

# Alegerile prezidențiale din 2014 și impactul lor asupra regimului premier-prezidențial din România

■ IONELA GAVRIL

[Independent Researcher]

### Abstract

*First, we will demonstrate that, from an institutional perspective, Romania can be labeled of premier-presidentialism regime, but the 2004 and 2009 elections have had a strong impact on the type of regime, meaning that several extra-constitutional factors led to the malfunction of the regime. Out of a total of 15 prime-minister nominations made after 1989, 8 can be considered deviations from the premier-presidential regime, their number being larger between 2004-2014 rather than in 1990-2000. The empirical analysis of the 2004-2014 period, highlighted three extra-constitutional factors that made the premier-presidential regime be, in fact, a malfunctioning one: leadership style, crisis situations and the recent legitimacy of the president versus the parliament. By identifying the factors that influenced the regime type, we can determine some theoretical expectations following the 2014 elections. The success of a premier-presidentialism regime in Romania will be determined by the number of deviations from such a regime registered after the 2014 elections.*

### Keywords

premier-presidential regime; dual executive; leadership style; semipresidentialism; transactional relations; hierarchical relations

### România, regim premier-prezidențial

Nu există un consens la nivelul comunității științifice în privința necesității de a distinge între cele două subcategorii ale semiprezidențialismului (regimul premier-prezidențial și cel prezidențial-parlamentar), dar mulți autori sunt de acord că semiprezidențialismul a devenit foarte popular în rândul democrațiilor noi (țările postcomuniste, dar și state din Asia sau Africa) astfel încât s-a impus și necesitatea ca specialiștii să se aplece mai mult asupra analizei acestui regim.

Cei care au operat pentru prima oară cu clasificarea semiprezidențialismului în cele două tipologii distincte au fost Carey și Shugart, în 1992<sup>1</sup>. Autori precum D. Roper<sup>2</sup> sau O. Protsyk<sup>3</sup> au rafinat și îmbogățit modelul teoretic al lui Carey și Shugart, astfel încât au construit instrumente conceptuale foarte utile pentru a fi aplicate pe studii de caz.

1 Matthew Soberg Shugart, John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, (New York: Cambridge University Press, 1992), 106-131

2 Steven D. Roper, „Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes”, *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 3 (2002): 253-272

3 Oleh Protsyk, „Prime ministers”, Identity in Semi-presidential Regimes: Constitutional Norms and Cabinet Formation Outcomes”, *European Journal of Political Research* 44 (2005):721-748

Dincolo de nuanțele introduse de acești autori, toți sunt de acord că nu toate regimurile semiprezidențiale sunt la fel și că astfel se simte nevoia unei distincții. De exemplu, atât Austria cât și Franța au regimuri semiprezidențiale, cu toate că în Franța președintele este considerat ca fiind unul puternic, în timp ce în Austria instituția prezidențială este percepută ca fiind mai degrabă slabă. În acest context, autorii consideră că regimul premier-prezidențial este cel în care premierul este numit de către președinte, dar premierul și cabinetul (format de către premierul desemnat) sunt investiți de parlament și pot fi dați jos doar de parlament<sup>4</sup>. În regimul prezidențial-parlamentar, președintele este cel care numește premierul, însă pentru răsturnarea guvernului este nevoie de acordul cumulat al președintelui și parlamentului. Diferența dintre cele două subcategorii de regimuri constă în faptul că în regimul premier-prezidențial, președintele, deși are dreptul de a numi premierul, el nu îl poate și revoca. Este vorba despre o trăsătură care restrânge dreptul președintelui de a numi premierul, din moment ce acesta este constrâns să numească un premier acceptat de parlament<sup>5</sup>.

Ne însușim această clasificare a lui Shugart și Carey, arătând că România se încadrează, din perspectiva constituțională, în categoria regimurilor premier-prezidențiale, în care: executivul este bicefal, format dintr-un președinte ales prin vot popular și un premier numit de către președinte, dar care nu poate fi revocat de către președinte; guvernul este investit cu încredere de parlament și nu poate fi dat jos decât de parlament, fără să fie nevoie de acordul președintelui.

Articolul de față va cuprinde trei părți. Prima va fi dedicată **clarificării conceptuale**, făcând o trecere în revistă a autorilor care și-au asumat și au rafinat clasificarea făcută de Shugart și Carey, în 1992. Tot aici, cu ajutorul abordării scalare<sup>6</sup> a lui D. Roper, vom argumenta opțiunea pentru încadrarea României în subcategoria regimului premier-prezidențial. O a doua parte va cuprinde o **analiză empirică a perioadei 2004-2014**, prin care ne propunem să stabilim în ce măsură practica politică din acest interval afectează natura regimului premier-prezidențial, schimbându-i sensul dat de prevederile constituționale. Această a doua parte va fi, de fapt, o prelungire a analizei lui Protsyk<sup>7</sup>, care arată că România este un **regim premier-prezidențial** cu defect, în perioada 1990-2004. Analiza empirică ne va ajuta să **identificăm și o serie de factori extraconstituționali** (extrainstituționali) care au făcut ca eticheta de regim premier-prezidențial să fie valabilă doar din punct de vedere instituțional, în perioada supusă analizei. Vom interpreta acești factori ca pe niște constante, care dacă se vor regăsi și după alegerile prezidențiale din 2014, ne vor da o imagine despre viitorul regimului premier-prezidențial al României (partea a treia).

## 1. Istoria conceptului de regim premier-prezidențial

Conceptul de regim premier-prezidențial avea să fie folosit pentru prima dată de Carey și Shugart, în 1992, pentru a putea distinge între diversele forme de semiprezidențialism. Autorii au stabilit astfel că regimul premier-prezidențial se deosebește de cel prezidențial-parlamentar prin faptul că președintele nu poate revoca premierul sau miniștrii<sup>8</sup>. Două sunt principalele consecințe ale acestei

---

4 Shugart și Carey, *Presidents*, 110

5 Matthew Soberg Shugart, „Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns”, *French Politics*, Vol. 3, No. 3 (2005): 323-351

6 Abordarea scalară a lui Roper oferă o definiție graduală a regimului premier-prezidențial și constă în stabilirea unor criterii care să poată măsura cât de premier-prezidențial este un anumit regim.

7 Protsyk, „Prime ministers”: 721-728

8 Shugart și Carey, *Presidents*, 149.

constrângeri prezidențiale: aceea că primul-ministru și cabinetul sunt responsabili exclusiv în fața parlamentului, în ciuda faptului că președintele este cel care selectează premierul; aceea că președintele este nevoit să țină cont de preferințele parlamentului atunci când își exprimă opțiunea pentru șeful guvernului. În regimurile prezidențial-parlamentare, premierul și guvernul sunt responsabile atât în fața parlamentului cât și în fața președintelui; președintele numește premierul, dar, pentru răsturnarea guvernului este nevoie de un acord între președinte și premier<sup>9</sup>.

### 1.1. Relații tranzacționale vs. relații ierarhice în regimul premier-prezidențial și cel prezidențial-parlamentar

Carey și Shugart își însușesc definiția semiprezidențialismului, oferită de M. Duverger în 1980<sup>10</sup>, care spune că acest tip de regim este caracterizat printr-un președinte puternic ales direct (la fel ca în regimurile prezidențiale) și un premier care răspunde în fața parlamentului (un premier care depinde de parlament, dar care nu este ales de parlament). Autorii arată însă că în țările calificate ca fiind semiprezidențiale, se întâlnesc relații instituționale variate, ca de exemplu faptul că premierul și guvernul nu pot fi dați jos doar de către parlament, ci este nevoie și de acordul președintelui. Se simte astfel nevoia distincției între două categorii de semiprezidențialism, care să clarifice tipul de relație dintre președinte și premier, în cazurile în care președintele poate, nu numai să numească premierul, dar poate să îl și revoce. Spre deosebire de prezidențialism și parlamentarism, care sunt categorii mult mai clare, semiprezidențialismul, prin relațiile diferite premier-președinte și premier-parlament, devine, în opinia autorilor, o categorie mai puțin coerentă.

Autori precum Sartori<sup>11</sup> sau Siaroff<sup>12</sup> au criticat utilitatea ramificării semiprezidențialismului în cele două categorii distincte, argumentând că distincția este irelevantă, din moment ce regimurile care se încadrează în eticheta de regim prezidențial-parlamentar sunt foarte puține (Rusia, Ucraina, Croația), cele mai multe state putându-se regăsi sub eticheta premier-prezidențialismului.

În 2005, Shugart oferă o perspectivă nouă asupra utilității acestei distincții, punând accent pe tipurile de relații care se stabilesc între puteri. Dacă în parlamentarisme, se întâlnesc doar relații de tip ierarhic între premier și parlament, în prezidențialisme, se regăsesc doar relații tranzacționale între premier și parlament, ca urmare a legitimităților lor diferite. Nu aceeași claritate poate fi identificată și în cazul semiprezidențialismelor. Tipurile de relații în cele două sub-categorii sunt mixte și sunt consecința directă a dependenței premierului de parlament sau de președinte (sau de ambele puteri)<sup>13</sup>. În regimurile premier-prezidențiale, predomină relațiile tranzacționale (de negociere), în timp ce în cele prezidențial-parlamentare, predomină relațiile ierarhice între puteri.

Avem, astfel, în regimurile premier-prezidențiale, două relații tranzacționale (președinte-premier și președinte-parlament) și o relație ierarhică (premier-parlament), adică un raport de 2:1, în favoarea relațiilor tranzacționale. Regimurile prezidențial-parlamentare generează două relații ierarhice (președinte-premier și

9 Matthew Soberg Shugart, „Semi-Presidential Systems”, <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/full/8200087a.html#bib58>, accesat la 26 ian. 2015

10 Maurice Duverger, „A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, 8 (Spring 1980): 52-69

11 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives And Outcomes*, (Basingstoke: Macmillan, 1994a)

12 Alan Siaroff, (2003) „Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction”, *European Journal of Political Research* 42(3): 287-312

13 Shugart, „Semi-Presidential Systems”: 323-351

<http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v3/n3/full/8200087a.html#bib58>, accesat la 26 ian. 2015

premier-parlament) și doar una tranzacțională (președinte-parlament): un raport de 2:1, în favoarea relațiilor de tip ierarhic.

Din punct de vedere instituțional (prevederile constituționale), România se încadrează în categoria regimului premier-prezidențial, cu un sistem de relații între puteri, mai degrabă tranzacțional decât ierarhic. Din punct de vedere al practicii politice, vom vedea, în ce măsură tipurile de relații instituționale se mențin.

## 1.2. Cât de premier-prezidențială este România

Roper vine cu argumente noi în favoarea distincției lui Carey și Shugart, stabilind cu ajutorul unor indicatori prin ce se deosebesc regimurile premier-prezidențiale între ele. În același timp, schema lui Roper ne va ajuta să demonstrăm că România este, din punct de vedere instituțional, un regim premier-prezidențial.

Împărțind prerogativele președintelui în puteri legislative (indicatori: dreptul de veto, dreptul de a emite decrete și dreptul de a iniția referendumuri) și puteri non-legislative (indicatori: formarea guvernului, revocarea guvernului și a premierului și dreptul de a dizolva parlamentul), Roper<sup>14</sup> constată că regimurile semiprezidențiale din diverse state se deosebesc între ele, înregistrând scoruri diferite când sunt măsurăți indicatorii de mai sus. Autorul aplică cei șase indicatori de măsurare pe zece state, dintre care cinci sunt foste state comuniste, în timp ce altele cinci sunt democrații vest-europene: Austria, Finlanda, Franța, Lituania, Moldova, Polonia, România, Islanda, Portugalia și Slovenia.

Rezultatele măsurătorii arată că România înregistrează un scor de 5 puncte, în ceea ce privește dimensiunea legislativă a puterilor prezidențiale, fiind astfel, alături de Moldova, țara în care președintele are cel mai mare grad de putere legislativă. În mod neașteptat, Franța are un scor de doar 1 punct, iar Austria, Finlanda, Portugalia au, la rândul lor, scoruri de 0-1 puncte<sup>15</sup>. În ceea ce privește dimensiunea non-legislativă, România se situează la coadă, fiind una dintre țările cu cele mai mici scoruri (2), cele mai mari scoruri, fiind observate la Islanda (12), Finlanda (7) sau Portugalia (6). Franța are un scor de 5 puncte, la acest capitol<sup>16</sup>.

Detaliem, pe indicatori, doar cazul României, pentru a înțelege metodologia și cum s-a ajuns la aceste scoruri. În ceea ce privește **dimensiunea legislativă**, primul indicator măsurat este **dreptul de veto**<sup>17</sup> și este stabilit la 0 (pe o scală de la 0 la 4), având în vedere că președintele este obligat, potrivit Constituției, ca după întoarcerea de la reexaminare, să promulge proiectele sau propunerile legislative, indiferent dacă parlamentul a ținut sau nu cont de sugestiile președintelui. Cel de-al doilea indicator, **dreptul de a emite decrete**, este punctat, în schema lui Roper cu 1<sup>18</sup>, având în vedere că președintele României poate emite decrete în arii politice limitate și, în unele cazuri, ele trebuie contrasemnate de premier sau supuse spre ratificare parlamentului. **Dreptul președintelui de a iniția referendumuri** reprezintă cel de-al treilea indicator și primește în schema lui Roper punctajul maxim de 4

14 Roper, „Are All Semipresidential Regimes the Same?": 256-258

15 Roper, „Are All Semipresidential Regimes the Same?": 259-260

16 Roper, „Are All Semipresidential Regimes the Same?": 260

17 În ceea ce privește dreptul de veto, scorul de 4 este atribuit acelor țări în care dreptul președintelui de a se opune intrării în vigoare a unei legi nu poate fi contestat; 3=scorul acordat acelor președinți al căror drept de veto poate fi întors în parlament de 2/3; 0=când parlamentul are ultimul cuvânt de spus în procesul legislativ, Roper, „Are All Semipresidential Regimes the Same?":257

18 Referitor la dreptul de a emite decrete, punctajul maxim, de 4 puncte, este acordat în situațiile în care președintele exercită acest drept fără nicio restricție, în timp ce punctajul minim, de 0, este acordat țărilor în care președinții nu au posibilitatea de a emite decrete. 1=când președintele poate emite decrete, dar doar în arii politice specifice, clar precizate în textele constituționale, Roper, „Are All Semipresidential Regimes the Same?": 257

puncte<sup>19</sup>, în condițiile în care președintele României nu este restricționat, putând iniția unilateral consultări populare. În contrast, președintele Franței nu poate iniția un referendum fără acordul parlamentului.

În ceea ce privește indicatorii de măsurare a **puterii non-legislative** a președintelui, primul dintre aceștia, **formarea cabinetului**, este punctat cu 1 (pe o scală de la 0 la 4). Semnificația acestui scor mic este dată de faptul că președintele numește premierul dar, în continuare, premierul este cel care își alcătuiește echipa guvernamentală<sup>20</sup>. **Revocarea premierului** și a miniștrilor este cel de-al doilea indicator măsurat ca parte a dimensiunii non-legislative și primește un punctaj minim (0), președintele neavând posibilitatea de revoca nici pe premier, nici pe vreun membru al guvernului. În sfârșit, **prerogativa de a dizolva parlamentul**, cel de-al treilea indicator, este punctat de autor cu 1. Scorul este spre minimum<sup>21</sup> având în vedere că dizolvarea parlamentului de către președinte este condiționată de elemente foarte grede de întrunit.

Măsurătoarea lui Roper are limitele sale, în sensul în care există riscul ca anumite prerogative specifice ale președintelui, prevăzute doar de anumite constituții, să nu se regăsească în cele două dimensiuni. Chiar în cazul României, un alt indicator care putea fi măsurat la dimensiunea legislativă era dreptul președintelui de a sesiza Curtea Constituțională. Prin acest atribur, în mod indirect, președintele poate să modifice o lege în sensul dorit, în condițiile în care Curtea admite sesizarea, iar parlamentul este obligat să se conformeze deciziei. Chiar și dacă am fi adăugat acest indicator, rezultatul nu s-ar fi modificat: Constituția României dă președintelui o mai mare putere legislativă decât non-legislativă. Întrebarea care se pune este dacă sunt importante în sine aceste puteri constituționale, pentru a califica un regim ca fiind premier-prezidențial. În acest sens, Roper se întreabă cum de Franța, care are un scor general mai degrabă slab (6, cu un președinte cu puteri non-legislative mai mari), este percepută ca având un regim semiprezidențial puternic, cu un președinte bine conturat. La fel, se întreabă cum de Islanda, cu cel mai mare scor dintre cele 10 state analizate (16, cu un președinte puternic atât pe dimensiunea legislativă cât și pe cea non-legislativă), este percepută ca având o președinție slabă.

Răspunsul la întrebare se găsește în abordarea exclusiv instituțională pe care a folosit-o autorul, măsurătorile sale cuprinzând doar trăsături ale constituției, fără a lua în calcul și practica politică. O analiză care ar cuprinde și măsurători ale unor elemente non-instituționale (non-constituționale), ar oferi un răspuns la dilema autorului. Un exemplu la îndemână este dreptul președintelui de a iniția consultări populare. Președintele poate, teoretic și constituțional să inițieze proceduri referendare, dar poate să nu facă uz de acest drept și să rămână doar o prerogativă pe hârtie. În practica prezidențială românească, de exemplu, niciunul dintre primii doi președinți postcomuniști din România nu a făcut uz de acest drept, în timp ce

---

19 4 este scorul acordat acelor țări în care nu există nicio condiționare pentru președinte în inițierea referendumului, în timp ce scorul de 0 este atribuit acelor cazuri în care președintele nu are nicio prerogativă în materie de referendum sau propunerea sa de inițiere a unei consultări cere acordul parlamentului, Roper, „Are All Semipresidential Regimes the Same?": 257

20 Roper stabilește că un scor 1, atribuit indicatorului formarea cabinetului, a fost acordat acelor țări în care președintele poate numi premierul, dar nu și miniștrii; scor 4= când președintele poate numi premierul și miniștrii fără acordul parlamentului; scor 3= președintele poate numi și premierul, și miniștrii, dar cu votul de încredere al parlamentului; 0=președintele nu poate numi deloc miniștri sau îi poate numi doar la recomandarea parlamentului, Roper, „Are All Semipresidential Regimes the Same?": 258

21 În măsurătoarea lui Roper, scorul de 4 puncte este specific situațiilor în care dreptul de dizolvare a parlamentului nu este restricționat, în timp ce scorul 0 este atribuit acelor președinți care nu au deloc dreptul de a iniția procedura de dizolvare, Roper, „Are All Semipresidential Regimes the Same?": 258

al treilea președinte l-a utilizat frecvent. Acest exemplu arată că etichetarea unui regim ca fiind premier-prezidențial, în cazul nostru, are nevoie de o dublă abordare<sup>22</sup>: o abordare instituțională și o abordare practică.

### 1.3. Protsyk: abordarea extraconstituțională a regimului premier prezidențial

În completarea abordării instituționale a lui Roper, vine perspectiva lui Protsyk, care identifică, pe lângă un model teoretic al relațiilor președinte-premier (bazat pe prevederile constituționale), și o serie de factori non-constituționali care influențează procesul de numire a premierului și a guvernului în ansamblu.

Plecând de la definiția lui Shugart și Carey, autorul demonstrează că în regimurile premier-prezidențiale, premierii tind să reflecte preferințele parlamentului, în timp ce în regimurile prezidențial-parlamentare, premierii tind să fie mai apropiați de preferințele președinților. Ipoteza lui Protsyk este rezultatul unui model teoretic, prin care se stabilesc scoruri de țară, în funcție de anumiți indicatori constituționali. Modelul teoretic aplicat pe 61 de cabinete din țări foste comuniste din Europa Centrală și de Est (printre care și România)<sup>23</sup>, în perioada 1990-2004, este infirmat în parte de rezultatele cercetării empirice. Astfel, țări precum Polonia, Lituania, Moldova, România, Slovenia, care din punct de vedere al modelului teoretic sunt regimuri premier-prezidențiale și ar trebui să aibă președinți care să reflecte preferințele parlamentului, în practică, premierii din anumite guverne au fost numiți în funcție de preferințele președintelui. În acest context, autorul identifică trei factori (constituționali și non-constituționali) care explică de ce în anumite state se constată abateri de la regimurile premier-prezidențiale: caracterul clientelar al sistemului de partide și slaba structurare ideologică a partidelor (1); sistemul electoral care produce majorități instabile (2); avantajul legitimității recente a președintelui, acolo unde alegerile parlamentare și cele prezidențiale sunt decalate<sup>24</sup>.

Analiza teoretică a prevederilor constituționale din statele din Europa Centrală și de Est relevă că cele mai multe cabinete, 47 din 61 analizate, pentru perioada 1990-2004, sunt situate la scorul de -1, adică au regimuri premier-prezidențiale și premierul tinde să fie mai apropiat de opțiunea parlamentului. Analiza empirică arată că mai multe cabinete din regimurile premier-prezidențiale au avut premieri apropiați de preferințele președintelui<sup>25</sup> (Slovenia, Lituania, Moldova, Polonia, România), cabinetele respective constituind abateri de la **modelul teoretic care operează cu predicția că premierul ar trebui să reflecte opțiunea parlamentului**. Cercetarea empirică relevă pentru România, că au existat trei guverne din perioada 1990-2004 în care primul-ministru a exprimat preferința președintelui și nu pe cea a parlamentului: guvernele Stoiloian, Văcăroiu și Isărescu<sup>26</sup>. Abaterea de la regimul premier-prezidențial ar fi dată, în analiza autorului, de situația în care primul-ministru nominalizat nu este membru al partidului care are majoritatea în parlament.

---

22 Precizarea apare și la Bogdan Dima, „Semiprezidențialismul românesc postdecembrist”, *Sfera Politicii*, 139 (2009)

23 Analiza empirică a lui Protsyk vizează următoarele țări: România, Bulgaria, Polonia, Ungaria, Moldova, Rusia, Ucraina, Croația, Lituania, Macedonia, Slovenia.

24 Protsyk, „Prime ministers”: 735-739

25 Analiza empirică a lui Protsyk este făcută cu ajutorul a doi indicatori: consultarea opiniilor experților din țările analizate cu privire la opinia lor despre cât de apropiat ideologic este premierul de fiecare partid parlamentar în parte (1) și respectarea de către președinte a opțiunii celui mai mare partid din parlament (2), Protsyk, „Prime ministers”: 730-731

26 Cele trei guverne românești constituie abateri de la modelul teoretic în ceea ce privește indicatorul referitor la nerespectarea de către președinte a voinței celui mai mare partid din parlament, Protsyk, „Prime ministers”: 744



## **2. Analiza extinsă a lui Protsyk pe cazul românesc (2004-2012): regimul premier-prezidențial cu defect**

Având ca punct de plecare modelul teoretic al lui Protsyk, dar și analiza empirică pentru perioada 1990-2004, vom extinde și ameliora analiza pentru România și la perioada 2004-2014, neacoperită de autor. În contextul în care etichetarea regimului românesc ca fiind premier-prezidențial rămâne valabilă, prevederile constituționale rămânând nemodificate în acest interval de timp (inclusiv pentru actualul mandat de președinte (2014-2019), vrem să vedem dacă există abateri (și cât de multe) de la regimul premier-prezidențial, prin analiza celor 9 nominalizări de premieri, din perioada 2004-2014.

Pentru a face un inventar al abaterilor de la regimul premier-prezidențial este însă necesar să stabilim dacă indicatorul folosit de Protsyk în analiza sa este suficient pentru a acoperi particularitățile cazului românesc. Indicatorul folosit de autor pentru a stabili abaterile se referă strict la apartenența premierului desemnat la partidul cu cele mai multe locuri în parlament. Practica politică românească, din intervalul 2004-2014, ne arată însă că există și alte situații concrete care se pot constitui în abateri. Astfel, perioada pe care o analizăm este, nu numai o prelungire a analizei spațiale făcute de Protsyk (1990-2004), dar și o îmbogățire a analizei empirice cu alți indicatori care se constituie în abateri de la regimul premier-prezidențial.

### **2.1. Premierii independenți: Croitoru și Ungureanu – abateri de la regimul premier-prezidențial**

Nominalizările lui Cătălin Croitoru și Mihai Răzvan Ungureanu se încadrează fără echivoc la **abaterea stabilită de Protsyk și anume neapartenența niciunui dintre cei doi la partidul politic cel mai mare din parlament**. Mai exact, și Croitoru și Ungureanu erau independenți din punct de vedere politic, la momentul desemnării lor. Contextul în care președintele i-a desemnat pe tehnocratul Cătălin Croitoru (octombrie 2009) și pe Mihai Răzvan Ungureanu (februarie 2012) să formeze echipa guvernamentală era unul de criză politică și de modificare a majorității parlamentare, astfel încât președintele și-a motivat alegerile prin faptul că tehnocrații sau independenții pot gestiona problemele economice ale țării, satisfacând în același timp și cerințele opoziției.

Aceeași abatere de la regimul premier-prezidențial este identificată și de Protsyk, la România, în cazul guvernelor Stolojan, Văcăroiu și Isărescu. Este de precizat că, exceptând cazul Văcăroiu (1992) atât abaterile în cazul Stolojan (1991) și Isărescu (1999), cât și cele întâlnite la Croitoru (2009) și Ungureanu (2012), au fost determinate de un context de criză, care nu au precedat un moment electoral. Putem spune astfel că nealegerea premierului din cadrul celui mai mare partid din parlament și opțiunea pentru premieri independenți reprezintă o abatere cauzată de **situațiile de crizele politice, economice sau sociale**, adică de un factor extraconstituțional.

### **2.2 Legitimitatea recentă a președintelui a influențat nominalizarea premierului după prezidențialele din 2009 (Guvernul Boc II)**

După căderea Guvernului Boc I, în octombrie 2009, și două nominalizări eșuate de premieri (octombrie și noiembrie 2009), președintele Băsescu, l-a desemnat premier tot pe Emil Boc (decembrie 2009), invocând rezolvarea crizei guvernamentale și nevoia de continuitate la guvernare. De fapt, elementul care i-a permis să îl numească pe același premier al cărui guvern a fost răsturnat prin moțiune de cenzură, cu numai două luni în urmă, a fost legitimitatea sa recentă dată de reînnoirea mandatului, la alegerile din decembrie 2009. Președintele a profitat atât de **legitimitatea sa recentă** în raport cu parlamentul ales în 2008, dar și de confuzia opoziției ca urmare a pierderii alegerilor prezidențiale.

Cea de-a doua abatere de la regimul premier-prezidențial este astfel **ignora**rea de către președinte a vocii opoziției parlamentare și este întâlnită în practica politică, doar în intervalul 2004-2014. O astfel de situație nici nu putea fi regăsită înainte de revizuirea din 2003 a Constituției, având în vedere că alegerile parlamentare și cele prezidențiale se desfășurau în același timp. Cu toate acestea, factorul care a condus la defectarea regimului rămâne unul extraconstituțional, el fiind identificat și de Protzky la alte state est-europene, în perioada 1990-2004.

### **2.3. Tipul de leadership al președintelui a influențat numirile lui Tăriceanu (2004) și Boc I (2008)**

Contextele în care președintele Băsescu a făcut nominalizările de premier în 2004 și 2008 scot în evidență faptul că un anumit tip de leadership prezidențial poate modifica sensul normelor constituționale, astfel încât să impună premieri apropiați de preferințele sale. Așa se explică interpretarea aceleiași norme constituționale în maniere diferite, în 2004 și 2008, cu scopul de a-și impune opțiunea, în detrimentul parlamentului. După alegerile legislative din 2004, cel mai mare procent de voturi și cele mai multe mandate au fost obținute de alianța PSD+PUR și, cu toate acestea, președintele a nominalizat un premier din partea Alianței D.A. ( C. P. Tăriceanu).

La parlamentarele din 2008, PSD a obținut cele mai multe voturi în procente, dar PDL, partidul care l-a susținut pe președinte, a obținut cele mai multe mandate în parlament. Când a nominalizat un premier din partea partidului care s-a situat pe locul doi ca procent de voturi (Emil Boc), președintele Băsescu a invocat că a ținut seama de partidul care a obținut cel mai mare număr de mandate în parlament. După aceeași interpretare, în 2004, premierul trebuia să fie unul de la PSD+PUR.

Cele două situații expuse mai sus arată că un anumit **tip de leadership al președintelui** a dus la modificarea relației constituționale dintre președinte și premier, fiind vorba deci despre un factor extraconstituțional care a făcut ca regimul premier-prezidențial, așa cum este el creionat de constituție, să fie pus între paranteze în practica politică din momentele 2004 și 2008. Avem, prin urmare, o nouă abatere de la regimul premier-prezidențial: **interpretarea neunitară a Constituției de către președinte.**

### **2.4. Perioada 2012-2014: regim premier-prezidențial fără abateri**

Cele două nominalizări ale lui Victor Ponta (mai 2012 și decembrie 2012), care au urmat căderii Guvernului Ungureanu (mai 2012), nu mai exprimă preferințele președintelui, astfel încât putem spune că regimul premier-prezidențial și-a reintrat în drepturi. Schimbarea majorității parlamentare, dar și scăderea accelerată a cotei sale de încredere l-au determinat pe președinte să nominalizeze, în mai 2012, un premier din rândul opoziției parlamentare.

Victoria clara a opoziției (USL), la alegerile parlamentare din decembrie 2012, nu a mai permis președintelui să interpreteze textul constituțional în favoarea unui premier preferat de el. Se poate spune că, prin simetrie față de momentul decembrie 2009, când legitimitatea președintelui era mai recentă decât cea parlamentului, în decembrie 2012, **legitimitatea recentă a parlamentului** a fost cea care a contat.

## **Concluzie**

Dintre cele 15 nominalizări de premieri făcute în România după 1989, 8 au reprezentat abateri de la abordarea instituțională asupra regimului premier-prezidențial. Dacă în perioada 1990-2004, numirile care au reprezentat abateri au fost în număr de 3 și au acoperit doi președinți, în intervalul 2004-2014, numărul numirilor cu abateri s-a ridicat la 5 și au aparținut unui singur președinte. Numărul mai mare de



abatere întâlnit în intervalul 2004-2014 arată că tipul de leadership al președintelui Băsescu a influențat într-o mare măsură regimul premier-prezidențial. Nu este de ignorat abaterea cea mai mare de la regimul premier-prezidențial, pe care Protsyk nu a semnalat-o, dar care este foarte importantă, prin faptul că transformă regimul într-unul prezidențial-parlamentar: revocarea premierului de către președintele Constantinescu, în 1999.

Analiza empirică pentru perioada 2004-2014 a relevat trei abateri de la modelul teoretic de regim premier-prezidențial: refuzul președintelui de a nominaliza un premier de la partidul politic cel mai mare din parlament, interpretarea neunitară a Constituției de către președinte în ceea ce privește numirea premierului și nerespectarea de către președinte a vocii opoziției parlamentare. Responsabili de aceste defectări ale regimului s-au dovedit a fi trei factori extraconstituționali: legitimitatea recentă a președintelui, situațiile de criză economică, politică și socială și tipul de leadership.

### **Soarta regimului premier-prezidențial după prezidențialele din 2014**

Această schemă a abaterilor de la regimul premier-prezidențial evidențiază o serie de constante, care dacă se vor regăsi și în perioada post-alegeri 2014, vor conduce la aceeași defectare a regimului premier-prezidențial. Desigur, pot interveni și factori extraconstituționali noi care să influențeze abordarea instituțională a regimului. Putem astfel trece în revistă câteva așteptări teoretice, dată fiind configurația politică actuală.

Cuplul actual președinte-premier, reprezentat de Iohannis și Ponta, reprezintă o premieră a postcomunismului, fiind pentru prima dată când mandatul unui președinte se suprapune cu cel al unui premier pe care nu l-a numit el. Astfel, ne putem aștepta ca Iohannis să invoce legitimitatea sa recentă în raport cu parlamentul, să facă presiuni parlamentare pentru a schimba premierul înainte de alegerile la termen din 2016 (abatere) sau să nu facă acest lucru (non-abatere). După parlamentarele din 2016, președintele poate numi un premier independent (abatere) sau poate face o nominalizare din partea partidului câștigător (non-abatere). În același context, al alegerilor din 2016, Iohannis poate să aleagă, la fel ca și președintele Băsescu să interpreteze Constituția în funcție de preferințele sale de premier (abatere) sau poate să respecte rezultatul alegerilor (non-abatere) etc. **De numărul abaterilor de la regimul premier-prezidențial care se vor înregistra în perioada de după alegerile prezidențiale din 2014 va depinde de fapt succesul unui astfel de regim în România.**

După alegerile din 2014, s-a readus în discuție revizuirea Constituției, care vizează, printre altele, diminuarea unor importante prerogative legislative sau non-legislative ale președintelui: prerogative legislative (inițierea referendumului trebuie aprobată și de parlament); prerogative non-legislative (precizarea că președintele nu poate revoca pe unii membri ai guvernului; în caz de remaniere, președintele revocă și numește pe membrii guvernului, la propunerea premierului, dar doar după audieri în parlament; precizarea conform căreia președintele nu poate refuza propunerea prim-ministrului de revocare și numire a unor membri ai guvernului; dizolvarea parlamentului se poate face numai cu aprobarea parlamentului). Toate aceste modificări, dacă vor fi transpuse în practică, vor conduce la o reducere a scorului de regim premier-prezidențial, așa cum este el calculat de Roper. Schimbările nu sunt însă într-atât de radicale, încât să modifice natura regimului, transformându-l într-unul prezidențial-parlamentar.

Având în vedere că analiza empirică arată că nu toată perioada postcomunismului este caracterizată de relații de negociere între premier și președinte sau între președinte și premier, așa cum s-ar impune din perspectiva instituțională, multe dintre modificările Constituției par că vor să suprareglementeze relațiile

premier-președinte și președinte-parlament, pentru ca în practica politică viitoare să nu mai fie posibilă transformarea acestor relații din unele tranzacționale în unele ierarhice. Prin urmare, se dorește, cel puțin în varianta actuală (februarie 2015) de revizuire o menținere a regimului premier-prezidențial și chiar o ameliorare a lui.

## BIBLIOGRAFIE

### Cărți:

- DUVERGER, Maurice, (coord.), *Les régimes sémi-presidentiels* (Paris: Presses Universitaires de France, 1986)
- ELGIE, Robert, MOESTRUP Sophia (coord.), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe* (Manchester and New York: Manchester University Press, 2008)
- ELGIE, Robert, MOESTRUP Sophia (coord.), *Semi-presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999, republicată în 2004)
- LIJPHART, Arend (coord.), *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press, 1992, republicat în 2004)
- LIJPHART, Arend, *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în trezecișisase de țări*, traducere de Cătălin Constantinescu (Iași: Polirom, 2000).
- LINZ, J. Juan, VENEZUELA Arturo (coord.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1994)
- SARTORI, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives And Outcomes*, (Basingstoke: Macmillan, 1994a)
- SHUGART, Matthew Soberg, CAREY, John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, (New York: Cambridge University Press, 1992)

### Articole:

- SIAROFF, Alan, „Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction”, *European Journal of Political Research* Vol 42, No. 3(2003): 287-312
- DIMA, Bogdan, „Semiprezidențialismul românesc postdecembrist”, *Sfera Politicii*, 139 (2009)
- DUVERGER, Maurice, „A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, *European Journal of Political Research*, 8 (1980): 52-69
- SHUGART, Matthew Soberg, „Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns”, *French Politics*, Vol. 3, No. 3 (2005): 323-351, accesat la 26 ian. 2015
- PROTSYK, Oleh, „Prime ministers Identity in Semi-presidential Regimes: Constitutional Norms and Cabinet Formation Outcomes”, *European Journal of Political Research* 44 (2005): 721-748
- ROPER, Steven D., „Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes”, *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 3 (2002): 253-272.