

Separarea puterilor în stat? Tentativă de re-evaluare

Drd. Laura Gheorghiu

*“Statul se organizează potrivit
principiului separației și echilibrului puterilor
- legislativă, executivă și judecătorească –
- în cadrul democrației constituționale.”*
Constituția României, art 1 (4)

Abstract: The theory of a clear separation of powers in a state had been already proved to be simplistic and out-dated. Still, there are many to support it and claim this principle as the source of any democratic regime. Separation may trigger independence but also non-cooperation, while the main issue of reciprocal control remains still out of picture. Who is supposed to keep the balance and on what grounds? This study is meant to underline some seminal steps of the modern history of this debate, so often overrode or even denied. People's fear seeks power to protect against, instead of governing together with the others,

Sumar: Teoria separației nete a puterilor într-un stat a fost de multă vreme dovedită a fi simplistă și uzată moral. Cu toate acestea, are încă numeroși adepți care o consideră temelia oricărui regim democratic. Este adevărat că separația puterilor poate genera independența acestora dar și non-cooperarea, în timp ce problema principală a controlului reciproc rămâne pe mai departe, în afara discuției. Cine va menține echilibrul și pe ce temeieri? Acest studiu are menirea de a puncta câteva momente cheie ale istoriei moderne ale dezbaterii, atât de des încălcate sau chiar negate în esența lor. Teama oamenilor caută mereu puterea spre a-i proteja împotriva altora, în loc de a guverna împreună cu ceilalți.

Key words: powers, separation, executive, legislative, checks and balance, dynamism
Cuvinte cheie: puteri, separația puterilor, executiv, legislativ, checks-and-balance, dinamism

1.1.Frica și puterea

Teama s-a dovedit a fi cel mai bun dascăl al oamenilor dintotdeauna și de pretutindeni, cel mai credibil sfătuitor, argument și catalizator. Până la urmă, oamenii sunt slabi – pe fond – și au nevoie de diverse suporturi exterioare ființei lor, susceptibile să-i protejeze, să-i îndrume, să-i salveze. Sigur, orice astfel de suport este, mai curînd un alibi decît un sprijin

veritabil, dar oamenii au nevoie să creadă că ceva din afară este motivul, detaliul semnificativ ori, însăși calea pe care nu aveau curaj să o numească.

De la teama de zei la teama de ceilalți oameni, de animalele de pradă, de Sinele insului rătăcit, nemărginirea, vremea ori sfârșitul acesteia, reprezintă, fiecare în parte o variantă a argumentelor individului speriat, necunoscător și, de aceea, vulnerabil. Drept contrapondere, nevoia de a stăpîni, de a afișa *putere asupra a ceva*, de a controla a apărut repede pe lista remediilor și, a generat marea provocare a culturii: formularea și punerea în practică a unei variante de echilibru între teama și forță. Mai mult, cîtă vreme ele s-au dovedit a fi direct proporționale, problema rezidă în oferirea aceluia substitut al forței care să țină teama sub control și, totuși, să deblocheze mersul lucrurilor. Cu cît mai multă forță, cu atît mai multă teama de a o pierde și, deci, nevoie de un substitut și mai puternic. Frica dusă la limită generează forța care, asemeni făpturilor stranii din basme, devine de neoprit. De fapt, acele făpturi nu sunt decît forme de expresie a indivizilor în intimitatea fricii lor. „Trebuie să simți frica spre a deveni puternic!” cerea un dicton antic. Pentru că frica dă la o parte orice precauții, orice instinct de apărare, orice norme civilizatoare care s-a întîmplat să intersecteze devenirea aceluia individ / actor public. Frica dezleagă energia mecanică, descătușează puteri lăuntrice nebănuite și ignoră orice bariere.

Există, desigur, o dinamică a fricii! Frica primară este inhibitoare, așa cum s-a dovedit ea atît în toate timpurile, dar mai ales în cazul dictaturilor secolului din urmă, blocînd revolta, făcînd schimbarea greu de conceput, separînd societățile în călăi și o masă inertă de indivizi pasivi. Dar frica zămislită din conștiința că ceva de preț poate fi pierdut, frica ce urmează o pierdere ori, o neașteptată descoperire a posibilității de a pierde, acea frică este de neoprit, de netransformat și, mai cu seamă, de neînțeles pentru cei ce nu au nimic. Este de notat aici, o antropologie a definiției și a defînirii! Unele lucruri pot fi pierdute, altele, sunt netransferabile, intangibile și, îndeosebi, neconsumabile. Cei ce își percep existența strict legată de cele pieritoare ori mobile, intră la școala fricii și - sau a căutării puterii cu orice preț. La polul celălalt, existențele întemeiate pe „proprietăți” netransferabile, pot privi întregul spectacol al fricii cu detașare, uneori chiar cu umor. Pentru ei, puterea nu e un substitut vital, ci o întîmplare, o posibilitate, o anexă. Aceștia sunt, în viziunea lui Platon, cei mai buni politicieni, indivizii dezirabili spre a ocupa funcții în polis, pentru că ei nu „iubesc puterea”.

Puterea asupra unei societăți nu îi definește și nu îi pierde! Există în ei ceva dincolo de societate care îi ține în viață și care, nu e condiționat de, dar poate condiționa deținerea unei puteri publice. Puterea în polis, puterea (în acest sens) politică are sens pentru ei doar în măsura în care consonează cu puterea lăuntrică ce îi definește și îi duce înainte. Într-o viziune mitică asupra polis-ului, da, puterea politică este o formă de participare la mythos, la dialogul neîntrerupt cu zeii ori cu principiile imuabile ale comunității și atunci, manifestarea puterii lăuntrice subîntinde și o formă de putere publică, activă cînd o cere dinamica sacră. Dar este o putere care se auto-limitează (ori, poate, este limitată prin însăși definiția sa), este o putere care construiește ori repară, protejează, afirmă valori ori așează în balanță. Reprezintă, așadar, o forță pozitivă, care nu inspiră teamă și nu-și depășește sfera de competențe. Neavînd nevoie de o astfel de putere, subiectul nu o va căuta ci, dimpotrivă, o va lăsa altora de îndată ce va simți că a făcut ceea ce avea de făcut pentru comunitate.

Prima formă a statului modern a fost absolutismul și împotriva acestui guvernământ despotice, a sugerat Montesquieu introducerea *checks and balances*.¹ Așa cum a arătat Richard Bellamy², propunerea gânditorului francez nu reprezenta o noutate, ci, mai curînd o sinteză a dezbaterilor din epocă. Practic, luminile au adus în discuție statutul constituțiilor, raportul indivizilor cu statul și, pe cale de consecință, drepturile ce li se cuvin și trebuie protejate de către acesta. Montesquieu realiza o splendidă sinteză a epocii în sensul în care el menținea „modelul organicist al guvernământului”, model în care Constituția este o oglindă a societății, o „reflecție a naturii politice ori a ființelor umane”³. Prin urmare, aceasta este un *a posteriori*, care vine să certifice, nu să instituie! Este o expresie a stării de fapt, ca un echipament de protecție împotriva temerilor, a înțelegerii tot mai profunde a realității și a riscurilor comportate de acesta. O tentativă de limitare a răului posibil, a amplificării acestuia.

Dar, oare acesta este rostul dreptului? Menirea unei Constituții este doar să protejeze în calea unui rău tot mai evident? A fost șansa ori rolul părinților fondatori ai Constituției americane să dezbată aceste aspecte și să aleagă soluțiile ce se impuneau atunci drept cele mai potrivite spre a stopa ceea ce nu era de dorit dar și a institui o nouă formulă politică, o nouă dispunere a puterii. Iar ei au înlocuit această perspectivă tradiționalistă cu una decurgînd la propriu din filosofia luminilor, anume contractualismul. Numai în interiorul unei viziuni contractuale se putea ridica problema drepturilor, iar indivizii aveau așa ceva. „Era un construct al oamenilor alcătuit pe măsura lor”⁴ Prin urmare, izvorul legitimității, al suveranității, al criteriilor de valoare ori oportunitate era poporul, deveneau oamenii ca indivizi și nu ca obiecte în jocul supramundan al autorității de drept divin.

Într-o astfel de perspectivă, Constituția devenea o proiecție pentru viitor, un program social și filosofic relativ la societatea pe care oamenii doreau să o realizeze. Verbul optim devenea *va fi, așa va trebui să fie!* Dreptul prevedea pentru viitor și reforma astfel, nu doar gramatica juridică, ci, mai ales, relația individului cu puterea. Aceasta nu mai era supraordonată metafizic, ci doar contractual, într-un proiect în care indivizii deveniseră parte! Constituția instituia o ordine, în loc de a fi o simplă enunțare a acesteia. Schimba prin mijloace „raționale” în locul forței. Reprezenta cea dintâi afirmare a curajului în fața forței și a incertitudinii. Și, spre a construi într-adevăr pentru viitor, Constituția impunea *separația puterilor* spre a opri forța să impună înaintea dreptului! Prin urmare, postula faptul că puterea aflată în mâinile unui singur subiect de drept era/ este cauza răului pe care tocmai textul constituțional era/ este menit să-l îngrădească. Victoria rațiunii cerea încătușarea forței cu lanțurile rațiunii, anume cu legi. Ceea ce nu putuse fi stopat mii de ani decît prin recursul la forță, intra acum în sfera de competență a legilor și urma a se aplica cu celeritate.

Intorcîndu-ne la Montesquieu, acesta nota faptul că acumularea puterilor în mîna unui monarh îi permitea acestuia să conducă într-un mod tiranic, legiferînd după cum îi cerea

¹ Folosim expresia *checks and balances* în limba engleză, deoarece o traducere eventuală prin *control și echilibru* nu s-a impus încă în limbajul juridic românesc. Probabil că, sub aspect lingvistic, nici nu e cea mai bună traducere ...

² Bellamy, Richard, *The Political Form of the Constitution: The Separation of Powers, Rights and Representative Democracy*, 2005, în Richard Bellamy, ed., „The Rule of Law and the Separation of Powers”, Aldershot, Ashgate, Dartmouth, pp. 264-265;

³ Idem, pag. 265;

⁴ Ibidem;

interesul și/ sau punea în executare după cum scopurile sale imediate determinau o interpretare sau alta a normelor. Ca atare, cel ce deține puterea o aplică după bunul plac atâta timp cât nu există nici o putere comparabilă capabilă să sancționeze jocurile puterii și să impună respectarea legii. Mai precis, legea nu este altceva decât o literă moartă⁵, lipsită de cea mai banală eficacitate în absența unui raport optim de forțe care să o protejeze în jocul ei de realizare a unei anume Constituții. Ori, preluarea puterilor de către un singur individ - fie el și (mai ales) monarh anulează orice posibilitate de realizare a normelor juridice. Câtă vreme monarhul își obține puterea de la o sursă divină – în fața căreia este, cel puțin, teoretic, responsabilă – cenzura populară (general populară ori, măcar nobiliară) nu are nici o eficacitate. Dacă, pe de altă parte, monarhul încununează puterile legislative și judecătorești, interpretarea legii va fi o problemă de o relativitate maximă, respectiv capacitatea ei de a impune o ordine este pusă între paranteze de voința de moment a unui individ. Chiar dacă, în acel moment, puterea judecătorească nu era încă, explicit separată de cea executivă, fiind, mai degrabă, o formă de aplicare a acesteia, concluzia fermă ce se impunea era că *nici o combinație de puteri nu putea deveni prerogativa unui singur subiect de drept, fără ca aceasta să-l transforme în tiran* și astfel, să invalideze Constituția, drepturile și libertățile indivizilor precum și aranjamentele instituționale ale societății în cauză. Prin urmare, separarea puterilor în stat era premisa apărării în calea tiraniei, și deci, în calea îngrădirii libertății indivizilor.

Urmînd exemplul englez, Montesquieu va pleda pentru un legislativ puternic, dotat cu drept de veto spre a putea cenzura și, la nevoie, opri în totalitate, aplicarea deciziilor „neconstituționale” adoptate de executiv – la acea oră, de monarh și de consilierii săi. Separarea puterilor s-a dovedit în scurt timp, insuficientă în fața deprinderilor de a ignora legea ori de a o interpreta în folosul propriu. De aceea, o delimitare netă a puterilor încă putea fi în folosul celor ce reușeau să dețină una dintre ele, câtă vreme Constituția nu prevedea o *putere de control*, cu competențe efective și nu simbolice. Cum Parlamentul era menit să reprezinte poporul și, ca urmare, să legifereze, acestei puteri trebuia să-i revină posibilitatea de a cenzura deciziile executivului care suspectate a produce efecte împotriva poporului. Ceea ce părea a fi o sursă de probleme în viziunea lui Montesquieu era faptul că în puterile, deși separate între ele, erau în mâinile reprezentanților aceleleași stări sociale, care, în mod cert, avea să-și apere interesele, chiar cu riscul de a dăuna celorlalte stări. Pesemne că în Franța, sentimentul apartenenței la o *stare socială* era mai puternic înrădăcinat decât cel al comunității (engleze) sau, poate Locke vorbea în numele unui grup de reformatori care opuneau comunitatea naturală unor conducători avizi de putere, în timp ce autorul francez, nobil el însuși, nu putea risca foarte mult în viziunile sale reformatoare! În orice caz, ceea ce propune Montesquieu⁶ este separarea nu doar între puteri, ci și în cadrul acestora, realizarea unui amestec nemaîntîlnit pînă atunci! Va cere o prezență a *reprezentanților mai multor stări* în legislativ și în puterea judecătorească spre a se asigura că fiecare stare va rămîne neatinsă de

⁵ În acest sens se pronunțase oarecum și Locke. Analizînd concepția acestuia despre raportul puterilor într-un guvernămînt, Richard Bellamy nota: „Constitutionalismul depinde mai puțin de recunoașterea drepturilor naturale *per se*, aspect pe care Locke era în orice caz mai înclinat să-l aserteze decât să-l demonstreze, cît în existența unei forme de guvernămînt aptă să le dea substanță.”, R. Bellamy, *op.cit.*, pag. 255;

⁶ Cf. Montesquieu, *Spiritul legilor*, București, Ed. Stiintifică, 1964, cartea a XIa, cap. 6;

interese de stare, asigurându-se astfel, realizarea dreptății în mod obiectiv! Cu alte cuvinte, amestecul stărilor sociale va face ca fiecare dintre ele să-și aibă reprezentanți proprii în mecanismul de luare a deciziilor, de legiferare, dar și de împărțire a dreptății: fiecare stare să fie judecată de oamenii săi, nu de reprezentanți ai alteia. În plus, *funcția executivă urma a fi realizată de un monarh ereditar* drept alternativă la trecerea unor oameni din legislativ în executiv (pe modelul englez), considerată de către Montesquieu o încălcare a însuși principiului separației puterilor. Cu un ochi spre datorii sale de nobil⁷ al vremii (privind, deci, spre monarh) și cu un alt ochi într-o actualitate frapantă de secol XXI, autorul francez va argumenta pentru acest tip de executiv din perspectiva eficienței actului de guvernare; „această parte a guvernământului, care cere aproape întotdeauna acțiuni prompte, este mai bine exercitată de unul decât de mai mulți”⁸. În ce măsură avrea dreptate filosoful, e greu de spus cu mintea noastră de astăzi... Dar am putea să ne întrebăm în ce măsură ar avea acest *unul* informația completă, certă, la orice oră ar fi nevoie de decizii prompte? În ce măsură acest unu, fie el și (sau, mai ales) monarh (francez) nu ar fi ispitit de magia puterii și nu ar încerca să guverneze în folosul său personal ori al apropriaților săi? Cu atât mai mult în cazul unui monarh, cum ar putea fi el oprit de la a folosi puterea executivă împotriva poporului, a stărilor care au votat un set de legi, a celor pe care îi poate distruge printr-o interpretare tendențioasă a legilor parlamentului? Fiind unul singur, cum putem fi siguri că ia deciziile corecte și, mai ales, că poate avea expertiză în toate domeniile în care va fi chemat să decidă?

Iată cum, o teorie formulată – fără îndoială – cu cele mai bune intenții, riscă să facă, la rândul ei, foarte mult rău! Pe de altă parte, este drept că această idee a fost mutată dincolo de ocean, punând bazele regimului prezidențial american, dar, „încercuind” puterea acestui unu cu atât de multe puncte de control încât este greu de spus în ce măsură mai rămîne un deținător al întregii puteri executive... Pornind de la faptul că este ales – iar nu ereditar – continuînd cu statutul său de cetățean care stă sub legi - în comparație cu un monarh francez, de obicei, de drept divin – și, continuînd cu întregul set de agenții și comitete care stau la dispoziția președintelui american în exercitarea guvernării. Franța pare să fi rămas încă în zodia legislativului suveran, în mrejele romantismului pledoariilor și dezbaterilor spumoase ca într-un fel de element identitar, care nu va conduce (prea curînd) la re-echilibrarea balanței în favoarea executivului ori, mai mult, a unui președinte- șef de executiv! Și atunci, teoria lui Montesquieu devine aproape inaplicabilă în țara sa „natală”, reclamînd un cu totul alt regim politic care să o facă lucrativă.

Chiar dacă nu i-a oferit monarhului *drept de a statua*⁹, îl va dărui cu *un drept de veto* cu ajutorul căruia să se opună deciziilor legislativului, atunci cînd le va considera neconforme cu interesul general (?), în timp ce legislativul *ar fi trebuit* să aibă puterea de a investiga acțiunile celor ce pun în aplicare legile și, la nevoie, să-l suspende pe monarh. Din nou, paralela cu sistemul american se impune cu necesitate! Cîtă vreme avem un președinte ales de

⁷ Pe lîngă atitudinea față de monarh, deosebit de semnificativă este și concepția sa despre nobilime în ansamblu: “Corpul nobililor trebuie să fie ereditar. El este astfel mai întîi prin natura sa și, pe lîngă aceasta, trebuie să aibă un deosebit interes de a-și păstra prerogativele, odioase în sine, și care, într-un stat liber, trebuie să se afle mereu în primejdie.”, Idem, pag. 200;

⁸ Idem, pag. 201;

⁹ „Numesc drept de a statua dreptul de a dispune în mod independent sau de a îndrepta ceea ce a dispus altcineva.”, Montesquieu, *op.cit.*, pag. 200;

popor, el, președintele poate fi judecat după exigențele și tradițiile poporului (incluzând aici și legile statului), iar în caz de nevoie ar putea fi declanșată procedura de suspendare, eventual destituire a președintelui. Dar, un monarh ereditar este, prin definiție, sub protecția dreptului divin și al celui natural la succesiune, este plasat mult în afara jurisdicțiilor posibile ale parlamentului, făcând chiar recomandarea lui Montesquieu, caducă. Și totuși, putem reține sugestia că *cele două puteri ar trebui să aibă competențe de control și suspendare a celeilalte* în cazul unor abateri (clar definite), competențe ce ar constitui tot atâtea garanții în calea abuzului de putere din partea oricăreia dintre cele două. De asemenea, fiecare putere ar trebui să poată convoca întrunirea celeilalte, de a propune modalitatea de înlocuire a celeilalte atunci când e demonstrată ca nemaifiind utilă dar și, de coordonare a acțiunilor comune, atunci când interesele celor două puteri converg și reușesc să-și alinieze deciziile. Dacă frica este imboldul căutării, obținerii și păstrării puterii, atunci separația puterilor trebuie însoțită pretutindeni de mecanisme eficiente și permanente de control al exercitării acestor puteri spre a conferi siguranță și calm, spre a suplini lipsa de putere prin încredere și protecție. Orice pas în afara acestei ecuații ne duce înapoi în regimul fricii, acolo unde legea devine neputincioasă, iar la forță se răspunde cu forță.

În timpul istoriei moderne, nevoia de reprezentativitate și de punere în discuție a principiilor noi aduse în lume de secularizare, lumini și modernizare au consfințit, pentru un timp, supremația legislativului asupra oricăror alte puteri în stat, consecință a convingerii că legea trebuie să fie deasupra tuturor. Prin urmare, puterea de a face legi trebuia să fie așezată deasupra oricăror alte puteri în stat și, astfel, să i se acorde maximum de respect și legitimitate. În esență, este o epocă ce începe mai mult sau mai puțin simbolic prin lucrările lui John Locke și Montesquieu statuând suveranitatea poporului și încercând – în funcție de specificul celor două culturi politice – să găsească o linie mediană între rolul poate prea mare al monarhului și cerințele tot mai numeroase ale noilor clase aflate în ascensiune sub semnul drepturilor omului și al nevoii de reprezentativitate. Prin urmare, dacă poporul era suveranul, el trebuia cumva să participe la actul de legiferare, și să controleze punerea în executare a legilor tocmai adoptate.

Odată cu Constituția americană încep să se întrevadă limitele sociale ale unei asemenea diviziuni, oferind executivului din ce în ce mai multe puteri, unele specifice, altele preluate de la legislativ ori, performate în paralel cu acesta. Importanța informației și dificultatea tot mai mare de a deține ansamblul informației viabile în unitatea de timp au făcut ca executivele să poată revendica din ce în ce mai multe competențe pentru ele însele. În plus, eșecurile numeroaselor guvernări din sec. XX au făcut ca la ora aceasta să asistăm la o schimbare a accentului în favoarea clară și indubitabilă a executivelor. Evoluția Comunităților Europene este, probabil, cel mai elocvent exemplu, datorită multitudinii de pași realizați în afara unui Parlament eficient, dotat cu competențele tradiționale ori cu ansamblul structurilor necesare. Abia după trecerea la Uniunea Europeană și în urma unui mare număr de modificări ale Tratatelor, Parlamentul începe treptat să-și preia competențele definitorii, însă nici acum în întregime și nu separat de executiv ori de avizul final al Consiliului.

„Constituțiile politice reprezintă contracte incomplete și de aceea ele oferă șansa abuzului de putere.”¹⁰ Cum în viața reală contractele complete sunt, aproape o iluzie, atunci când, una dintre părți e reprezentată de întreaga populație a unei țări, rămâne să vedem – în mod interactiv – care ar fi mecanismele prin care lacunele contractuale ar putea fi suplinite în practică, dar și limitele inerente ale tentativei de suplinare. Altfel spus, pînă unde putem presupune și aștepta să controlăm jocul puterilor una față de cealaltă și de unde începînd, trebuie să ne obișnuim cu riscul, cu neprevăzutul, cu noutatea continuă. Dar aceasta, ar fi deja, tema unei alte lucrări, realizată cu mijloacele specifice analizei economice și matematice.

1.2. „Domiția legislativului”

Titlul acesta poate părea forțat, strident ori, chiar în contradictoriu cu tema generală a lucrării. Ideea am preluat-o de la George Tsebelis care consideră că discuția modernă despre separația puterilor, incluzînd aici ideile lui Arendt Lijphart precum și ale sale, dezvoltate împreună cu Geoffrey Garrett, se înscriu în *dominația executivului*, deoarece urmăresc relația legislativ – executiv din perspectiva implementării legislației și a controlului asupra efectelor implementării. Prin urmare, ar sugera ei, centrul de greutate al analizei nu mai este reprezentarea în legislativ spre a impune anumite „voci”, idei, proiecte, ci, dincolo de aceasta, trebuie să privim spre modul în care, în diferitele sisteme politice, executivul urmează ori concurează poziția legislativului. Din postura de creator al agendei legislative, executivul pare astăzi, mai important, mai eficient, mai dinamic, deci mai interesant, astfel, din perspectiva cercetătorului.

În ceea ce ne privește, notăm doar că în cazul Uniunii Europene, Comisia are o vizibilitate și o influență directă chiar mai mare decît a *camerelor* Parlamentului, motiv care, probabil a și stat la baza creării comitologiei și a competiției cu Comisia. Este aici, și o problemă de oportunitate! Dacă epocile dinamice au mai mare nevoie de un partener flexibil, informat, dotat cu mijloace de intervenție (rapidă), atunci, pe termen lung, e posibil să asistăm la un reviriment al *dominației legislativului*, în măsura în care, problema reprezentării în sensul real să devină din nou una centrală. Mai precis, atunci cînd executivul pare/este mai „puternic”, ne aflăm într-o paradigmă de dreapta, cu mutari scurte și repezi. Legea este menită să reglementeze, cel puțin, pe termen mediu, în timp ce ordonanța, decizia rezolvă aici și acum, în mod concret, o problemă concretă. *Dominanța legislativului* este tipică unor perioade de construcție instituțională, de centru dacă nu centru stînga, căutînd și formulînd soluții juridice pentru cei ce nu au acces la ele pe calea pieții și a reglajelor sale. Acolo se oferă drepturi, se normează accesul la funcțiile și puterile statului. Legislativul crează aspectele de fond, cum spuneam, pe termen cel puțin mediu și încercînd să ofere soluții stabile, sustenabile mai multor grupuri de persoane, dacă nu cumva întregii societăți. După fiecare etapă de prospectare și experiențe, societatea rămîne cu o listă de probleme ce nu

¹⁰ Persson, Torsten, Gerard Roland, Guido Tabetini, *Separation of Powers and Political Accountability*, in „The Quarterly Journal of Economics”, vol. 112, no. 4, 1997, pp. 1163;

comportă soluții de moment și, respectiv, asistă la apariția în scenă a unor grupuri/ segmente sociale care, pînă atunci, fie nu existau, fie nu erau conștiente de identitatea lor spre a-și cere drepturile corelative. De aceea, considerăm ca la nivelul Uniunii Europene, după aceasta etapă de lărgiri și mutații bulversante, va urma o perioadă de *dominație a legislativului*, pentru a consolida structura actuală și a-i conferi consistență.

Deocamdată, spre a ilustra perspectiva *dominației legislativului*, am ales trei „momente” cruciale în impunerea ideii de separație a puterilor, împreună ori nu cu echilibrul și controlul lor reciproc. În secolul al XVIII-lea, executivul era mai mult un mecanism de implementare și mult mai puțin o putere conștientă de pîrghiile sale birocratice de a determina structura, intensitatea și efectele politicilor publice.

1.2. a. **John Locke** (1632 – 1704) Considerat drept părinte al gândirii liberale, John Locke a influențat gândirea politică mult dincolo de vremea sa, argumentînd în favoarea unor valori și instituții fără de care, însăși teoria democratică de astăzi nu ar fi fost articulată în modul în care o cunoaștem. Gîndirea lui Hobbes și soluțiile sale de limitare a conflictelor, respectiv înțelegerea, conform interpretării acestuia, a naturii răului în om, l-au determinat pe Locke să meargă mai departe decît compatriotul său și să confere legii un statut aparte, plasat dincolo de răutățile, interesele ori conflicte dintre oameni. A gîndit întreaga activitate socială într-o manieră ce amintește de *Republica* lui Platon, anume, așezînd totul sub semnul realizării ori conservării Binelui public. Oarecum anunțînd teoria *Contractului social* precum și analizele recente bazate pe ideea constituției drept contract (social), Locke a privit comunitatea (cum i-a spus el) drept rezultat al unui contract prin care indivizi posesori ai unei *proprietăți* de un fel sau altul, pun laolaltă puterea lor de auto-apărare spre a obține protecția unei puteri mai mari, deci, prezumtiv, mai eficiente care este cea a grupului.

Ca urmare, puterea acestuia, reprezentanții, normele, exigențele ori valorile sunt instituții derivate, delegate de comunitate cu un scop anume și, deci, între limitele subînținse de acesta. Nu există putere mai presus de cea a comunității, de vreme ce comunitatea (ca sumă de indivizi, nicidecum ca entitate supraordonată!) conferă o parte din puterea sa unor reprezentanți. Astfel, regele nu este un absolut care poate trece peste voința indivizilor ori se poate plasa pe sine dincolo de binele public pe care este chemat să-l slujească! El / ea este un simbol, o quintesență, dar nu un absolut care să impună ori să forțeze evoluția lucrurilor dincolo de acest bine public. Pînă la urmă în aceasta constă întreaga istorie constituțională și, deci, politică a Angliei, anume în conștientizarea locului fiecăruia în grupul numit comunitate și, a găsi mijloacele de control al „idolilor peșterii”, între care, desigur, cel mai periculos este cel al exercitării puterii discreționare asupra celorlalți.

La vremea scrierii *Tratatului despre cîrmuire*, ținta era, desigur, limitarea clară, constituțională, a puterilor regelui asupra „supușilor”, dar, temerile și soluțiile lui Locke sunt valabile astăzi cu privire la orice suveran (ales, numit ori, simplu moștenitor al puterii), mai exact, cu privire la orice persoană care, un timp mai lung ori mai scurt, deține un tip de putere pe care o poate folosi în interes personal. „Dar trebuie, totuși, observat că jurămintele de *supunere și fidelitate* care i se fac nu i se adresează ei în calitate sa de legislator suprem, ci în aceea de *executor suprem* al legii întocmite de către puterea sa reunită cu a celorlalți.”¹¹ Ca

¹¹ J. Locke, *idem*, p. 147, s.a.;

urmare, nu puteri de drept divin guvernează asupra legii, ci legea convenită de către toți membrii comunității reglementează puterea și limitele acesteia. Indiferent dacă această instanță supremă este întrupată într-o singură persoană fizică ori în mai multe, faptul că stă „sub lege”, asigură comunitatea de puterea de control al derapajelor posibile și, respectiv, de conformitate a acțiunilor acelei puteri cu interesul general. Conform lui Locke, este de neconceput faptul că o astfel de putere (delegată) poate acționa împotriva comunității, deoarece în acel moment ea, puterea ar ieși în afara legii iar comunitatea ar avea puterea (îndreptățirea) de a o schimba și/ sau sancționa.¹² Ca urmare, într-o comunitate, nu poate exista legal (i.e. legitim, în accepția lui Locke) „decît o *singură putere supremă, cea legislativă*, căreia i se subordonează și trebuie să i se subordoneze toate celelalte.”¹³ Aceasta este menită să asigure *conservarea binelui public*¹⁴ prin normele pe care le formulează precum și prin puterea cu care le înzestreză, de a produce efectele necesare. Cum puterea de a elabora legi care să reglementeze viața întregii comunități poate fi un izvor nesperat de putere discreționară, autorul definește o serie de *limite ce trebuiesc impuse legislativului și legiferării*.

În primul rînd (valabil pentru vremea lui Locke și, din ce în ce mai posibil în vremea noastră, prin / datorită preeminenței tot mai mari a executivelor), „nu e nevoie ca legislativul să existe în permanență”¹⁵. Chiar dacă pare stranie această cerință, inflația de norme din lumea contemporană va impune mai devreme sau mai târziu, o reevaluare atît a legilor cît și a modalităților de aplicare a lor. Mai precis, un număr enorm de legi împreună cu stufoasele

¹² Ar fi interesant de imaginat ce ar fi spus Locke cu privire la dictaturile secolului XX, la excesul / abuzul de putere care a transformat – nu doar în secolul trecut, dar cu precădere în acela -, uriașe comunități în prizoniere ale bunului plac individual, care au interpretat și re-interpretat dreptul și *interesul public* pînă la a le goli de sensuri și a le încărca la loc cu sloganuri, simboluri ori norme false; la fel, ce ar avea de spus Locke la un *szmposium* cu juriștii care astăzi deplîng lipsa de eficacitate a normelor internaționale, ajungînd, ei înșiși să susțină utilizarea forței spre a suplini lacunele dreptului. Probabil că, intuind cele de mai sus, Locke avertiza: „Eu susțin că folosirea forței fără autoritate asupra oamenilor, și contrar încrederii pe care oamenii o au în el (în executiv. n.n.) reprezintă o stare de război cu aceștia, care au dreptul de a-și repune legislativul în exercitarea puterii”, (Idem, pag. 150, s.a.) Ei bine, față de *starea de război* numită de Locke, cum ar fi de calificat *stările de război* contemporane, în care tot felul de executivi – de la lideri locali la cei globali – decid și acționează abuzînd de numele indivizilor, împotriva acestora și, de ce să nu o spunem, în plin scenariu hobbessian. Ceea ce poate părea ciudat, deși, probabil că e doar consecința cea mai firească a evoluției lucrurilor, este faptul că tot un englez, anume consilierul Robert Cooper al primului ministru britanic, Tony Blair, argumenta în favoarea folosirii forței în locul dreptului acolo unde starea hobbessiană definește starea de fapt, și, recursul la lege doar în spațiile și cu privire la lucrurile unde legea poate fi eficientă: „provocarea la adresa lumii postmoderne este ca aceasta să se obișnuiască cu standardele duble. Între ei, europenii pot să opereze pe baza legilor și securității cooperative deschise. Dar atunci cînd se intră în relație cu lumea din afara Europei, trebuie să revenim la metodele unei era anterioare – forța, atacul preventiv, diversiunea, orice este nevoie.”, Robert Cooper, *The Observer*, 7 aprilie 2002. Revenind la o observație de la începutul acestei lucrări, se pare că legea, dreptul nu (mai) au puterea de a institui o altă lume, un alt fel de lume, ci doar pe aceea de a constata, de a formula o stare de lucruri deja existentă... Pe de altă parte, „legea nu mai poate oferi garanțiile pe care le oferea în trecut. Aceasta nu înseamnă că legea trebuie abrogată, ci că trebuie să rămînem ciorcumspecți și să nu ne lăsăm amăgiți de iluzia că legea ne protejează în timp ce noi dormim...”, Giovanni Sartori, *Teoria democrației reinterpretată*, Iași, Polirom, 1999, pag.289. Să fie, această discuție, mărturia unei reazeșări a statutului legii și, deci, a rolului legislativelor în societate? Poate un argument pentru ceea ce se numește deja, predominanța executivului...

¹³ John Locke, *op. cit.*, pag. 146;

¹⁴ „*Prima si fundamentala lege naturală*, care urmează să cîrmuiască pînă și legislativul însuși, este de a conserva societatea și (în măsura în care aceasta nu contravine binelui general) de a conserva fiecare persoană din ea.”, idem, pag. 135, s.a.;

¹⁵ Idem, pag. 143;

corelații, reglementări ori modificări vor ajunge să blocheze însăși aplicarea lor. Separația puterilor în stat va trebui să devină / să se prelungească prin separația competențelor de normare, în sensul separării legilor – ca expresii (cel puțin pe viitor) ale principiilor – de normele cu statut secundar față de legi și care, ar putea trece în competența agențiilor de executare, a comitetelor (vezi *comitologia* comunitară) sau a curților de justiție în activitatea lor de interpretare – și, prin aceasta, de creare a dreptului. Câtă vreme legislativul se ocupă de cele mai mici detalii și formalizează normele referitoare la aspecte de importanță minoră ori pasageră, înseamnă că viziunea asupra tipului de societate dorit va rămâne în seama politicianilor – atât de departe de legislativ dar și de „mandatul alegătorilor”. Politicienii sunt aleși spre a pune în executare, spre a conduce nu spre a legifera, cu atât mai mult în materia aspectelor de viziune, de termen lung, de structura definitorie a societății. Din ce în ce mai mult, dacă parlamentele vor insista în a acoperi toate aspectele de legiferat într-o societate, vor ajunge să nu mai poată să o facă.

Dacă, în schimb, se vor întoarce la rațiunea profundă a separației puterilor și vor învăța adevărata regulă a delegării puterilor, s-ar putea întoarce la exigența lui Locke și la efectele preconizate de acesta. Mai precis, el viza responsabilizarea parlamentarilor în fața celor ce i-au ales, prin faptul că, între sesiunile de lucru se vor întoarce între oameni și vor avea de dat socoteală pentru deciziile luate, pentru modul în care au gestionat puterea cu care au fost dotați de către comunitate. În plus, vremea noastră asistă la creșterea numărului de plângeri referitoare la numărul parlamentarilor ori la eficiența acestor adunări, la costurile – beneficii pe care le aduc în raport cu utilitatea așteptată de societate, riscând tot mai mult să nu îndeplinească așteptările. Și atunci, soluția unui legislativ discontinuu în sesiunile sale ar putea reveni pe agenda publică.¹⁶ Bugetul comunității ar fi, astfel, degrevat de cheltuieli uriașe, iar reprezentativitatea ar putea fi una mai puțin simbolică dar mai consistentă în cunoașterea lucrurilor și, deci, a variantelor de răspuns. De fapt, asimetria informației este cel mai puternic argument al susținătorilor dominanței executivelor la această oră! Și atunci, firesc este să ne întrebăm, câtă relevanță mai au legile elaborate în afara unei informări complete asupra realității ce trebuie normată... Câtă eficacitate vor avea produsele normării, intrând pe o piață care nu are nevoie de ele... În ce măsură indivizii vor mai accepta să susțină financiar, moral ori simbolic un corp legiuitor desprins de realitate, care le oferă legi neconforme, mai mult dăunătoare decât organizatoare a stării de fapt?

O a doua cerință locke-ană decurge din cele de mai sus, prevăzând că „în comunitățile bine orînduite, puterea legislativă este încredințată mai multor persoane, care, în mod corespunzător întrunite, au prin ele însele sau în comun cu altele, o putere de a face legi.”¹⁷ Chiar dacă putem presupune că, în epocă, ținta imediată era limitarea puterii legislative a monarhului și încredințarea acesteia unui anumit număr de persoane, mesajul pe care trebuie să-l reținem este, desigur acela că în nici o împrejurare, *o comunitate bine orînduită* nu poate sta sub bunul plac al unui singur om, oricine ar fi acela. Pesemne că – într-o Anglie aflată încă

¹⁶ S-ar putea ca acest proiect să ne amintească, din nou, de cetățile grecești, dar și de comunitățile în curs de (re-) constituire azi, la nivel local/ regional. În cadrul acestora, organele leguitoare nu au sesiune continuă, iar cei aleși să ia decizii au astfel posibilitatea de a intra mai des în contact nu atât cu oamenii, cât cu problemele reale față de care trebuie să găsească remedii

¹⁷ John Locke, *op.cit.*, pag. 143

într-o societate aristocratică - perspectiva unui parlament care votează mecanic voia unui singur lider, era încă departe! Cu toate acestea, poziția prezentă a primului ministru britanic poate fi considerată una de forță, chiar dacă – se poate argumenta – suntem într-un cu totul alt aranjament instituțional al puterii decât în regimurile care au dus votul unanim al mai multor persoane, la strălucire... Și totuși, Locke ne avertiza că acele persoane trebuie să aibă *prin ele însele* puterea de a face legi ... mai precis, nu prin altcineva care să le impună ori să cenzureze acele legi! În orice caz, regula pe care gânditorul englez încerca să o instituie prevede *pluralismul* celor ce iau decizii, nevoia mai multor opțiuni și a unei dezbateri menite să reliefeze plusurile și minusurile fiecărei soluții, spre a fixa decizia „în scopul binelui societății”!¹⁸ Mai precis, în afara *puterii de a face legi*, cei prezenți la discuție pot fi persuadați – explicit ori subtil – să accepte o anumită soluție, chiar dacă argumentele aduse în favoarea aceleia nu sunt tocmai concludente ori, nu reușesc să o impună drept cea mai bună posibilă. Argumentația vine în continuarea ideii întemeietoare a societății prin contract între indivizii ei dotați cu putere și cu facultate de decizie, anume că oamenii nu puteau transfera unei instituții, unui subiect de drept, puterea de a le face lor înșși rău sau, de a-i transforma în mai puțin decât erau ei în starea naturală. Ori, înainte de întemeierea societății, nici un om nu dispunea de puterea de a distruge viața ori libertatea altuia, de a-i încălca demnitatea și, prin consecință, proprietatea!

Cîtă vreme concepem societatea ca pe un pas înainte spre o mai pronunțată securitate a fiecăruia și o articulare înțeleaptă a actului de delegare temporară a puterii legiuitoare, o soluționare mai rea decât starea originară este o imposibilitate logică! Prin urmare, răul este de neconceput în cazul respectării de către părți a contractului, în vreme ce nerespectarea este *în afara naturii umane ori a relațiilor dintre oameni*. De aceea, Locke va propune mijloace de limitare a arbitrariului – ori a posibilității ca acesta să intre în societate și să producă rău, acolo unde indivizii așteaptă efectul *natural*, adică *mai binele*. „Puterea legislatorilor (în întinderea ei maximă) este *limitată la binele public* al societății.”¹⁹ Iar, cum puterea legiuitorilor este *numai* una delegată, comunitatea reține posibilitatea (i.e. dreptul natural) de a-i schimba pe cei ce nu o reprezintă, ci încearcă să-i dăuneze prin legile elaborate. Iată de ce, chiar și astăzi (ori, mai cu seamă astăzi), teoreticienii²⁰ democrației așează între condițiile fondatoare ale acesteia, nu atât pluralismul în sine, ci cel efectiv, probat prin alternanța la putere, prin posibilitatea probată ca societatea să-i înlocuiască la anumite intervale pe cei

¹⁸ Este binecunoscut efectul de grup care inhibă ori încurajează anumite decizii, în funcție de componența grupului, de charisma liderului ori de raporturile de putere ce funcționează la nivelul aceluia grup. Studii de psihologie socială precum celebrul Janis, Irving, *Groupthink*, (2nd ed.), Boston: Houghton Mifflin, 1982 ori cel al lui Paul Kowert, *Leadership and Learning in Political Groups*, in „Governance. An International Journal of Policy and Administration”, vol. 14, no.2, 2001, pp. 201-232 au demonstrat din plin ce se poate întâmpla atunci când, deși există mai multe opinii, pînă la urmă se impune neapărat cea agreată de majoritate, ci cea a celui / celor care au în grup un anumit tip de putere, nu neapărat explicită!

¹⁹ Ibidem, s.a.;

²⁰ În acest sens, de exemplu, Lipset Seymour Martin/ Jason M. Lakin, *The Democratic Century*, University of Oklahoma Press, Oklahoma, 2004; Linz, Juan J./ Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins Univ. Baltimore, 1996 Linz, Juan J.& Alfred Stepan, 1996, ‘Toward Consolidated Democracies’, in *Journal of Democracy*, vol. 7, No. 2, April, pp. 14-33; Huntington, Samuel P, (1991-1992), ‘How Countries Democratize’, in *Political Science Quarterly*, vol. 106, No. 4, Winter, pp. 579-616;

căroră le delegă puterea sa de decizie. Pluralismul lipsit de posibilitatea efectivă ca cei de la putere să fie înlocuiți semnălizăază o țară în curs de democratizare ori, una care manifestă carențe grave, structurale ale aranjementului democratic al instituțiilor și legitimității. Drept efect imediat, „*legislativul sau autoritatea supremă nu își poate asuma puterea de conduce prin decrete arbitrare provizorii, ci este obligat să împartă dreptatea și să decidă drepturile supusului prin legi stabile promulgate și prin judecători autorizați recunoscuți.*”²¹ În plan strict procedural, trebuie să subliniem aici faptul că în sistemul de drept englez, judecătorul este considerat izvor de drept, atât prin interpretarea pe care o dă dreptului în aplicarea sa, cât și prin selecția spețelor precedente la care face recurs. Mai exact, tocmai spețele cele mai frecvent utilizate au intrat în repetatele registre de cauze și astfel, în ceea ce *lato sensu* am putea numi *doctrina juridică engleză*. În acest sens, judecătorii fac operă de legiferare, dar, caracterul lor *recunoscut, autorizat* îi determină să acționeze cu bună știință, deci, în interesul atât al dreptului cât și, prin efect, al societății.

Nu în ultimul rând, aptitudinea puterii de a lucra împotriva celor ce i-au oferit-o ar putea fi limitată prin *neputința legislativului de a „transfera în alte mâini puterea de a face legi.*”²² Tot așa cum încrederea nu poate fi delegată fără consimțământul celui ce a oferit-o inițial, tot astfel, puterea legiuitoare este netransferabilă. În acest mod se asigură atât responsabilitatea celor ce elaborează normele, dar și caracterul lor previzibil, scopul convenit, menținerea legii naturale precum și coerența acțiunii puterilor în stat. Nepermițând transferarea acestei puteri altfel decât prin alegeri, sistemul englez menține datele primare ale contractului cu comunitatea și deci, definirea clară a subiecților pe întreaga perioadă a mandatului. Este astfel, destul de greu dacă nu imposibil de a te sustrage răspunderii contractuale, de a nu-ți asuma riscurile ori vina în legătură cu actul de guvernare. Această situație ușurează posibilitatea societății de a-și controla ori sancționa aleșii, respectiv facilitează instaurarea / consolidarea unei anumite ordini de drept în societate.

În concluzie, John Locke a propus un mecanism de exercitare a puterilor oferind preeminență clară legislativului (numit „putere supremă”²³) dar adăugând posibilități de a-i limita tendințele spre arbitrar, de a preveni alunecarea în dictatura legiuitorilor și a menține jocul puterii în perspectiva păstrării binelui public. Cum am încercat să demonstrăm, cerințele și corelațiile formulate de el sunt încă valabile, cu atât mai mult cu cât lumea devine mai complexă și are nevoie de structuri și norme tot mai clare, mai eficiente, mai echilibrate de guvernare. Pe de altă parte, diferența ce se poate lesne remarca între viziunea sa și realitatea din numeroase țări, chiar și europene de astăzi arată spre o insuficientă democratizare, spre o funcționare fragmentară a sistemului și, deci, spre sursele multiple de a face rău, de a bloca devenirea naturală a comunităților precum și menținerea resorturilor de încredere și responsabilizare între oameni. Neîncrederea nu este altceva decât izvorul cel mai fertil al abuzului și recursului la forță, acolo unde, ar fi putut – încă – funcționa relațiile umane.

1. 2. b. **Montesquieu** (1689 - 1755) Sistemul constituțional englez a fost – cu meritele dar și cu slăbiciunile lui specifice – sursă de admirație și inspirație pentru întreaga pleiadă de gânditori luminiști, îndeosebi din Franța. Spiritul libertății și capacitatea de a

²¹ John Locke, *idem*, pp. 137-138, s.a. în italice;

²² John Locke, *op.cit.*, pag 142, s.a.;

²³ *Idem*, pag. 147;

reforma sistemul juridic fără a fi nevoie, de fiecare dată, de revoluții sîngeroase, au fost puse în cântar cu rigiditatea normelor franceze, deseori blocate de conveniențele sociale, de tradiție și de comoditatea de a conserva un *status quo*. În centrul preocupărilor sale a fost ideea de libertate politică. Dincolo de postularea avant-la-lettre a unui *stat de drept*, Montesquieu preia „învățăturile” trase din sinteza pe care a făcut-o cu privire la avantajele și defectele regimurilor politice și întemeiază acest regim al legii bazat pe limitarea puterii. „Puterea să fie înfrînată de putere.”²⁴ Inițial, puterea judecătorească nu figura între diviziunile sale, arhitectura propusă fiind încă în continuarea și în spiritul vremii. Pe atunci, soluționarea litigiilor era una dintre competențele speciale ale executivului. Prin urmare, la început Montesquieu a propus doar două puteri care urmau să-și împartă puterea într-un stat, anume – și chiar în această ordine – puterea legislativă și cea executivă.

Studiind ordinea constituțională engleză, va nota cu acribie funcțiile regelui și relațiile sale cu celelalte puteri mai mult sau mai puțin instituționalizate. Cea mai importantă remarcă o face cu privire la dubla postură a monarhului de legiuitor și de șef absolut al executivului. În același tip de contradicție se găseau magistrați care participau la sedințele parlamentului, chiar dacă nu aveau drept de vot. Va înțelege, în scurtă vreme faptul că, deși deține putere legislativă absolută, regele nu poate emite legi fără ca ele să fie aprobate în Parlament; nu putea judeca singur. Modificări importante, precum numiri sau demiteri din funcții, reglementări, judecăți și decizii strategice nu puteau și nu erau doar în competența unei puteri!

Fiecare dintre acestea reclama aprobarea a două puteri, care, astfel, deși una cu drepturi „depline” iar cealaltă mai mult de control și colaborare, se controlau reciproc și limitau astfel posibilitățile de acaparare a prea multor pîrghii într-o singură mîină. Așa a înțeles cele două imperative majore pe care ni le-a lăsat moștenire: puterea are trei componente distincte dar care, nu pot acționa nici independent nici conflictual dacă se dorește o guvernare reală. *Separarea puterii în trei și decizia asociată a două dintre ele se impuneau a fi premisele unei „guvernări moderate”*²⁵, care nu abuzează de putere. „Totul ar fi pierdut dacă același om sau același corp de fruntași, fie ai nobililor, fie ai poporului, ar exercita aceste trei puteri: pe cea de a face legi, pe cea de a aduce la îndeplinire hotărîrile obștești și pe cea de a judeca infracțiunile sau litigiile dintre particulari.”²⁶ La polul opus acestui tip de guvernare, va numi Republica Veneția²⁷, respectiv curtea turcească, unde puterile se aflau într-una și aceeași mîină, ducînd, după spusele lui, la despotism și limitarea libertății. În cazul prim, al Veneției, chiar dacă, aparent, puterile executivă și judecătorească sunt separate, ele se formează din dregători aparținînd aceleleași clase/ strict sociale, ceea ce, în conformitate cu mentalitatea epocii, le transforma în organizații diferite pentru aceeași forță politică.

Guvernarea combinată/ *mixtă*/ a constituit pentru el, soluția parțială a acestei crize. În cazul englez, în care regelui nu i se puteau lua cu ușurință prerogativele, unele ținînd de însăși definiția monarhiei, Montesquieu a considerat că monarhia ereditară poate fi remediul pentru

²⁴ *Idem*, pag. 194;

²⁵ Termenul îi aparține lui Montesquieu, cf. *idem*, pag. 194

²⁶ *Idem*, pag. 196;

²⁷ „În republici din Italia, unde aceste trei puteri sunt concentrate, există mai puțină libertate decît în monarhiile noastre. De aceea, pentru a se putea menține, guvernămîntul trebuie să se folosească de mijloace tot atât de silnice ca și cele ale turcilor; ca dovadă, inchiזורii de stat (la Veneția) și cutia în care orice delator poate oricînd să-și arunce biletul de acuzare”, *ibidem*;

eventualele incompatibilități ori extinderi prea mari ale puterii regale. Nemaivând grija unei eventuale pierderi a puterii, monarhul urma să și-o protejeze, lăsând cât mai multe libertăți celorlalte puteri, spre a le determina să susțină, la rîndul lor, competențele reziduale ale Curții.

Un alt remediu important – surprinzător și extrem de actual – este imposibilitatea ca o persoană să facă parte, simultan, din două puteri ale statului. Libertatea de decizie, de evaluare, de interpretare ar fi limitată, în cazul acestor oameni, tocmai de cealaltă calitate pe care o au, intrînd într-o incompatibilitate morală, la început și, pe baza ei, într-una funcțională.

În conformitate cu cutuma vremii, separația puterilor avea să urmeze și un clivaj social, anume cel între reprezentanții nobililor și reprezentanții celorlalți oameni. Este inițiat, astfel, *bicameralismul parlamentar*. Pe de-o parte, camera nobililor urma să protejeze în continuare interesele speciale ale acestora și avantajele ce decurgeau din calitatea lor de oameni bogați, din gradele lor de rudenie ori titlurile nobiliare dobîndite, în timp. Cu toate acestea, apariția celei de-a doua camere a legislativului opera ca un mecanism de control. Mai mult, această propunere avea să impună *ideea reprezentării* în corpul legislativ, pentru a se asigura că legile veneau în intîmpinarea interesului public, fiind făcute de oameni²⁸ pentru oameni.²⁹ Va critica democrația directă pentru inducerea unei confuzii între puterea legiuitoare și cea executivă, considerînd că doar cei ce știu pot legifera, ceilalți „participînd” prin reprezentare și, fiind astfel liberi pentru alte funcții în stat.

Ceea ce poate fi un (alt) argument pentru „lipsa de democrație din lucrarea sa”, este faptul că executivul și camera superioară trebuiau să dispună de mecanisme de a controla puterea camerei inferioare, printr-un *drept de veto*. În același sens, monarhul, care nu poate legifera în sfere care ar restrînge libertatea cetățenilor prin impunerea exclusivă a intereselor sale, trebuie, să dispună, însă, de această posibilitate de a bloca ceea ce ar aduce atingere gravă monarhiei în sine. Prin urmare, camera inferioară poate reglementa în deplină libertate atîta timp cît nu încalcă regulile, planurile, statutul monarhului, care astfel, se poate opune. În același timp, sfera de legiferare exclusivă a regelui este de strictă interpretare, toate celelalte cazuri permițîndu-i inițiativa doar alături de Parlament. Pe de altă parte, Montesquieu propune separarea unor sfere de competență prin excelență monarhică, spre a proteja instituția regală de falșii sfătuitori și a crea premisele compromiterii ei.

Guvernarea mixtă pe care dorește să o propună statelor europene trece dincolo de competențele speciale ale unei puteri, alocîndu-i posibilitatea de control asupra celorlalte/ celorlalte puteri. Astfel, legislativul ar trebui să poată investiga modul în care executivul a dus la îndeplinire deciziile, a aplicat legile și, în caz de concluzii negative, să-l poată demite. În esență, preocuparea lui a fost de a căuta și descrie – precum Platon, odinioară – acea organizare instituțională a unui stat aptă să asigure libertatea politică a fiecărui cetățean și să oprească declinul spre un guvernămînt de tip despotic. Prin libertatea politică, el înțelegea „acea liniște sufletească izvorâtă din convingerea fiecăruia că se află în siguranță; și, pentru ca

²⁸ De aici avea să se inspire Abraham Lincoln definind democrația drept guvernare a poporului de către popor pentru popor.”. Însă, dincolo de bunele intenții, modul în care el însuși a suprimat *habeas corpus* și un mare număr de libertăți ridică mari semne de întrebare asupra limitelor de interpretare a *democratismului* sau.

²⁹ „Întrucît într-un stat liber, fiecare om, fiind socotit că are un suflet liber, trebuie să se conducă singur, s-ar cuveni ca întregul popor să dețină puterea legislativă; deoarece, însă, aceasta nu este cu putință în statele mari și poate da naștere la multe neajunsuri în cele mici, trebuie ca poporul să facă prin reprezentanții săi tot ce nu poate să facă el însuși.”, Montesquieu, *op.cit.*, pag. 198;

să existe această libertate, guvernământul trebuie să fie alcătuit în așa fel, ca un cetățean să nu aibă a se teme de alt cetățean.”³⁰ Aici s-a aflat izvorul nevoii de a separa puterile, spre a nu conferi prea multe competențe uneia și aceleiași persoane. Trecutul mai îndepărtat ori foarte apropiat al Franței era plin de cazuri în care puterea, ieșită de sub orice control *rațional* a făcut foarte mult rău și a îndepărtat societatea de posibilitatea libertății. Spre deosebire, însă, atât de antici cât și de majoritatea contemporanilor săi, Montesquieu încearcă să analizeze societățile concrete, cu legile lor și nu formule abstracte de organizare instituțională. Mai mult, pentru el, legile statelor nu sunt opera arbitrariului. Chiar decurgând din voința legiuitorului, legile sunt determinate de anumite circumstanțe de ordin fizico- geografic (structura reliefului, bogățiile solului, climă, densitatea populației), moral-religios, cultural.

Exista, deci, o dependență reciprocă între drept și împrejurările în care ia naștere acesta. Legile statului trebuiau să se întemeieze pe tendințele cărora omul li se supune în starea lui de natură. Anume tendința spre pace, tendința de a-și procura hrana, aceea de afiliere în grupuri mici dar naturale (familii, vecinătăți), precum și de a trăi în societate. De aici, formulează trei forme de drept, anume dreptul ginților – reglementând raporturile între poapoare, dreptul politic, reglementând raporturile guvernanti- guvernați și, respectiv, dreptul civil, normând relațiile între cetățeni. Acest accent special pus pe supremația legii în toate relațiile sociale ori politice l-a făcut să înțeleagă și mai bine pericolele concentrării puterilor și apariției monopolului mai mult sau mai puțin explicit al uneia asupra tuturor celorlalte. Astfel a definit puterea judecătorească drept putere separată de executiv și i-a acordat rolul de a monitoriza echilibrul celorlalte două.

În concluzie, cuvântul cheie al teoriei sale este guvernarea mixtă, în care fiecare putere deține un set de competențe exclusive dar și dreptul și mecanismele de a controla acțiunile și a sancționa derapajele celorlalte două. Separația în sine poate fi ineficientă în afara unui sistem funcțional de control reciproc. Doar teama de ceilalți poate ține în frâu pornirea de a abuza de putere și poate conduce astfel, la obținerea libertății politice de către cetățenii unui stat.

1. 2. c. **Federalist Papers** – 1787 Războiul și Declarația de Independență a celor 13 colonii americane au fost direct legate, inspirate, structurate de filosofia politică franceză a vremii. Libertatea americană nu s-a dorit numai o *libertate de a ...* (în termenii lui Isaiah Berlin) și, în primul rând, o *libertate față de...* ori, aici, lista este foarte lungă, începând cu conservatorismul și imobilismul social, continuând cu ierarhizarea pe criterii de avere, origine și mai rar ori, deloc, în baza meritelor personale; se dorea o fugă de privilegiile care operează selecții și dau șanse ori anulează o viață întreagă de muncă și speranțe; fugă de monarhie și absolutisme, de puteri nelimitate care limitează tot ce le stă în cale, precum și de decizii discreționare în baze subiective, ori, chiar, fără nici o bază. În acest sens, vom vedea că Alexander Hamilton și, uneori James Madison vor merge mai departe cu imperativul controlului reciproc al puterilor, al mecanismelor menite să avertizeze și să prevină pericolul acumulării de putere. Vom menționa doar faptul că, în vremea lor, ei nici nu treceau drept liberali, ci, dimpotrivă, prin campania lor pentru federalizarea coloniilor, ei erau, mai degrabă văzuți drept conservatori prin raportare la conducătorii războiului și susținătorii independenței coloniilor – *de facto* ori în slabe forme confederative. Dar eșeurile lor au devenit repere

³⁰ *Idem*, pag. 195;

clasice în materia formelor de guvernământ, a bazelor federalismului și relațiilor între state. În plus, dacă Franța a cunoscut sinusoide constituționale, textul Constituției rezultată din dezbaterile în jurul *Federalist Papers*, cu amendamentele ei, puțin numeroase, totuși, este încă în vigoare, probând modul în care ideile politice ale luminismului au putut/ ar fi putut învinge, într-o societate pregătită să se debaraseze de voluptatea puterii politice în favoarea altor tipuri de putere și, în primul rând, în favoarea forței libertății. Oricât de ambițioase ar fi ideile unei epoci, dacă ele nu găsesc suficient sprijin constant, riscă să rămână în vitrine pentru perioade indefinite. În cazul de față, în timp ce pe teritoriul american au rodit o federație înfloritoare și un sistem care, dincolo de inerentele curențe, atrage și promite încă, foarte mult, în Europa au condus exact la revers: tendințe centralizatoare și mai pronunțate, naționalisme xenofobe, îndârjire în jurul păstrării sau obținerii puterii, respectiv, proba maximă a efectelor unificării puterilor într-o singură organizație ori chiar persoană: două totalitarisme și un secol ratat. Europeanii s-au îndepărtat atât de mult de simțul legii și de șansa unui real stat de drept, încât teama secretată de memoria colectivă este, deducându-se prea puternic spre a-i ajuta să refacă rămânerea în urmă, nu atât față de constituționalismul american, cât, mai grav, față de idei care au fost europene prin toate atributele lor dar pe care le-au alungat, criticat, ironizat, chiar. Cu toată istoria de partea lor, nu au știut să citească în ea regula de bază: fuga de absolutism, în timp ce americanii au citit și recitat motivele plecării lor de pe bătrînul continent spre a nu uita și a ști încotro să mînuiască mecanismele puterii.

„Acumularea tuturor puterilor, legislativă, executivă și judecătorească în aceleași mîini, fie ale unuia, ale cîtorva ori ale multora, indiferent dacă sunt puteri ereditare, auto-instituite ori electivă, poate fi considerată adevărata definiție a tiraniei.”³¹ În baza acestui avertisment, în baza istoriei europene și, cum am văzut, a „învățăturilor” lui Montesquieu, artizanii federației americane au stabilit dintru început cîteva reguli sacre ale republicii *in stare nascendo*. Prima dintre ele este cea a unei administrări mixte a puterii, exemplul fiind dat de Constituția statului New Hampshire. Conform acesteia, Senatul urma să joace rolul de tribunal în cazul suspendării președintelui - regulă preluată, apoi, și în Constituția federală; președintele republicii este și președintele Senatului; membrii departamentului de justiție sunt numiți de către executiv.

O altă regulă analizată în și recomandată de *Federalist Papers* este cea a interzicerii ca o persoană să facă parte din două puteri distincte. Prin dubla afiliere ar fi partizanul alternativ al acelor puteri, neputînd fi obiectiv, neputînd *controla* nici una dintre ele. Prin urmare, dacă e corect, este inefficient, neavînd o opțiune și o loialitate clară. Dacă e incorect, atunci va defecta în ambele puteri, fiind cu atât mai periculos. De observat aici e faptul că, în sistemele de tip Westminster, regula e tocmai inversă, anume că membrii executivului trebuie, întîi să facă parte din legislativ; apoi, în majoritatea sistemelor consensualiste este o practică, în sensul că, nefiind expres interzisă, apartenența la legislativ este un loc de salvare a membrilor cabinetului în caz de dizolvare.

O a treia regulă³² privește mai îndeaproape cele trei puteri și corelațiile posibile între ele. Avînd în vedere faptul că Parlamentul/ Congresul este cel ce votează bugetul/ bugetele, el

³¹ *Federalist*, no. 47, James Madison;

³² Cf. *Federalist*, no. 48, James Madison;

pare a prevala ca importanță între puterile unui stat. În plus, el este direct ales de cetățeni, prin urmare, direct responsabil pentru deciziile pe care le ia dar și titularul maximei legitimități în stat. Pe cale de consecință, poate abuza de această poziție specială spre a controla bugetele celorlalte puteri, a le modifica agenda, a le revoca ori numi funcționari mai competenți ori mai obediți față de legislativ. Aceasta ar fi situația de *despotism ales – elected despotism* – față de care, celelalte puteri trebuie să fie în stare de control permanent.

În scopul de a preveni aceste disfuncții, *echilibrul prin controlul reciproc* se impune ca fiind regula de aur. Aceasta se va realiza prin conferirea expresă de competențe fiecărei puteri de a interveni într-o anumită măsură sau a putea realiza o „amenințare credibilă” față de celelalte puteri, spre a le ține sub control. „Amibiția trebuie făcută să contrabalanseze ambiția. Interesul unui om trebuie conectat cu drepturile constituționale ale locului.”³³ Mai precis, fiecărui anjagat trebuie să i se ofere motive suficiente spre a proteja puterea în cadrul căreia lucrează și astfel, de a se opune oricăror încercări venite din afara ei, de a o corupe și discredita. Astfel, individul va apăra, de fapt, rațiunile mândriei sale, ale afilierii sale și demnității rezultate din această afiliere. Va fi ceva personal, identitar, nu o organizație – afectiv, exterioară Eului său. Omul va fi interesat în păstrarea și dezvoltarea organizației în care se află și o va „apăra” de amenințarea celorlalte puteri în calitatea ei de garant al demnității sale personale.

În același perimetru de interes, autorii *Federalist Papers* au atras atenția asupra formării libere și greu de controlat a tot felul de majorități și minorități ce pot pune în pericol orice organizație, oricât de bine structurată. Exemplul prim îl vor lua din dinamica legislativ – executiv, dar mai apoi vor constata că în toate sferele sociale, la orice nivel, astfel de riscuri reprezintă pericole reale. Împotriva lor³⁴ vor propune două remedii. Nu știm – în mod real, cât de eficiente au fost/ sunt în societatea americană, dar privind înapoi în Europa, avem serioase semne de întrebare asupra îndreptării lor. Prima măsură este constituirea unei „voine generale” a întregii societăți, un fel de meta-narațiune care să țină societatea laolaltă și să prevină clivajele interne. Probabil că acesta este actul de naștere al *American dream* –ului, dar, în mod cert în Europa, un *European myth* a încetat de mult să mai fie valorizat.

O a doua măsură este emblematică pentru gândirea luminilor! Ea are un aer *raționalist* și se prea poate să fi fost la mare preț în epocă. „Societatea va fi divizată în atât de multe părți, interese și clase de cetățeni, încât drepturile indivizilor sau ale minorităților să fie într-un foarte mic pericol din partea oricărei combinații interesate a majorității.”³⁵ Dacă pe de-o parte, ingineria geografică sugerată de Maximilien de Sully a servit perfect liderilor europeni din toate timpurile, în efortul lor de a retrasa granițele, „metoda deschisă de coordonare” ce funcționează azi în procesul decizional al Uniunii Europene ar fi interesant de discutat din această perspectivă. De fapt, profitul simbolic al acestui tip de modificare, depășește cu mult, raționalitatea sa.

Până la urmă, pentru Părinții fondatori ai SUA, separația puterilor era nu doar un imperativ, dar unica premisă acceptabilă spre a începe edificarea unei republici libere.

³³ *Federalist*, no. 51, Alexander Hamilton or James Madison;

³⁴ “Într-o republică, este important nu doar să protejezi societatea împotriva conducătorilor ei, dar și o parte a societății împotriva nedreptăților produse de cealaltă parte.”, *ibidem*;

³⁵ *Ibidem*;

Urmează colaborarea puterilor, definirea spațiilor de imixtiune constituțională, regulile de întemeiere și control reciproc, precum și stabilirea formelor de protecție împotriva unor încălcări foarte grave ale acestor înțelegeri. Cum legislativul este „produsul” votului direct al populației, bucurându-se de sprijin și loialitate, celelalte puteri au nevoie de protecție și monitorizare mult mai atentă. Pe de altă parte, fiind alcătuit din reprezentanți ai poporului, legislativul poate arareori greși. În timpul acesta, executivul – care, prin politicile sale poate susține ori compromite legislativul – trebuie întărit și motivat să respecte limitele de competență ce i-au fost acordate, spre a nu atinge limitele de non-libertate ale tuturor.

1.3. „**Dominația executivului**”: Uniunea Europeană

Am menționat deja în partea introductivă faptul că opinia generală converge spre a acuza parlamentele că au abuzat în secolul trecut de poziția lor privilegiată, abuzând de putere, de independența pe care le-o conferea separația – poate prea netă a – puterilor și astfel, au pierdut credibilitatea de care se bucurau în ochii alegătorilor drept puteri garante ale libertății celor ce le-au ales. Pe cale de consecință, criza de timp, complexitatea problemelor actuale și asimetria informațională au înclinat balanța puterii tot mai mult spre executive. Acestea chiar au acuzat legislativele de lipsă de profesionalism, dublată de o acută criză decizională, suplinită formal prin prelungirea fără sens a dezbaterilor ori amânarea lor din rațiuni procedurale. S-a considerat astfel că anumiți parlamentari au abuzat de poziția lor și, în loc de a impulsiona discuțiile spre formularea unor decizii, politici ori regulamente, au transformat scena parlamentului în loc pentru dispute ideologice, pentru subiectivisme ori aspecte particulare, ce ar fi putut fi soluționate chiar și de instanțe inferioare ale puterilor. De aceea s-a trecut la o limitare³⁶ a puterilor indivizilor membrii ai acestor adunări legiuitoare în favoarea creșterii „drepturilor partidelor și facțiunilor”. Cu alte cuvinte, s-a trecut la o formulă de lucru de la care se așteaptă să fie mai eficientă în folosirea timpului precum și în favorizarea celor care, profesioniști fiind, reușesc să gestioneze puterea cu care au fost înzestrați.

În ceea ce privește raporturile cu executivele, acestea din urmă au dobândit preeminență datorită rolului lor crescut în desenarea agendei de guvernare, capacității lor de a impune ori elimina aspecte nedorite de pe agendă, de a favoriza aspectele care convin ideologiei lor politice ori sociale și, respectiv, de a respinge acele lucruri care ar putea favoriza opoziția în lupta pentru menținerea ori redobândirea puterii la scrutinul următor. Astfel, din poziția de deținător al mecanismelor de constituire a agendei de guvernare, executivele pot fi caracterizate prin „două variabile pe care trebuie să le examinăm spre a înțelege puterea guvernelor. Prima este *pozițională*, vizînd *relația ideologică* între guvern și celelalte partide din parlament. A doua este legată de *prevederile instituționale care permit guvernului să-și promoveze inițiativele legislative*.”³⁷ Pe cale de consecință, analizele

³⁶ Cf. Norman Dorsen, Michel Rosenfeld, Andras Sajó, Susanne Baer, *Comparative Constitutionalism. Cases and Materials*, 2003, American Casebook Series, Thomson West, pp. 223-224;

³⁷ George Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work*, New York: Russell Sage Foundation and Princeton: Princeton University Press, 2002, pag. 91

contemporane privilegiază jocul de putere între partidele din parlament spre a reliefa care forțe și în ce condiții dispun de dreptul de veto – explicit ori implicit – de puterea de a bloca inițiativele guvernului pînă la a duce la căderea acestuia, criteriile de înlocuire cu un alt guvern, respectiv în sens pozitiv, în ce măsură suportul politic de care se bucură un guvern în legislativ îi permite acestuia să își promoveze politicile dincolo de o eventuală agendă a parlamentului. Mai precis, prima voce o are, din ce în ce mai mult, executivul, mergînd în fața legislativului spre confirmare și legitimare a deciziilor. Sigur, acesta din urmă se poate consola cu puterea de a vota căderea guvernului dar mai ales cu faptul că nici un guvern nu supraviețuiește alegerilor parlamentare, el trebuind să plece³⁸ odată cu parlamentul pe care s-a bazat ori cu care a trebuit să lucreze.

O altă problemă discutată în literatură³⁹ este a raportului între regimul politic, numărul de partide ce participă la guvernare și impactul acestora asupra relației parlament – guvern. Mai precis, acolo unde avem sistem Westminster, cu un prim ministru nu doar membru al legislativului, ci lider al partidului care a cîștigat alegerile, colaborarea va fi cu totul diferită de situația unui regim consensualist cu multe partide mici sau coaliții care vor alcătui la rândul lor, coaliții fragile, nepermițînd nici parlamentului să legifereze propriu-zis în domenii de maximă importanță, nici guvernului să aibă stabilitate și să promoveze un tip sau altul de viziune, de politică, de măsuri. Ca urmare, problema acestui raport este și trebuie corelată cu numeroase aspecte procedurale care vor avea de răspuns, în primul rînd, la întrebarea :”cine, din interiorul guvernării, controlează agenda.”⁴⁰

În cazul Uniunii Europene, situația este și mai complexă, datorită atât constituirii Parlamentului ca legislativ mult după ce executivul și Curtea de Justiție preluaseră deja mecanismele de formulare a politicilor ori, de „legiferare” prin interpretarea Tratatelor; dar și datorită caracterului multi-stratificat al mecanismelor de luare a deciziilor, implicând atât instanțele comunitare, agențiile și comitetele din structura acestora, dar și nivelele național și regional, cu care se intersectează și, de multe ori, se confruntă. Așa cum arată Tsebelis, problema alcătuirii agendei este una nu foarte clară la acest nivel, deoarece statele încă nu au renunțat la această prerogativă – amintind, mai degrabă de funcționarea unei organizații între state, decît de o uniune ce ar dori să depășească disputa supranațional/ interguvernamental - iar, pe de altă parte, agenda de zi cu zi este oarecum în mîna Comisiei, teoretic alcătuită din comisari ai instanței supranaționale și nu răspunzători în fața celor naționale, dar, pe termen mediu și lung, ei au fost și ar putea să mai fie acolo datorită tocmai susținerii statelor membre. Prin urmare, problema raportului executiv – legislativ, respectiv a separației și echilibrului puterilor va putea fi analizată în termenii clasici ai teoriei, abia după ce va fi fost lămurită problema *autorului real al agendei*.

Pe de altă parte, Parlamentul încă nu dispune de toate prerogativele unei legiferări în manieră tradițională și astfel, caracterul *sui generis* al Uniunii ridică necesitatea completării teoriei cu categorii și criterii care să descrie mai curînd cooperarea și codecizia decît o clasică separație a puterilor, eventual dublată de un echilibru, de un control reciproc. Mai mult, conform recentelor discuții de pe agenda internă a Comisiei, legislativul comunitar urmează a-

³⁸ Vezi Persson, T., et al, *op.cit.*, pag. 1193;

³⁹ În special în lucrările lui Arend Lijphart, 1992; 2000;

⁴⁰ Cf. Tsebelis, *op.cit.*, cap. 4: Governments and Parliaments;

și defini mai bine camerele de lucru și modul de alocare a competențelor între aceste camere. Deocamdată, avem de a face cu un clișeu aproape golit de conținut dar repetat de câte ori poate acoperi un gol de informație, povestea deficitelor Uniunii Europene. În speță, acestea pot fi circumscrise crizei de identitate și, pe cale de consecință, crizei de viziune. Nu știm ce vrem să fie Europa – uneori, nici dacă vrem să fie ceva – și aceasta deoarece nici inter-governamentalității, nici federalității nu își pot considera proiectul realizat ori, măcar plasat pe un drum ireversibil. Ceea ce avem astăzi reprezintă, mai degrabă un amestec de forțe active, de argumente și proiecte, nu întotdeauna compatibile între ele. Nici o parte nu a reușit, pînă acum să ofere suficiente argumente solide în susținerea propunerii sale. Totul depinde încă, de răspunsul neformat la întrebarea privitoare la identitatea Europei. Cîtă geografie și cîtă toleranță? Pînă unde putem diversifica fără a pierde coerența? Ce este, de fapt, Europa și cît vrem să (re) construim din ea?

Tratatele⁴¹ au acordat de la început competențe instituțiilor, în numele proiectului funcționalist. Scopul declarat atunci nu era acela de a construi unități supranaționale, ci forme specifice de cooperare pe diferite ramuri. Ca urmare, fiecare organizație avea scopul său clar definit și, în raport cu acesta, competențe alocate. Însă funcționarea reală, de fiecare zi, efortul de a duce la îndeplinire prevederile tratatelor au împins aceste organizații în mașinăria *spill over*, care a generat ori cerut noi și noi competente supra-naționale. Acestea au reclamat o tot mai clară definire a scopurilor și mijloacelor, deci a competențelor și relațiilor reciproce. Iar dinamica acestora nu a fost una liniară, ea urmînd atît logica naturală a evoluției organizațiilor în cauză cît și logica politicului care a modificat în mod repetat tratatele, spre a le acorda cu tendințele nou apărute ori cu cerințele unor nou intrați mai speciali. Din acest punct de vedere, se discută devenirea organizațiilor comunitare în trei etape majore, definite de intrarea în vigoare a unor tratate, respectiv Actul Unic European (1987) și, respectiv, Tratatul de la Maastricht (1992).

În cadrul primei perioade, (1958, Tratatul de la Roma – 1987) ce a stat sub semnul compromisului de la Luxemburg (1966), votul unanim cerut pentru orice normă comunitară a limitat extrem de mult activitatea de reglementare și astfel, atribuțiile Consiliului. Dreptul de veto al reprezentanților statelor membre putea bloca oricînd, orice inițiativă și astfel, prea puțini pași au putut fi făcuți în direcția unificării politice, într-un interval, totuși, lung. La acea oră, Parlamentul european era, cel mult, un organ *consultativ*, nicidecum nu se bucura de o serie clară și distinctă de competențe exclusive, efective în materia legiferării. Practic, propunerile Comisiei deveneau „legi” odată ce Consiliul le aproba prin vot majoritar ori le respingea prin vot unanim. Poziția Parlamentului – chiar și atunci cînd era cerută – putea fi ignorată, fără nici o repercursiune, datorită lipsei de competențe efective a acestuia. În fapt, ne aflăm în epoca organizației de tip intergovernamental, în care statele membre încă mai jucau rolul de principal actor în comunitate. Ca atare, un legislativ care reflecta parlamentele

⁴¹ Cf. Geoffrey Garrett, George Tsebelis, *An Institutional Critique of Intergovernmentalism*, in ‘International Organization’, vol. 50, no. 2, Spring, 1996, pp. 269-299 și George Tsebelis, Geoffrey Garrett, *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*, in ‘International Organization’, vol. 55, no. 2, Spring, 2001, pp. 357-390;

naționale (1958-1979) era, aproape inutil, iar apoi, unul ce putea vota împotriva propunerilor naționale, (după alegerea sa directă) era de ocolit, nicidecum, nu devenise eligibil pentru a primi mai multe prerogative. În tot acest timp, Curtea Europeană de Justiție avea libertate de interpretare a Tratatelor – în lipsa ori subțirimea altor norme – executivul – Comisia – s-a bucurat de o discreție birocratică deplină în implementarea tratatelor și aplicarea acestora după cum era mai adecvat ori, după cum, doreau să înțeleagă membri Comisiei. Prin urmare, avem de a face cu un legislativ prea puțin independent (Consiliul de Miniștri), operînd sub amenințarea continuă a conducerii statelor membre și un executiv care, în absența unor norme precise, detaliate, își permite prin reglementări suplimentare, prin regulamente și directive să completeze dreptul comunitar și să-l interpreteze într-o direcție pe care statele nu o pot respinge – din lipsă de unanimitate. Prin urmare, blocajul legislativ se traduce în discreție executivă față de care, agenții veto ai legiferării nu pot face mai nimic. În plus, Curtea susține prin demersurile sale, această discreție și direcția impusă de Comisie.

Acesta a fost motivul pentru care Actul Unic European a stipulat trecerea la votul majoritar calificat și, astfel, la deblocarea mecanismului legislativ. Între timp, Parlamentul însuși se apropie de ceea ce ar trebui să fie un legislativ real, beneficiind – prin reforma din 1979 – de alegerea sa directă, deci, deopotrivă de suportul cetățenilor și de responsabilitatea de a veni cu ceva în întâmpinarea așteptărilor lor. Va fi – simbolic, încă – mai puternic în a-și cere competențele de drept și a începe să joace un rol în Comunitate. În acest sens, va împărți cu Comisia competența de realizare a agendei legislative, prin inițiativă legislativă dar mai ales, prin procedura *cooperării*. Ca urmare, Parlamentul putea amenda propunerile Comisiei. Dacă aceasta accepta amendamentele, urma să le prezinte Consiliului care, în continuare, le putea aproba prin vot majoritar calificat ori amenda prin vot unanim. În plus, Parlamentul poate, deja, să respingă unele propuneri ale executivului, în integralitatea lor, făcînd necesar acordul Comisiei cu Consiliul, adică al executivului cu – încă – legislativul real. Consiliul nu doar că a rămas singurul organ legislativ propriu-zis, dar, prin posibilitatea de adoptare a normelor prin vot majoritar calificat, va fi în măsură să deblocheze procesul de reglementare, deci, de impulsivare a unificării în baza unor acte normative ale Comunității, de data aceasta. Apariția unui mare număr de reglementări ca și a unui volum crescut de norme secundare, va limita ușor discreția executivului în acest domeniu și îl va spori exponențial, odată cu fiecare nouă hotărîre.

Tratatul de la Maastricht (1992), întărit de cel de la Amsterdam (1996) vor modifica substanțial această situație. Cea mai importantă mutație vine din „ridicarea” Parlamentului la rang de legislativ real, deși, pentru moment, doar la paritate cu Consiliul. Aceasta a indus și posibilități mai mari de blocare a actului de legiferare, ori de cîte ori *codecizia* nu funcționează doar formal, ci funcțional! În varianta sa primă, codecizia oferă valoare amendamentelor Parlamentului, făcîndu-le mai greu de respins, în special atunci cînd Comisia le susține. Se formează un comitet de consiliere cu reprezentanți ai Parlamentului și Consiliului – cam în maniera unei comisii de mediere între două camere ale unui legislativ. Dacă aceasta mediere nu este eficientă, rămîne varianta Consiliului – a camerei superioare – la care se adaugă amendamentele Parlamentului. Aceasta urmează să întrunească majoritatea în Parlament pentru a deveni norma comunitară. Prin urmare, rolul executivului se reduce, aici, la acela de titular al inițiativei legislative, legislativul preluînd restul demersurilor menite

să transforme o cerere de normă, în lege. Tratatul de la Amsterdam a înlăturat ultimele două etape, astfel că, în absența unei înțelegeri între camerele legislativului, legea este respinsă. Ca urmare, Parlamentul a devenit un actor activ și, potențial titular de veto în procesul de reglementare, forțând Consiliul să se autodefinască (chiar dacă, nu explicit, pînă la această oră) drept o cameră superioară a unui legislativ de tip federal. A crescut și numărul domeniilor (cultură, educație, sănătate publică) în care se aplică procedura codeciziei – în comparație cu cooperarea – indicînd în mod clar transformarea fostelor adunări parlamentare într-un legislativ în toată puterea cuvîntului.

Practic, putem spune că, modificarea procedurilor de legiferare a fost cheia dezvoltării comunitare, prin crearea nu doar a pîrghiilor de construcție instituțională, dar mai ales, prin generarea unor spații generoase în care executivul a putut adăuga norme și, respectiv, prin crearea agendei, a putut cere tocmai mijloacele care îi lipseau și îi erau utile în vederea variantei sale de integrare. Curtea, la rîndul ei, prin interpretarea literală a competențelor acordate de tratate, a devenit un vector hotărîtor în direcționarea fermă a evoluției europene. Revenind la executiv, acesta a avut mai întotdeauna o mare discreție în interpretarea normelor și stabilirea modalităților de implementare a acestora. Înainte ca Parlamentul să devină, propriu-zis un legislativ, Comisia a avut la îndemîină normele de implementare prin adoptarea cărora a suplinit și / sau a completat legislația comunitară.

În concluzie, „Uniunea Europeană a trecut de la un sistem cu șase, nouă, zece ori doisprezece deținători de veto (în funcție de numărul țărilor care au participat la Compromisul de la Luxemburg) la un sistem legislativ cu trei sau chiar doi deținători colectivi de veto (începînd din 1987). Aceștia decid fiecare, cu majoritate calificată; o majoritate explicit prevăzută în tratate a Consiliului și o majoritate de facto, calificată, în Parlamentul European.”⁴²

1.5. Separația și echilibrul puterilor

„Scopul constituțiilor este acela de a limita acțiunea statelor și a celor ce constituie statele.”⁴³ În speță, fiind vorba despre accesul la putere și șansa de a o utiliza în scopuri personale, revine constituției obligația de a oferi acel *aranjament al puterii* capabil să evite dictatul subiectivismului dar și să facă posibilă folosirea eficientă a puterii în societate. Modalitatea în care acest lucru este posibil depinde foarte mult – am menționat deja – de tipul de regim politic pentru care a optat o societate: prezidențial, parlamentar ori mixt, iar în cadrul fiecărui astfel de regim, de specificul culturii juridice și politice care determină jocul puterii, atitudinea fiecăreia față de celelalte precum și capacitatea societății de a monitoriza și sancționa folosirea improprie a puterii cu care înzestrează, la momentul alegerilor, o organizație sau alta. Tocmai separația puterilor este menită să asigure o mai mare transparență a acțiunilor fiecăreia dintre ele și să transmită alegătorilor datele primare necesare în

⁴² George Tsebelis, *op.cit.*, pag. 281;

⁴³ Andras Sajó, *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*, Budapest; CEU University Press, 1999, pag. 69;

evaluarea modului în care sunt reprezentați. „Separația puterilor sporește responsabilitatea oficialilor aleși și astfel, *utilitatea voturilor*, dar numai într-un sistem optim de control și echilibru al puterilor.”⁴⁴

Cîtă vreme fiecare putere acționează efectiv separat, ea ajunge să dețină monopolul aceluia segment de piață politică și astfel, va putea utiliza după bunul plac de toate resursele care îi vor sta la dispoziție, fără ca vreoa altă putere să fie în măsură să cerceterze ori să limiteze sursele abuzului. Operatorul de monopol deține întreaga informație, deține mecanismele de acțiune dar și de creare a imaginii publice, prin urmare, va lăsa să se vadă exact atîta și atunci cînd va considera că îi este favorabil, după reguli tipic economice, dar mai puțin sau deloc constituționale. Cu atît mai puțin va putea fi avut în vedere binele public – la care au făcut recurs toti autorii clasici în domeniu. Ori, tot așa cum pe piață este nevoie de concurență și de acces multiplu la informația relevantă, la fel în spațiul puterilor politice, posibilitatea de limitare a celuilalt în cadrele unei piețe viabile, criteriile de eficiență atît financiară cît și politică vor reclama controlul reciproc al puterilor, interdependența lor, acțiunea lor comună – chiar dacă avînd competențe diferite. „Ramurile puterii sunt separate, adică *independente una de cealaltă, dar nu autonome*, pentru că nu pot opera pe cont propriu”⁴⁵ Practic, această remarcă o putem citi ca recomandare printre rîndurile clasicilor deja menționați, dar astăzi, mai mult decît oricînd, ea este o mărturie a raportului real de forțe. Ceea ce este demn de remarcat este faptul că în sistemul american, atît de des acuzat de încălcarea cerinței de separare și control al puterilor, această idee a fost pusă la baza sistemului prezidențial încă de către părinții fondatori! James Madison, avertiza în *Federalist 51* că „ea mai serioasă garanție de securitate împotriva tiraniei nu stă într-o diviziune ermetică între ramurile puterii, ci într-un sistem atent împuternicit să controleze și echilibreze puterea în cadrul fiecărei ramuri.” Prin urmare, sensul ușor clișeistic, dar tipic tradiționalist al separării și autonomiei fiecărei puteri este nu doar infirmat, dar căzut în derizoriu în fața cerințelor de guvernare contemporane. Mai mult, arată profesorul Sajo, nu putem vorbi despre un sistem formalizat odată pentru un termen mai lung, ci despre unul în continuă schimbare. „*Echilibrul este, prin natura sa dinamic și, în consecință, imperfect în orice moment.*”⁴⁶ Ca urmare, caracterul deseori rigid al dreptului continental de inspirație romană scoate legea în afara timpului pentru care a fost elaborată și poate transforma sistemul juridic într-o frînă atît pentru funcționarea sa proprie, cît și a societății pe care este chemat să o reglementeze. Drept remedii, autorul propune atît modificarea sistemelor electorale în funcție de evoluția societății spre a permite generarea unui alt tip de structură a puteri atît în interiorul ramurilor acesteia, cît și la nivelul raportului executiv – legislativ. Mai precis, pariul este că modificarea sistemului de partide va duce treptat la cristalizarea opțiunii pentru un tip sau altul de aranjament politic, deci, constituțional și jurisdicțional, alocînd competențe de control și execuție în acord cu limitele între care pot funcționa societățile de azi. Cu alte cuvinte, limitele impuse puterilor trebuie să fie pe măsura fricii și a pericolelor la care suntem capabili să-i expunem pe ceilalți și cu care, ceilalți, ne pot controla propria viață. Aranjamentul puterilor nu este altceva decît măsura în care dorim să ținem forțele sub control!

⁴⁴ Persson, T., et al, *op.cit.*, pag. 1166;

⁴⁵ Andras Sajo, *op.cit.*, pag. 74;

⁴⁶ Andras Sajo, *op.cit.*, pag. 76;