

MECANISMUL PUTERII ÎN STAT: ISTORIE ȘI ACTUALITATE

Bianca MOLDOVEANU, doctorandă, Facultatea de Drept Universitatea Transilvania din Brașov

Recenzent: **Ioan ADAM**, profesor universitar

The theory of separation of the three powers in the state has been for over two centuries. In different countries it has evolved in a different way. The author mentions the fact that even in the framework of the same state the separation of powers can evolve with preponderance either towards the legislative or the executive power. Thus, we cannot speak of a strict or rigid separation of powers. The author adduces numerous examples of deformation of this principle, mentioning the fact that at present in they consider the role of the executive power to be primordial to the legislative one.

Key-words: state power, the theory of separation of powers, political parties, executive power, legislative delegation.

Teoria separației celor trei puteri în stat există de peste două secole. În diferite țări ea a evoluat într-un mod diferit. Autorul menționează faptul că, chiar și în cadrul aceluiași stat, separația puterilor poate evolua cu preponderență fie spre puterea legislativă, fie spre puterea executivă. Astfel, nu putem vorbi de o separație strictă sau rigidă a puterilor. Autorul invocă numeroase exemple de deformare a acestui principiu, menționând faptul că, în prezent, se consideră că rolul puterii executive este primordial comparativ cu cel al puterii legislative.

Cuvinte-cheie: puterea de stat, teoria separației puterilor, partide politice, putere executivă, delegare legislativă.

Prof. Ioan Muraru susține că formarea mecanismului puterii în stat cuprinde aspecte cum ar fi: definirea conținutului teoriei separației puterilor în stat; critica acestei teorii clasice; continuitatea importanței și rezonanței sale sociale și politice.

Cât privește conținutul și sensurile separației puterilor în stat, tot mai des s-a afirmat și se afirmă că este vorba mai puțin de separare decât de echilibrul puterilor. Importantă în organizarea statală este independența autorităților statale, care nu poate fi totală, dar trebuie să fie foarte largă. Organele de stat trebuie să depindă unele de altele numai atât cât este necesar formării sau desemnării lor și, eventual, exercitării unor atribuții; se mai consideră că, de fapt, există două puteri, și anume: puterea legislativă și puterea executivă.

Critica teoriei clasice a separației puterilor se înscrie în contextul evoluției acesteia. S-a mers până acolo încât se afirmă că teoria clasică nu mai exprimă realitatea

politică, deoarece ea a fost înlăturată de regimurile totalitare și apare depășită și învechită de regimurile pluraliste¹. În acest sens, ne-am propus să urmărim evoluția principiului separației puterii în stat și particularitățile deformării acestui principiu, precum și factorii care contribuie la acest fapt.

Are dreptate prof. Ioan Muraru când susține că lupta pentru putere se dă, de regulă, între două partide politice, iar inadaptarea teoriei separației puterilor în regimurile pluraliste are și ea cauzele și explicațiile sale. Deși afirmată, separația puterilor este contrazisă de realități în chiar regimuri cunoscute ca democratice, unde se manifestă o anumită „concentrare“ a puterii. De exemplu, în sistemul parlamentar englez, cabinetul concentrează în mare măsură puterea, pentru că el dispune, în principiu, de majoritatea absolută în Camera Comunelor (de altfel, adevărata putere o deține comitetul dirigent al partidului învingător la alegeri). „Fiind vorba de unul din regimurile cele mai liberale din lume, trebuie să admitem că liberalismul său ține de alte cauze decât separația puterilor“ (Pierre Pactet). Asemenea exemple se pot regăsi și în alte sisteme constituționale democratice.

În știința dreptului constituțional se menționează că nu întotdeauna legislativul ar fi o stavilă eficientă în fața eventualelor excese ale executivului. O asemenea frână există numai în regimurile prezidențiale autentice, pure, dar asemenea regimuri constituționale sunt foarte rare.

În regimurile parlamentare, în care Guvernul răspunde în fața Parlamentului, această răspundere trebuie văzută prin realitatea că Guvernul este al majorității parlamentare și este puțin probabil (desigur, nu imposibil) ca proiectele sale să nu fie adoptate. Deși prin excelență reprezentativ, Parlamentul nu este considerat ca o garanție solidă pentru guvernați².

Teoria separației puterilor în stat se explică prin faptul că a fost elaborată într-o perioadă în care nu se înființaseră încă partidele politice și când principalele probleme puse de putere erau de ordin instituțional. După cum susține Ioan Muraru, apariția partidelor politice, rolul lor deosebit în configurarea instituțiilor juridice și politice determină ca astăzi separarea sau echilibrul să nu se realizeze între Parlament și Guvern, ci între o majoritate, formată dintr-un partid sau partide învingătoare la alegeri și care dispun în același timp de Parlament și de Guvern, și o opoziție (sau opoziții) care așteaptă următoarele alegeri pentru „a-și lua revanșa“.

O asemenea schemă este, în principiu, aplicabilă peste tot, desigur, mai evident în sistemele constituționale bipartide.

Din aceste considerente, teoria clasică a separației puterilor în stat trebuie privită cu unele rezerve. Concomitent, nu trebuie să se interpreteze că ea și-a pierdut din importanță și actualitate și că deci rămâne o teorie a trecutului. Marea forță a teoriei separației puterilor constă în fantastica sa rezonanță socială, politică și morală. Ea a

1 Muraru I., Tănăsescu S. *Drept constituțional și instituții politice*, vol.1. București — Ed. C.H.Beck, 2012, p.269-270

2 *Ibidem*, p.216

intrat în conștiința mulțimilor care au receptat-o ca pe cea mai eficientă rețea contra despotismului și în favoarea libertății și democrației.

Sintetizând acest paradox, Pierre Pactet arată că se constată un decalaj important între declinul unei teorii, care pierde progresiv din forța și valoarea sa explicativă, pentru că ea nu mai corespunde cu adevărat realității și recepționarea sa de către opinia publică, care continuă să creadă în ea, și clasa politică care persistă în a o evoca.

Teoria separației celor trei puteri în stat a împlinit vârsta de mai mult de două secole. Ea a evoluat în diferite țări în mod diferit. Nu vom întâlni două țări identice, în care mecanismele de guvernare să funcționeze la fel.

De menționat că chiar în cadrul aceleiași stat separația puterilor poate evolua cu preponderență fie spre puterea legislativă, fie spre puterea executivă. Despre preponderența executivului vorbește teoria de „raționalizare a Parlamentului“; despre sporirea puterii Președintelui vorbește teoria „personalizării puterii“.

Așadar, principiul separației puterilor în diferite țări ia diferite forme. Nu putem vorbi despre o separație strică, rigidă a puterilor. Ba mai mult, se aduc numeroase exemple de deformare a acestui principiu.

O deformare în practică a principiului separației celor trei puteri este „delegarea legislativă“, care constă în transmiterea (legală și legitimă) de către Parlament puterii executive a unora dintre prerogativele sale legislative. În felul acesta, executivul dobândește o putere proprie de reglementare, constând în dreptul de a emite în anumite condiții norme general obligatorii, având forța juridică a legii, susține Cristian Ionescu³.

Delegarea legislativă își are „prieteni“ și „adversarii“ săi. Ea se impune atât prin operativitatea reacționării Guvernului la cerințele zilei, cât și prin specializarea strictă a chestiunilor delegate, spre deosebire de dezbaterile interminabile din Parlament asupra unui proiect de lege. Iată de ce delegarea legislativă este folosită în majoritatea țărilor.

De remarcat că în constituțiile moderne se recunoaște nu numai delegarea legislativă, dar și o putere de reglementare proprie a Guvernului: art.196 din Constituția Portugaliei; art.49 din Constituția Franței; art.112 din Constituția Spaniei etc.

În practica de edificare a construcției statale a mecanismului puterii, în multe state europene executivul a luat măsuri pentru raționalizarea puterii legislative; în unele situații s-a mers chiar la suspendarea sau dizolvarea Parlamentului. Într-un astfel de Parlament multicolor, în care nici un partid nu avea o majoritate absolută, jocul politic se desfășura pe arena parlamentară, guvernele minoritare nefiind în stare să guverneze fără un suport parlamentar consistent.

Constituția Franței din 1946 a consacrat o astfel de realitate politică, cu grave repercusiuni asupra procesului de guvernare. Puterile Parlamentului erau teoretic substanțiale, dar fragmentarea forțelor politice din interiorul său împiedicau buna

3 Ionescu C. Principiile fundamentale ale democrației constituționale. București: Lumina LEX, 1997, p.128-129

guvernare. De aceea, constituentul din 1958 a căutat să găsească un antidot la atotputernicia Parlamentului, prevăzând o serie de mecanisme pentru raționalizarea acestuia⁴.

După cum susține Jean-Louis Quermonne, unul dintre mecanismele de raționalizare a Parlamentului este cel de atribuire a prerogativelor de jurisdicție constituțională Consiliului Constituțional. De menționat în acest sens că în timp ce Guvernul poate ridica în dezbaterile legislative excepția de neconstituționalitate a unei proceduri de lege sau a unui amendament de origine parlamentară, forul legislativ nu are nici o cale de atac împotriva exceselor puterii de reglementare a Guvernului⁵.

Raționalizarea Parlamentului în Franța s-a terminat datorită segmentării forului legislativ într-o majoritate parlamentară stabilă și opoziția s-a diminuat în fapt. În practica parlamentară, membrii forului legislativ francez, în special deputații, au contrabalansat deprecierea rolului puterii legislative în raporturile acesteia cu executivul, prin amplificarea de facto a dreptului lor la informare și de control asupra membrilor Guvernului, precum și prin creșterea influenței lor asupra deciziei luate de puterea executivă⁶.

Cu toate acestea, în prezent se consideră că rolul puterii executive este primordial față de cel al puterii legislative. Raporturile puterii judecătorești (reprezentată de curți și tribunale) cu celelalte autorități publice par a fi însă neglijate, deși justiția este un domeniu esențial, atent monitorizat, în procesul de aderare la UE. De fapt, acest subiect, al independenței justiției, nu este unul nou el fiind abordat în mod constant sub forma presiunilor la care magistrații sunt supuși din partea politicului, atât din sfera executivă cât și din cea legislativă. De multe ori el a reprezentat o temă importantă a conflictului politic (dintre putere și opoziție), un element de atac al adversarilor dar și un domeniu speculat de actorii politici pentru a acumula capital de imagine pozitivă și pentru a obține simpatia populației. Altfel spus, pe fondul unei nemulțumiri populare față de activitatea justiției și a unui nivel scăzut de încredere într-un sistem considerat în mare parte corupt, tema este politizată.

În contextul în care prezumția de nevinovăție nu este una funcțională, iar distincția dintre sfera publică și cea privată, în multe cazuri este greu de stabilit, orice discuție dintre un om politic (ce exercită o funcție publică) și un magistrat poate fi bănuită de imixtiune în treburile justiției. Mai mult, existența unui conflict de interese în cazul parlamentarilor avocați, deci a celor care exercită atribuții specifice și puterii legislative, participând la elaborarea legilor, dar și puterii judecătorești (speculând în această calitate acele prevederi ale legii sau lipsuri ale ei care îi sunt favorabile clientului său), alimentează suspiciunea.

4 Ionescu C. Sisteme constituționale contemporane. București: Șansa, 1994, p.119

5 Quermonne J.-L. Le gouvernement de la France sous la V- eme Republique. Paris: Fayard, 1996, p.571

6 Carcassonne G. La resitance de l'Assemble Nationale a l'abaissement de son role // Revue français de science politique, 1984, nr.4-5, p.916

Prof. Cristian Ionescu accentuează că din evoluția modernă a principiului separației puterilor în stat nu ar trebui să excludem și alți factori noi:

- a) participarea maselor la conducere prin referendum și inițiative legislative populare, restrângându-se astfel principiul reprezentării;
- b) instituționalizarea în Constituții a unor autorități noi, având rolul și funcțiile ombudsmanului; apar astfel noi forme de control asupra autorităților administrației publice centrale și locale;
- c) recurgerea la justiția constituțională, înfăptuită de o autoritate politică jurisdicțională independentă (Curțile Constituționale), în condițiile în care puterea executivă deține dreptul de sesizare a acesteia (prevederi constituționale în Franța, România etc.);
- d) înființarea unor organisme auxiliare ale diferitelor puteri, cum ar fi Consiliul Legislativ, care funcționează pe lângă Parlament, Consiliul Suprem de Apărare, afiliat executivului, Consiliul Suprem al Magistraturii, cu atribuții în organizarea puterii judecătorești, Curțile de Conturi etc.;
- e) raportul între formalismul legal existent în cadrul fiecărei puteri și funcționalismul actului de guvernare, din care pot rezulta procese de decizie ce nu pot fi încadrate cu ușurință în nici una dintre cele trei puteri în stat;
- f) instituționalizarea unor cvasiforme de „control cetățenesc” asupra unor departamente ale executivului prin sesizarea instanțelor de contencios administrativ, în legătură cu acte administrative ilegale și abuzuri ale administrației;
- g) dublarea principiului separației puterilor, coraporturile politice între majoritatea parlamentară (Guvernul majoritar) și opoziție, din care pot să rezulte transpunerea regulilor jocului politic specifice separației puterilor în confruntări între partidele politice parlamentare;
- h) controlul societății civile, îndeosebi prin mijloace de presă, asupra mecanismelor de decizie guvernamentală și transparența procesului de guvernare, ceea ce duce la desacralizarea puterii și la sporirea responsabilității autorităților legislative, executive și judecătorești față de cetățeni⁷.

Concluzii

Teoria separației celor trei puteri în stat, formulată acum peste două secole, a evoluat între timp și nu mai putem vorbi de o separație strictă sau rigidă a puterilor. Deformarea acestui principiu are loc în mod diferit în diferite țări și este cauzat de un șir de factori specifici. Analiza efectuată a atătat că în prezent rolul puterii executive pare să fie primordial comparativ cu cel al puterii legislative.

Prezentat la 30.11.2016

⁷ Ionescu C. *Principiile fundamentale ale democrației constituționale*. București: Lumina LEX, 1997, p.133.134