

Criza politica si constructia institutionala democratica. O analiza comparata a douazeci si opt de constitutii

ANTON CARPINSCHI

Prof., Ph.D., "Al. I. Cuza"
University, Iasi, Romania.
Author of the books:
*Contemporary Political
Doctrines. A Typological
Synthesis* (1991);
*Orientari ideologice
actuale. Tendinte si
semnificatii*, (1991);
*Doctrine politice
contemporane. Tipologii,
dinamica, perspective*
(1992); *Deschidere si sens
în gândirea politica*,
(1995); *Stiinta politicului.*
Tratat, vol. I (1998).

ANDREI ILAS

Assist. Lect., "Al. I. Cuza"
University, Iasi, Romania.
E-mail:
andan_i@yahoo.com

This article examines the *political crisis* that has appeared in the constitutions of 28 democratic states. The units of analysis have been chosen using the criterion of a modern and formal constitution. Using the systemic paradigm, the article proposes an institutionalist approach. After explaining the role of the main institutions, the article focuses itself on identifying the mechanisms of crisis as they are provided by constitutions (i.e. the vote of no-confidence, the motion of censure, the vacancy etc.). We have observed that the correlation between the institutional arrangement and the number of crisis mechanisms is not very strong one. The article concludes that in order to explain the reaction of a political system towards a crisis situation it is not sufficient to draw on the constitution, an understanding of the political tradition and of the recent political experiences being absolutely necessary.

1. Criza politica în constructia constitutională democratică

Oricare ar fi tipul de inferenta, descriptiv sau cauzal, ales pentru o cercetare a socialului, prima sarcina a cercetatorului rezida în conturarea unui cadru teoretic. Acesta nu trebuie sa se reduca la simple trimiteri spre una sau mai multe teorii. Alegatia se justifica, pe de o parte, prin fragmentarea si nuanțarea teoriilor din științele sociale si, pe de alta parte, prin gradul de complexitate ridicat al acestora. În acest context, apreciem ca o *abordare sistematică a crizei politice* raspunde determinantelor precizate si poate oferi o explicatie comprehensiva cu valente integratoare. Lansata la mijlocul secolului al XX-lea si, beneficiind de un larg potential de modelare, paradigma sistematică a cunoscut

KEY WORDS:

comparative politics, constitutionalism, institutionalism, political crisis, mechanisms of crisis, democratic theory, index of institutional potentiality, theory of crisis

rafinari continue prin aportul diverselor zone ale cunoasterii. Dezvoltata în ultimele doua decenii în directia modelarii organizarilor complexe, a jocului ordine-dezordine, a turbulentei în relatiile politice, paradigma sistematica poate oferi cadrul analitic pentru o teorie a crizei politice.

Democratia se arata a fi un regim politic failibil întrucît, în epoca moderna, un mare numar de state lansate la un anumit moment dat pe orbita democratica s-au dovedit incapabile sa-si mentina altitudinea. Republica de la Weimar, România interbelica, diferitele state sud-americeane sunt cîteva dintre numeroasele exemple. Alte state, întîmpinînd diverse obstacole, s-au vazut nevoite sa-si modifice, definitiv sau temporar, tipul de democratie practicat. Cea de a patra republica franceza ce adoptase o democratie cu un pronuntat caracter parlamentar este înlocuita, în 1958, de un sistem prezidential. Sistemul politic britanic a fost modificat temporar în perioada critica a celui de-al doilea razboi mondial prin crearea unui cabinet bazat pe coalitia dintre cele doua mari partide. Toate acestea justifica miza prezentului demers: o radiografie a modului în care democratiile actuale înțeleg sa raspunda, printr-o anumita constructie constitutionala, eventualelor amenintari la adresa stabilitatii si durabilitatii lor.

Însa, pentru a înțeleg forma pe care o iau constitutiile statelor democratice este necesar, mai întîi, a face cîteva precizari privind substanta regimului politic democrat.

Ca obiect de studiu, democratia admite aplicarea unei multitudini de paradigme la toate nivelurile:

ontologic, metodologic si epistemologic. Adeseori, în interiorul aceleasi paradigme, exista un numar ridicat de variante la dispozitia cercetatorului. Optiunea pentru una sau alta dintre aceste tîne de unghiul de abordare si de problema specifica aflata în atentie. Avînd în vedere scopul propus, pare potrivit a contura democratia prin identificarea tensiunilor ce se regasesc atît în fundamentarea structuro-functiionala - *tensiuni statice*, cît si în dinamica starilor - *tensiuni dinamice*.

Astfel, pe lînga functia de coordonare, sistemului politic democratic îndeplineste, tot ca functie principala, si pe aceea de reprezentare a intereselor tuturor . Cele doua functii intra în opozitia clasica dintr putere si reprezentare. Din aceasta dialectica se nasc cele doua modele ale democratiei asa cum le-a identificat Arend Lijphart: modelul majoritarist (de tip Westminster) si modelul consensualist. În timp ce modelul majoritarist pune accent pe concentrarea puterii prin reprezentarea celor mai multi dintre cetatenii unei democratii, în modelul consensualist accentul cade pe ridicarea gradului de reprezentare prin împartirea puterii. Tensiunea “concentrare a puterii *versus* cresterea gradului de reprezentare” este, însa, prezenta în ambele modele chiar daca în forme diferite.

Din perspectiva structurii, sa observam, mai întîi, ca democratia poate fi caracterizata prin neîncrederea publica în capacitatea sistemului politic de a-si stapîni excesele. Spre deosebire, în monarhiile absolutiste si statele totalitare încrederea în actiunile sistemului politic este maxima nefiind justificate supravegherea si controlul. De aceea, în structura intima a democratiilor

trebuie sa regasim modalitati interne si externe de ponderare si delimitare actionala. Astfel, analiza pîrghiilor si contraponderilor (*checks and balances*) existente între diversele institutii politice reprezinta un loc comun în conturarea oricarei democratii. Pe de alta parte, sistemele sociale coordonate de politic (E.g. sistemul societatii civile, sistemul mass-media, sistemul economic etc.) exercita, la rîndul lor, un control continuu asupra acestuia. Toate acestea implica o ridicare a complexitatii sistemului politic democrat.

Însa, cu cît un sistem este mai complex cu atît creste probabilitatea ca, în fata imprevizibilului, sa se dovedeasca incapabil de un raspuns suficient de rapid. În situatii similare, sistemele de un nivel de complexitate mai scazut au avantajul de a produce un raspuns - chiar daca acesta nu este unul pe deplin adecvat - si sa-si asigure, astfel, supravietuirea. De aici, deducem ca sistemele democratice baleiaza între o tendinta naturala de crestere a complexitatii si necesitatea asigurarii unor raspunsuri prompte. Aceasta tensiune complexitate *versus* celeritate este, la rîndul sau, definitorie pentru structura democratica.

Tensiunile dinamicii starilor pot fi relevate prin analiza relatiilor dintre *gradul de deschidere*, *nivelul fluxului informational-energetic*, si *mobilitatea partilor componente* (actori politici).

Democraziile sunt adesea caracterizate drept societati deschise. Din perspectiva sistemica, comparativ cu alte tipuri de regimuri politice, democratia prezinta un grad de deschidere mult mai ridicat deoarece, postulînd politica drept bun public, permite tuturor

participarea. În particular, sistemul politic poate fi “accesat” de orice cetatean fie direct prin implicarea ca actor politic, fie indirect prin intermediul informarii, discursului ori discutiilor desfasurate în varii spatii publice.

Pe de alta parte, societatile contemporane, prezinta nivele ale fluxului informational-energetic mult mai ridicate decît în orice epoca anterioara datorita dezvoltarilor tehnice si tehnologice din secolul al XX-lea. Pentru cazul democratiilor, datorita deschiderii naturale a acestora, cantitatea de informatie si energie recunoscuta si procesata tinde sa devina enorma. Conchidem ca, în democratii, relatia dintre deschidere si flux informational-energetic este una tensionata întrucît deschiderea cu un grad a sistemului poate provoca o crestere exponentiala a nivelului fluxului informational-energetic.

Orice crestere a nivelului fluxului informational-energetic pune în scena mobilitatea partilor componente, respectiv capacitatea de adaptarea continua si rapida la noi realitati societale. Cu toate acestea, deseori actorii si institutiile politice dau dovada de o mobilitate scazuta, din diverse motive (E.g. teama de a pierde electoratul, nerecunoasterea necesitatii de a modifica, inertia, atasamentul fata de o ideologie etc.). Consideram ca o alta tensiune sta în relatia dintre fluxul informational-energetic si mobilitatea partilor întrucît actorii politici nu se arata întotdeauna dispusi sa opereze schimbari.

De asemenea, poate fi usor sesizata tensiunea dintre mobilitatea actorilor politici si deschiderea sistemului. Lipsa de mobilitate ce conduce la refuzarea unei

necesare deschideri sau operarea unei deschiderii pe care sistemul nu o poate gestiona sunt exemplele ce pun în evidența prezenta acestei tensiuni.

Conchidem ca tensiunile statice și dinamice, identificate mai sus atât la nivelul proiectării cât și al evoluției unui sistem politic democrat, ar trebui să se regasească în orice secvență a unei democrații, inclusiv, în constituție. Astfel, atât instituțiile constituționale democratice cât și raporturile dintre ele sunt modelate de aceste tensiuni, după cum tot ele conduc la apariția crizelor. În consecință, a analiza criza politică în construcția constituțională democratică înseamnă, pe de o parte, a cerceta instituțiile constituționale și atribuțiile acestora din perspectiva tensiunilor creatoare și, pe de altă parte, a reliefa modalitățile de detensionare – mecanisme ale depășirii crizei. Într-un sistem politic putem regăsi, deopotrivă, *mecanisme informale* și *mecanisme formale* de depășire a crizei. Prin mecanisme informale înțelegem acele procese de detensionare ce apar ca urmare a voinței actorilor politici. Menționăm ca unele procese se bucură de repetabilitate și stabilitate în timp, iar altele sunt unice – expresie a unor situații excepționale ce necesită rezolvări neuzuale. Prin mecanisme formale de depășire a crizei – pe care le vom numi în continuare *mecanisme ale crizei* – înțelegem acele procese de detensionare ce sunt înscrise într-un act normativ. Prezenta cercetare se concentrează numai asupra mecanismelor formale incluse în constituțiile statelor. Scopul nostru este de a releva cât de sensibile sunt constituțiile față de diversele crize politice și de a cerceta dacă este o corelație între tipul de aranjament in-

stituțional și numărul de mecanisme ale crizei. Pentru aceasta este necesar, mai întâi, să precizăm care sunt instituțiile supuse studiului și care sunt mecanismele crizei prezente în constituții.

La baza construcției constituționale democratice a fost așezat, încă din secolul al XVIII-lea, principiul separației puterilor în stat. În baza acestuia, exercitarea puterii este împartită între mai multe instituții în așa fel încât “puterea să fie înfrînă de putere”. Aceasta segregare a făcut ca o instituție – Parlamentul – să dețină ca obiect al activității adoptarea legilor, o altă – Guvernul – să fie însărcinată să le pună în aplicare, în timp ce o a treia – Instanța judecătorească – să poată sancționa nerespectarea legilor. Este necesar să adăugăm imediat că între Parlament și Guvern, pe de o parte, și instanța de judecată, pe de altă parte, există diferențe profunde. Despre acest lucru ne atenționează Montesquieu care scrie că într-un fel puterea judecătorească nu este o putere. Și aceasta pentru că Parlamentul și Guvernul sunt instituții eminamente politice, în timp ce o instanță judecătorească e o instituție a-politică. Cele două instituții politice își concentrează acționalitatea asupra prezentului și al viitorului, în vreme ce o instanță re-acionează cu privire la evenimente deja desfășurate. Parlamentul și Guvernul se bucură de un grad de libertate decizională ridicată pe care instanța, ținută de lege sau de precedent judiciar, nu o are.

Prin urmare, a fost firesc ca evoluția democrațiilor moderne să graviteze în jurul raporturilor Parlament-Guvern. Înainte de a explicita dezvoltarea acestor

raporturi se impun cîteva precizări privitoare la nașterea democrației moderne. Drumul care a condus la conceptualizarea și implementarea acestei formule de regim politic a fost unul sinuos. Astfel, unul dintre cei mai importanți filosofi ai Antichității, Aristotel, considera că democrația nu este decît o “pervertire” a bunei guvernări. În *Politica*, Stagiritul oferă o analiză succintă și precisă a democrației așa cum era înțeleasă în perioada antică. Din această descriere, reținem alături de David Held, condițiile pe care trebuie să le îndeplinească un stat pentru a adopta acest regim politic: orăș-stat mic cu terenuri agricole în vecinătate; economie bazată pe munca sclavilor, care asigură timp liber pentru cetățeni; serviciul casnic, adică munca femeilor, care dă posibilitatea bărbaților să se ocupe de îndatoririle publice; cetățenie restrînsă la un număr relativ mic de persoane. În ciuda idealului generos al egalității politice, democrația clasică a fost considerată, vreme îndelungată, potrivită doar pentru statele mici, statele-cetate. Însă, diminuarea rolului monarhului și augmentarea celui jucat de starile generale au impus, treptat, conturarea modelului democrației reprezentative. Acest tip preia principiul deplinei egalități politice, dar îl face posibil prin intermediul mandatarii - cetățenii participă la guvernare prin intermediul reprezentanților.

Astfel, instituția centrală și fără de care nu e posibilă democrația modernă este Parlamentul. Acestea pot fi unicamerale și bicamerale. În principiu, statele unitare ar trebui să detină Parlamente unicamerale, în timp ce statele federale ar trebui să practice bicameralismul. Există însă și excepții datorate unor diverși factori. De

exemplu, în Parlamentul bicameral al Marii Britanii Camera Lorzilor, menținută datorită tradiției, joacă un rol minor. De altfel, Parlamentul Marii Britanii este considerat un “unicameralism bicameral”.

Dacă Parlamentul este piatra de boltă a construcției democratice, atunci Guvernul - instituția abilitată să pună în executare legile - poate fi înțeles ca un instrument de lucru, “mîna lungă” a acestuia. Prezenta unei instituții precum Guvernul, organ colegial construit pe principiul răspunderii solidare și de dimensiuni mult mai reduse decît Parlamentul, pare firească din perspectiva asigurării unității și rapidității de acțiune în implementarea legilor. Poziția sa este clar precizată: în timp ce Parlamentul ales, direct sau indirect, de cetățenii cu drept de vot, se bucură de legitimitate deplină, Guvernul, învestit de Parlament, rămîne un simplu executant.

Cu acest model pare să fi început aventura modernă a democrației. De aceea, în a doua jumătate a secolului al XIX-lea și prima jumătate a secolului al XX-lea, Parlamentele au uzat de legitimitatea lor sporită și au creat o presiune puternică asupra guvernelor. Este perioada lungilor dezbateri parlamentare bazate pe o revigorare a retoricii antice. Excesul de parlamentarism a dus la o instabilitate ridicată și o viață scurtă a Guvernelor, complexitatea sistemelor crescînd în dauna capacității lor de a răspunde prompt la provocările mediului social.

Pentru a contracara fenomenul, în Constituțiile statelor democratice din perioada interbelică și, mai ales, după al doilea război mondial, au apărut mecanisme

care au *rationalizat parlamentarismul* în scopul de a crește puterea decizională a Guvernului. Însă, această soluție putea conduce și la efecte nedorite întrucât Guvernul era situat într-o poziție favorabilă abuzului de putere. Pentru a înlătura noul neajuns, forța Guvernului a fost treptat redusă, pe de o parte prin *desprinderea* unor institutii, pe de altă parte, prin *crearea* unor institutii menite să-i controleze activitatea.

Între institutiile desprinse din Guvern pot fi menționate: Reprezentantul statului (în anumite state), Banca Centrală (Natională), Administrația locală, iar ca institutii menite să sancționeze activitatea Guvernului: Avocatul Poporului și Curtea Constituțională (Curtea Supremă). Vom analiza aceste institutii preponderent din perspectiva rolului jucat în reamenajarea sistemelor politice democratice de după 1945, reliefând aspectele legate de “minarea” forței Executivului.

Institutia care ridică cele mai importante dificultăți în argumentarea teoretică este cea a Reprezentantului statului. Și aceasta deoarece rolul său – de reprezentare a statului în relațiile cu alte state – este mai ușor de justificat prin referiri la tradiție și istorie decât la teoria democratică.

Pentru conturarea unei tipologii a acestei institutii, putem porni de la două modele diametral opuse: unul de inspirație britanică și un altul de inspirație nord-americană. Urmare a unui lung proces de democratizare, în Marea Britanie monarhul a ajuns să joace un rol eminamente simbolic fiindu-i distribuit un rol minor în sistemul politic. El se bucură de o legitimitate scăzută întrucât ocupă funcția respectivă pe criterii ereditare și

nu este investit cu atribuții executive. Modelul poate fi regăsit în statele din Commonwealth precum și în unele state europene. Asimilăm acestui model și sistemul democratic în care, în loc de monarh există un președinte care este ales de Parlament și care nu deține atribuții executive importante. Acest tip de regim este denumit, în mod curent, regim parlamentar.

La polul opus se situează modelul american în care funcția de reprezentare a statului și cea de prim-ministru sunt deținute de președinte. Acesta se bucură de o legitimitate deplină deoarece este ales prin votul întregului popor. Acest model a fost exportat în unele țări sud-americane: Columbia, Venezuela și Costa Rica. Acest tip de regim este regimul prezidențial.

Între cele două modele poate fi identificat un model hibrid în care președintele are unele atribuții executive și, mai important, o legitimitate ridicată datorată alegerii sale de către întregul popor. În acest model, președintele poate fi văzut ca o contrapondere la Guvern mai ales în situația în care nu are aceeași orientare politică cu cea a majorității. Deși, *de jure*, președintele în acest model – regimul semi-prezidențial – are atribuții de guvernare – el propulsează în calitate de *sui generis* membru al Cabinetului, în situația anvizată, el iese *de facto* din Guvern prin neparticipare la decizia politică și devine un filtru al activității guvernamentale. În Franța, spre exemplu, această situație se numește *coabitare* și s-a întâmplat de câteva ori.

Banca Centrală (Natională) a devenit independentă ca o consecință a globalizării relațiilor economice, pe de o parte, și pe de altă parte, a integrării statelor în

organizatii financiare supra-statale. De exemplu, Bancile Nationale ale statelor din Uniunea Europeana fac parte din Sistemul European al Bancilor Centrale ce are ca principal obiectiv “mentinerea stabilitatii preturilor”. Realizarea obiectivului poate stopa anumite actiuni inflationiste cu substrat politic ale Guvernului cum ar fi acelea din anii electorali. Rolul important jucat de Banca Nationala îl determina pe Arend Lijphart sa o includa ca variabila a cercetarii efectuate la sfîrsitul anilor '90 (desi nu o inclusesese în analiza, avînd acelasi subiect, de la mijlocul anilor '80) constatînd ca: “A oferi bancilor centrale independenta este înca o modalitate de împartire a puterii si se încadreaza în setul de caracteristici ale puterii împartite [...]”.

Tot în subordinea Guvernului s-au aflat si organele administratiei locale. Tensiunea dintre necesitatea de a rezolva cît mai repede o problema aparuta si drumul anevoios al actelor a favorizat aparitia himerei birocratice. De aici s-a ajuns la solutia descentralizarii serviciilor publice, desprinderii de autoritatea centrala, apropierii de contribuabil si apropierii cetateanului. Reprezentînd interesele comunitarilor, administratia locala a devenit o structura de incomodare a initiativelor Guvernului. Autonomizarea serviciilor publice este un alt pas de desprindere fata de administratia public centrala a unor institutii, desi acestea ramîn, în continuare, controlate de reprezentanti teritoriali – prefectii - ai acestuia.

Institutia Avocatului Poporului (*Ombudsman*) are atributii în exercitarea unui control asupra actelor de guvernamînt. A aparut în Suedia la începutul secolului al

XIX-lea, dar face cariera abia dupa al doilea razboi mondial cînd o suma de state adopta, pe rînd, aceasta institutie. Ombudsmanul trebuie sa apere spiritul legilor si sa protejeze drepturile si libertatile individului. Patronat de Parlament, Avocatul Poporului are drept scop urmarirea actelor Puterii privitoare la promovarea si protejarea drepturilor individului si, prin aceasta, limiteaza libertatea de actiune a Guvernului.

Curtea Constitutionala a aparut întîia data în Austria si Cehoslovacia în 1920, dar principiul pe care se bazeaza - controlul constitutionalitatii legilor a fost conturat într-o celebra decizie a Curtii Supreme Americane din 1803. În cauza *Marbury vs. Madison*, Curtea Suprema a Statelor Unite ale Americii a statuat ca “fara îndoiala, cei care au elaborat Constitutii scrise le-au conceput ca reprezentînd legea fundamentala si suprema a natiunii si, în consecinta, principiul oricarei guvernari de acest fel trebuie sa fie ca o lege a Parlamentului contrara Constitutiei este nula”. Astfel s-a nascut modelul american de control al constitutionalitatii legilor realizat de instantele judecatoresti. Exercitarea controlului de catre o instanta oarecare prezinta doua inconveniente majore: riscul unui “guvernamînt al judecatorilor” si posibilitatea aparitiei unei practici neunitare în aplicarea legilor. Pentru eliminarea neajunsurilor a aparut “modelul european” ce presupune crearea unui organ special si specializat de “justitie constitutionala”. Existenta unei constitutii limiteaza la spiritul si litera ei activitatea Parlamentului, dar nu întotdeauna Legislativul gaseste calea optimizarii raportului constitutie/ lege/ necesitate. Curtea

Constitutionala sau Curtea Suprema amendeaza aceasta eroare prin declararea ca neconstitutionala a unei legi ori a unui segment de lege.

Dintre aceste institutii numai unele sunt, prin modul în care iau nastere si prin atributiile pe care la au, institutii politice. Astfel, Parlamentul, Guvernul, Reprezentantul statului pot fi considerate institutii politice pline. Curtea Constitutionala (Curtea Suprema), Avocatul Poporului, Banca Centrala nu sunt institutii politice. Administratia locala are, prin modul în care ia se constituie, o dubla natura - politica si birocratica, dar atributiile sale cele mai importante nu sunt guvernate de principii si interese politice.

O cercetare completa privind criza politica ar trebui sa ia în considerare toate aceste parti ale sistemului politic prezente în majoritatea democratiile contemporane. Din cauza ca ar necesita un volum de munca mult mai ridicat care ar fi posibila numai în urma unei colaborari internationale, am decis sa ne concentram cercetarea asupra institutiilor ce constituie nucleul tare al democratiilor moderne si care, de altfel, produc sau sunt implicate în majoritatea crizelor politice. Aceste institutii sunt Parlamentul, Guvernul, Reprezentantul statului si Curtea Constitutionala (Curtea Suprema). De altfel, Avocatul Poporului, Banca Centrala si Administratia locala sunt, cel mai adesea, implicate în crize ale *output*-ului politic - politicile publice.

Cele patru institutii identificate pot fi implicate în crize fie pentru ca reprezentantii lor nu mai doresc ori nu mai pot sa-si continue activitatea, fie pentru ca apar diferende în privinta adoptarii unei pozitii comune fata

de anumite legi, programe politice, probleme economice, sociale etc. Constitutiile nu releva întotdeauna motivele aparitiei unei crize, dar stabilesc *mecanisme* care sa raspunda acestor situatii. De aceea, apropierea de criza politica institutionalizata constitutional nu poate fi facuta decât studiind mecanismele de raspuns si arătând cauzele ce o pot provoca. Asupra acestor mecanisme ne vom concentra, în continuare, atentia.

Vacanta unei functii importante precum cea de reprezentant al statului ori de prim-ministru poate fi provocata de demisia sau imposibilitatea de exercitarea a atributiilor. Demisia poate reprezenta un mecanism de iesire dintr-o criza politica (E.g Demisia lui Richard Nixon fortata, în 1974, de afacerea Watergate). Imposibilitatea de exercitare a atributiilor poate fi invocata pentru a acoperi un motiv determinat de o criza politica.

Presedintele sau Primul-ministru pot fi *pusi sub acuzare* (*impeachment*) de catre Parlament pentru comiterea unor infractiuni grave. Acest mecanism încearca sa raspunda unei crize provocate de actiunile contrare intereselor nationale comise de persoane îndeplinind astfel de functii.

În majoritatea statelor democratice, parlamentarii se bucura de imunitate în sensul în care nu pot fi urmariti penal decât în urma autorizarii prealabile venite din partea Camerei respective. Procedura de *ridicare a imunitatii* poate fi interpretata ca mecanism de iesire dintr-o criza politica atunci când apar speculatii privind posibila implicare a unui om politic într-o infractiune de

o anume gravitate. O astfel de situație poate apărea deopotrivă cu privire la un om politic aparținând unui partid de guvernământ cât și cu privire la un reprezentant al opoziției.

Comisiile de ancheta reprezintă un mijloc de control al activității altor instituții, în special a Executivului. Ele apar, de multe ori, în urma unei crize politice. *Sesiunile extraordinare* pot fi convocate pentru ca a apărut un eveniment neașteptat pe parcursul vacanței parlamentare, eveniment care poate să fie și o criză politică (E.g. neînțelegeri între reprezentanții coaliției aflate la guvernare).

În cazul Parlamentelor bicamerale este posibil ca în procesul de adoptare a unei legi să apară un *dezacord privind textul unei legi*. În această situație, Constituțiile prevăd o procedură, care include adesea o comisie mixtă, prin care este depășită criza și se ajunge la o variantă acceptată de ambele Camere sau votată, de obicei cu o majoritate calificată, de Camera inferioară.

Pierderea încrederii concretizată într-o motiune de cenzură sau un vot de neîncredere reprezintă mecanisme care răspund unei crize politice generate de o deteriorare a raporturilor dintre Parlament și Guvern. Motiunea de cenzură este supusă unor condiții și restricții. Astfel, aceasta trebuie să fie semnată de un număr destul de ridicat de deputați și senatori. Mai mult, senatorii și deputații ce au inițiat o motiune de cenzură nu mai pot face acest lucru în respectiva sesiune parlamentară. Unele state (E.g. Germania, Spania) prevăd *motiuni de cenzură constructive*: odată cu motiunea

de cenzură este propus sau chiar trebuie desemnat viitorul prim-ministru.

Angajarea răspunderii Guvernului cu privire la un program, declarație politică sau lege permite acestuia să verifice în ce măsură se mai bucură de răspunderea Parlamentului. Dacă actul propus nu a fost votat, Guvernul va fi demis. Acest mecanism permite consolidarea relațiilor dintre Guvern și Parlament atunci când a apărut o situație critică.

Invocarea stării de *urgenta legislativă* de către Guvern constituie o cale de a grăbi Parlamentul să voteze o lege. Dar poate fi folosită și ca un mijloc de a forța Parlamentul să voteze o lege în forma pe care o dorește Executivul.

În cazul în care coaliția aflată la guvernare își pierde unitatea și o altă coaliție nu poate fi formată, ieșirea din criză o reprezintă *dizolvarea* Parlamentului și organizarea de alegeri anticipate. De menționat, că dizolvarea poate reprezenta o manevră politică prin care cei aflați la putere încearcă să evite erodarea provocată de perioada prea lungă de guvernare.

Sesizarea Curții (Curtea Constituțională sau Curtea Supremă) de către Guvern, de un grup de parlamentari sau de Președinte survine atunci când se consideră că o lege este neconstituțională. Practica arată că în spatele acestei sesizări ce urmarește, aparent, un bine public se ascunde frecvent o criză. Cei ce sesizează Curtea sunt parlamentari ai opoziției sau Președintele – dacă are o coloratură politică diferită de cea a coaliției sau partidului aflat la guvernare.

Delegarea legislativa extraordinara acopera situatia de vid legislativ în care Guvernul considera ca se afla într-o situatie speciala si poate promova un act cu valoare de lege. Lasînd la o parte n posibilitatea ca acest fapt sa se întîmple ca urmare a unui vid real putem sa luam în consideratie posibilitatea ca Guvernul sa încerce sa oblige Parlamentul: în momentul în care un act cu valoare de lege a intrat în vigoare si a produs efecte pentru o perioada de timp, modificarea sa în mod substantial poate provoca mai mult rau.

Trimiterea legii în Parlament spre reexaminare de catre Presedinte reprezinta un alt mecanism de depasire a unei crize politice. În acest caz este vorba de o diferenta privind modul în care ar trebui sa arate o lege între Parlament si Presedinte.

Mentionam ca “înghetarea”, în diferite trepte, a sistemului politic determinata de starea de urgenta, starea exceptionala si starea de asediu nu poate fi considerata un mecanism de raspuns la o criza politica. Prelungirea mandatului Guvernului si a Parlamentului, actiunile exceptionale ale Guvernului, activarea “celulei de criza” (precum Consiliul de Stat sau Consiliul Superior de Aparare a Tarii) sunt raspunsuri firesti ale unui sistem confruntat cu un flux informational-energetic ridicat. Pe acest fond pot aparea mai usor crize politice deoarece sistemul devine mai instabil si opozantii puterii încearca sa profite. Într-o astfel de ipoteza devin incidente mecanismele pe care le-am descris anterior.

Ne propunem, in continuare, “testarea” conceptului de criza politica, prin analiza comparata a celor 28 de constitutii avute in vedere. Ce ne vor spune, oare,

constitutiile: eficienta si stabilitatea unui sistem constitutiv se ating prin structuri simple sau prin structuri complexe, cu ajutorul mecanismelor formale sau al celor informale?

2. “Harta” crizei în constitutiile a douazeci si opt de state

Pentru a realiza cercetarea comparativa a reglementarilor crizei politice în constitutiile unor state democratice, sunt necesare cîteva precizari privind metodologia folosita. Plecînd de la cercetarile lui Arend Lijphart asupra *modelelor democratiei* si de la cei 20 de ani de practica democratica neîntreputa recunoscuti drept criteriu pentru selectia unitatilor de observatie, noi ne-am fixat asupra 28 de constitutii. În cercetarea de fata prin constitutie înțelegem sensul formal (organic) al acesteia, si anume, de lege ce cuprinde “ansamblul regulilor, indiferent de obiectul lor, adoptate în forme procedurale specifice, distincte, exclusive”.

În analiza prezenta nu au putut fi incluse toate cele 36 de tari studiate de Lijphart, din diferite motive. Unele state nu au o constitutie în sens formal. Precizam, însa, ca aceste state au o constitutie în sens material, adica o suma de prevederi scrise sau cutumiare ce se regasesc în diverse legi. Întrucît, de multe ori, cunoasterea exacta a continutului acestor constitutii ridica dificultati chiar si specialistilor din tarile respective, am considerat ca, pentru acuratetea cercetarii este necesar sa excludem aceste state din analiza. În situatia mentionata se afla:

Regatul Unit, Israel si Noua Zeelanda. Constitutiile altor state sunt foarte vechi si, desi au fost amendate sau modificate, nu se armonizeaza cu teoria separatiei suveranitatii si a colaborarii puterilor. Este cazul Statelor Unite ale Americii (1787), al Norvegiei (1814) si al Canadei (1867), ale caror constructii institutionale au ramas neschimbate. Spre exemplu, în ceea ce priveste constitutia americana, unele amendamente ulterioare au avut drept obiect institutiile, dar schimbarile produse nu au fost de substanta. Cu mult mai semnificative sunt modificarile produse la nivelul practicilor politice, astfel încât textul Constitutiei SUA ne poate spune foarte putin despre ceea ce se petrece în sistemul insitutional al acestui stat.

În ciuda eforturilor depuse, constitutiile unor state, Papua Noua Guinee si Botswana, nu au putut fi gasite.

În urma acestor precizari, unitatile de observatie sunt constituite din urmatoarele state: Austria, Australia, Bahamas, Barbados, Belgia, Columbia, Costa Rica, Danemarca, Elvetia, Finlanda, Franta, Germania, Grecia, India, Irlanda, Islanda, Italia, Jamaica, Japonia, Luxemburg, Malta, Mauritius, Olanda, Portugalia, Spania, Suedia, Trinidad-Tobago, Venezuela.

Pentru consultarea constitutiilor acestor state am accesat sursele oficiale ale guvernelor sau ale Parlamentelor. De asemenea, am consultat surse ale unor universitati prestigioase care au construit baze de date ce includ constitutii si traduceri ale acestora.

O problema cu care se confrunta o cercetare comparativa, din orice domeniu, este aceea a limbii si a limbajului. În acest caz, aducerea la numitorul comun s-

a realizat prin intermediul limbii engleze datorita mai multor motive. Frecventa de utilizare si raportare la limba engleza atât în dreptul international public cât si în relatiile internationale fac din aceasta o *lingua franca*. De asemenea, o serie de state studiate au drept limba oficiala engleza, iar cele mai multe surse oficiale cuprindeau o varianta si în aceasta limba.

În ceea ce priveste limbajul, cercetarea s-a bucurat de un grad destul de ridicat de formalizare de la nivelul institutiilor juridice din dreptul constitutional al statelor democratice.

În consecinta, construirea unor *travelling concepts* a fost mai usoara. Operatiunea are în vedere realizarea unei definiri echilibrate a unui concept care sa ia în considerare atât precizia logica cât si aplicabilitatea sa la spatii politice atât de diferite. Conceptele construite teoretic, în prima parte, au rezistat testului, dovedindu-se destul de flexibile în raport cu fiecare constitutie cercetata.

Pasul urmator în analiza a constat în identificarea institutiilor din fiecare constitutie. În urma acestei operatii am constatat ca unele state au aceleasi institutii, însa, pozitia constitutională a acestora este sensibil diferita. Aceasta ne-a sugerat ca simpla identificare a institutiilor este insuficienta si ca este necesar a construi o analiza care sa releve capacitatea de actiune si interactiune a acestora. Pentru aceasta am apelat la descrierea si acordarea de valori numerice institutiilor cercetate în functie de doua dimensiuni: *dimensiunea legitimitatii* si *dimensiunea atributiilor*. Cele doua dimensiuni operationalizeaza conceptul denumit de noi, *potentialitate*

institutionala. Prin potentialitate institutionala, înțelegem capacitatea actionala a unei institutii. Am considerat ca dimensiunea legitimitatii este cea care prevaleaza într-un sistem politic construit pe principiul forte al reprezentativitatii. O institutie puternic legitimata poate actiona politic dincolo de limita atributiilor recunoscute, întrucât poate pretinde ca actioneaza în numele poporului. Spre exemplu, experienta comuna ne arata ca un presedinte puternic legitimat prin votul întregului popor are tendinta de a juca un rol mult mai important decât un presedinte ales de Parlament chiar daca acesta din urma ar avea atributii mai importante. În functie de cele doua dimensiuni, am construit urmatorul tabel:

Tabelul 1

	Atribuții		
		reduse	importante
Legitimitate	redușă	1	2
	puternică	3	4

În continuare, pe baza acestui tabel, vom evalua cele cinci institutii pe care le-am ales pentru analiza comparata: Camera inferioara, Camera superioara, Executivul, Reprezentantul statului, Curtea care realizeaza controlul de constitutionalitate. Parlamentelor unicamerale si Camerelor inferioare le-a fost acordata valoarea 4 întrucât au atributia majora de adoptare a legilor si sunt deplin legitimize în urma votului direct. În cazul Parlamentelor bicamerale, Camerele superioare au fost considerate cu legitimitate puternica în cazul alegerii prin vot direct. Atributiile Camerei superioare au fost considerate importante în functie de rolul jucat în

procesul adoptarii legilor, în speta de posibilitatea acesteia de a se opune vointei Camerei inferioare.

Am apreciat ca Executivul au atributii importante, dar, nefiind alese prin vot direct, detin o legitimitate reduasa. Exceptie fac regimurile prezidentiale unde legitimitatea este puternica deoarece Presedintele este ales prin vot direct. În Columbia, Venezuela si Costa Rica functia de reprezentant al statului si de prim ministru sunt îndeplinite de Presedinte. În cazul acestor state, am considerat ca exista o singura institutie – Guvernul – ce îndeplineste prin liderul sau si functia de reprezentare a statului. În consecinta, Executivului i-a fost acordata valoarea 4. Franta constituie o exceptie la exceptie întrucât, desi presedintele este ales direct si conduce politica externa, nu îndeplineste si calitatea de prim-ministru.

Reprezentantii statului au legitimitate puternica daca sunt alesi direct. În cazul în care sunt alesi de Parlament sau ocupa functia pe criterii ereditare, legitimitatea lor este scazuta. Majoritatea reprezentantilor statului au atributii reduse.

Membrii Curtilor ce realizeaza control de constitutionalitate sunt numiti si nu alesi, fie ca e vorba de Curti Constitutionale, fie ca e vorba de Curti Supreme. Am considerat ca un organism special constituit va tinde sa fie mai activ decât unul care îndeplineste aceasta atributie alaturi de cea obisnuita de jurisdictie. În consecinta, Curtilor Constitutionale le-a fost atribuita valoarea 2, în timp ce Curtilor Supreme valoarea 1.

În urma acestei operatiuni, fiecare institutie a obtinut o valoare. Însumarea valorilor, utilizarea mediei

aritmetice simple sau a celei ponderate nu ne conduc la rezultate concludente. De aceea, este necesar sa folosim o formula de calcul care sa scoata în evidenta *diferentele semnificative* dintre constructiile institutionale democratice. Dupa cum am precizat la începutul acestei sectiuni, proiectarea cercetarii noastre este centrata pe relevarea diferentelor dintre democratii. Aceasta ne sugereaza ca formula de calcul a indicelui constructiei institutionale trebuie astfel conceput, încât sa ajute la evidentierea specificitatii fiecarui stat. O formula matematica menita sa scoata în evidenta diferentele este media patratica ponderata.

$$\overline{x_p} = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^k x_i^2 n_i}{\sum_{i=1}^k n_i}}$$

Pentru a utiliza aceasta formula, trebuie sa atribuim coeficienti valorii fiecarei institutii. În consecinta, luând în considerare ordinea logico-istorica a aparitiei lor, vom acorda Camerei inferioare coeficientul 1, Camerei superioare coeficientul 2, Guvernului coeficientul 3 Reprezentantului statului coeficientul 4, Curtii coeficientul 5. Pe baza acestor valori, utilizând media patratica ponderata, am realizat un *indice al potentialitatii institutionale (I)*:

$$I = \sqrt{\frac{a^2 + 2b^2 + 3c^2 + 4d^2 + 5e^2}{1+2+3+4+5}}$$

unde a este valoarea conferita Camerei inferioare, b este valoarea conferita Camerei superioare, c este valoarea conferita Guvernului, d valoarea conferita Reprezentantului statului, e este valoarea conferita Curtii cu atributii de control al constitutionalitatii. Precizam ca, pentru cercetarea noastra, a are, întotdeauna, valoarea 4, c are, cu exceptia regimurilor prezidentiale, valoarea 2, b si d pot lua valori în multimea $\{0,1,2,3,4\}$, în timp ce e poate lua valori în multimea $\{0,1,2\}$. Într-o prima acceptiune, *indicele potentialitatii institutionale poate fi definit ca, media patratica ponderata a potentialelor institutiilor statului.*

Dupa consultarea constitutiei fiecarui stat, acordarea de valori fiecarei institutii în conformitate cu Tabelul 1 si calcularea indicelui constructiei institutionale, a fost construit urmatorul tabel:

Tabelul 2 (vezi pagina urmatoare)

Precizam ca în Tabelul 2, în coloana statelor, a fost înscris, alaturat, anul în care a fost adoptata constitutia la care facem referire. În coloanele institutiilor a fost trecuta valoarea asignata acestora conform Tabelului 1, între paranteze fiind consemnate articolele pe care ne-am sprijinit în apreciere. Absenta institutiilor a fost notata cu x. Ultima coloana cuprinde valoarea indicelui potentialitatii institutionale (I) obtinut conform formulei (2).

Privind Tabelul 2 se pot face câteva observatii. Asa cum era de asteptat, avînd în vedere formula matematica utilizata, regimurile semi-prezidentiale si cele prezidentiale care au mai multe institutii cu valori mari, obtin scoruri mai ridicate decît cele parlamentare. Regimurile parlamentare se regasesc în intervalul de la

	Cam era Inferioară	Cam era Superioară	G uvern	Reprezentantul statului	Tip de control constituțional	I
State						
A ustralia-1900	4(art.24-40)	4(art.7-23)	2(art.61-70)	1(art.2-4)	1(art.71-80)	2,14
A ustria-1929	4(art.24-32)	1(art.32-37)	2(art.69-78)	3(art.60-68)	2(art.137-148)	2,39
B aham as-1973	4(art.46-51)	1(art.39-45)	2(art.71-92)	1(art.32-37)	1(art.93-97)	1,61
B arbad os-1966	4(art.41-47)	1(art.36-40)	2(art.64-79)	1(art.28-34)	1(art.80-82)	1,61
B elgia-1970	4(art.61-66)	1(art.67-73)	2(art.96-114)	1(art.85-95)	2(art.142)	1,89
C olum bia-1991	4(art.176-178)	3(art.171-175)	4(art.188-201)	x	2(art.239-245)	3,04
C osta R ica-1949	4(art.105-129)	x	4(art.130-151)	x	1(art.152-167)	2,76
D anem arca-1953	4(art.28-58)	x	2)(art.13)	1(art.5-27)	1(art.59-65)	1,68
E lveția-1998	4(art.149)	2(art.150)	2(art.174-187)	x	x	2,44
F inlanda-1999	4(art.24-53)	x	2(art.60-69)	3(art.24-53)	x	2,82
F ranța-1958	4(art.24-33)	1(art.24-33)	2(art.20-23)	4(art.5-19)	2(art.56-63)	2,75
G em ania-1949	4(art.38-48)	1(art.50-53)	2(art.62-69)	1(art.54-61)	2(art.93-94)	1,89
G recia-1975	4(art.30-50)	x	2(art.81-86)	1(art.30-50)	1(art.100)	1,68
I ndia-1950	4(art.81)	2(art.80)	2(art.77-78)	1(art.52-62)	1(art.124-147)	1,73
I rlanda-1937	4(art.15-17)	1(art.18-20)	2(art.28)	3(art.12-14)	1(art.34)	2,17
I slanda-1944	4(art.31-58)	x	2(art.13-30)	3(art.3-13)	1(art.59-61)	2,30
I talia-1947	4(art.56)	1(art.57)	2(art.92-100)	1(art.83-91)	2(art.134-139)	1,89
J am aica-1962	4(art.34-67)	1(art.34-67)	2(art.68-96)	1(art.27-33)	1(art.97-102)	1,61
J ap onia-1946	4(art.41-64)	3(art.41-64)	2(art.65-75)	1(art.1-8)	1(art.79-91)	1,91
L uxem burg-1868	4(art.50-75)	x	2(art.76-83bis)	1(art.33-45)	2(art.95ter)	2,00
M alta-1964	4(art.51-57)	x	2(art.78-94)	1(art.48-50)	2(art.95)	2,00
M auritius-1968	4(art.31-57)	x	2(art.58-68)	1(art.28)	1(art.76-84)	1,68
O landa-1983	4(art.54)	2(art.55)	2(art.42-49)	1(art.24-41)	x	2,00
P ortugalia-1976	4(art.150-184)	x	2(art.185-204)	3(art.123-143)	2(art.223-226)	2,54
S pania-1978	4(art.66-80)	1(art.66-80)	2(art.97-107)	1(art.56-65)	2(art.159-165)	1,89
S uedia-1978	4(cap.3)	x	2(cap.6)	1(cap.5)	1(cap.11)	1,68
T rinidad-Tobago-1962	4(art.39-73)	2(art.39-73)	2(art.75-88)	1(art.22-27)	1(art.99-111)	1,73
V enezuela-1999	4(art.186-224)	x	4(art.225-237)	x	1(art.262-266)	2,76

prezidentiale se regasesc în intervalul de la 2,17 la 3,04.

Întrucât indicele potentialitatii institutionale este unul nou-creat, va trebui sa stabilim ce anume determina cresterea si descresterea valorilor sale. Observam ca valoarea minima (1,61) este obtinuta de state - Bahamas, Barbados si Jamaica – în care toate cele cinci institutii au valori minime. Daca privim în tabel doar statele ce au cinci institutii, observam ca indicele acestora creste odata cu cresterea valorii acordate institutiilor. Astfel, Belgia, Germania, Italia si Spania obtin 1,89 deoarece sunt diferite de cele trei tari ce obtin indicele cel mai mic, prin prezenta Curtii Constitutionale în locul Curtii Supreme. Între statele cu cinci institutii cea mai mare valoare o obtine, în mod firesc, Franta care are atât un presedinte puternic cât si un organ specializat de control al constitutionalitatii legilor. Conchidem ca *indicele potentialitatii institutionale creste, ceteris paribus, odata cu cresterea atributiilor si legitimitatii institutiilor*. Consideram ca aceasta concluzie este fireasca, indicele nefacînd altceva decît sa “aseze” regimurile politice pe axa regim parlamentar - regim prezidential într-o ordine crescatoare.

În continuare, vom urmări în tabel ce se întîmpla cu indicele atunci cînd numarul de institutii scade. Pentru aceasta, vom porni tot de la statele ce obtin valoarea minima - Bahamas, Barbados si Jamaica – si le vom compara cu statele ce au o structura ce difera doar prin absenta unei institutii. Astfel de state sunt Danemarca, Grecia, Mauritius si Suedia. Structura lor difera doar prin absenta Camerei Superioare. Observam ca scorul obtinut – 1,68 – este mai mare decît cel al statelor de

referinta (Bahamas, Barbados si Jamaica). Asemănător, Luxemburg difera de Germania si Italia prin absenta Camerei superioare. Desi are un număr mai mic de institutii, Luxemburg obtine un indice mai ridicat (2 fata de 1,89). Aceeasi situatie o întîlnim si în cazul a doua regimuri semi-prezidentiale. Finlanda si Portugalia au structuri asemănătoare. Diferenta este data de faptul ca Portugalia are o Curte Constitutionala, în timp ce Finlanda nu are. Statul ce are doar trei institutii – Finlanda – obtine un scor mai ridicat 2,82, decît statul ce are patru institutii – Portugalia – care obtine doar 2,54.

Putem concluziona ca *indicele potentialitatii institutionale poate sa creasca si în cazul scaderii numarului de institutii*. Daca prima concluzie privind cresterea indicelui potentialitatii institutionale a aparut ca fireasca, cea de a doua necesita unele clarificari. Partile unui sistem tind sa devina mai importante atunci cînd sunt mai putine. Implicit, scaderea numarului de institutii conduce la o redistributie a rolurilor si, astfel, la o crestere a potentialitatii actionale a fiecăreia.

Un indice mai mare indica o propensiune mai ridicata a institutiilor spre actional si, de aici, aparitia unui număr mai mare de divergente între institutii. În consecinta, ne asteptam ca o crestere a acestui indice sa fie însoțita de un număr mai ridicat de mecanisme ale crizei. De aceea, pasul ulterior al cercetării a constat în identificarea mecanismelor de criza din fiecare constitutie. Numarul total al acestora este înscris în penultima coloana a Tabelului 3. Pentru a obtine valori comparabile am împartit numarul total de mecanisme la

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	Total	ind m ex
State																				
AUL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	53	57	-	-	2	0,4
AUS	-	-	68	-	-	140a l1	142l itb	-	-	53	28a12	57	74	140a1 1	42	29a11	-	-	10	2,0
BAH	-	-	-	-	74a1 2	-	-	-	-	-	-	-	74a11	-	61a11	66a12	-	-	4	0,8
BAR	-	-	-	-	66	-	-	-	-	-	-	-	-	-	55	61a12	-	-	3	0,6
BEL	94	-	-	-	96a1 2	-	103a l1	-	-	56	44a14	59	-	-	78a15	46	-	54	9	1,8
COL	-	-	-	166	173	167	175	-	x	-	138	-	135pc t7	-	-	-	150pc t10	-	8	2,0
CR	-	-	-	125	-	128	151	-	-	-	118	110	-	-	-	-	-	-	5	1,6
DEN	9	-	60a1 2	-	-	-	16	-	-	51	-	57	15a12	-	-	-	-	-	6	1,5
SW I	-	-	-	-	-	-	-	-	165	153a1 4	151a12	-	-	-	-	-	-	-	3	1,0
FIN	-	-	-	-	64	-	101	44a1 2	-	35a11	26	30a13	43a12	-	-	-	-	-	7	2,3
FR	7a14	61a1 4	68	10	8	61a1 2	68-1 49a1 1,4	-	-	-	29	26a12	49a12	61a12	45	12	-	41,45	16	3,2
GER	57	-	61	-	-	93a1 2	-	-	81	44	-	46a14	67	93a12	77	63a14	-	-	10	2,0
GR	32a11	-	49a1 2	35tit d	-	-	86	-	-	68a12	32a15	61a12	84a12	-	-	32a14	44	-	10	2,5
IND	62	-	61tit b	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	108	85a12 titb	123	143	6	1,2
IRE	-	26a1 1pct. 1	12a1 10pct. 1	26a1 5	13a1 2pct. 3	-	-	-	24a1 1	-	-	-	-	-	-	13a12 pct1	-	-	6	1,2
ICE	7	-	-	26	-	-	14	-	-	29	-	-	-	-	-	24	28	-	6	1,5
ITA	86a12	-	90	74a1 1	-	-	-	-	-	82a12	62a12	68a11	77a12	-	-	x	x	-	9	1,8
JAM	-	-	-	-	71	-	-	-	-	-	64a14	-	64a15	-	-	64a11	-	-	4	0,8
JAP	-	-	-	-	70	-	-	-	-	62	53	-	69	-	59	54a11	-	67	7	1,4
LUX	-	-	-	-	-	-	82	-	-	64	72	69	-	-	-	74	-	-	5	1,2
MAL	-	-	76	-	-	-	-	-	-	-	-	-	81	-	-	55	-	-	3	0,7
MAU	88	-	30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	57a11	-	-	57a11	-	-	4	1,0
NED	25	-	-	-	-	-	-	-	-	70	-	-	-	-	-	64	-	-	3	0,7
POR	126a1 1	-	133	139a l1	198	-	199	196	173	181a1 1	136pct. c	160a1 2	197	-	-	136pc te	-	137pc tc	13	3,2
SPA	57	-	-	-	101	162a l1	102	-	-	76a11	73a12	71a12	113	162a1 1	90	115a1 1	86	74a12 99a1 5	13	2,6
SW E	cap.5a rt4	-	-	-	cap. 7art. 7	-	-	-	-	-	-	cap.4a rt8a1 1	cap.6a rt5	-	-	-	-	-	4	1,0
TRI	27	-	36	-	77	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	68a11	-	-	4	0,8
VEN	-	-	-	214	233	214	233	-	-	222	-	200	-	-	-	-	-	-	6	2,0

numarul efectiv de institutii. Indicele astfel obtinut – *indicele mecanismelor* – a fost înscris în ultima coloana a Tabelului 3.

Tabelul 3 (vezi pagina precedenta)

Legenda:

- 1 - vacanta functiei de Reprezentant al statului
- 2 - sesizarea Curtii la initiativa Reprezentantului statului cu privire la neconstitutionalitatea unei legi
- 3 - punerea sub acuzare a Reprezentantului statului
- 4 - trimiterea legii spre reexaminare
- 5 - vacanta functiei de Prim-Ministru
- 6 - sesizarea Curtii de catre Guvern cu privire la neconstitutionalitatea unei legi
- 7 - punerea sub acuzare a Primului-ministru
- 8 - angajarea raspunderii
- 9 - urgenta legislativa
- 10 - comisii de ancheta
- 11 - sesiuni extraordinare
- 12 - ridicarea imunitatii parlamentarilor cu acordul Camerei
- 13 - pierderea încrederii
- 14 - sesizarea Curtii de catre parlamentari cu privire la neconstitutionalitatea unei legi
- 15 - dezacord între Camere pe un text de lege
- 16 - dizolvarea Parlamentului
- 17 - delegare legislativa extraordinara
- 18 - altele

Cercetînd Tabelul 3 se pot face cîteva observatii. Sunt putine statele care sa aiba un numar mare de mecanisme ale crizei: Franta -16, decît Spania -13, Portugalia -13. Multe state (12) au sub 6 mecanisme ale crizei înscrise în Constitutie. Dintre acestea, majoritatea

o reprezinta statele ce se înscriu în modelul majoritarist de inspiratie britanica. Tot aici se înscriu si statele (Costa Rica, Venezuela, si, într-o masura mai mica, Columbia) ce au fost influentate de modelul american.

Ne-am astepta ca tarile ce se înscriu în modelul consensualist, bazat pe cooperare si multipartidism, sa favorizeze introducerea unui numar mai mare de mecanisme. Aceasta afirmatie nu este valabila întrucît suficient de multe state (Elvetia, Olanda, Danemarca, Islanda, Luxemburg) ce se înscriu în modelul consensualist nu o confirma.. Aceasta ne sugereaza ca exista doua modalitati prin care sistemul politic înțelege sa preîntîmpine criza: una ce se bazeaza pe capacitatea de negociere si compromis a actorilor politici – mecanisme informale si o a doua ce construiesc un solid esafodaj constitutional de mecanisme ale crizei – mecanisme formale.

Privind indicele mecanismelor observam ca unele state cu regim parlamentar (Spania, Grecia) obtin indici mai ridicati decît state cu regim prezidential (Costa Rica, Columbia, Venezuela).

Daca în cazul indicelui potentialitatii institutionale am putut remarca o serie de regularitati, în cazul indicelui mecanismelor observam ca acestea lipsesc. Aceasta ne sugereaza ca între cei doi indici nu exista o corelatie ridicata asa cum se poate observa din Figura 1:

Figura 1. “Harta” crizei în constitutiile a 28 de state (vezi pagina urmatoare)

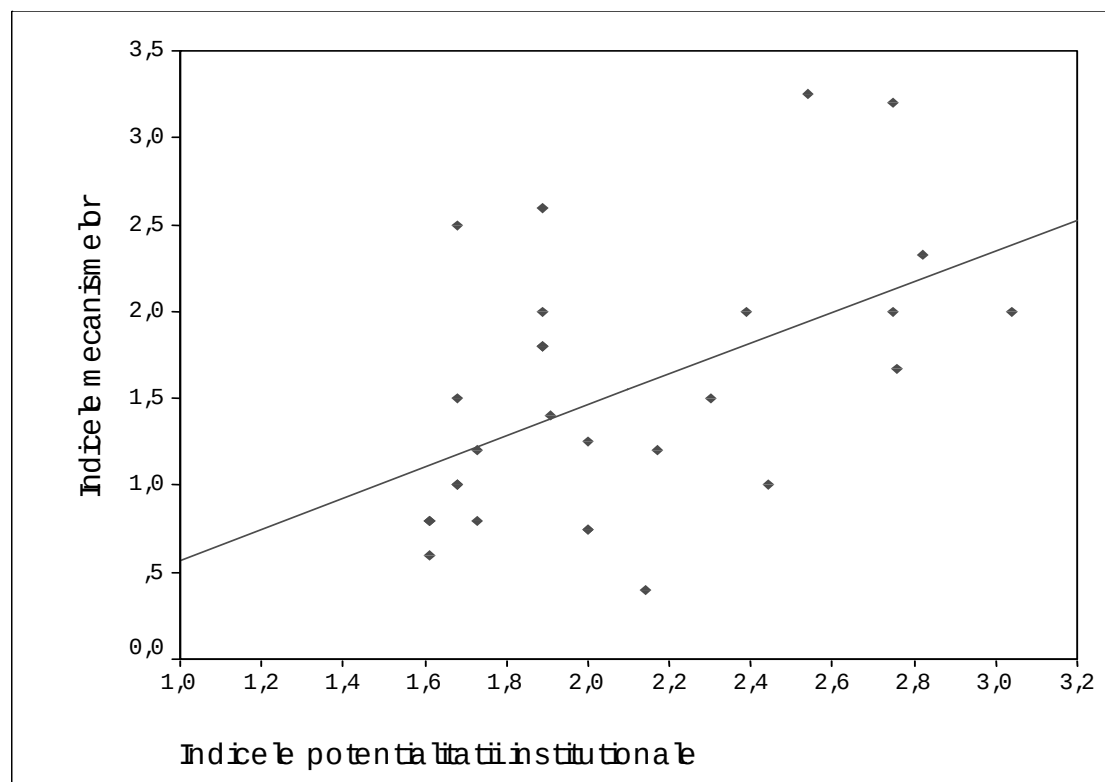
Coeficientul de corelare este de 0,50 care este semnificativ din punct de vedere statistic la nivelul de 1 procent. Figura 1 prezinta o dispersie importanta, ceea

ce arata ca si alti factori determina puternic numarul de mecanisme.

Dintre cazurile deviante – Finlanda, Franta, Grecia, Portugalia, Spania – cele mai multe sunt state ce au avut nefaste experiente democratice sau totalitare dupa al doilea razboi mondial. Aceasta sugereaza ca un element important în introducerea mecanismelor crizei în constitutii îl reprezinta si istoria recenta a spatiului politic respectiv. De cealalta parte a liniei de regresie, regasim ca si cazuri deviante Australia a carei pozitie poate fi explicata prin vechimea constitutiei (1900) si Elvetia care, desi a adoptat o noua constitutie recent (1998), pastreaza, la nivel institutional, traditia de secol XIX.

Modelul predominant este cel al statelor cu regim parlamentar si cu numar redus de mecanisme ale crizei. Aceasta situatie se datoreaza, pe de o parte, vechilor democratiilor europene care se bazeaza pe stabilitatea sistemului politic si pe capacitatea acestuia de a gestiona si rezolva, informal, crizele. Pe de alta parte, fostele colonii ce au preluat modelul britanic si care au constitutii, în buna masura, asemanatoare au ramas fidele traditiei mostenite.

Conchidem ca aceasta “harta” arata, odata în plus, ca o Constitutie este o imagine a experientei si traditiei politice din statul respectiv si ca nu se poate vorbi de un model valabil oriunde si oricând.



3. Spre o teorie a crizei ca metoda de cunoastere si dezvoltare societala

Secolul al XX-lea poate fi considerat unul exemplar din perspectiva numarului mare de crize si al efectelor globale produse de acestea în toate domeniile. Iata numai câteva exemple dintr-o lunga lista: Criza economica din 1929-1933, Criza Berlinului din 1948-1949, Criza Ciprului din anii '50-'60, Criza Suezului din 1956, Criza rachetelor cubaneze din 1962, Criza dolarului de la începutul anilor '70, Criza petrolului din 1973, Criza ostatecilor din Iran si Liban din anii '80, Criza determinata de crashul bursier din 1987, Criza Golfului din 1991, Criza economiilor asiatice din anii '90 etc.

Termenul de "criza" este, în mod curent, asociat nu doar unor evenimente cu durata determinata în timp, ci si unor fenomene trenante: criza petrolului, criza termica, criza claselor sociale, criza mediului etc.

De asemenea, o serie de termeni frecvent utilizati de mijloacele de comunicare în masa induc, într-o masura sau alta, ideea de criza: antagonism, clivaj, conflict, coruptie, deficit, deficienta, diferenta, greva, minoritate, nationalism, opozitie, recesiune, tranzitie, segmentare, segregare, stres.

Ce semnificatie ar trebui sa acordam acestei abundente? Se poate concluziona ca *suntem în criza* sau ca *traim într-o lume a crizei*? Daca pornim pe filiera etimologica aflam, folosind dictionarul Larousse, ca în

greaca veche *krisis* însemna *decizie*. Astfel, putem schita o paradigma în care accentul cade pe momentul alegerii, al gasirii si aplicarii unei solutii pentru problema aparuta. Însa, având în vedere experienta secolului recent încheiat, criza nu este doar o metoda de raspuns la tensiunile aparute, ci si *o metoda de cunoastere si dezvoltare societala*. Astfel, dupa fiecare criza majora sistemele nationale sau internationale s-au modificat, fie recunoscând prezenta unor noi entitati în spatiile societale proprii, fie înțelegând necesitatea unor modificari esentiale. Practic, dupa fiecare criza, mediul societal s-a îmbogătit si niciodata nu a mai putut fi adus în situatia anterioara. Acest lucru diferentiaza fenomenul de criza din secolul XX fata de cel din alte perioade istorice. Crizele pot fi identificate în orice epoca istorica si, atunci ca si astazi, impuneau luarea unei decizii. Însa, obiectivul final era acela de reîntoarce la momentul initial, de restabilire a *status quo* -ului.

Evident, ne întrebam de unde provine deosebirea. Un posibil raspuns ia în considerare lipsa unui model general-acceptat, lipsa datorata celeritatii progresului social. Trecerea de la societatile rigide, de tip victorian, la cele deschise, tolerante la diferenta, însoțite de destructurarea claselor sociale traditionale au facut imposibile stabilitatea si continuitatea.

Istoria Statului si a teoriilor despre acesta, în secolul al XX-lea, reflecta aceasta lipsa a modelului. Poate si de aceea statul totalitar în diversele sale forme, de la cel facist pîna la cel comunist, a putut parea multor intelectuali de marca drept o solutie rezonabila. Abia caderea comunismului din ultimul deceniu al veacului

produce ruperea definitiva a valului si triumful statului democratic.

Cu atît mai mult devine necesara studierea statelor cu vechime neîntrerupta în practica democratica din perspectiva modului în care au înţeles sa reglementeze constitutional mecanisme de raspuns la criza.

Nu de putine ori se spune despre Constitutie, într-o abordare institutionalista, ca ocupa locul cel mai important în ansamblul legislativ si ca stabileste regimul politic al unei tari. Însa, dintr-o perspectiva neo-institutionalista, o constitutie reprezinta doar unul dintre elementele importante ce contribuie la conturarea ordinii juridice si a sistemului societal. Adeseori, intervin fenomene ce fac ca prevederile constitutionale sa fie futille. Astfel, Pierre Pactet observa ca procedurile destinate evitarii instabilitatii guvernamentale s-au dovedit a fi destinate esecului. În constitutiile diverselor state, dupa primul razboi mondial si, mai ales, dupa cel de al doilea au fost introduse institutii precum motiunea de cenzura si votul de încredere menite sa limiteze libertatea de actiune a Parlamentului. Aceste proceduri s-au aratat inutile, spune P.Pactet, fie pentru ca echilibrul a fost asigurat de sistemul de partide, fie pentru ca, în ciuda prevederilor constitutionale, stabilitatea guvernamentala a fost erodata de fragmentarea multipartidica.

Aceste remarci merita, însa, nuanţate. Este adevarat ca în Germania, spre exemplu, stabilitatea sistemului de partide a jucat un rol important si ca motiunea de

cenzura constructiva prevazuta de articolul 67 nu a fost folosita decît în anul 1982. În acelasi timp, nu vom sti niciodata ce s-ar fi întîmplat daca în legea fundamentala a Germaniei nu ar fi fost prezent acel articol. Afirmatia are substanta daca luam în considerare atitudinea unui actor politic care constient de prevederile din Constitutie si de cerintele statului de drept îsi va construi strategia în consecinta.

Observatia este importanta întrucît releva raportul dintre reglementarile constitutionale si sistemul politic. Este vorba de o dubla determinare, o dialectica în care sistemul politic se construieşte în functie de constitutie, dupa cum constitutia ia forma pe care i-o da sistemul politic. Acestea fiind luate în considerare, se poate spune ca în constitutii regasim, în buna masura, o forma de canonizare a politicului asa cum a fost sarjata de sistemul politic respectiv. Consecinta este una importanta si a fost, nu odata, iterata: nu exista constitutii care sa fie bune în mod abstract, ci doar constitutii adecvate realitatilor societale. Ceea ce putem adauga în urma acestui studiu este ca adecvarea priveste atît configuratia institutionala cît si mecanismele de criza.

Din perspectiva sistemica, se poate spune ca înţelegerea modului în care se pregateşte sistemul fata de o potentiala criza echivaleaza cu înţelegerea sistemului însusi.

Bibliografie

Carpinschi, Anton si Cristian Bocancea, *Stiinta politicului. Tratat*, Editura Universitatii "Al.I.Cuza", Iasi, 1998

Carpinschi, Anton, "Paradigma complexitatii si sistemul actiunii concrete" în volumul colectiv *Mentalitati si institutii*, coordonat de Adrian Paul Iliescu, Editura Ars Docendi, Bucuresti 2002

King, Gary, Robert Keohane, Sidney Verba, *Fundamentele cercetarii sociale*, Editura Polirom, Iasi, 2000

Lijphart, Arend, *Democratii. Modele de guvernare majoritara si consensuala în douazeci si una de tari*, Editura Sigma, Chisinau, 1999

Lijphart, Arend, *Democratia în societatile plurale*, Editura Polirom, Iasi, 2002

Lijphart, Arend, *Modele ale democratiei. Forme de guvernare si functionare în treizeci sisase de tari*, Editura Polirom, Iasi, 2000

Lijphart, Arend, *Comparative Politics and the Comparative Method*, în "The American Political Science Review"

Pennings, Paul, Hans Keman si Jan Kleinnijenhuis, *Doing Research in Political Science*, SAGE Publications, 1999

Sartori, Giovanni, "Comparing, Miscomparing and the Comparative Method", în *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance* editat de Mattei Dogan si Ali Kazancigil, Blackwell, 1994

Vile, M.J.C., *Constitutionalism and the separation of powers*, Liberty Fund, Indianapolis, 1998

Situri accesate

<http://confinder.richmond.edu/>
<http://www.lib.umich.edu/govdocs/forcons.html>
<http://www.findlaw.com/01topics/06constitutional/03forconst/>
<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/usconst.htm>
<http://tcnbp.tripod.com/indexi.htm>

Note:

1 Gary King, Robert Keohane, Sidney Verba, *Fundamentele cercetarii sociale*, Editura Polirom Iasi, 2000, pp.21-23.

2 Prin tensiune înțelegem divergenta vectoriala a doua sau mai multe fenomene

3 Sistemele totalitare nu îndeplinesc decât aceasta functie

4 Arend Lijphart, *Modele ale democratiei*, Editura Polirom, Iasi, 2000

5 Într-o democratie de tip Westminster se vor cauta metode de ridicare a gradului de reprezentativitate, în timp ce într-una de tip consensualist se vor cauta metode de concentrare a puterii

6 Anton Carpinschi, "Paradigma complexitatii si sistemul actiunii concrete" studiu publicat în volumul colectiv *Mentalitati si institutii*, coordonat de Adrian Paul Iliescu, Editura Ars Docendi, Bucuresti 2002, pp.319-338

7 Drept exemplu, poate fi data implementarea *Legii accesului liber la informatii- 544/2001*. Aceasta lege aduce o deschidere suplimentara a sistemului. Desi fireasca într-o democratie, aplicarea legii întâmpina dificultati întrucât sistemul politic nu reuseste sa raspunda nivelului informational-energetic extrem de ridicat. În particular, reprezentantii Parlamentului României au afirmat ca nu au posibilitatea de a da raspuns tuturor cererilor înaintate de ziaristi datorita numarului covârșitor al acestora.

8 Generalul Charles de Gaulle s-a aratat incapabil sa opereze o deschidere a sistemului în sensul cerut de miscarile muncitoresti si studentesti din mai 1968

9 Aparitia unei crize este posibila doar daca este depasita limita superioara a tensiunii

10 Charles de Montesquieu, *Spiritul Legilor*, vol. I, Editura Stiintifica, Bucuresti, 1964, p.195

11 *idem*, p.198

12 Nuantare: instantele sunt independente (nu raspund în fata unei alte institutii), dar nu sunt libere fiind supuse ordinii juridice ce le învesteste; institutiile politice au libertate

decizionala, dar nu se bucura de independenta (raspund în fata altor institutii si a alegatorilor)

13 Aristotel, *Politica*, Editura Antet, 1999, pp.218-219

14 David Held, *Modele ale democratiei*, Editura Univers, p.47

15 Poate purta diverse alte denumiri: Adunare Nasionala, Congres, Dieta

16 Pentru rigoare, sa precizam ca Prima Camera, cea care asigura reprezentativitatea populara, este denumita Camera inferioara, în timp ce a doua Camera, cea care include reprezentantii statelor federate, este denumita Camera superioara

17 Aceasta institutie poate purta diverse denumiri: Guvern, Executiv, Consiliu de Ministri. Cel ce o conduce se numeste, de obicei, prim-ministru, dar se poate numi si presedinte (Spania) ori cancelar (Germania, Austria)

18 Exista si în aceasta privinta exceptii (cel putin la nivel formal) – cf. Constitutiei SUA Executivul este reprezentat de Presedinte

19 Drept exemplu poate fi invocata atitudinea Frantei din perioada de început al celui de al doilea razboi mondial

20 Asupra rationalizarii parlamentarismului vom reveni în momentul discutarii mecanismelor

21 Folosim aceasta formula si nu pe aceea uzuala în limbajul diplomatic de Sef al statului întrucât aceste functii au, cel mai adesea, atributii de conducere limitate

22 De exemplu, nimic nu opreste ca reprezentarea statului sa fie atributie a Primului-Ministru, unui membru al Parlamentului etc.

23 Mai mult, conform Constitutiei SUA , Executivul este uni-personal fiind alcatuit din Presedinte. În fapt, presedintii SUA se bucura astazi de un aparat complex si numeros format din ministri (secretari de stat) si consilieri.

24 Între 1986-1988 are loc prima coabitare între un presedinte de stînga –François Mitterand si un prim-ministru de dreapta Jacques Chirac. Între 1993-1995 se petrece a doua coabitare presedinte–François Mitterand si primul-ministru gaullist Édouard Balladur, în timp ce a treia coabitare, 1997-

2001, a avut ca presedinte pe Jacques Chirac si ca prim-ministru pe socialistul Lionel Jospin.

25 Art. 2 al “Protocolului privind Statutul Sistemului European al Bancilor Centrale si al Bancii Centrale Europene” în *Documente de baza ale Comunitatii si Uniunii Europene*, Editura Polirom, Iasi, 1999, p.191

26 Lijphart, Arend, *Democratii. Modele de guvernare majoritara si consensuala în douazeci si una de tari*, Editura Sigma, Chisinau, 1999

27 Lijphart, Arend, *Modele ale democratiei. Forme de guvernare si functionare în treizeci si sase de tari*, Editura Polirom, Iasi, 2000, p.217

28 Apare în Finlanda în 1919, în Norvegia în 1952, în Danemarca în 1954, R.F.Germania în 1957, în Marea Britanie în 1967, în Irlanda de Nord 1969, în Franta în 1973, în Italia în 1974, în Portugalia în 1975, în Austria în 1977, în Spania în 1981.

29 Ovidiu Tinca, *Constitutii si alte texte de drept public*, Editura Imprimeriei de Vest, Oradea, 1997, p.702

30 M.J.C. Vile, *Constitutionalism and the separation of powers*, Liberty Fund, Indianapolis, 1998; p.85

31 Este adevarat ca atât judecatorii de la Curtea Constitutionala, cât si Avocatul Poporului ori guvernatorul Bancii Centrale sunt numiti, în realitate, pe criterii politice. Însa, în cele mai multe state, criteriile formale sunt bazate pe îndeplinirea unor conditii de merit si vechime în activitate.

32 Vezi “Carta europeana a autonomiei locale” adoptata de Consiliul Europei la Strasbourg, 15 octombrie 1985

33 Unele institutii nu apar în Constitutii si ar fi necesara consultarea minutioasa a unor legi interne.

34 Acestea pot fi mai putine daca ne aflam, de exemplu, în situatia unui regim prezidential sau mai multe daca este vorba de un Parlament bicameral

35 Este ceea ce i s-a întâmplat lui William Jefferson Clinton, al 42-lea presedinte al Statelor Unite ale Americii, care a fost pus sub acuzare de Camera Reprezentantilor, pentru “*perjury and obstruction of justice*” (marturie mincinoasa si obstructionare a justitiei) în decembrie 1998 în legatura cu depozitia sa din cadrul

unui proces civil. Senatul Statelor Unite l-a achitat, însa, în februarie 1999. Acesta a fost al doilea presedinte supus procedurii de impeachment, după Andrew Johnson.

36 Arend Lijphart, *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări*, Polirom, Iași, 2000. Precizăm că această cercetare a fost inițial publicată în anul 1999.

37 Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Editura Fundației Chemarea, Iași, 1996, p.59

38 Deși actul din 1982 a adus modificări importante constituției canadiene, aceasta nu se înscrie în limitele teoriei pe care se fundamentează această cercetare

39 E.g. Amendamentul XII privitor la procedura de alegere a Președintelui, Amendamentul XXII privitor la limitarea numărului de mandate, Amendamentul XXV privitor la decesul sau demisia Președintelui

40 <http://confinder.richmond.edu/>; <http://www.lib.umich.edu/govdocs/forcons.html>; <http://www.findlaw.com/01topics/06constitutional/03forconst/>; <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/usconst.htm>
<http://tcnbp.tripod.com/indexi.htm>

41 Pentru problema “conceptelor calatoare” vezi Mattei Dogan și Dominique Pelassy, *Cum să comparăm națiunile*, Editura Alternative, București, 1993, pp.28-35

42 Această asumptie este una destul de bună dacă luăm în considerare rezultatele obținute de Arend Lijphart cu privire la intensitatea controlului constituțional vezi Arend Lijphart, *op.cit.* p.210, Tabelul 12.2

43 Nu există Curți Constituționale sau Curți Supreme alese prin vot direct, deci acestea nu pot lua valorile legitimității puternice, adică 3 sau 4.

44 E.g. S-a spus, adesea, că după 11 septembrie 2001 lumea nu mai arată la fel.

45 apud. Jean-Claude Masclet și Jean-Paul Valette, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ed. Dalloz, 1997, p.125

46 Guvernul Partidului Social Democrat condus H.Schmidt a fost abandonat de Partidul liberal care s-a asociat cu Partidul Democrat Creștin pentru a forma un guvern sub conducerea lui H.Kohl