

**Changing Political Composition
and Government Program within
the Government Reshuffle Procedure**

Abstract

The Government reshuffle represents a change of the composition of the Government as accepted by the Parliament vote of confidence, one or several ministerial positions to be held by other persons than those featured on the initial list approved by the Parliament. From the constitutional perspective, Government reshuffle may be achieved through two distinct ways: ordinary reshuffle, carried out by the President on proposal of the Prime - Minister and the reshuffle which involves a change of the structure or political composition of the Government.

Ordinary reshuffle may occur as a penalty caused by the inefficiency of the Government or by other reasons left to the discretion of the Prime Minister. The President cannot be obliged to unconditionally accept the proposal of dismissing a member of the Government and to appoint another person in his place. The President may reject, only once and only motivated, the proposal made by the Prime Minister and can ask him to issue a new proposal for the ministerial position.

Recent Romanian political and constitutional practice (March 2014), determined by the National Liberal Party's withdrawal from the Government and joining of Democratic Union of Hungarians in Romania (UDMR) to the Government raised, from the constitutional point of view, an unprecedented issue: is it necessary to update the Government Program following the change of the political composition of the Government? If so, what would be the procedure? From our point of view, the answer is clear: any change of the political composition of the Government must involve an update of the Government Program, through the procedure of the assumption of responsibility, as stipulated under the provisions of Article 114 of the Romanian Constitution.

Keywords: Government, Government reshuffle, Government Program, Constitution, political composition, Government structure.

REMANIEREA GUVERNAMENTALĂ CU SCHIMBAREA COMPOZIȚIEI POLITICE ȘI A PROGRAMULUI DE GUVERNARE

Emil BOC

Emil BOC

Conf. univ. dr., Departamentul de Științe Politice,
Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării,
Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România
Tel.: 0040-264-431.505
E-mail: boc@fspac.ro



Revista Transilvană
de Științe Administrative
1(34)/2014, pp. 3-9

1. Introducere și aspecte teoretice privind remanierea simplă

Remanierea guvernamentală reprezintă o modificare a componenței Guvernului acceptată prin votul de încredere al Parlamentului, una sau mai multe poziții ministeriale urmând a fi deținute de către alte persoane decât cele care au figurat pe lista inițială acceptată de Parlament (Boc și Curt, 2012, p. 116). Instituția remanierii guvernamentale se află în strânsă legătură cu procedura investirii Guvernului și cu trăsăturile generale ale relațiilor dintre Executiv și Legislativ în cadrul separației puterilor în stat (Dănișor, 2006, p. 520).

Din perspectivă constituțională, remanierea guvernamentală poate presupune două modalități distincte de realizare.

Remanierea simplă se realizează de către Președintele României la propunerea primului-ministru. Această formă de remaniere poate să intervină ca o sancțiune din cauza incompetenței sau a altor motive ce țin de aprecierea și calculele politice ale primului-ministru (Ionescu, 2012, p.3). Remanierea guvernamentală simplă apare „ca fiind exclusiv o operațiune a Executivului, ce nu poate, ca fundament teoretic, afecta programul de guvernare, acceptat de Parlament, prin votul de investitură” (Iorgovan, 2005, p. 363). Pe de altă parte, Președintele României, ca parte a executivului bicefal instituit de Constituție, nu poate fi obligat să accepte necondiționat propunerea de revocare din funcție a unui membru al Guvernului și de numire a unei alte persoane în locul acestuia (Ionescu, 2013, p. 431). Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, Președintele are dreptul de a verifica dacă persoana propusă de primul-ministru corespunde funcției pe care acesta ar urma să o ocupe (Curtea Constituțională, 2007). Președintele poate respinge motivat propunerea făcută de primul-ministru și poate să îi ceară acestuia, o singură dată, să facă o nouă propunere de numire a altei persoane în funcția de ministru (Curtea Constituțională, 2008).

Instituția remanierii simple, așa cum este reglementată în actuala Constituție, a ridicat în doctrină unele critici și propuneri de lege ferenda. „Prin utilizarea remanierii simple se poate ajunge la situația în care majoritatea membrilor investiți de Parlament cu vot de încredere să fie schimbați ulterior prin voința primului-ministru. Pentru a preveni o asemenea situație se propune ca, în condițiile în care o treime din membrii Guvernului investit cu vot de încredere de către Parlament au fost remaniați, Guvernul să fie obligat să ceară un nou vot de încredere Parlamentului” (Dima și Tănăsescu, 2012, p. 129). Din punctul nostru de vedere, o asemenea propunere nu se justifică întrucât ar crea mai multe probleme decât ar rezolva și ar îngreuna nepermis desfășurarea actului de guvernare, așa cum a fost el acceptat de către Parlament.

Prin excepție de la procedura remanierii simple a Guvernului, dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, Președintele va putea finaliza procedura doar după aprobarea Parlamentului.

2. Remanierea guvernamentală cu schimbarea compoziției politice a Guvernului

Ieșirea Partidului Național Liberal de la guvernare în martie 2014 și intrarea la guvernare a Uniunii Democrate a Maghiarilor din România a ridicat în practica noastră constituțională câteva probleme fără precedent. De ce fără precedent? Întrucât aceasta este singura remaniere guvernamentală din practica noastră politică și constituțională cu schimbarea compoziției politice a Guvernului prin cooptarea la guvernare a unui partid care nu a făcut parte inițial din Guvern.

Care au fost aceste probleme? Schimbarea programului de guvernare odată cu schimbarea compoziției politice a Guvernului presupune și declanșarea procedurii de desemnare a unui nou prim-ministru? În cazul în care, prin remanierea guvernamentală cu schimbarea compoziției politice a Guvernului se schimbă și programul de guvernare, este necesară actualizarea acestuia? Și dacă da, prin ce procedură constituțională?

Răspunsul la prima întrebare este negativ și rezultă din interpretarea sistematică a textelor constituționale incidente în materie. În sistemul nostru constituțional, încetarea mandatului primului-ministru conduce automat la încetarea mandatului întregului Guvern. Situațiile de încetare a mandatului primului-ministru sunt expres și limitativ prevăzute în articolul 110 din Constituție.

Astfel, mandatul primului-ministru încetează în urma demisiei, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului sau a imposibilității de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile. În aceste situații, Președintele României desemnează un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile primului-ministru până la formarea noului Guvern (art. 107 alin. 2 din Constituție).

De asemenea, Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale sau poate fi demis prin adoptarea de către Parlament a unei moțiuni de cenzură. În aceste situații, primul-ministru își exercită mandatul în continuare până la formarea noului Guvern.

În toate situațiile de încetare a mandatului Guvernului sau a primului-ministru, Guvernul îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern (art. 110 alin. 4 din Constituție).

Analiza textelor constituționale ne arată că mandatul primului-ministru nu poate înceta în cazul în care propune o remaniere guvernamentală cu schimbarea compoziției politice a Guvernului și cu schimbarea programului de guvernare. În concluzie, nu poate fi vorba de declanșarea procedurii de desemnare a unui nou premier într-o atare situație. Mai mult decât atât, potrivit textului expres introdus în Constituție prin Reviuirea din anul 2003, „Președintele României nu îl poate revoca pe primul-ministru” (art. 107 alin. 2). Acest lucru nu înseamnă că primul-ministru este liber să procedeze oricând la schimbarea programului de guvernare fără niciun fel de consecință politică și constituțională. Guvernul, potrivit Constituției, răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate (art. 109 alin. 1).

În cazul în care, prin remanierea guvernamentală cu schimbarea compoziției politice a Guvernului se schimbă și programul de guvernare, este necesară actualizarea acestuia ? Și dacă da, prin ce procedură constituțională? Fără a fi dificil de dat un răspuns la o asemenea întrebare, totuși el necesită o analiză mai elaborată.

La o primă analiză superficială și în baza textului constituțional care precizează că Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului, am fi tentați să spunem că nu este nevoie de o actualizare a programului de guvernare în cazul în care intervine o modificare a acestuia prin schimbarea compoziției politice a Guvernului. De ce? Pentru că Parlamentul poate oricând iniția o moțiune de cenzură și să demită Guvernul atunci când apreciază că acesta a depășit limitele programului de guvernare acceptat cu ocazia votului de investitură. Și, mai mult decât atât, se poate considera că din moment ce Parlamentul a aprobat remanierea guvernamentală cu schimbarea compoziției politice a Guvernului, a acceptat tacit sau indirect și potențiala schimbare a programului de guvernare. O asemenea logică simplistă nu poate fi acceptată. Să analizăm în detaliu implicațiile programului de guvernare în raporturile constituționale ale Guvernului cu Parlamentul (art. 103 din Constituție).

În cadrul procedurii de formare a Guvernului, candidatul pentru funcția de prim-ministru este obligat să ceară, în termen de 10 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra Programului și a întregii liste a Guvernului.

De asemenea, cu ocazia votului de investitură a Guvernului, Programul și lista membrilor Cabinetului se dezbat de Camera Deputaților și de Senat, în sesiune comună. Parlamentul, cu votul majorității deputaților și senatorilor acordă încredere Guvernului cu privire la Programul de guvernare și lista membrilor Guvernului. Programul de guvernare, după cum se poate observa, este un element fundamental al procedurii de formare a Guvernului, alături de lista membrilor Guvernului. În egală măsură, Parlamentul dezbate și votează atât Programul de guvernare cât și lista membrilor Guvernului.

Pornind de la aceste considerente, orice remaniere guvernamentală care implică schimbarea compoziției politice a Guvernului nu poate evita dezbateră cu privire la Programul de guvernare. În consecință, din punctul nostru de vedere, orice remaniere guvernamentală cu schimbarea compoziției politice a Guvernului, indiferent dacă se modifică sau nu programul de guvernare, trebuie însoțită de angajarea răspunderii Guvernului asupra Programului de guvernare în condițiile articolului 114 din Constituție. De ce?

Remanierea cu schimbarea compoziției politice a Guvernului reprezintă un act politic major cu implicații multiple în actul de guvernare a țării. Inevitabil, direct sau indirect, schimbarea compoziției politice a Guvernului are implicații asupra Programului de guvernare.

În cazul în care schimbarea compoziției politice a Guvernului presupune înlăturarea unui partid din Guvern și cooptarea altuia, atunci chestiunea Programului de guvernare este mai actuală ca oricând. Scopul oricărui partid politic este acela de a accede la guvernare în vederea punerii în aplicare a programului politic și electoral pe care l-a

promovat în alegeri. Prin urmare, un partid politic care accede la guvernare va urmări realizarea în totalitate sau în parte a obiectivelor lui politice. Aceste obiective politice se exprimă constituțional în Programul de guvernare și se concretizează prin actele normative promovate și adoptate.

Guvernul, potrivit Constituției, răspunde politic numai în fața Parlamentului. Ține de esența democrației reprezentative ca Parlamentul, organul reprezentativ suprem al poporului român, să accepte (sau nu) noua configurație politică a Guvernului și implicațiile acesteia asupra programului de guvernare. Nu poate fi acceptată ipoteza rolului pasiv al Parlamentului într-o problemă atât de importantă pentru destinele cetățenilor.

Cooptarea unui nou partid politic în actul de guvernare (cu sau fără eliminarea altui partid din Guvern) conduce în mod sigur la modificarea Programului de guvernare. Este puțin probabil ca un partid politic ce intră în Guvern să nu aibă obiective politice specifice pe care să le impună în Programul de guvernare .

Apreciem că și în situația în care schimbarea compoziției politice se produce prin înlăturarea unui partid politic din Guvern, fără cooptarea altuia, se impune angajarea răspunderii asupra Programului de guvernare. Guvernul trebuie să precizeze explicit impactul schimbării componenței politice a Guvernului asupra Programului de guvernare. Mai mult decât atât, angajarea răspunderii poate oferi Guvernului ocazia unui bilanț de etapă cu privire la realizarea obiectivelor din Programul de guvernare și perspectivele realizării celor rămase restante din perspectiva noii configurații politice a Guvernului.

3. Recomandări de lege ferenda și concluzii

Textul constituțional actual nu reglementează distinct situația schimbării (sau nu) a Programului de guvernare cu ocazia schimbării compoziției politice a Guvernului. Propunerea noastră de lege ferenda vizează modificarea textului constituțional al articolului 85 alin. 3 și introducerea unui nou alineat (85.4):

- (3) „Dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura Guvernului, Președintele va putea exercita atribuția prevăzută la alineatul (2) numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea primului-ministru.
- (4) În cazul în care prin propunerea de remaniere se schimbă compoziția politică a Guvernului, Președintele României va putea exercita atribuția prevăzută la alin. (2) numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea primului-ministru, și a finalizării procedurii de angajare a răspunderii Guvernului asupra Programului de guvernare, potrivit art. 114”.

Propunerea formulată presupune următoarele implicații constituționale:

- În cazul oricărei schimbări a compoziției politice a Guvernului trebuie declanșată procedura angajării răspunderii Guvernului asupra Programului de guvernare, potrivit art. 114 din Constituție.
- Ambele proceduri constituționale – acceptarea de către Parlament a schimbării compoziției politice a Guvernului (adică lista noilor membri ai Guvernului) și an-

gajarea răspunderii asupra Programului de guvernare – se declanșează simultan de către Guvern prin sesizarea Parlamentului, chiar dacă în forul legislativ ordinea de derulare va fi graduală.

- Durata de implementare a celor două proceduri este diferită. Procedura schimbării compoziției politice a Guvernului este rapidă și presupune doar audierea în comisiile de specialitate ale Parlamentului a candidaților la funcția de ministru, dezbateră și votul în Camerele reunite ale Parlamentului. Procedura angajării răspunderii asupra Programului de guvernare presupune un interval de timp mai lung întrucât poate conduce la depunerea unei moțiuni de cenzură, cu termene constituționale fixe.
- Ordinea de vot în Parlament a celor două proceduri este următoarea: prima dată intervine angajarea răspunderii Guvernului asupra Programului de guvernare și apoi votul asupra modificării compoziției politice a Guvernului. De ce? În urma unei schimbări politice majore în configurația politică a Guvernului, primul-ministru trebuie să vină în fața Parlamentului și să prezinte modul în care va governa țara mai departe, cu ce Program de guvernare și cu ce componență a Guvernului. Prima dată se finalizează procedura asumării răspunderii și apoi se votează componența noului Cabinet. De ce? Dacă Parlamentul demite Guvernul prin moțiune de cenzură în urma angajării răspunderii asupra Programului de guvernare atunci procedura de schimbare a compoziției politice rămâne fără obiect întrucât trebuie desemnat un nou prim-ministru care să formeze un nou Cabinet.
- Președintele României va putea exercita atribuția de numire a noilor membri ai Guvernului doar după finalizarea în Parlament a procedurilor constituționale menționate.

Este adevărat că această procedură propusă are un neajuns: potențiala durată mai lungă de timp în cazul în care asumarea răspunderii asupra Programului de guvernare este urmată de depunerea unei moțiuni de cenzură. Dar are avantajul de a asigura o transparență reală a actului de guvernare în situația în care intervine modificarea compoziției politice a Guvernului.

În concluzie, din punctul nostru de vedere, orice schimbare a compoziției politice a Guvernului trebuie să implice și o actualizare a Programului de guvernare prin intermediul procedurii de asumare a răspunderii Guvernului în condițiile articolului 114 din Constituție.

Bibliografie:

1. Boc, E. și Curt, C.C., *Instituții politice și proceduri constituționale*, Cluj-Napoca: Editura Accent, 2012.
2. Constituția României, actualizată și republicată în Monitorul Oficial nr. 767 din 31.10.2003.
3. Dănișor, D.C., *Drept constituțional și instituții politice*, volumul I, Craiova: Editura Sitech, 2006.
4. Decizia Curții Constituționale nr. 356/2007, publicată în Monitorul Oficial nr. 322 din 14.05.2007.

5. Decizia Curții Constituționale nr. 98/2008, publicată în Monitorul Oficial nr. 140 din 22.01.2008.
6. Dima, B. și Tănăsescu, E.S., *Reforma constituțională: analiză și proiecții*, București: Editura Universul Juridic, 2012.
7. Ionescu, C., *Drept constituțional și instituții politice*, București: Editura Hamangiu, 2012.
8. Ionescu, C., *Raporturile Parlamentului cu Guvernul și Președintele României*, București: Editura Universul Juridic, 2013.
9. Iorgovan, A., *Tratat de drept administrativ*, volumul I, ediția a IV-a, București: Editura All Beck, 2005.