea (așa cum s-a întâmplat de nenumărate ori în SUA) pot să reprezinte orientări ideologice sau tabere politice diferite, ceea ce poate duce la blocaje sau chiar conflicte. Astfel, cele două tipuri de regimuri încalcă principiul unității comenzii, principiu care este fundamental în management, inclusiv în managementul public.

Articolul încearcă să răspundă la întrebarea: care este tipul de regim politic caracteristic României și eventual, care ar fi cel dezirabil pentru țara noastră?

România se află după mai bine de trei decenii de tranziție democratică și, deși sunt dovezi evidente privind progresul spre democrație, există motive de îngrijorare în ceea ce privește soliditatea instituțiilor statului de drept. Așa cum am menționat într-un articol anterior (Radu, 2015), în aceste trei decade, din punctul de vedere al reformelor destinate instaurării unui stat modern, România a parcurs trei stadii diferite de evoluție. Între 1990 și 1998 ritmul reformelor a fost foarte lent, aproape inexistent. După 1998, datorită demarării negocierilor pentru accesul în Uniunea Europeană și mai ales datorită presiunilor exercitate de instituțiile comunitare, ritmul reformelor a fost mult mai intens. După integrarea țării în Uniunea Europeană, în anul 2007, se poate vorbi de o stagnare și chiar un regres din punctul de vedere al procesului de modernizare a instituțiilor statului și de adaptare a acestora la cerințele Uniunii Europene.

Astfel, România nu are încă un corp de funcționari publici profesioniști și neutri din punct de vedere politic. De asemenea, numeroși actori interni și internaționali remarcă încă probleme în funcționarea sistemului judiciar, existând critici provenite chiar din interiorul acestuia. Nu în ultimul rând, România manifestă o incapacitate evidentă în dezvoltarea și implementarea politicilor publice. Din acest punct de vedere, slăbiciunile pot fi remarcate atât la nivelul de macro cât și de micro-management.

Întrebarea este: ce nu a funcționat în acești treizeci de ani? Bineînțeles, nu există un singur răspuns și nu există răspunsuri simple. În această lucrare voi încerca o analiză a tipului de regim politic din România și a modului în care acesta funcționează, a competențelor formale și a puterilor informale pe care diferiții actori ai scenei politice le au și care contribuie la formularea și implementarea politicilor publice din această țară.

2. Preziđențialism, parlamentarism, semi-preziđențialism

În dezbaterile privind regimurile politice specialiști complică, după părerea mea, o discuție care ar trebui să fie simplă, încercând, printre altele, să îmbunătățească clasificarea acestora prin identificarea de noi categorii. Dificultatea este legată chiar de cuvântul categorie, întrucât este dificil să determinăm chiar și două țări cu caracteristici similare sau suficient de apropiate care să poată fi incluse în aceeași categorie, fără să identificăm ulterior diferențe între ele sau diferențe în funcționarea regimului politic din aceeași țară, la intervale de timp diferite. Cu alte cuvinte, dacă insistăm asupra detaliilor putem obține un număr foarte mare de regimuri politice particulare, cu variații puțin semnificative în ceea ce privește caracteristicile sau funcționarea acestora.

2.1. Regimul preziđențial

Prototipul regimului preziđențial apare în Statele Unite odată cu adoptarea Constituției Republicii americane în 1787. Trebuie să amintim că intenția inițială a celor care au declanșat protestele împotriva guvernului de la Londra a fost să obțină

aceleași drepturi pe care le aveau cetățenii din metropolă în cadrul sistemului politic englez care părea la vremea respectivă (și datorită scrierilor lui Montesquieu) foarte potrivit pentru a asigura libertatea indivizilor. Astfel, sistemul politic promovat de constituția statului care se năștea trebuia să fie într-o mare măsură asemănător cu cel existent în acel moment în patria mamă, cu un executiv și un legislativ cu puteri relativ egale, cu toate că aveau surse de legitimitate diferite (voința divină pentru executivul monarhic și voința poporului pentru legislativ). Și pentru că noua republică aflată în proces de constituire nu dispunea de o dinastie legitimă și prin urmare voința divină nu putea fi invocată pentru a asigura îndreptățire pentru puterea executivă, a fost utilizată singura rămasă la dispoziție, voința poporului. Dar aceasta trebuia să se regăsească și în cadrul puterii legislative, așa cum am menționat și așa cum era concepția în Anglia, cel puțin începând cu anul 1689. Astfel, Constituția adoptată de Convenția Constituțională în 1787 stabilea două puteri, cea executivă și cea legislativă, având aceeași sursă de legitimitate, voința poporului, și rezultând amândouă în urma votului popular. De aici provine, așa cum am mai menționat, și slăbiciunea cea mai importantă a acestui tip de regim, reflectată într-o mare măsură și de cel semi-prezidențial: dubla reprezentare a voinței electoratului. Instituțiile fundamentale ale regimului prezidențial american și ale celor care au fost inspirate din acesta au aceeași îndreptățire să funcționeze: ambele sunt rodul voinței exprimate de același popor. Iar poporul poate vota pentru un președinte provenind dintr-o tabără politică astăzi și pentru majoritate în legislativ reprezentând altă opțiune politică peste o zi, peste o săptămână sau peste un an. Este ceea ce se întâmplă în Statele Unite din 1955. Din acest comportament electoral al cetățenilor americani rezultă o serie de probleme despre care va fi vorba în cele ce urmează.

Montesquieu și părinții fondatori ai Statelor Unite (cei care au gândit și Constituția) au considerat că cele două puteri ale statului, legislativă și executivă se vor controla și limita reciproc „în apărarea libertății”. Nimeni nu s-a gândit, în momentul elaborării Constituției, că va exista o altă putere, formal inclusă în cea executivă, dar în realitate având un grad ridicat de autonomie și anume burocrăția federală. Președintele are puține pârghii constituționale pentru a controla administrația federală. Congresul, cu precădere Senatul, are posibilități mai largi, prin intermediul bugetului. Astfel, spune Rosenbloom, după implementarea New Deal (1933) se poate constata o competiție între președinte și Congres pentru controlul instituțiilor administrative (Rosenbloom, 1997, pp. 169–171).

Giovanni Sartori propune trei condiții care trebuie îndeplinite de un regim politic pentru a putea fi inclus în categoria celor prezidențiale: „1. Dacă șeful statului sau președintele rezultă dintr-o alegere populară; 2. Dacă în timpul mandatului prestabilit nu poate fi lipsit de încredere (înlăturat) printr-un vot parlamentar; și 3. Prezidează sau conduce guvernele numite de el” (Sartori, 2008, p. 131). Aceleași condiții, aproximativ la fel formulate, sunt menționate și de Arend Lijphart (2010, pp. 120–121). Stepan și Skach formulează următoarele condiții pe care trebuie să le îndeplinească un regim prezidențial: „independența reciprocă între puterea executivă și cea legislativă; puterea

legislativă trebuie să dețină un mandat electoral fix care este singura sa sursă de legitimitate” (Stepan și Skach, 2010, p. 191).

Prestigiul și aparenta soliditate a regimului american a făcut ca acesta să fie adoptat de republicile care s-au format, în special în secolul XIX în cele două continente americane. În ceea ce privește funcționalitatea sistemului politic american, pe care mi-am permis să îl cataloghez doar aparent solid, numeroși autori (îi menționez doar pe Sartori (2008) sau Linz (2010)) indică o serie întreagă de probleme care ar putea conduce la blocaje. Astfel, începând cu a doua jumătate a secolului XX, președinții americani au trebuit deseori să lucreze cu congrese care aveau majorități aparținând partidului advers. Este suficient să amintim că în cele două mandate ale președintelui Obama bugetul a fost adoptat de Congres în ultima clipă de trei ori datorită dezacordurilor care au existat între administrația prezidențială democrată și majoritatea republicană din legislativ. Acest exemplu nu este singular. Conform lui Sartori, din 1955 până în 1992 „guvernarea a fost divizată în 26 din cei 38 de ani” (2008, p. 138). „Guvernare divizată” este expresia utilizată de autor pentru a desemna situația în care președintele este obligat să colaboreze cu un Congres care are altă culoare politică. Concluzia autorului este că „regimul american funcționează în ciuda structurii sale și nu datorită acesteia (...) americanii au o mașină constituțională care se blochează; un defect care devine în întregime evident atunci când sistemul lor prezidențial este exportat” (Satori, 2008, p. 139).

În acord cu alți autori (Linz (2010), printre alții), Sartori (2010) admite că regimurile prezidențiale, în general, sunt fragile. Mai ales în situațiile în care opoziția este organizată și partidele componente ale acesteia manifestă un nivel ridicat de disciplină. Astfel, pentru ca prezidențialismul să funcționeze, spune autorul american, este nevoie de trei condiții: partide slab disciplinate, partide cu o componentă ideologică puțin pregnantă și concesiile făcute intereselor locale (am circulat pe o autostradă din SUA care avea un trafic extrem de redus; întrebând care este cauza pentru valorile foarte reduse ale traficului mi s-a explicat că este o autostradă care conectează un mic orașel de autostrada principală New York–Montreal și a fost construită la dorința unui senator originar din acel orașel, care a obținut finanțarea în schimbul votului său din Senat).

Linz este chiar mai categoric: regimul prezidențial prezintă riscuri majore pentru democrație, fiind caracterizat de conflicte interne și putând genera soluții non-democratice: „(...) majoritatea țărilor cu constituții prezidențiale au democrații instabile sau regimuri autoritare (...)” (2010, p. 12). Un argument puternic al autorului american este studiul statistic realizat de Fred Riggs (1997) în care dovedește că regimurile prezidențiale, în perioada 1918–1985, au avut parte de experiențe politice negative majore (lovituri de stat, războaie civile) într-un procent mult mai mare (91%) decât cele parlamentare în aceeași perioadă (27%). Mai trebuie să menționăm că cele mai multe eșecuri ale regimurilor parlamentare sunt localizate în perioada interbelică sau imediat după cel de-al doilea război mondial. Altfel, conform lui Linz (2010), regimurile prezidențiale au în structura lor și în caracteristicile lor principale elementele care le fac

periculoase pentru democrație. Menționăm mai ales ceea ce autorul numește „legitimitatea democratică duală” și rigiditatea datorată mandatelor fixe ale executivului.

Linz este criticat de către Shugart și Carey (1992, pp. 47–50) care afirmă că regimurile prezidențiale nu sunt problematice ca atare, ci doar în situațiile în care președintele este prea puternic. Însă metodologia utilizată de autori ridică unele probleme, iar unele dintre rezultate sunt discutabile. Unele din aceste probleme sunt analizate de Morgenstern *et al.* (2020). Bunăoară, cele două variabile independente utilizate, puterile legislative și cele non-legislative sunt destul de greu de cuantificat și pot prezenta variații în timp și în funcție de context. De exemplu, este menționat dreptul de veto al președintelui României. În realitate este vorba despre posibilitatea acestuia de a retrimite Parlamentului spre reexaminare legile pe care acesta le-a votat. Parlamentul poate respinge cererea cu majoritatea care a fost necesară pentru votarea inițială a legii. În acest caz, prerogativa prezidențială poate fi considerată ca fiind un drept de veto dacă președintele are o influență semnificativă asupra majorității parlamentare astfel încât să determine reexaminarea legii. Altfel, în condițiile unei majorități ostile președintelui, cererea de reexaminare va fi respinsă cu ușurință de Parlament. O altă dificultate a metodologiei utilizate de Shugart și Carey (1992) este legată de puterea informală pe care președintele ar putea să o aibă și care este întotdeauna dificil de evaluat.

Cheibub (2007), pe de altă parte, afirmă că nu există motive să considerăm regimurile prezidențiale inferioare celor parlamentare din punctul de vedere al compatibilității cu democrația. Eșecurile invocate de Linz pentru a-și justifica teoria s-ar datora mai degrabă unor elemente de context, un exemplu fiind tranziția de la dictaturi spre regimuri democratice, proces care, potrivit lui Cheibub (2007, pp. 14–15), este dificil și cu riscuri pentru democrație. Acest argument este contrazis de experiența a trei state europene, Spania, Portugalia și Grecia, care au realizat tranziții reușite de la dictaturi spre societăți democratice. Poate fi invocat și cazul majorității țărilor foste comuniste, deși poate unii specialiști ar spune că este prea devreme pentru a trage concluzii în legătură cu acestea. Să deducem de aici că regimurile parlamentare sunt mult mai potrivite pentru tranziția de la dictaturi la regimuri democratice? Răspunsul lui Sartori (2010) la această întrebare este mai degrabă nu. Să analizăm, în cele ce urmează, regimurile parlamentare și, în paralel, argumentele lui Sartori.

Un alt fenomen remarcat de Rockman (1986), în legătură cu regimul american, este slăbirea legăturilor pe care președintele le are cu partidul căruia, cel puțin formal, îi aparține: „(...) totul în ceea ce privește politica, de la organizare, la canalele prin care se produce participarea, s-a schimbat. Nominalizarea președinților nu se mai face de către grupurile de partid din Congres, ci de către cetățeni care nu sunt direct înregimentați sau activiști ideologici. Rezultatul este că președintele nu datorează nimic partidului și de multe ori nici nu cunoaște partidul” (Rockman, 1986, p. 117).

2.2. Regimurile parlamentare

Dacă acceptăm ideea că democrația modernă s-a născut în spațiul geografic restrâns reprezentat de Europa occidentală, cu un rol de pionierat al Angliei, atunci trebuie să spunem că regimul parlamentar combinat cu monarhia constituțională este forma care corespunde evoluției naturale a societăților umane spre democrație. Celelalte forme sunt adaptări determinate de aspecte conjuncturale. Bunăoară, republicile parlamentare au apărut datorită compromiterii unor dinastii în anumite momente istorice. Astfel, monarhia a trebuit înlocuită cu surogatul reprezentat de președinte¹. De asemenea, regimul american ar fi rezultatul unei construcții deliberate care urmărea prezervarea libertății. Revenind la Anglia, momentul 1688 a consacrat un echilibru între puterea executivă reprezentată de monarh și cea legislativă reprezentată de Parlament. Două puteri cu surse de legitimitate diferite au fost în acel moment pe poziții relativ egale. Ulterior, probabil și datorită nevoii evidente de a evita dualismul puterii relevanța monarhiei a scăzut treptat până la transformarea acesteia într-o instituție simbolică, îndeplinind funcția de reprezentare a statului. În locul acesteia, în calitate de putere executivă s-a dezvoltat instituția primului ministru legată de instituția Parlamentului. Așa cum am menționat, în țări precum Italia, Germania sau Austria, care și-au alungat monarhii, rolul de reprezentant al statului a fost preluat de un președinte care este ales în moduri care diferă de la țară la țară.

Termenul de regim parlamentar sugerează preeminența Parlamentului. În Marea Britanie guvernarea se bazează pe suveranitatea Parlamentului, ceea ce înseamnă că Parlamentul (în realitate Camera Comunelor) este autoritatea supremă în ceea ce privește procesul legislativ, iar orice altă formă de putere care se exercită – de către Guvern, corporații sau orice altă structură este controlată, în numele poporului, de către Parlament (Cole, 2006, p. 81).

Regimul parlamentar este caracterizat de o dependență mutuală între puterea executivă și cea legislativă (Stepan și Skach, 2008, p. 183). Conducătorul executivului este de cele mai multe ori șeful partidului care a obținut scorul cel mai mare în alegeri, dar pot fi și cazuri în care o altă persoană ocupă această funcție. Guvernul este votat de către legislativ și depinde de susținerea acestuia. Mandatele celor două puteri sunt flexibile, putând înceta prin demisie sau prin retragerea încrederii Parlamentului, în cazul Guvernului, sau prin dizolvare și alegeri anticipate, în cazul Parlamentului. Flexibilitatea mandatelor, mai ales în cazul Guvernelor, și posibilitatea existenței unor executive care să funcționeze pe durate considerabil mai lungi decât un mandat electoral permite politici publice mai elaborate și derulate pe perioade îndelungate. Putem să amintim

1 Chiar dacă se încearcă asigurarea neutralității funcției prezidențiale, se poate constata, chiar în țările în care președintele este ales de o structură electivă, alta decât populația, că există o afinitate politică a acestuia datorată cel puțin necesității de a fi sprijinit de structurile unui partid politic în procesul de alegere.

cazurile Germaniei sau Marii Britanii în perioada post-belică. Astfel, Germania a avut trei cancelari care au rămas în funcție perioade mai lungi de 10 ani (Konrad Adenauer – 14 ani, Helmut Kohl – 16 ani și Angela Merkel – 16 ani). Gerhard Schröder a condus mai mult de 7 ani. În cazul Marii Britanii putem să îi menționăm pe Margaret Thatcher și Tony Blair, ambii având mandate puțin mai lungi de 10 ani. Un aspect puțin luat în seamă, dar care își are importanța sa, este existența perspectivei rămânerii în funcție. Politicianul care candidează pentru reînnoirea mandatului este probabil să aibă un comportament diferit, să fie mai preocupat de preferințele și nevoile electoratului.

Conform lui Sartori, regimul parlamentar este caracterizat de împărțirea puterii între executiv și legislativ, împărțire care înseamnă altceva decât separația puterilor care caracterizează regimul prezidențial (2010, p. 166). Astfel, Guvernul, de obicei datorită dublei posturi pe care o deține primul ministru, cea de șef al executivului, dar și de lider al partidului care are majoritatea în Parlament, va avea o poziție dominantă față de legislativ, dar va trebui totuși să țină seama de capacitatea acestuia de a exercita un control asupra acțiunilor executivului. Puterea Parlamentului se exercită mai ales în momente în care Guvernul întâmpină dificultăți.

Categoria regimurilor parlamentare nu este unitară, existând probabil atâtea variante câte țări în care funcționează acest tip de regim. Potrivit lui Sartori (2010), șeful executivului într-un astfel de regim poate avea următoarele profiluri: primul deasupra inegalilor, primul între inegali, și primul între egali.

În prima categorie s-ar înscrie un prim-ministru care este și șef de partid care decide componența cabinetului și care poate fi cu greu îndepărtat din funcție de un eventual vot de neîncredere. Premierul britanic se potrivește cel mai bine cu acest profil.

Cea de-a doua categorie cuprinde șefi de guvern care trebuie să negocieze posturile de miniștri și nu au întreaga libertate de a-i demite. Schimbările de miniștri nu aduc totuși, automat, schimbarea premierului.

Primul între egali este acel prim-ministru care are în cabinet miniștri impuși de propriul partid și de cele cu care se află în coaliție și este demis odată cu cabinetul pe care-l conduce (Sartori, 2008, pp. 153–154).

Dar, conform lui Lijphart (2000, p. 121), prin contrast cu executivul prezidențial, cel din regimurile parlamentare are „întotdeauna un grad de colegialitate în procesele decizionale”.

Regimurile parlamentare nu sunt lipsite de disfuncționalități. Republica de la Weimar (Germania între 1919 și 1933) a fost la originea cumplitei dictaturi a lui Hitler. Italia postbelică și Franța celei de a III-a și a IV-a Republici au fost caracterizate de o mare instabilitate politică. Această instabilitate este prezentă și în cazul altor țări. Danemarca a funcționat în perioada postbelică aproape exclusiv cu guverne minoritare și se poate spune că ceea ce a funcționat în Danemarca ar fi fost puțin probabil să funcționeze în alte țări. Totuși, regimurile din Franța și Marea Britanie au rămas democratice în ciuda tuturor dificultăților și provocărilor din perioada interbelică și regimurile parlamentare europene în general și-au dovedit reziliența în timpul care s-a

scurs de la sfârșitul celui de-al doilea război mondial. De asemenea, așa cum am amintit mai sus, Spania, Portugalia și Grecia au reușit tranziția de la dictatură spre democrație având, toate trei, regimuri parlamentare.

2.3. Regimul semi-prezidențial

Introducerea sistemului semi-prezidențial în Franța prin modificările constituționale din 1958 și 1962 a urmărit să rezolve instabilitatea politică cronică caracteristică Republicii a IV-a. Scopul urmărit prin introducerea instituției prezidențiale a fost atins. Astfel, spune Ezra Suleiman (2010), viața politică din Franța „s-a calmat” odată cu noua sarcină trasată partidelor politice, aceea de a propune și promova un președinte. Conform autorilor Aberg și Sedelius (2020, pp. 11–12), în acest moment există mai mult de 50 de țări cu regim semi-prezidențial, cele mai multe regăsindu-se în Europa. După cum vom arăta mai jos, există numeroase opinii legate de criteriile care trebuie îndeplinite de o anumită țară pentru a fi inclusă în rândul celor cu regim semi-prezidențial.

Încercând să definim regimul semi-prezidențial vom utiliza, pentru început, criteriile propuse de Maurice Duverger (1980). Potrivit acestuia, pentru a fi considerat semi-prezidențial un regim trebuie să îndeplinească următoarele condiții: președintele este ales prin sufragiu universal, acesta deține puteri considerabile și există un prim-ministru cu care președintele împarte puterea executivă.

Cel de-al doilea criteriu este problematic: ce înseamnă puteri considerabile? În baza acestuia unii autori introduc în categoria regimurilor semi-prezidențiale foarte multe țări care au mai degrabă caracteristici de regim parlamentar.

O'Neill propune eliminarea primului criteriu, probabil datorită diversității modalităților de alegere a președinților și afirmă că un regim poate fi considerat semi-prezidențial dacă îndeplinește două criterii: (1) puterea este împărțită între un prim-ministru care este șeful executivului și un președinte care este reprezentant al statului, și (2) președintele deține puteri executive substanțiale (O'Neill *apud* Elgie, 1999a, p. 5).

Ținând cont de criteriile enunțate mai sus, diferiți autori au inclus în categoria țărilor cu regim semi-prezidențial diferite grupe de țări, pornind de la clasificări care includ doar Franța și ajungând la un număr consistent în care sunt incluse Franța, Portugalia, Finlanda, Polonia, Irlanda, Islanda, Bulgaria, Croația, Macedonia, România și Slovenia (Elgie, 1999a, p. 16). Robert Elgie, dezvoltând teoriile emise de Duverger în câteva lucrări, dar preluând și opinii emise de alți autori, scoate în evidență multitudinea de versiuni sub care poate fi întâlnit regimul semi-prezidențial, cu variații de la țară la țară, dar și cu modificări ale tiparelor în timp, în cazul aceleiași țări (Elgie, 1999b, pp. 281–298).

Într-o abordare mult simplificată și probabil mult mai ușor de înțeles și gestionat, Shugart și Carey (1992, pp. 112–127) au propus o clasificare prin care regimurile semi-prezidențiale sunt împărțite în regimuri premier-președinte, în care președintele

este dominat de primul ministru susținut de Parlament și regimuri prezidențial-parlamentare cu președintele având rolul proeminent.

Cum am afirmat mai sus, un subiect care a suscitat interesul a numeroși specialiști este legat de alte țări, în afara Franței, care pot sau trebuie incluse în această categorie. Duverger (1980) include în rândul țărilor considerate a avea regimuri semi-prezidențiale Austria, Irlanda, Islanda, Finlanda, Portugalia și Germania în perioada Republicii de la Weimar. Dar chiar Duverger recunoaște că Austria, Irlanda și Islanda funcționează în conformitate cu modelul parlamentar. Pentru a înțelege diversitatea opiniilor legate de această problemă, să-l cităm și pe Mainwaring care afirmă că Austria, Islanda și Irlanda au președinți aleși de către popor, dar aceștia au doar puteri simbolice, prin urmare în toate cele trei țări „sistemul de guvernământ este parlamentar” (Mainwaring, 2003, p. 266). Finlanda este inclusă de majoritatea specialiștilor în rândul republicilor parlamentare după modificările constituționale din 1991. În ceea ce privește Portugalia, după opinia mea, nu ar trebui inclusă nici ea în rândul republicilor semi-prezidențiale. Președintele are anumite puteri stabilite în Constituție, dar cele mai multe sunt condiționate de acordul Guvernului sau al Parlamentului. Deține dreptul de veto, dar Parlamentul poate să îl respingă cu majoritatea absolută a membrilor. Căderea comunismului a părut să mai adauge un număr de țări pe această listă. Majoritatea noilor democrații din Europa Centrală și de Est nu pot fi incluse în categoriile regim prezidențial, respectiv parlamentar. Sunt citați autori care propun alte clasificări, precum „regimuri prezidențiale, semi-prezidențiale și quasi-prezidențiale”. Dar cum am afirmat la începutul articolului riscăm să cădem într-o adevărată manie a clasificărilor. Oricum, dacă utilizăm clasificarea propusă de Shugart și Carey (1992), categoria regimurilor semi-prezidențiale devine destul de largă incluzând Bulgaria, Croația, Republica Cehă, Lituania, Polonia, România, Slovacia și Slovenia (categoria prim-ministru – președinte). În opinia mea, doar Polonia ar trebui inclusă în această categorie, celelalte funcționând corespunzător unor regimuri parlamentare. Cazul României va fi discutat mai jos.

Revenind la cazul Franței, un număr de autori au vorbit despre sistemul alternativ caracteristic acestei țări. Astfel, Raymond Aron (1980), Maurice Duverger (1980), Meny și Knapp (1998) au afirmat că Franța funcționează ca un regim prezidențial atunci când președintele controlează majoritatea din Adunarea Națională și ca un regim parlamentar atunci când Parlamentul este controlat de tabăra politică adversă. Duverger chiar include Franța, pentru perioada 1986-1988, când președinte era Francois Mitterand, iar prim-ministru Jacques Chirac, între regimurile parlamentare pure (Duverger, 1980, p. 170). Giovanni Sartori (2010) nu este de acord cu această teorie a alternanței, spunând că Franța rămâne permanent un regim semi-prezidențial întrucât președintele nu își pierde niciodată puterea până la nivelul la care ar ajunge echivalentul unui președinte dintr-un regim parlamentar. Rămâne de văzut cum va funcționa și unde va fi integrat sistemul politic actual al Franței, cu un președinte care nu controlează o majoritate în Adunarea Națională, în condițiile în care nici opoziția nu reușește să colaboreze pentru a susține un prim-ministru.

3. Prezidențializarea politicii

Un aspect care trebuie menționat, cu referire la toate cele trei tipuri de regimuri politice este ceea ce autorii Poguntke și Webb (2007a) numesc prezidențializarea politicii. Acest fenomen este vizibil pentru toate cele trei tipuri de regimuri politice (în cartea editată de cei doi sunt prezentate și cazurile Franței sau a Statelor Unite) și constă în concentrarea puterii la vârful sistemului politic. Cei doi autori prezintă trei tipuri de efecte pe care „logica funcțională a regimului prezidențial” le au asupra societăților și sistemelor politice din țările în care funcționează:

1. Asigură resurse importante pentru conducerea (leadership-ul) sistemului politic; aceasta provine din faptul că președintele nu este responsabil în fața Parlamentului și beneficiază de legitimitatea conferită de alegerea sa directă sau indirectă de către popor;
2. Deține autonomie pentru procesul de conducere (leadership); președintele nu este nevoit să facă apel la structura partidului/partidelor care îl susțin pentru a-și promova politicile publice; și
3. Procesul de alegere este personalizat.

Potrivit celor doi autori, aceste efecte proprii regimurilor prezidențiale au început să se regăsească și în cazul celorlalte forme de organizare politică (Poguntke și Webb, 2007a, pp. 4–5). Sugestiv este cazul celui mai „pur” tip de regim parlamentar, cel britanic. Astfel, de foarte mult timp este cunoscută poziția dominantă pe care premierul Regatului Unit o are în relație cu propriul partid. În Parlamentul Britanic există un personaj care poartă numele de „whip” (biciul) și care este cel care trebuie să se asigure că membrii partidului de guvernământ votează așa cum le cere premierul. Această poziție dominantă se menține atât timp cât liderul partidului se bucură de susținere în rândul electoratului. În altă ordine de idei, se poate constata cu ușurință „personalizarea” campaniilor electorale. Astfel, cei mai mulți alegători, în alegerile parlamentare, aleg nu partidul, ci pe cel care se presupune că va ocupa poziția de prim-ministru. Fenomenul de „prezidențializare” se manifestă, după cum am afirmat, în majoritatea țărilor europene, dar așa cum se arată în cartea coordonată de Poguntke și Webb (2007a) și în țări precum Canada, Statele Unite sau Israel. Schimbările generate de prezidențializare afectează trei aspecte ale vieții politice, din punct de vedere informal, fără a avea legătură cu arhitectura constituțională a țărilor respective: modul în care se prezintă executivul, modul în care funcționează partidele politice și modul în care au loc procesele electorale (Poguntke și Webb, 2007a, p. 5). Astfel, poziția și rolul partidelor politice sunt afectate, deși autorii insistă că nu este vorba despre eliminarea partidelor din procesele politice, acestea din urmă păstrându-și cele mai multe din funcțiile tradiționale (Poguntke și Webb, 2007b, pp. 343–344).

4. Rolul birocrăției în funcționarea regimurilor democratice

Pe parcursul secolului al XIX-lea a avut loc un proces de transfer de putere executivă dinspre structurile politice spre cele administrative. În Franța începând cu 1800, în Prusia în 1810 (finalul unui proces care a început cu mai mult de 100 de ani înainte), în țările nordice în anii 1850–1860, în Marea Britanie în 1854–1855 prin raportul Northcote-Trevelyan și în final în SUA în 1883 a fost introdus ceea ce americanii au denumit sistemul de merit (Radu, 2017, p. 168). A fost o modalitate de separare a puterii politice, care este puterea unei majorități care câștigă alegerile, de puterea statului reprezentată de acel set de reguli general aplicabile tuturor cetățenilor pe care știința politică le denuște cu termenul generic de contract social. A fost și o recunoaștere a expertizei tehnice superioare a birocrăției. Fără a avea spațiul necesar pentru a intra în prea multe detalii, funcționarea democrațiilor moderne datorează foarte mult existenței birocrățiilor profesionale. Italia, Franța sau Belgia au funcționat rezonabil în timpul situațiilor de instabilitate politică datorită administrației profesionale care a reușit să mențină în funcțiune instituțiile statului fără o comandă politică efectivă. Se poate spune că și blocajele pe care Giovanni Sartori (2008) le-a remarcat în funcționarea statului american sunt atenuate, mai întâi datorită sistemului federal și, în al doilea rând, datorită birocrăției profesionale din administrația federală. Nu același lucru se poate spune despre administrația din America Latină și aici putem găsi una din explicațiile eșecurilor democrației care apar pe fundalul unor conflicte politice din regiunea respectivă. Așa cum remarca Fred Riggs (1997), funcționarea defectuoasă a birocrăției poate avea ca rezultat prăbușirea unor regimuri sau instaurarea unor dictaturi.

5. Cazul României

5.1. Câteva repere istorice

În opinia mea, conform Constituției, România este cu certitudine o republică parlamentară. Legea fundamentală impune președintelui odată ales să devină neutru din punct de vedere politic și să își asume rolul de mediator între puterile și instituțiile statului (art. 80–2). Din punct de vedere constituțional, rolul de mediator îl exclude pe președinte din toate procesele decizionale, cu excepția celor care privesc politica externă și pe cea de apărare.

În realitate, președintele deține o mare autoritate simbolică, rezultată în primul rând din moștenirea istorică potrivit căreia conducătorul țării este o persoană aproape infailibilă. Bazându-se și pe structura partidelor politice președintele reușește să joace un rol important în politica internă a țării, uneori echivalent cu cel al unui președinte al unei republici prezidențiale. Astfel, după modelul propus de Duverger (1980) și de alții, România a funcționat pe o logică a alternanței. Imediat după 1990, după o

victorie categorică în primele alegeri democratice, partidul de guvernământ, cu membri proveniți din liniile 2 și 3 ale partidului comunist, a avut în cadrele sale și persoane tinere, apte ale unor reforme radicale. Președintele ales, Ion Iliescu nu a fost de acord și a înlăturat aripa reformistă din partid. După alegerile din 1992, până în 1996, România a funcționat ca o republică prezidențială, cu președintele controlând partidul de guvernământ și guvernul și cu un prim-ministru care a avut cel mult statutul de asistent al președintelui. În perioada 1996–2000 țara a fost condusă de un guvern de coaliție cu orientare de dreapta. Președintele Emil Constantinescu a încercat să respecte Constituția și a intervenit mai puțin în conducerea țării, dar guvernul nu a fost condus cu o mână fermă. A fost, prin urmare, o perioadă greu de încadrat din punctul de vedere al funcționării regimului. Perioada 2000–2004 a fost una de echilibru între președintele Ion Iliescu care se pregătea să iasă din scenă (ultimul mandat) și un prim-ministru care era și șeful oficial al partidului de guvernământ (social-democrat). Prin urmare relația dintre președinte, care își pierdea din influență, și un prim-ministru (Adrian Năstase), care spera că va prelua în scurt timp aproape întreaga putere, a fost una de echilibru relativ. Dar Adrian Năstase a pierdut alegerile prezidențiale și puterea a fost preluată de o coaliție de dreapta, președintele provenind dintr-unul din partidele coaliției, iar primul-ministru din celălalt. În scurt timp, cei doi foști aliați au ajuns să aibă conflicte și pentru 4 ani (2005–2009) România a funcționat ca un regim mai apropiat de cel parlamentar, poate premier-prezidențial, cu președintele având un rol redus în procesele decizionale. În perioada 2009–2012 România s-a apropiat din nou de regimul prezidențial, cu prim-ministrul Emil Boc dominat de președintele Traian Băsescu. Pentru perioada 2012–2022 se poate constata o alternanță de regimuri cvasi-prezidențiale cu cele cvasi-parlamentare, în funcție de controlul pe care președintele sau prim-ministrul l-au avut asupra majorității parlamentare.

În România se poate vorbi mai puțin de procesul de prezidențializare a politicii, deoarece concentrarea puterii în vârful ierarhiei politice nu a putut fi realizată pe perioade mai îndelungate. Totuși, pe anumite intervale de timp, au existat astfel de tendințe la nivelul instituției prezidențiale.

5.2. Care este modelul românesc de regim politic?

Am văzut că în rândul specialiștilor există dificultate de a clasifica regimurile politice, chiar dacă este vorba despre bine-cunoscutele sisteme politice europene. În general, în toate țările există diferențe între prevederile constituționale și funcționarea *de facto* a instituțiilor politice. Pentru fiecare țară funcționarea sistemului politico-administrativ poate să difere de la o perioadă la alta în funcție de diferite elemente de context, cum ar fi componența și soliditatea majorității parlamentare, caracteristicile personalităților implicate, etc. Regimurile prezidențiale și semi-prezidențiale suferă ceea ce specialiștii au denumit legitimitate politică duală sau legitimitate divizată. Astfel, președintele și parlamentul au aceeași îndreptățire să pretindă conducerea treburilor publice câtă

vreme și o instituție și cealaltă sunt alese de către același popor (în sens simbolic). În acest fel se încalcă un principiu esențial al managementului, cel al unității comenzii. În Europa nu există regimuri prezidențiale, poate cu excepția Ciprului și a unor state care au fost în componența Uniunii Sovietice. Țările cu regim semi-prezidențial au găsit modalități prin care să acomodeze acest conflict de legitimitate. Chiar în țara în care s-a născut semi-prezidențialismul, Franța, președintele face un pas în spate în perioadele în care nu controlează majoritatea parlamentară, perioade în care statul francez este condus din punctul de vedere al politicii interne de către primul ministru.

Revenind la țara noastră, este limpede că această legitimitate divizată a produs de-a lungul timpului suficiente probleme. Conflictele între Președinte și primul ministru au creat dificultăți pentru funcționarea instituțiilor statului. Care ar fi soluțiile pentru viitor?

O soluție despre care s-a vorbit în spațiul public românesc ar fi modificarea Constituției și stabilirea alegerii Președintelui indirect, de către un colegiu elector. O altă soluție ar fi o discuție largă în rândul clasei politice și găsirea unor căi amiabile prin care conflictele între Președinte și majoritatea parlamentară să fie evitate în viitor.

6. Concluzii

Evoluția istorică a diferitelor state ale lumii a produs diferite soluții, mai mult sau mai puțin bune, de conducere a respectivelor comunități. La nivel mondial, există trei mari forme de organizare a sistemelor politice în ceea ce este cunoscut sub numele de regimuri politice: regimul parlamentar, caracteristic majorității statelor europene, regimul prezidențial, întâlnit mai ales în cele două continente americane și varianta intermediară, regimul semi-prezidențial. În afară de aceste categorii mari au fost propuse de către diferiți autori și alte posibile forme de organizare politică.

Fiecare din aceste tipuri de regimuri politice au avantaje și dezavantaje, așa cum au fost scoase în evidență de către specialiști în domeniu. Despre regimurile prezidențiale Juan Linz (2010) afirmă că prezintă chiar incompatibilități cu democrația. Pe de altă parte și regimurilor parlamentare li se pot găsi suficiente neajunsuri. De amintit aici, Republica de la Weimar sau Republicile a III-a și a IV-a franceze. De asemenea, în rândul specialiștilor stârnesc îngrijorare țări precum Ungaria sau Polonia, despre care se spune că prezintă derapaje de la rigorile regimurilor democratice.

Situația țărilor foste comuniste este una specială, deoarece acestea au avut la dispoziție diferitele modele europene din care să se inspire în stabilirea propriului sistem politic. Unele dintre ele au încercat să revină la structurile instituționale pe care le-au avut înainte de regimul comunist, altele au încercat să adapteze sisteme considerate mai evoluat, mai moderne.

În ceea ce privește România, la nivelul cunoașterii comune se invocă tradiția franceză ca fiind, din punct de vedere istoric, cea care stă la baza construcției instituționale

din țara noastră. O întrebare legitimă este: care tradiție franceză? Cel puțin începând cu 1871, instituțiile noastre politice nu s-au potrivit niciodată cu cele franceze. Până în 1947 am fost o monarhie constituțională în timp ce Franța a fost o republică. Și în zilele noastre funcționarea structurilor politice din cele două țări este destul de diferită. Sistemul prefectoral este diferit și la fel este și relația între instituțiile prezidențiale, respectiv majoritățile parlamentare și șefii de guvern. În timp ce Franța a descoperit mecanismul coabitării, în România suntem departe de a descoperi secretul unei colaborări rezonabile, indiferent de culoarea lor politică, între președinte și șeful executivului.

Această problemă ar trebui să își găsească o rezolvare întrucât s-a dovedit în cele trei decenii scurse de la căderea regimului comunist că divergențele între cele două instituții sunt de natură de a produce disfuncționalități în funcționarea instituțiilor statului.

O soluție ar putea fi una formală, respectiv, modificarea Constituției și alegerea Președintelui de către Parlament sau un alt tip de colegiu electoral. Sau se poate alege calea identificării unor bune practici în relația între Președinte și prim-ministru.

Bibliografie:

1. Aberg, J. și Sedelius, T., „A Structured Review of Semi-presidential Studies: Debates, Results and Missing Pieces”, 2020, *British Journal of Political Studies*, vol. 50, nr. 3, pp. 1111–1136.
2. Aron, R. „Pluralisme et démocratie”, 1980, *The Tocqueville Review*, vol. 2, nr. 2–3, pp. 5–19.
3. Cheibub, J.A., *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
4. Cole, M., *Democracy in Britain*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006.
5. Duverger, M., „A New Political System Model: Semi-presidential Government”, 1980, *European Journal of Political Research*, vol. 8, nr. 2, pp. 165–187.
6. Elgie, R., „The Politics of Semi-presidentialism”, în Elgie, R. (editor), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999a, pp. 281–298.
7. Elgie, R., „Semi-presidentialism and Comparative Institutional Engineering”, în Elgie, R. (editor), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999b, pp. 1–21.
8. Lijphart, A., „Prezidențialismul și democrația majoritară: observații teoretice”, în Linz, J.J. și Valenzuela, A., *Eșecul democrației prezidențiale*, Cluj-Napoca: CA Publishing, 2010, pp. 141–161.
9. Lijphart, A., *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări*, Iași: Polirom, 2000.
10. Linz, J.J., „Democrație prezidențială sau parlamentară: are vreo importanță?”, în Linz, J.J. și Valenzuela, A., *Eșecul democrației prezidențiale*, Cluj-Napoca: CA Publishing, 2010, pp. 11–140.

11. Mainwaring, S., „Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination”, în Dahl, R., Shapiro, I. și Cheibub, J.A. (editori), *The Democracy Sourcebook*, Cambridge, MA: MIT Press, 2003, pp. 266–271.
12. Meny, Y. și Knapp, A., *Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
13. Morgenstern, S., Perez, A. și Peterson, M., „Revisiting Shugart and Carey’s Relation of Executive Powers and Democratic Breakdown”, 2020, *Political Studies Review*, vol. 18, nr. 1, pp. 125–144.
14. Poguntke, T. și Webb, P., „The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis”, în Poguntke, T. și Webb, P., *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2007a, pp. 1–25.
15. Poguntke, T. și Webb, P., „The Presidentialization of Contemporary Democratic Politics: Evidence, Causes and Consequences”, în Poguntke, T. și Webb, P., *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2007b, pp. 336–356.
16. Radu, L., „Corruption in the European Union and the Responsibility of European Institutions”, 2017, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, nr. 50E, 2017, pp. 164–176.
17. Radu, L., „How to Develop Sustainable Public Administration Reforms”, 2015, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, nr. 44E, pp. 180–195.
18. Riggs, F., „Coups and Crashes: Lessons for Public Administration”, in Farazmand, A. (editor), *Modern Systems of Government. Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 1997, pp. 8–47.
19. Rockman, B.A., „Presidential and Executive Studies: The One, the Few, and the Many”, în Weisberg, H.F., *Political Science. The Science of Politics*, Agathon Press, 1986, pp. 105–140.
20. Rosenbloom, D.H., „The U.S. Separation of Power and Federal Administration”, în Farazmand, A. (editor), *Modern Systems of Government. Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 1997, pp. 159–180.
21. Sartori, G., „Nici prezidențialism, nici parlamentarism”, în Linz, J.J. și Valenzuela, A., *Eșecul democrației prezidențiale*, Cluj-Napoca: CA Publishing, 2010, pp. 162–181.
22. Sartori, G., *Ingineria constituțională comparată*, București: Editura Institutul European, 2008.
23. Shugart, M.S. și Carey, J.M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
24. Stepan, A. și Skach, C., „Prezidențialism și Parlamentarism într-o perspectivă comparată”, în Linz, J.J. și Valenzuela, A., *Eșecul democrației prezidențiale*, Cluj-Napoca: CA Publishing, 2010, pp. 182–209.
25. Suleiman, E., „Prezidențialism și stabilitate politică în Franța”, în Linz, J.J. și Valenzuela, A., *Eșecul democrației prezidențiale*, Cluj-Napoca: CA Publishing, 2010, pp. 210–248.