

MIHAI BĂDESCU

DREPT CONSTITUȚIONAL
ȘI INSTITUȚII POLITICE

CURS UNIVERSITAR



Ediția a XV-a, revizuită și adăugită

Editura
Hamangiu
2023

3.2. Regimul politic convențional

Regimul convențional este regimul care are la bază confuziunea puterilor, în sensul că, **fiecare dintre cele trei puteri** (legislativă, executivă și judecătorească) **urmărește să se controleze reciproc**, sistemului de măsuri al unei puteri să i se adauge „contramăsuri” ale celorlalte puteri, asigurându-se astfel echilibrul și prevenind monopolul puterii („puterea să oprească puterea”).

Nerespectarea regulilor decurgând din „sistemul de balanțe”, duce la *regimul dictatorial* sau, după caz, la *guvernământul de adunare*.

3.2.1. Regimul dictatorial

Regimul dictatorial se instaurează ca urmare a creșterii prerogativelor executivului, executiv văzut în persoana șefului de stat. În această situație, **puterea se personalizează excesiv**, alunecându-se spre instaurarea unui sistem totalitarist^[1].

Regimurile totalitare au drept trăsături comune următoarele:

- existența unui partid unic (de mase), condus de un lider politic care impune o conducere de „mână forte”^[2];
- impunerea unei doctrine oficiale (de exemplu, „învățătura marxist-leninistă”);
- anularea sau diminuarea substanțială a drepturilor și libertăților cetățenești;
- lichidarea opoziției și a adversarilor politici;
- monopolul mijloacelor de comunicare;
- controlul partidului asupra economiei;
- manipularea opiniei publice prin discursul ideologic demagogic;
- un sistem încheșat de teroare polițienească și politică;
- tendința de a lichida societatea civilă, impunând monopolul conducerii exercitat de un lider despot, care concentrează prerogativele puterii și ale autorității publice, conducere în care „forța legii” este înlocuită cu „legea forței”;
- decizia politică se concretizează la vârful piramidei structurilor de partid care dobândesc trăsăturile unui „partid-stat”.

Asemenea regimuri totalitare^[3] degeneratează de cele mai multe ori în dictaturi.

^[1] Termenul „totalitarism” a apărut în Germania (1929) cu referire la statul „totalitar” ca stat unitar, cu partid unic, fascist, născut ca reacție la parlamentarism. Asemenea regimuri totalitariste se instaurează, de regulă, în situații de criză (în urma unor lovituri de stat, sau a unei revoluții) pentru a se evita destabilizarea definitivă.

^[2] Exemple: Hitler în Germania, Pinochet în Chile, Horthy în Ungaria, Franco în Spania, Musollini în Italia.

^[3] Despre care Montesquieu spune că sunt făcute „pentru vite de povară nu pentru oameni”.

3.2.2. Regimul directorial

Regimul directorial se caracterizează prin faptul că **puterea executivă este deținută de un colegiu**, numit de legislativ pe o perioadă determinată, dar imposibil de revocat înainte de expirarea mandatului^[1].

Executivul, numit de puterea legiuitoare (și nu de șeful statului), nu mai poate fi demis (ca în regimul parlamentar), însă actele sale se află sub controlul parlamentului.

Regimul directorial se deosebește de *regimul parlamentar* prin faptul că nu cunoaște instituția responsabilității politice a miniștrilor; față de *regimul prezidențial* – care creează un executiv puternic, ce se bucură, în principiu, de aceeași autoritate ca și puterea legiuitoare, fiind ales întocmai ca ea de corpul electoral –, executivul regimului directorial este, prin chiar originea sa, dependent de legislativ.

În prezent acest sistem este consacrat în Elveția.

3.2.3. Guvernământul de adunare

Guvernământul de adunare rezultă – invers – din **supraordonarea puterii legiuitoare față de cea executivă**.

Nici în guvernământul de adunare nu se neagă separația puterilor, dar ele sunt inegale: una o domină pe cealaltă.

În cadrul acestui tip de regim politic:

- puterea, în ansamblul său, aparține Adunării, care cumulează atât puterea legislativă, cât și pe cea executivă^[2];
- executivul este desemnat de Adunare (care poate să anuleze actele acestuia) și nu poate demisiona.

În acest regim, guvernul are statutul de agent executiv al Adunării, este un „funcționar” (*commis*) al acestuia^[3].

Asemenea regimuri politice sunt destul de rare, iar atunci când există, ele se transformă fie într-un guvernământ dictatorial, fie într-un regim parlamentar.

Câteva exemple sunt, credem, elocvente:

- Franța, pe perioada celor 10 luni ale Convenției (20 septembrie 1792 – 26 iulie 1793), până când Robespierre va conferi Comitetului Salvării un rol preponderent;
- regimul constituțional al Israelului (consacrat de Constituția din 1958), deși este un regim parlamentar (deoarece consacră principiul răspunderii colective), prin elementele sale specifice se apropie de guvernământul de adunare: guvernul nu are dreptul de disoluție a Knessetului; alegerea adunării pe baza principiului reprezentării proporționale integrale conduce la fărâmițarea

[1] I. DELEANU, *Drept constituțional...*, vol. I, p. 167.

[2] J.P. JACQUÉS, *Droit constitutionnel et institutions politique*, 4e éd., Dalloz, 2000, p. 49.

[3] *Ibidem*.

partidelor și la diminuarea puterii de guvernare a executivului, pe baza unei majorități de condiție;

- sistemul de guvernământ al Uniunii Sovietice a fost considerat drept un guvernământ de adunare. Toate prerogativele puterii aparțineau Sovietului Suprem, guvernul neavând nici un organ subordonat;
- regimul elvețian este un regim specific guvernământului de adunare. Consiliul Federal (executiv) este ales de Adunarea federală (o reuniune a Consiliului Național și Consiliul Statelor). Consiliul federal execută deciziile Camerelor. Acestea pot modifica sau anula deciziile Consiliului.

Guvernământul de adunare, fără să se identifice, se apropie de regimul parlamentar.

3.3. Regimul politic parlamentar

Regimul parlamentar are la bază ideea colaborării puterilor. El este „un regim politic în care organul executiv și organul legislativ, efectiv distincte, sunt ținute să colaboreze în exercitarea funcțiilor etatice și dispun de mijloacele politice care le permit să se controleze mutual”^[1].

Într-o altă definiție, regimul parlamentar este „regimul separației sule sau a colaborării puterilor în care gestionarea afacerilor publice este asigurată de colaborarea dintre executiv și legislativ prin intermediul unui guvern (cabinet ministerial) responsabil în fața parlamentului”^[2].

Născut pe ruinele monarhiilor absolute din Europa occidentală, apariția regimului parlamentar coincide cu apariția unui organ nou: guvernul. Istoria parlamentarismului este de fapt istoria raporturilor dintre acest nou organ și parlament^[3].

3.3.1. Modelul inițial: regimul parlamentar dualist

Modelul inițial: regimul parlamentar dualist, numit și „**regim parlamentar prin teoria echilibrului**”, se caracterizează prin următoarele:

- responsabilitatea colectivă a guvernului nu numai în fața adunării, dar și în fața șefului de stat;
- executivul este compus dintr-un șef de stat care nu răspunde din punct de vedere politic^[4] și dintr-un guvern numit de șeful de stat și responsabil în fața parlamentului;

^[1] CH. DEBBASCH, Y. DAUDET, *Lexique de termes juridique*, 3e éd., Dalloz, 1981, p. 251.

^[2] J.P. JACQUES, *op. cit.*, p. 52.

^[3] C. GREWE, H.R.FABRI, *Droits constitutionnel européens*, P.U.F., Paris, 1995, pp. 367-365.

^[4] Când șeful statului este ereditar (rege, împărat, prinț), iresponsabilității sale politice i se adaugă și o iresponsabilitate penală absolută („*The King can do no wrong*” = Regele nu poate greși). În cazul republicilor, șeful de stat – președintele ales pe termen limitat, fie de către corpul electoral, fie de adunările legiuitoare – nu răspunde decât în mod excepțional pentru infracțiunile săvârșite în exercițiul funcției, dar răspunde întotdeauna, în condițiile procedurale prevăzute de lege, pentru toate celelalte infracțiuni.

- datorită faptului că șeful statului este iresponsabil din punct de vedere politic, actele sale sunt contrasemnate de un ministru, care, prin aceasta, devine răspunzător de ele;
- executivul este responsabil (răspunde) nu numai în fața adunării, dar și în fața șefului de stat. Dubla responsabilitate a guvernului îi permite acestuia „de a se prevala pe lângă fiecare dintre ele (șeful statului sau parlament – n.a.) de încrederea și de voința celuilalt și de a încerca să realizeze, prin sinteza aspirațiilor lor, o politică acceptabilă pentru amândouă părțile”^[1];
- guvernul este sprijinit în activitatea sa de o majoritate parlamentară ori de o coaliție parlamentară; dacă guvernul pierde încrederea parlamentului, este obligat să se retragă;
- guvernul, prin șeful statului, poate să determine dizolvarea adunării, provocând noi alegeri;
- legislativul (mono sau bicameral)^[2] dispune de prerogativa adoptării legilor și de a controla activitatea executivului;
- relațiile dintre executiv și legislativ sunt caracterizate de un echilibru garantat prin existența mijloacelor de acțiune reciproce.

3.3.2. Regimul parlamentar monist

Regimul parlamentar monist, denumit și „**regim parlamentar prin teoria responsabilității unilaterale a guvernului**”, se caracterizează prin faptul că **guvernul răspunde în fața adunării alese prin vot universal și direct**. Dacă guvernul are asigurată majoritatea parlamentară în cameră (adunare), el devine un simplu „comitet al camerei”^[3].

3.3.3. Regimul parlamentar bipartid sau multipartid^[4]

Regimul parlamentar bipartid (sau de tip „anglo-saxon”) se caracterizează prin următoarele:

- alternanța la putere, mai mult sau mai puțin regulată a celor două formațiuni (partide) politice principale;
- alegerea șefului guvernului de către corpul electoral în persoana liderului partidului pentru care electoratul a optat cu prilejul alegerilor legislative;^[5]
- existența unei majorități parlamentare confortabile și de regulă, pe durata întregii legislaturi.

^[1] B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, A. Colin, 1991, p. 156.

^[2] Despre structura mono sau bicamerală a legislativului a se vedea partea din curs referitoare la autoritățile publice (parlamentul).

^[3] I. DELEANU, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat*, vol. I, Ed. Europa Nova, București, 1996, p. 172.

^[4] *Ibidem*.

^[5] Este cazul Marii Britanii, Norvegiei, Suediei, Australiei, Canadei.

Regimul parlamentar multipartid (sau de tip „latin”) se caracterizează prin:

- existența mai multor partide care acced la putere;
- o majoritate parlamentară fluctuantă și instabilitatea guvernului;
- alternanța la putere este înlocuită cu „simple inflexiuni în jurul axelor politice puțin îndepărtate”^[1];
- corpul electoral nu are nici o contribuție la alegerea primului-ministru, ori la stabilirea majorității parlamentare care rezultă din combinațiile parlamentare sau din deciziile luate de statele majore ale partidelor^[2].

3.4. Regimul politic prezidențial

Regimul prezidențial se caracterizează prin separația strictă a puterilor. Acesta prezintă următoarele trăsături caracteristice:

- realizarea, cel puțin de principiu, a unei separații stricte a puterilor statului;
- încredințarea întregii puteri executive – adică a activității de organizare a aplicării și de punere în executare a legilor – unui președinte, care nu este ales de vreo adunare legiuitoare, ci de alegători, prin vot direct sau indirect;
- independența celor două puteri (legislativă și executivă) înseamnă că președintele nu răspunde în fața parlamentului, ceea ce presupune că el nu poate fi silit să se retragă printr-un vot de neîncredere al adunărilor legiuitoare, înainte de expirarea mandatului său;
- nefiind ales de către parlament, ci de către corpul electoral (direct sau indirect), șeful executivului este, cel puțin tot atât de reprezentativ ca și parlamentul;
- guvernul nu-și exercită prerogativele ca organ colegial și solidar, membrii săi fiind răspunzători numai față de șeful statului și în mod individual.

Avantajele unui astfel de regim sunt evidente^[3]: egalitatea puterilor, legitimarea democratică a legislativului, înlăturarea presingului dintre puteri, prin amenințarea cu demiterea guvernului sau dizolvarea adunării, posibilitatea celor două puteri de a acționa eficace și potrivit cu strategia lor.

Nu pot fi neglijate însă nici dezavantajele acestui regim, cu precădere, pericolul creșterii influenței executivului, al alunecării către **prezidențialism**^[4].

^[1] B. JEANNEAU, *op. cit.*, p. 130.

^[2] De exemplu: Franța (în timpul celei de-a III-a și a IV-a Republică), Italia, Belgia, Danemarca, Spania și Grecia apropiindu-se de modelul britanic.

^[3] A se vedea I. DELEANU, *op. cit.*, vol. I, p. 174 și urm.

^[4] Prezidențialismul se caracterizează prin acapararea de către șeful statului a tuturor prerogativelor puterii. Asemenea situații s-au întâlnit în America Latină, în cele 20 de foste colonii ale Spaniei și Portugaliei, mai ales în țări din Africa de Nord, unde acesta s-a manifestat mai profund (președintele având prerogative suplimentare – inițiativă legislativă, dreptul de dizolvare a adunării, dreptul de a-i fixa ordinea de zi etc.) (a se vedea I. DELEANU, *op. cit.*, vol. I, nota 121, p. 174).

Exemplul de regim reprezentativ pentru acest tip de regim politic este **regimul american**, consacrat prin Constituția din 1787 și luând în considerare circumstanțele istorice în care a apărut și modul în care se exercită, este „mai mult american decât prezidențial”^[1]. De asemenea, **Franța** a căutat să instaureze regimul prezidențial în 1791 în timpul Constituției anului III și Constituției din 1848^[2].

3.5. Regimul politic mixt sau semiprezidențial

După însăși denumirea lor, regimurile mixte sunt „produsul unor combinații de elemente aparținând unor regimuri politice diferite, în special regimul prezidențial și cel parlamentar”^[3].

Conceptul de regim semiprezidențial a fost introdus pentru prima oară în limbajul juridic de profesorul Maurice Duverger^[4], în considerarea reformei constituționale efectuată în Franța în 1962, prin care s-a decis alegerea Președintelui Republicii Franceze prin sufragiu universal.

M. Duverger preciza că „prin regim prezidențial se înțeleg instituțiile unei democrații care întrunesc următoarele două elemente: un președinte de republică ales prin sufragiu universal și dotat cu notabile puteri proprii, un prim-ministru și un guvern responsabil în fața Parlamentului”^[5].

Modelul identificat de Duverger a făcut obiectul multor critici, fiind considerat de către unii specialiști mai curând un regim „hibrid” decât un sistem constituțional original. S-a invocat, ca argument împotriva recunoașterii regimurilor semiprezidențiale ca o categorie distinctă, ideea că modul de desemnare a șefului statului nu are relevanță din punctul de vedere al diferențierii regimului prezidențial de cel parlamentar, ci doar faptul dacă șeful statului poate dizolva parlamentul, iar acesta, la rândul său, dacă poate printr-un vot de neîncredere, să facă guvernul să demisioneze^[6].

Alți autori admit că regimurile semiprezidențiale reprezintă o categorie aparte, deoarece ele prezintă trăsături de originalitate care le individualizează față de regimurile parlamentare. Poziția puternică a președintelui în sistemul semiprezidențial (dreptul de a recurge la referendum, de a conduce ședințele guvernului, de a dizolva parlamentul) nu poate fi în niciun caz, comparată cu locul președintelui de republică din sistemele constituționale ale Italiei sau Germaniei. Pe de altă parte, evidențiem și celălalt aspect și anume că prerogativele președintelui, evident mult mai puternice decât în regimul parlamentar, nu se identifică nici cu acelea de care dispune șeful statului în regimul prezidențial, axat pe o riguroasă separație a puterilor.

[1] J. BAGUENARD, *Les régimes politiques*, în „Droit public”, cit. supra, p. 43.

[2] A se vedea B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, A. Colin, 1982, p. 143 și urm.

[3] I. DELEANU, *op. cit.*, vol. I, p. 175.

[4] *Institutions politiques et droit constitutionnel*, vol. I și II, Paris, 1975.

[5] M. DUVERGER, *Les régimes semiprésidentiels*, P.U.F., Paris, 1986, p. 7.

[6] V. DUCULESCU, C. CĂLINOIU, G. DUCULESCU, *op. cit.*, vol. I, p. 67.

Așadar, în regimul politic semiprezidențial^[1]: *președintele nu mai este ales de parlament ci de corpul electoral, prin sufragiu universal*; din acest punct de vedere putem afirma că președintele se află pe picior de egalitate în ce privește reprezentativitatea, cu autoritatea legiuitoare; *președintele nu mai are nevoie de o contrasemnătură* pentru a lua anumite măsuri cerute când instituțiile republicane, independența națiunii, integritatea teritoriului ori executarea angajamentelor internaționale sunt amenințate în mod grav și imediat, funcționarea regulată a puterilor politice putând fi întreruptă; *președintele are dreptul de a recurge la referendum*, acesta constituind de fapt un mijloc de presiune împotriva parlamentului, pe lângă dreptul de dizolvare a acestuia; păstrându-se trăsăturile din regimul parlamentar, *executivul este bifurcat în șeful de stat* – care nu răspunde politic și un *guvern* răspunzător pentru activitatea sa în fața adunării naționale; președintele nu poate să numească discreționar guvernul, el trebuind să-l desemneze astfel încât acesta să se bucure de încrederea majorității adunării naționale.

Din punct de vedere istoric, primul regim de practică semiprezidențială l-a constituit Republica Germană de la Weimar (1919-1933), el fiind întâlnit astăzi în Franța, Finlanda, Portugalia.

„Aparent” semiprezidențiale ar fi și regimurile din Austria, Irlanda și Islanda, unde șeful statului, ales direct, beneficiază de importante puteri, dar nu și le exercită în deplinătatea lor.

În România, punând în evidență elementele de originalitate și de specificitate pe care le prezintă regimul politic, putem admite existența unui regim „care poate fi caracterizat ca un regim semiprezidențial: «atenuat» sau «parlamentarizat», în sensul sporirii aportului celorlalți factori de putere și, cu precădere, a Parlamentului, în viața politică a țării”^[2].

3.6. Regimurile politice ale statelor socialiste^[3]

Regimurile țărilor socialiste sunt, în majoritatea lor, pe tot parcursul existenței lor și în pofida diversității, regimuri totalitare.

Toate regimurile socialiste (comuniste) au avut pe lângă trăsături proprii și anumite note definitorii comune. Acestea pot fi identificate într-o măsură sau alta la nivel constituțional, al legislației ordinare, în programele politice ale partidelor comuniste. Ceea ce este mai grav, este faptul că unele dintre ele au pătruns în

[1] I. RUSU, *Regimul politic românesc*, Ed. Bren, București, 2000, p. 31.

[2] M. CONSTANTINESCU, I. DELEANU, A. IORGOVAN, I. MURARU, FL. VASILESCU, I. VIDA, *Constituția României – comentată și adnotată*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1992, p. 184.

[3] Ne vom referi îndeosebi la situația fostelor state socialiste din Europa Răsăriteană și Centrală.

cunoștința politică și fizionomia socială ale unor categorii sociale, ale unor indivizi, influențându-le comportamentul^[1].

Printre altele, pot fi identificate următoarele **trăsături comune** acestor regimuri politice^[2]: organizarea piramidală a puterii politice din treaptă în treaptă și concentrarea prerogativelor decizionale la un pol al conducerii (un singur lider care cumulează funcțiile supreme în partid și în stat); desființarea sistemului pluripar-tidist și înlocuirea acestuia cu partidul unic; lichidarea opoziției politice; existența unor proceduri electorale formale, în fapt nedemocratice și instituirea unei „monarhii” de tip comunist; întărirea aparatului represiv al statului; ridicarea teoriei absolutizării luptei de clasă la rangul de politică de stat și extinderea dictaturii prole-tariatului asupra celorlalte clase și pături sociale; stabilirea unei ideologii oficiale și dominante, concomitent cu înregimentarea unui mare număr de persoane în partidul unic de guvernământ; exacerbarea „prestigiului social” al liderilor până la cultul personalității; proclamarea formală a unor drepturi fundamentale și absența altora (dreptul la grevă, dreptul la liberă circulație etc.); socializarea mijloacelor de producție.

O sinteză a **fostelor regimuri comuniste din Europa** ar evidenția și câteva **particularități**. Astfel^[3]:

- **Polonia** a cunoscut mai mult răspândirea și influența bisericii catolice decât ideologia marxist-leninistă, forța credinței a fost mai mare decât cea a armelor. Alegerea în 1978 a unui papă polonez a întărit și mai multe puterea bisericii, grevele din 1980 prilejuind unirea eforturilor acestora cu „Solidaritatea”. Partidul își păstrează formal puterea prin intervenția armatei tocmai pentru ca sovieticii să nu intervină ca în Ungaria și Cehoslovacia^[4];
- **În Ungaria**, clerul nu a avut puterea din Polonia, însă coroborat cu noua orientare a Moscovei adusă de Gorbaciov, a determinat dezvoltarea rolului opoziției prin transformările „din interior” ale societății, afirmându-se plu-ralismul politic și alegerile libere;
- **Germania de Est** va cunoaște căderea zidului Berlinului mai mult datorită deschiderii frontierei maghiare și exodului masiv spre R.F.G., răsturnarea regimului fiind condusă de mulțime;
- **Cehoslovacia**, după înăbușirea „Primăverii de la Praga” din 1968, de către tru-pele sovietice, ia exemplul Berlinului și adunările populare care se înmulțesc determină dezmembrarea partidului unic și victoria „Revoluției de catifea”.

^[1] R. FLORIAN, *Despre unele particularități ale regimului totalitar din România*, în *Societate și cultură* nr. 1/1990.

^[2] A se vedea C. IONESCU, *op. cit.*, vol. I, p. 352.

^[3] I. RUSU, *Regimul...*, *op. cit.*, p. 33.

^[4] M. DUVERGER, *Europa de la Atlantic la Delta Dunării*, „Omega press”, București, 1991, p. 24.