

CUPRINS

Cuvânt înainte	7
Introducere	
ROMÂNIA – EVOLUȚIE ȘI REVOLUȚIE	9
Caracteristici ale istoriei politice moderne a României	9
Schița tranziției postcomuniste	14
Partea întâi	
REGIMUL CONSTITUȚIONAL	29
Evoluția regimului constituțional	29
Regimul constituțional postcomunist	30
<i>Etapa provizoratului constituțional</i>	30
<i>Caracteristici ale regimului constituțional</i>	33
<i>Revizuirea constituțională</i>	36
Partea a doua	
AUTORITĂȚILE PUBLICE	49
INSTITUȚIA PARLAMENTARĂ	49
Bicameralismul parlamentar românesc	49
Parlamentul <i>in actu</i>	55
PREȘEDINTELE ȘI GUVERNUL	69
Un președinte puternic?	69
Premierul și Guvernul	75
ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ	91
Administrația publică	91
Consiliile locale și primarii	92
Consiliile județene și președintele Consiliului județean	94
Prefectul	97
STATUL DE DREPT	107
Autoritatea judecătorească	107
<i>Ierarhia instanțelor judecătorești</i>	107
<i>Procurorii – magistrați aflați sub autoritatea ministrului Justiției</i>	109
<i>Consiliul Superior al Magistraturii – garantul Justiției independente</i>	111
Curtea Constituțională – arbitrul fortuit al jocului politic	114

Partea a treia

PARTIDE ȘI ALEGERI	127
PARTIDELE POLITICE ȘI SISTEMUL PARTIDIST	127
Partidismul românesc.....	127
Geneza pluripartidismului postcomunist	130
Contextul juridic	134
Schița pluripartidismului postcomunist	136
Sistemul de partide (1990-2012).....	144
Caracteristici ale partidismului românesc.....	147
SISTEMUL ELECTORAL	160
Contextul constituțional	160
Alegerea Președintelui	161
De la votul plurinominal la votul uninominal.....	166
Alegerea autorităților publice locale	176

Partea a patra

SOCIETATE ȘI CULTURĂ	190
Postcomunismul românesc – o revitalizare a teoriei formelor fără fond?	190
Societatea civilă – resursă limitată de participare	193

Partea a cincea

ROMÂNIA ȘI UNIUNEA EUROPEANĂ	206
Uniunea Europeană – scurt istoric	206
Aderare și integrare.....	207
Alegeri europarlamentare în România.....	210
Despre conflictul de reprezentare.....	216

Încheiere

TIPUL SISTEMULUI POLITIC ROMÂNESC	227
România – un sistem parlamentar-prezidențial și partidocratic.....	227

Bibliografie	245
---------------------------	-----

ANEXA I. Comunicatul către țară al CFSN	249
ANEXA II. Decretul-lege nr. 81 din 9 februarie 1990	252
ANEXA III. Partide politice	254
ANEXA IV. Rezultatele alegerilor parlamentare (1990–2012)	259
ANEXA V. Rezultatul alegerilor prezidențiale (1990–2014).....	266
ANEXA VI. Rezultate alegeri locale – Președinții Consiliilor Județene aleși direct	272
ANEXA VII. Guvernele României (1990–2014).....	275

Introducere

ROMÂNIA – EVOLUȚIE ȘI REVOLUȚIE

Caracteristici ale istoriei politice moderne a României

Începuturile statului modern român se regăsesc în actul politic din 1859 reprezentat de dubla alegere a domnitorului Alexandru Ioan Cuza în Moldova și Țara Românească, pe 5 și 24 ianuarie.

În noul context geopolitic european rezultat al Războiului Crimeii (1853-1856), principatele Țării Românești și Moldovei, al căror statut devenise o problemă a echilibrului european, au intrat sub garanția colectivă a celor șapte puteri (Turcia, Franța, Anglia, Prusia, Austria, Rusia și Sardinia). Conform Tratatului de pace de la Paris (1856), care stabilise că populația celor două principate va fi consultată cu privire la statutul și organizarea lor statală, divanurile ad-hoc, alese în 1857, au cerut unirea Țării Românești și Moldovei într-un singur stat numit România, condus de un principe dintr-o dinastie europeană, cu autonomie și neutralitate. Totuși, Conferința de pace de la Paris din 1858 a hotărât ca principatele, fiecare cu domn propriu, să formeze o uniune de state. Alegând același domn în ambele principate, românii au pus Europa în fața faptului împlinit al nașterii noului stat, recunoscut în cele din urmă de toate puterile garante.

Sub domnia lui Al. I. Cuza, de numai 7 ani, noul stat a făcut pași importanți spre modernitate, pași cunoscuți în istorie sub denumirea de „reformele lui Cuza”, precum reforma politică (adoptarea *Statutului dezvoltator al Convenției de la Paris*, noua Constituție a țării, și a formei bicamerale a Parlamentului), reforma agrară (511.896 de familii țărănești au primit 2.038.640 hectare de teren) sau reforma învățământului (s-au stabilit trei grade de învățământ: primar – patru clase, obligatorii și gratuite –, secundar și superior).

Pe 11 februarie 1866, domnul Cuza este înlăturat de la putere sub acțiunea „monstruoasei coaliții” (a liberalilor și conservatorilor) și înlocuit cu principele Carol I din dinastia Hohenzollern-Singmaringen, revenind-se astfel la condiția impusă de Conferința de pace de la Paris. Pe 10 mai, Carol I depune jurământul ca domnitor. Din 1881, România devine regat. Anterior, în 1877, în condițiile participării la războiul ruso-turc, Parlamentul României proclamase

independența de stat¹, recunoscută un an mai târziu prin tratatul de pace de la San Stefano².

În baza legii fundamentale elaborate în 1866, prima constituție veritabilă a noului stat³, de inspirație franco-belgiană, s-a edificat regimul politic modern, pe principiul suveranității naționale, sub forma monarhiei constituționale. Primul partid politic românesc – Partidul Național Liberal (PNL) – a luat ființă în 1875, urmat la cinci ani de Partidul Conservator (PC). Ulterior s-au constituit și alte partide, precum, în 1893, Partidul Social-Democrat al Muncitorilor din România (PSDMR), însă confruntarea dintre liberali și conservatori a dominat viața politică românească până în 1918. În Transilvania, cele două partide românești născute în 1869 se unesc, în 1881, în cadrul Partidului Național Român.

Participantă la primul război mondial, după doi ani de neutralitate, de partea puterilor Antantei, România își întregeste teritoriul național în urma Marii Uniri din 1918, ca urmare a exprimării voinței populare a locuitorilor din Basarabia (apr. 1918), Bucovina (nov. 1918) și Transilvania (1 dec. 1918). Noua realitate socială este reglementată prin Constituția din 1923. Din perspectiva drepturilor cetățenești, cea mai importantă schimbare a reprezentat-o introducerea votului universal.

Sub aspect politic, România traversează perioada dintre cele două războaie mondiale cu suișuri și coborâșuri în funcționarea regimului democratic. După 1918, numărul partidelor a crescut considerabil, iar paleta opțiunilor partizane s-a diversificat rapid, putându-se vorbi de un adevărat „boom” partidist. Totuși, PNL a rămas principalul partid al scenei politice, concurat de Partidul Național Țărănesc (PNT), constituit în 1926, prin fuziunea dintre Partidul Național Român (condus de Iuliu Maniu) și Partidul Țărănesc (avându-l în frunte pe Ion Mihalache).

Multipartidismul epocii s-a împletit cu intervenția tot mai puternică a regelui în viața politică, „rotativa guvernamentală” din perioada antebelică găsimu-și acum expresia în concepția monarhică a „guvernării peste partide”, fapt care a afectat stabilitatea guvernării – între 1918 și 1938 au funcționat 25 de cabinete, deși s-au organizat numai 10 ediții ale alegerilor parlamentare – și, în general, a impus o formulă răsturnată a raporturilor dintre legislativ și executiv

¹ În proclamația citită în plenul Parlamentului pe 9 mai 1877, Mihail Kogălniceanu, ministrul Externelor, anunța: „Suntem independenți, suntem națiune de sine stătătoare”.

² Ulterior, pe 1 iunie 1878, Congresul de la Berlin, convocat de marile puteri, a confirmat prevederea tratatului de la San Stefano privind recunoașterea independenței României, ca și a drepturilor asupra Dobrogei.

³ Anterior au fost adoptate o serie de acte cu caracter constituțional, precum amintitul „Statut dezvoltător al Convenției de la Paris”, care pot fi considerate pregătitoare ale Constituției din 1866.

sau, cu alte cuvinte, un „parlament guvernamental”¹. La această arhitectură politică a contribuit decisiv și legea electorală a „primei majoritare”, o varietate de scrutin proporțional, dar cu efecte majoritariste, adoptată în 1926, având ca model legea electorală a Italiei mussoliniste.

Spre sfârșitul perioadei interbelice democrația românească intră în declin. Ultimele alegeri libere pluripartidiste au avut loc în decembrie 1937. La începutul anului următor, odată cu impunerea regimului de autoritarism regal, partidele politice sunt practic interzise.

Primii ani ai celui de al doilea război mondial aduc pentru România importante pierderi teritoriale: Basarabia și Bucovina de Nord intră în componența URSS (urmare a pactului Ribbentrop-Molotov încheiat anterior între Germania și URSS – iunie 1940), nord-vestul Transilvaniei este cedat Ungarei (prin Dictatul de la Viena – aug. 1940), iar sudul Dobrogei, Bulgariei (sept. 1940).

În 1940, regele Carol al II-lea abdică în favoarea fiului său Mihai, puterea efectivă fiind preluată de generalul Ion Antonescu. Se instituie un regim dictatorial, cu componente naționalist-legionare și antisemite, pro-german.

Pentru recuperarea teritoriilor pierdute, România intră în război alături de Germania, dar în urma actului de la 23 august 1944, când generalul Antonescu este arestat, trece de partea Aliaților.

În plan politic, consecința principală a reprezentat-o intrarea României în epoca comunismului, asemenea celorlalte țări est-europene aflate sub controlul URSS, pe 30 decembrie 1947 fiind proclamată „republică populară”. Conform ideologiei oficiale, România era o democrație populară, însă regimul politic instituit după război avea toate caracteristicile unui nedemocratic, elementul principal fiind cel al partidului unic (înlocuirea pluripartidismului cu monopolul partidului comunist).

În prima sa etapă, în condițiile ocupației sovietice², regimul politic de tip stalinist a însemnat ruperea legăturilor României cu trecutul ei european. O anume deschidere a societății s-a resimțit după ce Nicolae Ceaușescu i-a succedat lui Gheorghe Gheorghiu-Dej la șefia partidului comunist, în 1965. În același an a fost adoptată noua Constituție, iar denumirea oficială a statului a devenit Republica Socialistă România. Momentul culminant l-a reprezentat anul 1968, când Ceaușescu s-a opus public invadării Cehoslovaciei de către trupele Moscovei și cele din Bulgaria, Polonia și Ungaria pentru înăbușirea „primăverii de la Praga”, o încercare de reformare a comunismului. În anii următori, România a făcut progrese în evoluția sa economico-socială, ca urmare a sprijinului financiar venit din Occident.

¹ Cf. Mattei Dogan, *Analiza statistică a „democrației parlamentare” din România*, Ed. Partidului Social-Democrat, București, 1946

² Trupele sovietice au părăsit România în 1958

Susținerea de care s-a bucurat în Occident ca urmare a atitudinii sale antisovietice, naționaliste a fost folosită de Ceaușescu în direcția sporirii propriei puteri și înăspririi regimului dictatorial. Președinte al republicii din 1974, ales de parlament (Marea Adunare Națională), Ceaușescu își pregătea re alegerea în fruntea statului la congresul PCR din noiembrie 1989, în condițiile în care alte state est-europene, inclusiv URSS, făcuseră deja pași importanți pe calea democratizării, iar criza economică din România se adâncea.

În această conjunctură, înlăturarea lui Nicolae Ceaușescu s-a produs în mod violent. La câteva minute după ora 12 a zilei de 22 decembrie 1989, Ceaușescu era obligat, de mulțimea adunată în actuala piață a Revoluției din București pentru un miting oficial de condamnarea a evenimentelor revoluționare de la Timișoara din săptămâna anterioară, să părăsească sediul central al partidului comunist la bordul unui elicopter. Ulterior avea să fie capturat și, pe 25 decembrie, executat. Puterea a fost preluată de Frontul Salvării Naționale (FSN), o structură ad-hoc constituită și eterogenă¹, amintind de formula Comitetului Salvării Publice din timpul revoluției franceze din 1789, și care a utilizat o metodă sui-generis de guvernare – prin intermediul televiziunii (de aici și formula „telerevoluției” sau a „revoluției în direct”). În absența unei contra-elite comuniste, a unei opoziții sau a unei organizații care să activeze ca alternativă la Partidul Comunist, locul lăsat liber prin prăbușirea vechiului regim a fost ocupat de FSN, care și-a asumat temporar administrarea statului.

Ca organism politic, FSN a acționat sub forma Consiliului Frontului Salvării Naționale (CFSN), care îl avea în frunte pe Ion Iliescu, fost demnitar comunist înlăturat de Ceaușescu din ierarhia superioară a partidului la începutul anilor `80 – în decembrie 1989 Iliescu era director la Editura Tehnică. În Comunicatul dat publicității de CFSN în 22 decembrie 1989 se precizează că scopul FSN este „instaurarea democrației, libertății și demnității poporului român”. S-a constituit un guvern provizoriu, în fruntea căruia a fost numit Petre Roman, profesor la politehnica bucureșteană. În scurtă vreme, organisme locale ale CFSN, alcătuite după același tipic, au luat locul, în unele cazuri cu forța, în altele fără violențe, structurilor puterii comuniste din principalele localități ale țării.

Perioada imediat următoare căderii lui Ceaușescu a fost dramatică, soldată cu pierderea a peste 1.200 de vieți omenești, și confuză, marcată de acțiunile „teroriștilor”, rămași neidentificați, de numeroase acțiuni de stradă, dar și de o anume solidaritate a românilor care a făcut posibilă funcționarea mecanismului social.

¹ Pentru componența sa inițială, vezi *Comunicatul către țară al Consiliul Frontului Salvării Naționale*, Monitorul Oficial al României, nr.1 din 22 decembrie 1989.

*

Schița istorică prezentată mai sus ne permite să concluzionăm că România se individualizează în raport cu celelalte țări ale Europei de Est prin câteva trăsături particulare.

Mai întâi, **instituția statală modernă, națională și suverană, cu cea mai timpurie existență neîntreruptă din acest spațiu geografic o reprezintă statul român**, contemporan cu statele moderne occidentale italian și german.

În al doilea rând, țară cu o experiență democratică sincronizată tradițiilor occidentale, **România a cunoscut de timpuriu forme instituționale specifice**. De pildă, încă din 1866 este instituit regimul constituțional, fundament al democrațiilor moderne, iar primul partid politic în sens modern se înființează în 1875. În același timp, formula politică a democrației românești a fost erodată de factori interni, cât și externi.

Regimul comunist din România s-a individualizat prin caracterul său excesiv, după 1947 imitând modelul stalinist. El a condus la instituirea monopartidismului, dar și la monolitism ideologic. Astfel, în timp ce în țări comuniste precum Bulgaria, Polonia sau fostele Cehoslovacia și RDG, regimul monopartidist era poleit cu aura pluripartidismului, prin existența formală a unor formațiuni politice necomuniste, în România până și acest simulacru de pluripartidism a fost refuzat de regimul comunist. Istoria ne oferă exemplul concludent al Frontului Plugarilor, organizație țărănească de masă, dizolvată după 1948 chiar de fondatorul și conducătorul ei, Petru Groza, la comanda comuniștilor.

În fine, **răsturnarea regimului ceaușist a avut un caracter violent, exploziv**, comparativ cu procesul dezintegrării regimurilor comuniste din Europa Centrală, proces cunoscut sub numele de „revoluția de catifea”. Dictatura ceaușistă, excesivă și eficace, nu a permis constituirea unui grup reformator în interiorul PCR și nici închegarea unui curent opoziționist la nivelul societății civile, ca în Polonia ori Cehoslovacia, făcând posibilă doar calea violentă pentru răsturnarea regimului totalitar. În ciuda sprijinului acordat unor dizidențe personale, politica oficială a Occidentului a cochetat cu regimul din România, în ideea slăbirii forței Moscovei prin sprijinirea naționalismului lui Ceaușescu, urmare a momentului 1968. Această poziție a întărit dictatura și, în același timp, a anihilat coagularea unor forțe reformiste¹.

¹ Pentru detalii privind istoria României vezi, spre exemplu, Florin Constantiniu, *O istorie sinceră a poporului român*, ed. a III-a, Ed. Univers enciclopedic, București, 2002; Ioan Scurtu, *Istoria contemporană a României: (1918-2001)*, Ed. Fundației România de Măine, București, 2002; Ion Bulei, *O istorie a românilor*, ed. a V-a, Ed. Meronia, București 2012.

Schița tranziției postcomuniste

Din 22 decembrie 1989, direcția evoluției politice a României s-a schimbat fundamental, asemenea celorlalte state foste comuniste, urmând însă un curs specific adesea definit prin caracterul său *atipic*.

După răsturnarea violentă a regimului comunist și în condițiile unei vieți politice conflictuale, marcată inclusiv de confruntări de stradă, primele alegeri pluripartidiste, parlamentare și prezidențiale, s-au ținut pe 20 mai 1990, cu participarea a peste 70 de formațiuni politice. Anterior, pe 1 februarie 1990, la presiunea forțelor politice grupate în jurul partidelor istorice, determinată de intenția FSN de a se transforma în partid pentru a participa la alegeri, CFSN a devenit Consiliul Provizoriu de Uniune Națională (CPUN), compus, la paritate, din reprezentanți ai FSN și ai celorlalte partide existente la acel moment. CPUN a jucat rolul de instanță parlamentară provizorie, însărcinată, printre altele, cu elaborarea legislației electorale.

Desfășurat în contextul mitingului-maraton al forțelor anticomuniste din Piața Universității din Capitală¹, scrutinul parlamentar a fost câștigat cu un scor categoric de Frontul Salvării Naționale, formațiunea politică fondată de principala grupare din CFSN, condusă de Ion Iliescu și Petre Roman. Frontul a câștigat 66,31% din voturi și 263 de mandate de deputat, respectiv 67,02% din voturi și 92 de mandate de senator. Celelalte formațiuni participante, printre care partidele istorice (PNL, PNȚCD și PSDR) sau alte partide post-revoluționare (MER, PDAR, PUNR etc.), ori organizațiile minorităților naționale (precum UDMR) au obținut scoruri modeste, de la 7% în jos. Similar, competiția prezidențială a fost câștigată de candidatul FSN, Ion Iliescu primind 85,07% din voturi și învingându-i astfel pe reprezentanții PNL (Radu Cîmpeanu) și PNȚCD (Ion Rațiu). Pe 20 iunie 1990 Ion Iliescu a depus jurământul ca președinte al României, iar pe 28 iunie Parlamentul ales a validat guvernul FSN condus de Petre Roman.

În următorii doi ani, întregul eșafodaj politic a fost supus unor schimbări fundamentale. În septembrie 1991, în contextul mișcărilor revendicative ale minerilor din Valea Jiului, guvernul Roman a fost înlocuit cu cabinetul condus de fostul ministru al Finanțelor, Theodor Stolojan. Totodată, în jurul partidelor istorice s-a constituit Convenția Democratică din România (CDR)², avându-l ca lider pe președintele țărănist Corneliu Coposu, în timp ce FSN s-a scindat în două

¹ Demonstrând împotriva noii puteri, considerată a fi exponentă a neocomunismului, mitingul-maraton a debutat practic cu manifestarea electorală a PNȚCD din 22 aprilie 1990 și s-a încheiat pe 15 iunie 1990, odată cu intervenția brutală și ilegală a minerilor din Valea Jiului, alături de cea a forțelor de ordine.

² Oficial, Convenția s-a constituit pe 26 noiembrie 1991, având ca membri fondatori, pe lângă cele trei partide istorice, alte 11 formațiuni politice și civile.

partide independente: Partidul Democrat (PD), condus de Petre Roman, și Frontul Democrat al Salvării Naționale (FDSN), numit ulterior Partidul Democrației Sociale din România (PDSR), în frunte cu Ion Iliescu.

Pe de altă parte, pe 8 decembrie 1991, românii au validat prin referendum noua Constituție a țării, adoptată anterior, pe 21 noiembrie, de Adunarea Constituantă (Parlamentul ales pe 20 mai 1990).

Schimbările petrecute pe scena politică au fost confirmate de alegerile din 1992. Scrutinul parlamentar a fost câștigat de FDSN (PDSR), fără ca victoria sa să fie una categorică – 28% din voturi –, fiind secondat de CDR, cu 20% din sufragii. Alte 6 formațiuni politice au obținut reprezentare parlamentară. Guvernul minoritar condus de Nicolae Văcăroiu a fost investit pe 19 noiembrie 1992, reușind să se mențină în funcție pe toată durata mandatului datorită alianțelor parlamentare și guvernamentale încheiate cu PUNR, PRM, PSM sau PDAR. Ion Iliescu și-a reconfirmat poziția de șef al statului, învingându-l în turul al doilea al alegerilor pe candidatul CDR Emil Constantinescu. În 1994, reprezentanții partidelor din opoziție au inițiat, în premieră absolută, procedura constituțională de suspendare a președintelui Românie, însă votul din parlament i-a fost favorabil lui Ion Iliescu. În legislatura 1992-1996, România a obținut statutul de membru al Consiliului Europei, însă ritmul reformelor structurale a fost unul lent, parametrii economici și sociali continuând să se degradeze.

Alegerile din toamna anului 1996 au adus prima răsturnare politică din România postcomunistă, scrutinul parlamentar fiind câștigat de CDR, cu 30% din voturi, devansând astfel PDSR, care a primit 22% din sufragii. Totodată, Emil Constantinescu, candidatul Convenției, a devenit noul președinte al României. În urma alegerilor s-a constituit o coaliție guvernamentală compusă din CDR, USD (PD + PSDR) și UDMR, condusă succesiv de Victor Ciorbea (1996-1998), Radu Vasile (1998-1999) și Mugur Isărescu (1999-2000), primii doi premieri fiind din PNȚCD, iar ultimul independent (guvernatorul Băncii Centrale). Instabilitatea guvernamentală a avut consecințe directe asupra mersului economiei românești, regresul ei fiind totuși stopat sub guvernarea Isărescu.

PDSR, asociat cu PUR (PC) și PSDR, a revenit la putere în urma alegerilor generale din 2000. În condițiile în care CDR a ratat intrarea în Parlament, PDSR a câștigat scrutinul cu 37% din voturi, Adrian Năstase devenind șeful unui guvern compus din reprezentanți ai PDSR, PSDR, PUR (PC) și având sprijinul parlamentar al UDMR. În același timp, Ion Iliescu l-a învins pe Corneliu Vadim Tudor în competiția prezidențială cu un scor categoric – 66,82% din voturi. În noul mandat, politicile guvernamentale au asigurat condițiile pentru creșterea economică, extinderea sectorului privat și îmbunătățirea nivelului de trai. Totodată, România a fost admisă în NATO (2004) și a început negocierile pentru