

CONSIDERENTE ASUPRA SISTEMULUI CONSTITUȚIONAL ON STATELE EUROPEI CENTRALE ȘI DE EST: INTERPRETĂRI TEORETICE

Marcel CUȘMIR,
doctor on drept, conferențiar universitar
Carolina CUȘMIR,
doctor on drept, conferențiar universitar interimar

SUMMARY

This paper presents a preliminary attempt to account for variation in changes in presidential power across post-communist presidential governments. It argues that economic reforms that produce concentrated economic benefits lead the winners from reform to seek institutional change in the powers of the presidency. Where the party system is too weak to protect their gains (and too weak defend the parliament as an organization), the winners from economic reform have strong incentives ally with the president to push for greater power for the executive. In the post-communist world countries with a rapid redistribution of wealth and fragmented party systems have experienced the greatest expansions of presidential power.

Odată cu căderea sistemului politic comunist și cu apariția la începutul anilor '90 ai sec. XX a unor noi state independente, a devenit extrem de actuală tema realităților politice ce au urmat căderii comunismului on Europa, undeosebi problematica alegerii formelor și căilor transformărilor politice și juridice și, ontot de toate, alegerea unui astfel de tip de model constituțional, care ar putea determina clar locul și rolul fiecărui organ public, cu precădere ale parlamentului, șefului statului și guvernului on opera de guvernare, și care s-ar dovedi eficient on procesul mult dorit de democratizare. On funcție de realitățile socioculturale,

fiecare din statele ex-comuniste s-a pronunțat pentru opțiunea sa pentru prezidențialism, parlamentarism sau semiprezidențialism. Dar, după cum se menționează on literatura de specialitate, atot sistemele prezidențiale, cot și cele parlamentare și semiprezidențiale au avantajele și dezavantajele lor. Ca rezultat, opțiunea unui sau altui stat pentru un anumit tip de sistem constituțional necesită o cercetare detaliată și o explicație comprehensivă.

Cea mai răspândită explicație a opțiunii instituționale o datorăm concepției cu privire la cultura politică, dezvoltarea căreia a atins apogeul on anii 50-60 ai sec. XX. Primele studii

empirice și sociologice au fost dedicate culturii politice a democrației, proceselor sociale care o susțin. Gabriel A. Almond și Bingham G. Powell scriau în lucrarea *Comparative Politics. A Developmental Approach* editată în 1966: „Cultura politică este un model de atitudini intelectuale și de orientări față de politică, manifestate în rîndul membrilor unui sistem politic. Ea este un domeniu subiectiv care se află la baza acțiunilor politice și care le conferă importanță. Astfel de orientări individuale cuprind cîteva elemente: orientări cognitive, exacte sau mai puțin exacte, la tema subiectelor și convingerilor politice; orientări emoționale, sentimentul atașării, angajării, respingerii în raport cu subiectele politice și orientări estimative, aprecieri și opinii la tema unor subiecte politice, ceea ce, de obicei, presupune aplicarea unor standarde apreciative privind subiectele și evenimentele politice”. [1] Concepția culturii politice a fost dezvoltată cel mai din plin în opera renumiților savanți G. Almond și S. Verba *Cultura civică: obiective politice și democrația în cinci state*, devenită o lucrare clasică a literaturii politico-sociale. [2]

Adepții teoriei culturii politice insistă că formarea instituțiilor este influențată de cultura și istoria țării, de experiența dezvoltării anterioare. Se argumentează că în monarhiile constituționale a avut loc o trecere treptată a puterii de la coroană (monarh) la parlament, astăzi aceste țări fiind sisteme parlamentare; în țările în care monarhia a fost desființată (Franța în 1848 și în 1875, Germania - în 1919) și în coloniile care s-au răsculat împotriva metropolelor-monarhii (SUA și statele Americii

Latine la sfîrșitul sec. XVIII - începutul sec. XIX), puterea monarhului a fost înlocuită cu puterea președintelui; în țările care și-au obținut independența după cel de-al doilea război mondial au fost acceptate sistemele parlamentare ale fostelor lor metropole. [3, p. 39-55] În aria teoriei culturologice se înscrie explicația alegerii instituționale pentru statele ex-comuniste, care are ca punct de plecare astfel de factori cum sunt: existența și puterea opoziției în perioada de pînă la căderea regimului comunist, ca factor intern, și probabilitatea intervenției militare sovietice, ca factor extern. Se opinează că în statele cu o opoziție puternică în perioada de pînă la căderea regimului comunist și cu o probabilitate mare a intervenției militare sovietice, puterea președintelui va fi neînsemnată. În statele ex-comuniste, în care acești factori lipsesc, autoritatea președintelui va fi cea mai mare. [4]

Cultura și tradițiile politice formează acel miez care determină, în mare măsură, alegerea sistemului constituțional. [5] Totuși factorul istorico-cultural, cu toată ponderea sa, nu poate oferi o explicație universală. Doar în baza acestei teorii nu putem explica de ce țările postsovietice au ales un sistem sau altul, de ce în aceste state, avînd condiții istorice și culturale asemănătoare, sistemele constituționale sînt diferite. De exemplu, Lituania este un sistem semiprezidențial, iar Letonia este un sistem parlamentar, Slovacia este un sistem semiprezidențial, iar Cehia - unul parlamentar. Or, trebuie de luat în considerare că atitudinea față de „moștenirea” istorică poate fi diferită, unele state negînd în parte sau în întregime vechile instituții, al-

tele acceptând elementele experienței precedente.

Adepții abordării economice on explicarea alegerii instituționale, inclusiv a tipului sistemului constituțional, pornesc de la importanța primordială a factorilor economici, argumentând că țările economic subdezvoltate optează, mai curând, pentru prezidențialism. [6] Ontr-adevăr, explicația pare a fi destul de atrăgătoare, deoarece pentru soluționarea problemelor economice este nevoie de o putere centrală dură, operativă și eficientă, și nu de o guvernare parlamentară care oricând riscă să se ompotmolească on dispute și intrigi. Totuși o astfel de opțiune, de cele mai dese ori, nu are efectul scontat, căci după cum demonstrează destul de convingător T. Frye, bazându-se pe experiența țărilor ex-comuniste, există o legătură inversă ontre volumul puterii prezidențiale și succesul reformelor economice: cu cot este mai eficientă, mai rapidă și mai radicală liberalizarea economiei, cu atot președintele este mai puțin puternic și invers, cu cot autoritatea președintelui este mai mare, cu atot politica sa economică este mai puțin eficientă. [7] Nu putem nega că „terapia de șoc” on economie provoacă o reacție politică sub formă de aspirație la un guvern autoritar sau la un președinte puternic a celor care au pierdut de pe urma reformelor. Dar experiența statelor excomuniste, on care a avut loc o redistribuire fără menajamente a proprietății, ne demonstrează și un alt aspect: influența decisivă asupra opțiunii instituționale este exercitată de elita, care on urma redistribuirii proprietății a reușit să ocupe vorful piramidei economice și

care, pentru a-și proteja interesele, susține, prin toate mijloacele posibile, ideea unei puteri centralizate, care să se sprijine pe o instituție prezidențială puternică. Totuși printre țările slab dezvoltate din punct de vedere economic, există și unele cu sistem parlamentar sau semiprezidențial, iar printre cele economic dezvoltate există și unele cu sistem prezidențial (SUA, Argentina, Chile).

Am opina, că factorii economici, și anume subdezvoltarea economică, explică opțiunea pentru un regim politic autoritar, care formal s-ar putea baza pe oricare tip de sistem constituțional. Ar putea fi și un sistem constituțional prezidențial, cu un președinte autoritar, și un sistem constituțional semiprezidențial cu aceeași tendință spre personalizarea puterii președintelui, dar și un sistem constituțional parlamentar cu un prim-ministru autoritar sau cu o partocrație dură. Astfel, teoria economică explică, mai curând, opțiunea pentru un regim politic autoritar, și nu alegerea unui sau altui sistem constituțional. On acest sens, sontem de acord cu S. Horowitz că statele ex-comuniste cu o economie slab dezvoltată, ca regulă, dau preferință unor alternative autoritare [8, p.119-137]. Teza este susținută, de altfel, și de Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J., Limongi F., care argumentează că on statele cu un venit anual pe cap de locuitor mai mare de 6 055\$ democrația nu poate fi distrusă [3], precum și de M. Lipset on Political Man, care insistă că există un raport direct ontre democrația durabilă și nivelul dezvoltării economice [9].

Savantul S. Horowitz presupune că

on alegerea instituțională anume factorul etnic este cel determinant. On opinia sa, un grup etnic dominant, pentru a-și asigura supremația, poate determina opțiunea pentru un sistem prezidențial puternic[8]. Urmond această logică, un astfel de sistem ar fi trebuit să apară on Israel, Cehia, Țările Baltice, precum și on statele ex-sovietice asiatice (Kazahstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Korgozstan). Onsă acest lucru s-a ontomplat doar on cele din urmă. Este clar deci că teza lui S. Horowitz nu poate pretinde la un caracter universal.

Autorii M.S. Shugart și J.M. Carey, analizond experiența statelor latino-americeane, afirmă că opțiunea pentru sistemul prezidențial a fost legată de tendința de a evita instabilitatea cabinetelor și impasul legislativ on condițiile parlamentelor fracționate[10]. Dar și această teză nu rezistă criticii vis-avis de statele Europei Centrale și de Est, căci acestea, chiar și on condițiile unor partide slab dezvoltate, nu au efectuat alegerea on folosul sistemului prezidențial.

Am afirma mai curond, că puterea partidelor este on corelație cu puterea președintelui on sistemele prezidențiale și semiprezidențiale: cu cot sistemul de partid este mai puțin dezvoltat, cu cot partidele sont mai slabe, cu atos președinții sont mai puternici. Dar și susținerea partidelor majoritare potențiază puterea președinților on aceste sisteme constituționale.

Potrivit opiniei Barbarei Geddes, actorii politici - autorii constituțiilor, oși urmăresc propriile interese, care și determină alegerea unor construcții instituționale și negarea altora. B. Geddes pune accentul pe interesul de grup

sau instituțional ca factor al opțiunii instituționale [11, p. 18.]. Onsă, după cum insistă, pe bună dreptate, Ia Elster, discuția despre interesul instituțional poate constitui doar un vâl care ascunde motivațiile individuale. Autorul, din punctul nostru de vedere, face concluzii demne de atenție. On primul rond, el menționează că adunările constituante care funcționează și on calitate de organe legislative, au tendința de a acorda o importanță deosebită ramurii legislative a puterii, on detrimentul ramurilor executive și judecătorești, fapt confirmat de majoritatea noilor constituții ale statelor Europei Centrale și de Est. On al doilea rond, on măsura on care președintele este antrenat on procesul de elaborare sau de revizuire a constituției, el va contribui la formarea unei instituții prezidențiale puternice. On acest caz, președinții se pot conduce fie de interesul instituțional, fie de interesul personal, fie că de ambele concomitent [12, p. 33-34.]. Drept exemple on acest sens pot servi tentativele de fortificare a instituției prezidențiale, ontreprinse de ex-Președintele Rusiei Boris Elton (1993) după dizolvarea parlamentului și ratificarea noii constituții, de ex-Președintele Republicii Moldova Petru Lucinschi on 1999-2000, de Președintele Ucrainei Viktor Iușenko on 2006, precum și de Președintele Republicii Belarusi – Aleksandr Lukașenko, care și-a fortificat autoritatea on 1995, obținond prerogative mult mai importante decot predecesorul său.

Considerăm că explicația opțiunii pentru un sistem constituțional sau altul bazată pe interesul instituțional și personal ar fi cea mai convingătoare. Teza este susținută și de H. Kitschelt

și E. Malesky, care stăruie că alegerea instituțională este ontotdeauna o tranzacție, on urma căreia se încearcă concilierea ambițiilor personale ale principalilor actori politici [13]. V. Ghelman explică alegerea sistemului constituțional prin obținerea unui compromis instituțional ontre actorii politici [14]. Opinii cu privire la opțiunile și modificările instituționale on Republica Moldova găsim la Ion Duminica: „Dezbaterile, atotdeauna au fost, au deraiat ireversibil spre o confruntare de interese politice de grup sau personale, iar opinia academică și cea publică nu a reușit să formuleze teze și poziții de principiu on disputa constituțională, lăsându-le pe seama politicianilor și guvernanților care au căutat, on mare parte, să-și maximalizeze puterea și influența politico – financiară” [9].

On cazul on care se încearcă concilierea intereselor parlamentului și ale șefului statului are loc opțiunea pentru un sistem semiprezidențial, deoarece sistemul semiprezidențial presupune existența unui președinte puternic (alegerea acestui sistem este influențată direct de interesul instituțional și personal al președintelui aflat on funcție sau al persoanei care are intenția de a ocupa postul de președinte), iar guvernul, on acest sistem, poartă răspundere politică on fața parlamentului. Atunci cond nu se reușește neutralizarea influenței interesului instituțional al parlamentului sau al constituantei, căci „nu se cunoaște nici un caz, cond organul legislativ ar ceda benevol, fără presiune politică externă, o parte din prerogativele sale” [13], opțiunea se efectuează on folosul unui sistem parlamentar.

On perioada opțiunării instituționale

are o mare valoare raportul dintre forțele actorilor. Dacă raportul de forțe este cunoscut și nu este egal, on asemenea situații instituțiile se ajustează la o persoană concretă, la un partid concret sau la o alianță concretă, adică noile instituții sont gondite pentru a consolida un nou raport de forțe [3, p. 39-55]. De exemplu, on statele postsovietice, caracterul și dinamica transformărilor instituționale și constituțional-juridice, fiind determinate de gradul de influență și de ambițiile politice personale ale liderilor politici, noul model constituțional reflectă concepția unei instituții prezidențiale autoritare. On astfel de state ex-socialiste ale Europei Centrale și de Est precum Cehia, Ungaria, Slovenia, Statele Baltice, procesul transformărilor politice și al reformelor constituționale a fost determinat inițial de organele reprezentative colegiale – de parlamente, ce a constituit un factor determinant pentru disperarea puterii pe orizontală și pentru fixarea constituțională a rolului dominant al parlamentului on sistemul politic.

A. Przeworski insistă că „constituțiile care consfințesc raporturile de forțe existente sont durabile atot timp cot durează aceste raporturi”. Dacă raportul de forțe este cunoscut și echilibrat, atunci, conform autorului, sau apare o confruntare de forțe, sau de teama declanșării unui război civil sau a dezordinii, se ia o decizie de compromis. On cazul on care raportul de forțe nu este cunoscut, atunci vor fi create instituții care să controleze balanțele și influențele politice cresconde ale minorităților. Dacă adversarii noii constituții constată, după adoptarea acesteia, că, on limitele normelor noi, ei pot lupta pentru putere

și că existența lor nu este amenințată de nimic, în acest caz instituțiile care au apărut în urma alegerii conjuncturale se pot menține mult timp, mai ales în cazul unei interpretări flexibile a normelor constituționale [3, p. 39-55]. Spre exemplu, în Franța, Constituția celei de a V-a Republici a fost „croită” după măsura lui Charles de Gaulle, dar a rezistat la testul de existență.

Afară de interesele personale și instituționale, care considerăm că sunt determinante în alegerea tipului sistemului constituțional, asupra acestora influențează indirect o totalitate de factori, precum cultura și tradițiile politice, istoria țării, influența externă, importul de instituții, situația economică, conflictele sociale și etnice, sistemul de partide. Astfel, autorul rus

A. Medușevski explică opțiunea pentru structura instituțiilor politice în țările Europei Centrale și de Est prin următorii factori: tradiția istorică; influența experienței statelor din Europa de Sud (în special, a Spaniei); tendința de a opune centralizării comuniste a puterii descentralizarea acesteia; pluripartidismul; „speranțele nomenclaturii comuniste în reîntoarcerea pozițiilor și privilegiilor pierdute pe calea obținerii majorității parlamentare” [15]. În fiecare caz concret importanța factorilor economici, politici, sociali și culturali va fi diferită.

S-ar putea presupune ca autorii constituțiilor să se conducă și de motive logice, în acest context fiind posibilă examinarea și pronosticarea avantajelor și deficiențelor sistemelor constituționale proiectate. Cu regret, asemenea dispute se desfășoară, de regulă, în spațiile academice, neavând influență asupra sferei politicii. Mai mult ca atât, considerăm că în noile democrații dezbaterile privind calitățile sistemelor prezidențiale, parlamentare și mixte devin puțin rezultative, în cazul în care pe parcurs se scapă din vedere posibilele modificări instituționale în limitele unui sau altui tip de sistem constituțional.

BIBLIOGRAFIE

1. Almond G. A., Powell B.G., Comparative Politics. A Developmental Approach, http://ro.wikipedia.org/wiki/Cultura_politic%C4%83
2. Иванов В.Н., Семьян А.Т., Политическая социология., <http://lib.socio.msu.ru/l/library/>
3. Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J., Limongi F., What Makes Democracies Endure? // Journal of Democracy - Volume 7, Number 1, January 1996. <http://psweb.sbs.ohio-state.edu/faculty/mcooper/ps744readings/przeworski.pdf>
4. Young Hun K., Institutional Choices in Post-Communist Countries, Paper presented at the annual meeting of the The Midwest Political Science Association, Palmer House Hilton, Chicago, Illinois, Apr 15, 2004. http://www.allacademic.com/meta/p84196_index.html
5. Presidentialism of Parliamentarism in Central and Eastern Europe in the Age of Globalization?, Presentation submitted for the XV Economic Forum. European Challenges: The Model and Boundaries of Europe. September 7-10, 2005, Krynica, Poland, in the panel discussion: «Presidential or Parliamentary: What System

for Central and Eastern Europe? Organiser: Foundation Institute for Eastern Studies in Warsaw.), <http://209.85.135.104/search?q=cache:407rFaWZsXkJ:www.cpi.hr/download/links/hr/6638.pdf+parlamentarism&hl=ru&ct=clnk&cd=18&gl=md>

6. Kitschelt H., Malesky E., Constitutional Design and postcommunist economic reform, Prepared for Presentation at the Midwest Political Science, Conference in Chicago, Illinois. April 28, 2000. <http://www.yale.edu/leitner/pdf/kitschelt.pdf>

7. Frye T., Changes in Post-communist Presidential Power: A Political Economy Explanation, <http://www.nd.edu/~kellogg/events/pdfs/Frye.pdf>

8. Horowitz S., Sources of Post-comunist Democratization: Economic Structure, Political Culture, War, and Political Institutions // Nationalities Papers. Vol. 31. Number 2. June 2003.

9. Duminica In., Instaurarea regimului politic democratic on Republica Moldova:realizări, probleme, perspective, Chişinău, 2006.

10. Shugart M.S., Carey J.M., Presidents and assemblies: Constitutional design electoral dynamics.

http://books.google.md/books?id=ZMuFhQ75b64C&dq=presidents+and+assemblies+constitutional+design+electoral+dynamics&pg=PP1&ots=nmuEV-6XDi&sig=Da_f5WXc32J-qKyE8POiYsFNScY&hl=ru&prev=http://www.google.md/search?hl=ru&q=Presidents+and+assemblies:+Constitutional+design+electoral+dynamics.+&btnG=%D0%9F%D0%BE%D0%B8%D1%81%D0%BA&lr=&sa=X&oi=print&ct=title&cad=one-book-with-thumbnail#PPP1,M1

11. Geddes B., Initiations of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America on Lijphart A. and Waisman C.H. (eds), Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America, Colorado and Oxford: West view Press, 1996.

12. Элстер Я., Роль институционального интереса в разработке