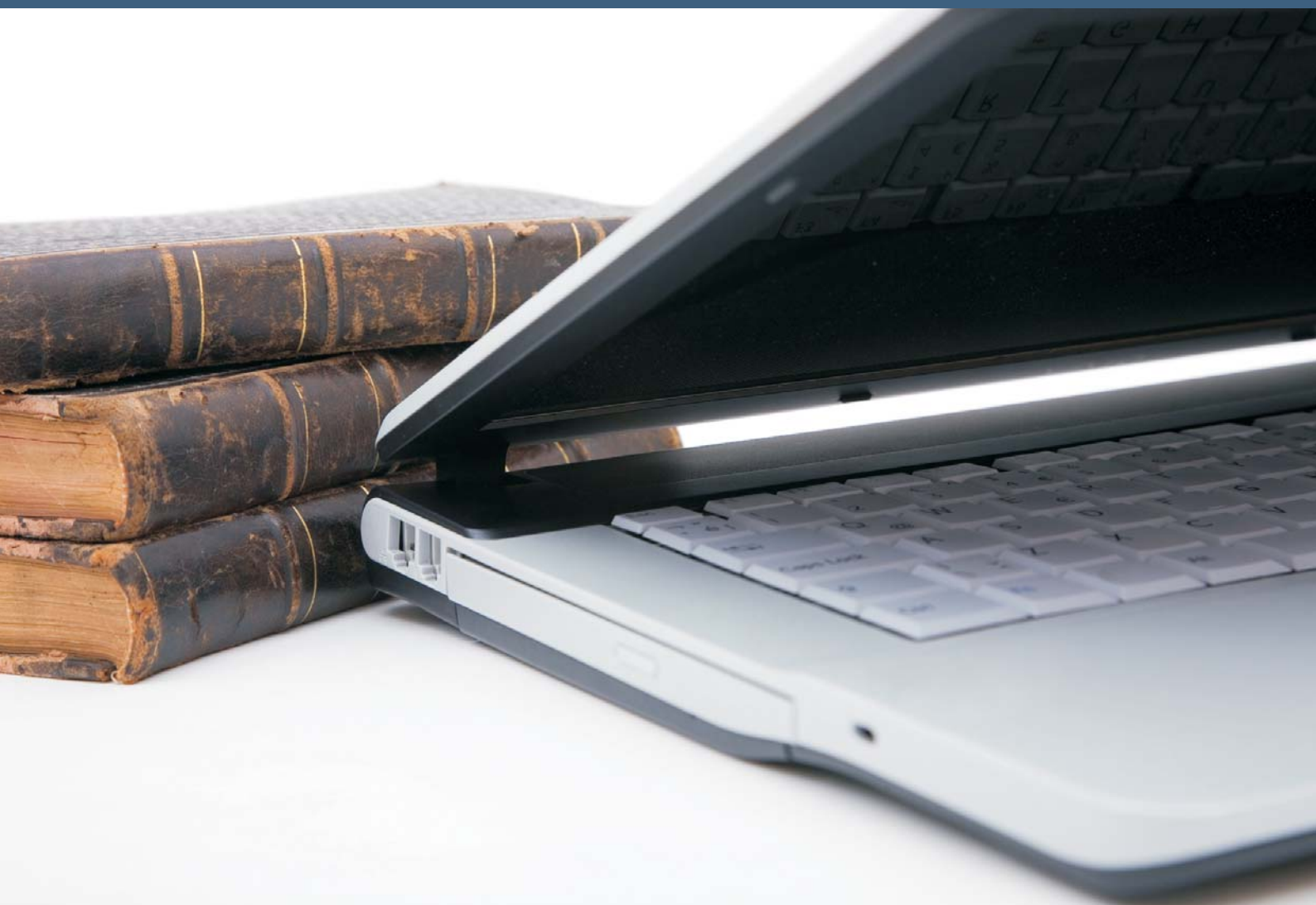




Reforma constituțională în România

Aspecte teoretice și istorice legate de evoluția constituțiilor



Reforma constituțională în România

Aspecte teoretice și istorice legate de evoluția constituțiilor

Materialul de față este produs de Asociația Pro Democrația în cadrul proiectului „Dezbateri privind reforma constituțională” sprijinit de Fundația Hanns Seidel. Opiniile prezentate în acest material nu reflectă poziția finanțatorului.

La realizarea acestui material au contribuit:

Cristian Pîrvulescu

Todor Arpad

Cuprins

1. Introducere	5
1.1 Democratizare și rolul Constituției	5
1.2 Nevoia unei viitoare reforme constituționale	6
1.3 Experiența Asociației Pro Democrația	6
1.4 Justificarea și structura studiilor	8
2. Aspecte teoretice și istorice legate de evoluția Constituțiilor	9
2.1 Constituția și arhetipurile constituționale	9
2.2 Evoluția elementelor constituționale	11
2.3 Separația puterilor	12
2.4 Constituție și statul de drept	13
2.5 Componentele arhitecturii constituționale	15
2.6 Concluzii	16
3. Istoria Constituțiilor Românești	17
4. Sistemul politic și alegerile constituționale în țările post-comuniste	21
4.1 Constituția ca instrument al tranziției	21
4.2 Regimuri prezidențiale versus Regimuri parlamentare	22
4.2.1 Formarea guvernului și responsabilitatea ministerială	23
4.2.2 Numirea miniștrilor și Responsabilitatea Guvernamentală	24
4.2.3 Alegerea Președinților	24
4.2.4 Puterile Președintelui	24
4.2.5 Relațiile Președintelui cu Guvernul	25
4.2.6 Responsabilitatea prezidențială	25
4.3 Adoptarea Constituției României din 1991	26
4.4 Concluzii	28
5. Dezbaterile și reforma constituțională din 2003	29
5.1 Dezbaterile reformei constituționale din 2003 și <i>Forumul Constituțional</i>	29
5.2 Prezentarea modificărilor survenite în 2003	31
5.2.1 Modificări necesare integrării în NATO și UE	31
5.2.2 Modificări referitoare la puterea politică	32
5.2.3 Alte modificări	32
5.3 Concluzii	33
6. Reforme constituționale recente în state membre UE	35
6.1 Reforma constituțională în Franța	35
6.2 Reforma constituțională în Marea Britanie și separația puterilor în stat	36
6.3 Reforma constituțională din Finlanda și parlamentarismul accentuat	38
6.4 Reforma constituțională în Grecia	39
6.5 Reforma constituțională ratată în Italia	40
7. Concluzii generale	41
Anexa 1	43
Anexa 2	45
Note	46

I. Introducere

I.1 Democratizare și rolul Constituției

Constituția reprezintă unul dintre cele mai importante elemente instituționale aflate la baza procesului de democratizare care a avut loc, după 1989, în multe din țările post-comuniste. Importanța fundamentală a Constituției reiese din faptul că aceasta influențează modul de structurare a instituțiilor statului, iar acest mod de structurare influențează comportamentul tuturor actorilor, atât al politicienilor, cât și al cetățenilor. Astfel, alegerile constituționale inițiale, dar și reformele ulterioare, au influențat capital șansele de dezvoltare democratică a țărilor proaspăt ieșite din coșmarul totalitar.

Abordarea instituțiilor din acest material pornește de la teza conform căreia instituțiile reprezintă un set de reguli, formale și informale, care organizează spațiul politic, și prin consecință, comunitatea. Ele nu sunt simple instrumente prin care se satisfac nevoi sociale, nici elemente ale infrastructurii ce reproduc automat structura socială sau economică. Nu le vom privi nici ca rezultate ale presiunilor politice sau sociale, colective sau individuale, ori a influenței liderilor. În această viziune, pe care o asumăm, întrucât Constituția definește „regulile jocului”¹, ea trebuie să poată răspunde întrebării: „Cum să facem să putem conviețui astfel încât să limităm conflictele, individuale sau colective, fără să creăm instituții monstruoase care să ne încalce libertățile?”.

Totuși, în practică, Constituțiile nu determină toate rezultatele așteptate. De exemplu, protecția practică a drepturilor civile nu se ridică la standardele prevăzute de majoritatea Constituțiilor moderne². În acest sens, în special în cazul țărilor în tranziție, este important ca idealul constituțional să reprezinte un țel care să inspire schimbările instituționale. Mai mult, pe măsură ce noile realități ale unei țări în tranziție aduc diferiți actori sociali și politici în poziții antagonice, generând diferite situații neprevăzute, limitele unei Constituții sunt testate permanent. Astfel, aceste limite devin din ce în ce mai evidente odată cu trecerea timpului. Din această cauză, cultura legii, prin rolul proeminent pe care îl acordă valorilor de dreptate și egalitate, este o componentă esențială a democrației, înțeleasă nu doar ca simplu mecanism instituțional, ci ca o stare de spirit a societății.

În cazul României, discuția despre necesitatea unei reforme constituționale a reprezentat o constantă a perioadei de după adoptarea primei Constituții post-comuniste. Totuși, nu numai că în perioada 1991 – 2003 nu au fost aduse amendamente constituționale, dar principalul factor care a dus la finalizarea procesului de reformă constituțională din 2003 a fost integrarea în Uniunea Europeană. În ciuda faptului că

modificarea obligatorie a Constituției în pragul integrării în UE a fost considerată o oportunitate istorică de a corecta o serie de neajunsuri ale formei adoptate în 1991, reforma constituțională din 2003 nu a reușit să rezolve tensiunile fundamentale generate de funcționarea instituțiilor centrale. De altfel, evoluțiile care au dus la suspendarea președintelui, urmată de referendumul din 19 mai 2007, și menținerea unui guvern ultraminoritar pentru aproape jumătate din ciclul electoral 2004-2008 subliniază potențialele blocaje instituționale pe care le poate genera Constituția României în actuala formă.

1.2 Nevoia unei viitoare reforme constituționale

Evenimentele din ultimii ani fac să devină din ce în ce mai clar că este nevoie de o nouă modificare a Constituției. Totuși, presiunile exercitate de cele cinci scrutine electorale care au loc în intervalul 2007 - 2009 (alegerile europene în 2007, alegerile locale 2008, alegerile generale 2008, alegeri europene 2009 și alegeri prezidențiale 2009), fac ca, cel mai probabil, această modificare să nu fie posibilă mai devreme de începutul anului 2010. Acest fapt poate fi, însă, o oportunitate ca dezbateră despre viitoarele reforme să fie purtată la un nivel fără precedent, în care cetățenii să cunoască toate punctele aduse în discuție.

Întrucât viitoarea reformă va influența consolidarea democrației românești pentru o perioadă îndelungată, este necesar ca implicațiile posibilelor modificări să fie înțelese de un număr cât mai mare de cetățeni. Spre deosebire de modificarea din 2003, care s-a făcut sub imperiul unor imperative externe, dezbateră pentru viitoare modificare a Constituției trebuie să ia în considerare atât raporturile între diferitele instituții politice cât și raportul între stat și societate, precum și raporturile între diferite grupuri sociale. De asemenea, datorită faptului că orice modificare a Constituției va fi adoptată prin referendum, este necesar ca dezbateră publică asupra modificării Constituției să informeze cetățenii asupra a ceea ce votează. Mai mult, viitoarea modificare a Constituției oferă șansa ca prin dezbateră declanșată să ajute la îmbogățirea culturii politice a cetățenilor români, aspect esențial al consolidării democratice.

1.3 Experiența Asociației Pro Democrația

Determinarea Asociației Pro Democrația (APD) de a fi un factor activ în dezbateră privind viitoarea reformă constituțională din România este dată de succesul implicării sale în dezbateră similară din anul 2003. De asemenea, APD are o lungă experiență instituțională, acumulată prin implicarea în dezbateră unor probleme de interes public și a unor proiecte legislative care au devenit ulterior legi. Dintre cele mai importante amintim legea privind liberul acces la informațiile de interes public, legea finanțării partidelor

politice, legea privind transparența decizională, legea privind alegerile europene, legea privind introducerea votului uninominal.

În cadrul acestor demersuri, Asociația Pro Democrația a folosit metode dintre cele mai diverse pentru implicarea tuturor factorilor interesați: dezbateri publice, forumuri de candidați, audieri publice, consultări informale, campanii de informare, consultarea on-line a opiniilor. Mai mult, aceste procese de consultare au fost, de fiecare dată, urmate de demersuri de promovare a rezultatelor (prin intermediul unor conferințe de presă, rapoarte de prezentare a rezultatelor, etc.), aspect care reprezintă unul din punctele esențiale prin care Asociația Pro Democrația reușește să-și îndeplinească misiunea.

Dincolo de aceste proiecte, Asociația Pro Democrația a fost cel mai important contributor al societății civile în cadrul dezbaterilor privind modificările constituționale din 2003, prin desfășurarea proiectului *Forumul Constituțional*, în perioada iulie - octombrie 2002. Conceput ca un for de dezbateri cu amploare națională, *Forumul Constituțional* a fost inaugurat prin Conferința de Deschidere care a avut loc pe 10 iulie, în București, la Palatul Parlamentului. La eveniment au participat și au luat cuvântul reprezentanți ai societății civile, personalități din mediul academic, reprezentanți ai mass-media, analiști politici. Datorită subiectului și a participanților, activitatea s-a bucurat de o foarte bună acoperire în mass-media. Programul dezbaterilor și al consultărilor organizat în perioada 10 iulie - 30 octombrie 2002, a cuprins:

- ateliere de lucru pentru organizațiile societății civile (ONG-uri, sindicate și patronate: 11 iulie, mass-media: 12 iulie);
- conferințe regionale: Timișoara - 7 septembrie, Cluj - 14 septembrie, Craiova - 21 septembrie, Iași - 5 octombrie;
- deschiderea și administrarea paginii web a *Forumului Constituțional* și a forumului on-line, www.forumconstitutional.ro;
- informarea publicului prin intermediul afișului și logo-ului *Forumului Constituțional*;
- programul de consultare prin intermediul cărților poștale puse gratuit la dispoziția cetățenilor în peste 400 oficii poștale din toată țara;
- procesarea opiniilor exprimate și redactarea Raportului final;
- punerea la dispoziția opiniei publice și a tuturor instituțiilor Statului a Raportului final al *Forumului Constituțional* în Conferința de Închidere (30 octombrie).

I.4 Justificarea și structura studiilor

Spre deosebire de procesul de adoptare a Constituției demarat în 1991, când discuțiile pe tema construcției constituționale au fost purtate exclusiv în cadrul Parlamentului, prin parteneriatul între Parlament și societatea civilă din cadrul proiectului *Forumul Constituțional*, în 2002-2003, s-a reușit crearea unui cadru instituționalizat de dezbatere a principalelor puncte în care Constituția necesita modificări. *Forumul Constituțional* a fost creat astfel încât să reprezinte principalul instrument prin care cetățenii să-și aducă contribuția în cadrul discuțiilor din *Comisia parlamentară de reformă constituțională*. Faptul că anumite propuneri generate în cadrul *Forumului Constituțional* au fost în final introduse în noua formă constituțională (acestea vor fi discutate în secțiunea 5) arată influența acestui instrument de consultare și dezbatere.

În acest context, materialul de față este primul dintr-o serie de două studii care își propun să constituie o bază de documentare pentru discuțiile prilejuite de o viitoare reformă constituțională, aducând astfel un plus de calitate dezbaterii. Acest efort reprezintă o continuare a seriei „25+2” prin care au fost create o serie de materiale care au servit ca bază de documentare pentru discuția despre reforma sistemului electoral din România. Acest prim studiu va trece în revistă principalele aspecte relevante legate de istoria evoluției Constituțiilor și a discuțiilor teoretice care au însoțit această evoluție. Al doilea studiu se va concentra pe dezbaterile actuale, va analiza limitele actualei Constituții și va prezenta principalele poziții și argumente în această dezbatere.

Acest studiu are ca scop general prezentarea limitelor în care se pot face viitoarele alegeri legate de reforma Constituției României. Prezentul material este structurat după cum urmează: discuția din a doua secțiune se va concentra asupra unor aspecte teoretice cu privire la principalele caracteristici ale unei Constituții, în secțiunea a treia se va prezenta evoluția ideii de Constituție și a punerii sale în practică în spațiul politic românesc, în timp ce în secțiunea a patra se vor prezenta principalele alegeri constituționale cu privire la sistemul politic făcute în țările post-comuniste precum și caracteristicile Constituției României adoptate în 1991. În secțiunea a cincea vor fi analizate discuțiile și ideile prezentate în cadrul proiectului *Forumul Constituțional* desfășurat în 2002 de către Asociația Pro Democrația și Parlamentul României, precum și principalele modificări aduse Constituției României în 2003. În cea de-a șasea secțiune sunt prezentate un număr de cinci studii de caz cu privire la reforme constituționale recente din state membre ale UE.

2. Aspecte teoretice și istorice legate de evoluția Constituțiilor

Din vremea vechilor greci tema celei mai bune forme de guvernare a preocupat atât teoreticienii, cât și practicienii politici. La începuturile reflecției sistematice asupra politicii, Platon și Aristotel au dezvoltat o perspectivă analitică ce a rezistat timpului, încercând să identifice ce instituții politice conduc la cea mai bună organizare socială. Direcția lor de cercetare a determinat orientarea gândirii politice până în secolul al XIX-lea, când, odată cu emergența noilor științe sociale, mai ales a sociologiei, iar mai apoi a economiei politice, analiza instituțiilor s-a diversificat, fără însă a reuși să dea un răspuns clar la vechile dileme. Chiar dacă abordările amintite diferă cu privire la aspectele metodologice și valorice, poate cu excepția abordării behavioriste, există un consens larg în privința rolului instituțiilor politice ca actori relevanți ai comunității. În acest cadru, Constituțiile au un rol fundamental în structurarea tuturor celorlalte instituții politice, astfel încât analiza lor este fundamentală în înțelegerea evoluției polisului modern.

Secțiunea de față are ca scop trecerea în revistă a celor mai relevante elemente ale abordării teoretice asupra evoluției constituționale, în special a relațiilor dintre Constituții și regimurile politice. Vor fi discutate raporturile dintre arhitectura constituțională și regimul politic, tipologia arhetipurilor constituționale, evoluția istorică a elementelor constituționale, conceptul de separare a puterii în stat și elementele structurii constituționale. Nu în ultimul rând, vor fi trecute în revistă principalele repere istorice ale evoluției elementelor constituționale în spațiul politic românesc.

2.1 Constituția și arhetipurile constituționale

Provenind din latinescul *constitutio*, cuvânt compozit care desemna faptul de a stabili un ansamblu (derivat din prefixul *cum* ce semnifică ansamblul, comunitatea și verbul *statuo* care desemnează acțiunea de a fixa, de a statua), Constituția, are sensul unui pact social, al unui contract între cei ce guvernează și cei ce sunt guvernați, prin care se stabilesc principiile și instrumentele regimului politic. Având semnificația de acțiune în vederea constituirii unei forme stabile, noțiunea de Constituție a evoluat lent spre actualul său înțeles politic, adică totalitatea legilor ce fondează politic un stat. Inițial, în drept, termenul indica modul în care se constituie (stabilește) legalitatea unui lucru sau a unei activități. Mai apoi, înțelesul Constituției s-a îmbogățit, desemnând maniera în care se constituie o structură. În acest fel utilizăm în limba curentă formule precum constituția indivizilor, cu referire la totalitatea caracteristicilor lor congenitale.

Tentația **explicației organiciste**, resimțită încă din antichitate în abordarea regimurilor și a politicii (începând cu Aristotel), a făcut posibilă translația spre abordarea instituțională. Astfel, scrisă cu majusculă, Constituția avea să indice ansamblul principiilor ce determină guvernământul unei țări. Înainte, însă, de a deveni un set de reguli stabil, Constituția se dezbate și, mai ales, se dispută. Tocmai de aceea ea nu poate fi definitivă, ci se modifică permanent. Nici modul de alegere, nici controversele privind stabilirea unei Constituții nu sunt activități politice în spiritul restrictiv al termenului. În fond, Constituția reprezintă modul în care poporul își definește și instrumentalizează puterea, altfel spus își afirmă suveranitatea. În acest mod de gândire, analiza contextului și a detaliilor în care sunt făcute diferite alegeri constituționale nu reprezintă un mare interes, întrucât rezultatul, oricare ar fi el, va reflecta o voință supraindividuală.

În opoziție cu această abordare, **abordarea contractualistă** se concentrează pe înțelegerea evoluției relației între diferiții actori implicați într-un contract constituțional. Contractul constituțional în sensul în care îl înțelegem în contemporaneitate apare odată cu Magna Carta, unul dintre cele mai importante instrumente care stă la baza erei constituționale moderne. Momentul proclamării Chartei Libertăților la 1100 de către Henry I a reprezentat prima instanță în care puterea de acțiune a regelui asupra preoțimii și nobilimii era limitată. Această idee a fost extinsă odată cu *Magna Carta în 1215*. Cel mai important articol din *Magna Carta* este cel legat de principiul *habeas corpus*, conform căruia regelui nu-i era permis să închidă, să confişte proprietatea, să declare în afara legii, să exileze sau să ucidă pe cineva după simpla sa dorință, fiind necesară existența unui proces corect.

Modelul contractului inițial stabilea o relație între monarh și baroni, presupunând că a fi parte la una dintre părțile contractului era o chestiune ce ținea de ordinea feudală. Mai târziu, în o serie de alte țări, au fost reglementate relațiile între seturi de unități politice independente, în general statele în cadrul unui sistem federal sau confederal organizat sub semnul unui imperiu, a unei republici federale sau a unei ligi. Acest arhetip a cunoscut o renaștere în secolul XIX³. Spre deosebire de puterile de inspirație divină, în cadrul unui contract constituțional autoritățile constituante nu erau o entitate abstractă ci una concretă. Dacă la ora actuală se folosesc expresii de genul *Noi, poporul, cetățenii, națiunea*, inițial se foloseau expresii de genul *Noi, semnatori*⁴.

Un alt arhetip constituțional și anume **Constituția ca manifest politic** este întruchipat de Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1789. Aceasta este rezultatul unor lupte politice, mișcări revoluționare, mișcări de eliberare și catastrofe umanitare. Ca și un act de tip normativ, declarația tinde să reafirme ceea ce era presupus a fi deja în totalitate cunoscut, și anume drepturile tradiționale din perioada Iluminismului⁵.

Nu în ultimul rând, regimurile comuniste instaurate începând cu 1917 de Revoluția bolșevică și ulterior de ocupația rusească, chiar dacă nu au fost promotoare ale democrației constituționale, au introdus un al treilea tip de arhetip, și anume **Constituția ca program politic**. Aceste Constituții aveau pretenția de a merge dincolo de constituțiile de fațadă, de a transpune legile socialismului științific și ale materialismului istoric în modalități practice de obținere a dezvoltării socio-economice, culturale și politice⁶.

Din punct de vedere al relevanței pentru dezbateră actuală privind reforma constituțională din România, perspectivele prezentate diferă în definirea sursele constituționalității și a actorilor care au legitimitatea de a se implica în redefinirea ansamblului constituțional. Una dintre problemele tehnice se leagă de organizarea procesului de dezbateră a unei reforme constituționale. Dacă în unele state dezbateră se concentrează aproape exclusiv în cadrul Parlamentului, în altele se optează pentru o largă consultare publică și implicarea unor personalități extraparlamentare. De asemenea, un alt aspect se leagă de cerințele legate de modalitățile de aprobare a unei reforme constituționale, dar și de procentul de voturi care trebuie îndeplinit în cadrul Parlamentului sau a unui eventual referendum.

2.2 Evoluția elementelor constituționale

Din punct de vedere al înțelegerii moderne a instituțiilor, Constituțiile au ajuns să conțină elemente instituționale moderne începând cu secolul al XII-lea. Un bun exemplu îl reprezintă Constituțiile Catalane, elaborate între 1283 și 1702, prin care se compilau diferitele documente ce stabileau drepturile autonome ale acestei provincii în cadrul regatului Aragonului, iar mai târziu a celui spaniol.

Într-un sens și mai precis, odată cu Magna Carta, considerată prima Constituție în sens politic, începe drumul anevoios al Constituțiilor de la cutumă la text scris. Cele 63 de articole ale Magna Carta reprezintă un acord încheiat în urma unui scurt război civil între Ioan fără de Țară și lorzii englezi. El viza limitarea puterii regale instituind *habeas corpus*, altfel spus impunând acea procedură legală care dădea judecătorului decizia ultimă în privința reținerii vreunei persoane. Formula constituțională inițiată atunci a rămas în vigoare până astăzi.

Chiar dacă nu are o Constituție scrisă, Marea Britanie este în asemenea măsură legată de spiritul constituțional încât Montesquieu a numit cea mai cunoscută parte din *Despre spiritul legilor*, cartea a XI-a în care a prezentat și principiul separației puterilor în stat, *Despre Constituția Angliei*. Constituția engleză cuprinde două părți, *Statute Law* și *Common Law*. *Statute Law*, care privește statutul puterii politice, este

compus din texte ce limitează puterea regală (începând cu *Magna Carta* (1215), continuând cu *Petiția drepturilor* (1628), *Habeas Corpus* (1679), *Declarația drepturilor - Bill of Rights* (1689), *Actul de toleranță* (1689), *Actul de instalare* (1701), *Actul de unire* (1707) și mergând până la *Legea asupra Parlamentului* (1911 și 1949) sau *Devoluția blaieristă* (1999)). *Common Law* se referă la dreptul civil, jurisprudență și cutumă dezvăluind componenta flexibilă a sistemului constituțional britanic. Dar dacă Marea Britanie rămâne și astăzi o democrație constituțională cutumiară, aproape toate statele s-au dotat cu Constituții scrise.

Dacă cel mai vechi text cu valoare constituțională, *stricto sensu*, a fost *Magna Carta* din 1215, prima Constituție scrisă a fost cea a Corsicii din 1735. Atunci insula își declara independența față de Genova și stabilea, pentru prima dată în lume, principiile suveranității populare și separației puterilor între legislativ (Consulta - compus din aleșii celor 90 de cantoane) și un executiv colectiv (alcătuit din trei Primați). Aceasta a fost urmată, două decenii mai târziu, de o a doua Constituție, zisă și a lui Pasquale Paoli, considerată drept sursa a tuturor constituțiilor ulterioare. Au urmat apoi Constituția Statelor Unite în 1787 (și astăzi în vigoare) și cea a Franței din 1791. Ultimele două au devenit modele pentru toate întreprinderile constituționale de mai târziu.

2.3 Separația puterilor

Principiul separației puterilor a fost inspirat de soluțiile conflictului dintre statul și biserică. John Locke nu a fost doar inventatorul separației executivului de legislativ ca mijloc de control al regalității, ci și unul dintre inspiratorii primei separații realizate între stat și biserică în timpul Revoluției glorioase din 1688. Elaborată de Locke și dezvoltată de Montesquieu teoria separației puterilor urmărea să diferențieze funcțiile statului pentru a limita abuzul de putere al decidenților. În acest sens orice Constituție presupune o abordare a raporturilor dintre executiv, legislativ și judecătoresc. Executivul (puterea executivă) reprezintă acea parte a puterii de stat care realizează, prin măsuri concrete, conducerea nemijlocită a statului. Deși principiul suveranității poporului stabilea supremația Parlamentului în raport cu celelalte puteri, prin prisma teoriei echilibrului puterilor, puterea executivă are, în cadrul mecanismului de stat, un rol egal cu puterea legislativă și cu cea judecătorească. Funcția executivă poate fi îndeplinită de un organ unic (Guvernul) sau de unul dual (șeful statului – Președintele sau monarhul și Guvernul).

Montesquieu, preluând o sugestie a lui Locke, a dezvoltat în *Spiritul legilor* principiul separației puterilor în stat prin delimitarea funcțiilor legislativă, executivă și judecătorească, până atunci exercitate de o singură

autoritate statală. Atribuind aceste funcții unor structuri statale distincte, apte să se controleze în mod reciproc, pentru a împiedica preeminența uneia în favoarea alteia, Montesquieu urmărea limitarea puterii prin putere. Acest principiu filozofic transpus în termeni juridici și aplicat în planul practicii politice poate fi regăsit în diferite forme în majoritatea statelor democratice.

Deoarece puterea aparține națiunii, iar nu puterilor publice care doar o exercită în numele acesteia, un efect pervers al aplicării rigide a separației puterilor în stat a constat în minimizarea principiului suveranității naționale. Separarea completă a puterilor în stat poate produce un blocaj instituțional care să perturbe eficiența funcționare a instituțiilor. Montesquieu credea că tendințele excesive ale uneia dintre puteri pot fi stopate prin acțiunile conjugate ale celorlalte, vizând echilibrarea puterilor în stat prin mijloace de control reciproc prin care se asigură informațiile necesare funcționării instituțiilor și a raporturilor dintre ele.

Teoria echilibrului puterilor este o măsură de siguranță care împiedică deriva autoritaristă a uneia dintre puteri. Dacă la început s-a insistat mai ales pe ideea separării puterilor în stat ca o compensație la absolutismul monarhic, mai târziu, ca o contrapondere la tendința de separare rigidă a acestora, s-a impus practica colaborării și a echilibrului puterilor, ceea ce a presupus constituirea unor autorități publice distincte, fiecare cu rol bine determinat. Separația puterilor nu a fost niciodată în practică perfectă deoarece ar fi condus la blocarea funcționării sistemului politic. Dacă regimurile prezidențiale recunosc un rol important controlului reciproc al puterilor în stat, regimurile parlamentare și semi-prezidențiale practică o colaborare a puterilor chiar mai evidentă, generând o puternică interferență a funcțiilor și o multiplicare a *relațiilor* dintre executiv și legislativ.

Cu toate influența sa asupra instituțiilor prin controlul reciproc presupus, separația puterilor a fost și este considerată mai degrabă un mit constituțional decât o formulă practică.

2.4 Constituție și statul de drept

Pentru teoreticienii statului de drept, o normă juridică nu poate fi validă decât în măsura în care ea satisface, atât prin modul de legiferare cât și prin conținutul său, determinările conținute în norme de nivel superior. Singura normă ce nu depinde de o altă normă este Constituția. Ea reprezintă modul în care poporul se constituie în putere și este expresia voinței generale (de unde și exigența aprobării Constituțiilor prin referendum). De aceea, sunt prevăzute o serie de mecanisme de control pentru a verifica conformitatea normelor inferioare cu cele superioare. Apărută într-un context de criză al parlamentarismului, la sfârșitul secolului XIX-lea, *teoria statului de drept* reorganizează raporturile dintre

legislativ și juridic în favoarea celui din urmă. Exprimând o altă viziune asupra democrației decât cea curentă statului liberal, teoria statului de drept nu rămâne, însă, doar la nivelul dezideratelor. Odată cu apariția Curților Constituționale, această teorie a căpătat o dimensiune reală ce înseamnă în practică o reducere a suveranității de care dispuneau Parlamentele. Dacă legea este rezultatul voinței generale și este deasupra intereselor circumstanțiale ale aleșilor, atunci posibilitatea acestora de a schimba continuu regulile trebuie să fie condiționată de respectarea legii.

Termenul *stat de drept* este o traducere literară a cuvântului german *Rechtsstaat* care intră în vocabularul curent odată cu doctrina juridică germană din a doua jumătate a secolului al XIX-lea. Obiectivul pentru care a fost construită este acela de a încadra și de a limita puterea statului prin drept. Teoria statului de drept exprimă dorința de a întări rolul juridicului într-un stat în întregime acomodat dreptului. Acest obiectiv a fost operaționalizat în câteva viziuni distincte asupra raporturilor dintre stat și drept. Conform *viziunii formale*, statul de drept este acea formă de stat care se folosește de mijloacele dreptului și de forma juridică. Pe de altă parte, *viziunea ierarhică* implică superioritatea dreptului în raport cu statul, iar *viziunea materială* presupune că dreptul comportă anumite atribuții intrinseci în interiorul statului⁷.

Spre deosebire de britanica *Rule of Law* (domnia legii), teoria statului de drept a reprezentat o **abordare formală** fără nici o referință procedurală sau substanțială. În viziunea inițiatorilor săi, teoria statului de drept urmărea să permită sesizarea legăturilor strânse dintre stat și drept, analiza evoluției formelor de stat de tip european după Evul Mediu și construcția unei concepții capabile să ofere o imagine teoretică a raporturilor dintre ordinea politică și cea juridică. În esență, statul de drept este expresia unei tendințe normativiste care viza lărgirea continuă a spațiului juridic.

Libertatea de decizie a statului este limitată în cazul statului de drept de existența unor norme juridice superioare a căror respectare este asigurată de existența unei puteri judecătorești imparțiale. Judecătorul devine deci cheia de boltă a realizării statului de drept, căci ierarhia normelor nu devine efectivă decât dacă acestea sunt juridic sancționate. Drepturile fundamentale nu sunt în mod real asigurate decât dacă justiția le asigură protecția. Cultul dreptului a dus la sacralizarea judecătorului. Dacă statul liberal insistă pe figura reprezentantului ca reprezentant al voinței generale, statul social pe cea a tehnicianului ca unic posesor al expertizei, statul de drept insistă asupra judecătorului ca exponent al prevalenței unei ordini etico-juridice. Existența judecătorului constituțional descrie nu doar un mecanism preventiv ce protejează exprimarea voinței generale contrabalansând principiul majorității prin exigența respectării drepturilor fundamentale. El se înscrie în mișcarea de reevaluare a formelor democrației contribuind la legitimarea acesteia.

Întrucât orice ordine juridică este lipsită de suport în măsura în care nu își găsește fundamentul în societate, cultul legii implică o nouă viziune asupra democrației. Ea nu mai este doar un instrument între altele, ci devine, în societățile contemporane, o formă de participare a cetățenilor la luarea deciziilor și de garantare a drepturilor și libertăților. Statul de drept devine astfel un element esențial al unei democrații largite, în care noi actori își fac simțită prezența.

Cel mai reprezentativ teoretician al statului de drept a fost Hans Kelsen. Aparținând școlii normativiste de la Viena de la începutul secolului al XX-lea, Kelsen a reevaluat consecințele ce rezultau din ideea raționalității formale care a stat la baza teoriei statului de drept. El a constatat că, dincolo de ideea de limitare a statului prin drept, poate fi descoperit conținutul intrinsec al ordinii statale existente. Concepția formală a statului de drept impune principiul ierarhiei normelor ce presupune că dreptul se prezintă ca un edificiu format din niveluri supraordonate și subordonate. O normă nu este valabilă decât dacă ea satisface dimensiunile unei norme superioare. Astfel toate normele își găsesc fundamentul în alte norme superioare. Norma juridică subordonată ar fi o extindere a normei juridice superioare. Kelsen afirmă absoluta identitate dintre stat și drept, care constituie o singură ordine a constrângerii.

Juridic, teoria statului de drept instituie un autentic cult al dreptului și o formă de legitimare a puterii politice. Ca abordare valorică această viziune accentuează rolul libertăților individuale, integrate unei concepții democratice asupra rolului statului.

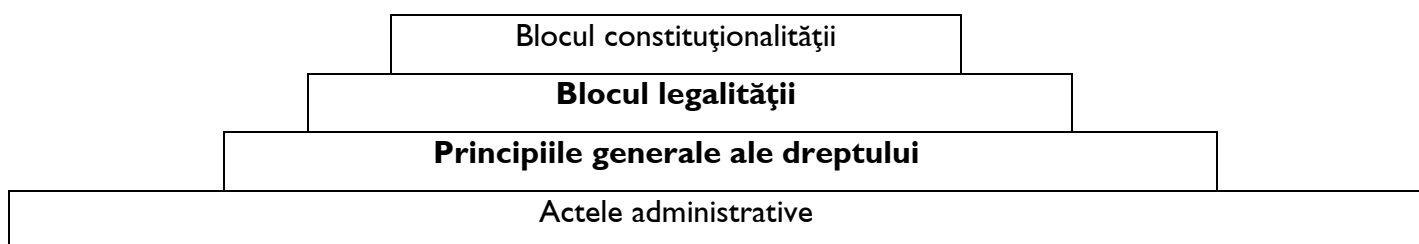


Figura 1. Ierarhia normelor

2.5 Componentele arhitecturii constituționale

Una din componentele cheie ale unei Constituții se leagă de **definirea agentului**, care în general este considerat drept individul care este membru al respectivului corp politic. Constituțiile oferă așadar o imagine a individului participant la viața socio-politică a comunității. Aproape toate Constituțiile moderne transpun această participare într-o serie de drepturi și libertăți care garantează autonomia privată și politică a individului într-o schemă generală de auto-guvernare⁸.

Constituțiile abordează în general **problema calității vieții**. În practică, întruchiparea exactă a ceea ce înseamnă o viață bună diferă de la țară la țară, în general fiind de tipul bunăstării comune, interesului public sau al binelui comun, care se cristalizează într-o serie de obligații pentru ca acest bine să poată fi atins. Ceea ce este crucial este faptul că valorile la care se face referire sunt în general lucruri care sunt total în afara posibilității de a fi obținute de indivizi în mod separat sau prin urmărirea în mod individual a propriilor interese. Cu alte cuvinte, autoritatea statului și forța corelată de aceste autorități este o condiție fundamentală a oricărei Constituții⁹.

În comparație cu drepturile generale care fac apel la valori generale, reglementările privind **organizarea politică** suscită inițial un interes mult mai mic. O astfel de neglijare este surprinzătoare din moment ce aceste reglementări se află în centrul eșafodului instituțional care fac posibilă însăși aplicarea unei Constituții¹⁰. Acest lucru este valabil și în cazul dezbaterilor constituționale inițiale din România, când problema raporturilor între Parlament, Președinție și Guvern nu au fost centrale.

Cea de-a patra componentă a oricărei Constituții moderne se preocupă cu întrebarea privind **validitatea constituțională**, amendamentele aduse Constituției și schimbarea constituțională¹¹. Cu toate că unele dintre structurile prevăzute la nivel constituțional, cum ar fi Curțile Constituționale, seamănă în mod superficial cu regulile specifice organizațiilor, totuși ele se disting prin faptul că sunt metareguli.

2.6 Concluzii

Discuția din secțiunea de față a trecut în revistă lungul proces de evoluție prin care s-a ajuns la Constituțiile moderne și a subliniat importanța Constituției în orice stat de drept. Datorită faptului că orice stat modern și democratic este un stat de drept, nu există o alternativă viabilă de la plasarea Constituției în centrul arhitecturii instituționale. Încercarea de a crea societăți democratice în absența unui stat de drept, încercare făcută de regimurile comuniste, a dus la una dintre cele mai negre perioade istorice. Procesul de consolidare a statului de drept în societățile moderne a fost reprezentat de constituirea progresivă a unei noi ordini juridice ce a substituit ordinea juridică preexistentă, devenind singurul cadru de referință pentru întreaga comunitate. În spațiul teritorial pe care îl descrie statul nu există decât un singur cadru juridic legitim și suveran, cel al statului. Astfel, dacă se face abstracție de procesele de tipul aprobării unei noi Constituții, toate celelalte acte juridice sunt rezultatul aplicării unei norme superioare.

3. Istoria Constituțiilor Românești

Dacă instituțiile politice desemnează regulile jocului, atunci Constituția devine instituția de referință, iar în funcție de evoluțiile constituționale putem analiza stabilitatea și specificul regimurilor politice, altfel spus modul în care este condus și administrat statul. Din acest punct de vedere istoria României a fost dominată de instabilitate. Durata medie de viață a unui regim politic în cei 185 de ani ce s-au scurs de la 1821, când începea procesul de modernizare instituțională accelerată, a fost de 14 ani și 2 luni. Cele 13 regimuri ce s-au succedat sunt expresia inconsistenței instituționale și a căutării stabilității: domniile pământene (1822-1827), ocupația rusă sau începutul protectoratului rusesc (1827-1834), domniile regulamentare (1834-1849), ocupația rusească sau regimul puterii protectoare (1849-1854), ocupația turco-austriacă sau regimul puterilor garante (1854-1859), regimul convenționalist și domnia lui Cuza (1859-1866), monarhia constituțională (1866-1938), monarhia autoritară (1938-1940), regimul statului român al Mareșalului Antonescu (1940-1944), tranziția cvasi-constituțională (1944-1947), totalitarismul de tip sovietic (1947-1989), regimul tranziției instituționale (1989-1991), regimul constituțional-republican cu trăsături semiprezidențiale (1991-prezent).

Cei 72 de ani ce s-au scurs între momentul instalării monarhiei constituționale și lovitura de stat autoritară a lui Carol al II-lea au reprezentat cel mai stabil regim politic românesc al epocii moderne. Nici înainte, nici după, situația nu s-a repetat. După 1938 au fost experimentate încă șase regimuri politice (din care două de tranziție instituțională), trecând de la dictatura regală și regimul personal al mareșalului Antonescu, cu o scurtă paranteză cvasi-constituțională, la totalitarism și, după 1990, prin scurta tranziție instituțională, la etapa actuală, republican-democratică. Privită retrospectiv, monarhia constituțională a fost nu doar cel mai rezistent, dar și cel mai dinamic regim românesc. În comparație, următorul regim în ordinea longevității, cel comunist, impus prin ocupație militară și stabilizat prin teroare, deși a rezistat 42 de ani, a fracturat societatea și nu a putut genera instituții funcționale.

Paradoxal, cel puțin din perspectiva mai vechilor sau mai noilor adepți ai teoriei formelor fără fond, tocmai regimul constituțional s-a dovedit a fi cel mai trainic și mai activ instituțional. Abordarea Constituției ca instituție-reper prezintă avantaje conceptuale, facilitând, pe de o parte sistematizarea instituțională, dar, mai ales, evidențiind rolul de fundament constitutiv al principiului legalității. Constituția indică preeminența domniei legii și a „regulilor jocului” în consolidarea regimurilor politice.

Destul de repede după elaborarea celor două modele constituționale clasice, în principatele române s-a manifestat un prim moment constituțional. Proiectul de Constituție a lui Ionică Tăutu din 1822, cunoscut sub numele de Constituția Cărvunariilor, introducea într-o manieră vagă ideea separației puterilor între Sfatul obștesc (adunare reprezentativă aristocratică din care urmau să facă parte boierii mari și mici) și Domn. Totodată erau prezente articole inspirate din Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului din august 1789. Fără a putea fi aplicată, datorită opoziției marii boierimi, Constituția Cărvunariilor anunța, încă din primii ani ai domniilor pământene, căutările instituționale ce urmau să marcheze următoarea jumătate de secol.

A doua încercare constituțională a avut mai mult succes. Impus de regimul de ocupație rusească, primul aranjament constituțional din Principate a fost un experiment curios. Regulamentele Organice, adoptate în 1831 în Muntenia și în 1832 în Moldova, au consacrat principiul separației puterilor, introducând norme și principii moderne de organizare a statului. Acestea vor contribui la dezvoltarea instituțională a Principatelor. Respinse de Revoluțiile din 1848 datorită originii lor rusești, Regulamentele Organice, conținând dispoziții aproape identice, au favorizat unirea celor două Principate și au grăbit procesul de transformare instituțională și culturală.

Fără a fi un Parlament democratic, adunările regulamentare reprezentau totuși un progres față de situația anterioară. Conform Regulamentelor în Principate puterea legislativă se manifesta prin Adunarea Obștească aleasă pentru un mandat de 5 ani. În componența Adunării erau reprezentanți doar marii boieri. Astfel, în Muntenia, în afară de cei trei exponenți ai bisericii (episcopi eparhioți), mai erau reprezentați 20 de boieri de treapta întâi și 19 deputați ai județelor (câte unul din fiecare județ și unul pentru orașul Craiova). Pe linia incipientei separații a puterilor în stat, puterea judecătorească se realiza prin intermediul tribunalelor județene, a divanurilor judecătorești de la București, Craiova, Iași și prin Înalțul Divan Domnesc. Executivul, reprezentat de domn, limitat de celelalte puteri, va continua totuși să domine. Dar fermentul schimbării instituționale se manifestase deja. După adoptarea Regulamentelor organice, occidentalizarea Principatelor va fi mult mai rapidă, iar influența Imperiului Otoman manifestată odată cu secolul al XIV-lea se va reduce simțitor.

Ca și Regulamentele Organice, și Convenția de la Paris din 1858 a fost rezultatul intervenției străine. De data aceasta a fost vorba de un act internațional care a luat doar parțial în considerare rezoluțiile *Divanurilor ad hoc* din același an. Această primă Constituție democratică a statuat norme fundamentale privind organizarea politico-juridică a Principatelor. Convenția de la Paris impune, pentru prima dată în practica noastră constituțională, principiul separației puterilor, exercitate de Domn și de o Adunarea

electivă, ambele lucrând și cu participarea unui organ comun pentru cele două Principate: Comisia Centrală de la Focșani. Această Comisie Centrală avea sarcina de a pregăti legile de interes general și comun ambelor Principate, ocupându-se în mod special de codificarea legilor în vigoare și de revizuirea Regulamentelor Organice, precum și a legiurilor cu caracter civil, penal, comercial și de procedură. La 24 ianuarie 1862 a fost constituită o singură adunare legiuitoare, fiind pecetluită în același timp și dispariția Comisiei Centrale; dispariție ce va înlesni procesul legislativ, dar care va elimina și singurul corp capabil să pondereze tensiunile existente între puterea legislativă și cea executivă.

Din acest punct de vedere, trebuie menționat Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris (1864), proclamat de Alexandru Ioan Cuza, care cuprinde importante modificările constituționale. Prin urmare, trebuie reținute consfințirea ideii de bicameralism - prin crearea Corpului Ponderator, care alături de Adunarea Electivă trebuia să constituie puterea legiuitoare - și ideea că ocuparea unor dregătorii sau funcții administrative este incompatibilă cu mandatul de deputat. Cei care dobândeau asemenea funcții nu mai puteau face parte din adunările electivă.

Statutul lui Cuza este considerat de mulți autori prima Constituție a României, deși încă din preambulul acestuia se sublinia continuitatea și legitimitatea Convenției de la Paris, care "este și rămâne legea fundamentală a României".

Perioada ascensiunii politice și constituționale a României nu se încheie odată cu abdicarea în februarie 1866 a domnitorului Al. Ioan Cuza. Dimpotrivă, ea dobândește noi dimensiuni, prin adoptarea și intrarea în vigoare, la 1 iulie 1866, a noii Constituții. Constituția din 1866 este inspirată din Constituția belgiană din 1831, considerată la timpul respectiv cea mai liberală din Europa. Ea consfințește o serie de idei importante, printre care: principiul suveranității naționale, principiul guvernământului reprezentativ, separația puterilor, monarhia ereditară, responsabilitatea ministerială, recunoașterea drepturilor omului și cetățeanului. Constituția din 1866 a consacrat, pentru prima dată în istoria vieții statale românești, caracterul indivizibil al statului român, care de la acea dată va purta numele oficial de *România*, în condițiile în care țara noastră se găsea încă sub suzeranitatea Imperiului Otoman. Prin acest act fundamental, România realizează o adevărată deschidere, fiind *primul stat constituțional al Europei de Sud-Est*.

După Marea Unire din 1918, a fost adoptată în țara noastră Constituția din 29 martie 1923, document ce a reprezentat un instrument juridic mult mai elaborat decât Constituția din 1866, și care a fost orientat nemijlocit spre cerințele dezvoltării societății într-un stat de drept. Constituția din 1923 a fost înlocuită

formal la 20 februarie 1938, când a fost proclamată o nouă Constituție, de tip corporatist, elaborată la inițiativa regelui Carol al II-lea.

Constituția din 1938 încerca să limiteze individualismul și să dea întâietate socialului, propunându-și să transforme statul individualist în stat comunitar corporatist. În același timp, ea admitea proprietatea și capitalul ca *drepturi inviolabile*, îndepărtându-se de la principiile Constituției din 1923, care recunoștea proprietatea ca funcție socială și revenind astfel la principiile Constituției din 1866. Constituția de la 1938 concentrează puterile politice în mâna regelui, care dobândește prerogative deosebit de mari. Această Constituție a fost suspendată în vara anului 1940, ca urmare a evenimentelor care au dus la abdicarea regelui Carol al II-lea.

Constituția din 13 aprilie 1948 reprezintă produsul tipic al aplicării în viața politică românească a doctrinei și ideologiei comuniste, după modelul sovietic. Pentru prima dată în istoria vieții politice și parlamentare din România, prin actul constituțional din 1948 este înlăturat principiul separației puterilor în stat, organ suprem al puterii de stat devenind Marea Adunare Națională, față de care răspundeau toate celelalte organe ale statului. Constituția din 1948 a marcat trecerea spre un regim guvernamental întemeiat pe monopartidism și autoritarism statal, precum și spre o economie centralizată și dirijată politic.

Constituția din 1952 definea mult mai precis baza politică a statului "democrat-popular", fundamentată pe dictatura proletariatului, stipulând expres căror clase sociale le aparține puterea de stat și indicând modalitatea de exercitare a acestei puteri prin "realizarea alianței dintre clasa muncitoare și țărănimea muncitoare, în care rolul conducător îl deține clasa muncitoare". Forma politică prin care se exercita această putere era reprezentată de organele statului, sistem ce avea o construcție piramidală, ierarhizată și centralizată, în vârful acesteia situându-se Marea Adunare Națională, ca organ suprem al puterii de stat.

Spre deosebire de Constituțiile socialiste anterioare, Constituția din 1965 consacră și fundamentează cel mai pregnant monopolul politic al unei unice formațiuni politice, reprezentată de partidul comunist. Fără să recunoască principiul separației puterilor în stat, actul fundamental din 1965 nu a reușit să încorporeze niciuna dintre tradițiile constituționale românești în materie de legislație și de aplicare a acesteia în funcție de organele și instituțiile îndreptățite să o facă. Activitatea de elaborare a legilor va fi preluată de către Consiliul de Stat, "organ suprem al puterii de stat, cu activitate permanentă". Modificarea cea mai spectaculoasă a Constituției din 1965 se produce în martie 1974, când se introduce funcția de *Președinte* al Republicii, care cumulează o multitudine de atribuții transferate de la forul legislativ suprem și de la cel administrativ central.

4. Sistemul politic și alegerile constituționale în țările post-comuniste

Procesul de democratizare a României a avut loc în mod simultan cu cel din țările care au fost parte din lumea comunistă. În acest sens, toate aceste țări s-au aflat la un moment zero al alegerii constituționale în momentul în care au devenit libere să facă acest lucru, după aproape jumătate de secol de dominație sovietică. Totuși, aceste alegeri au fost predeterminate de trecutul lor comunist comun. Astfel, pentru a înțelege mai bine alegerile constituționale făcute în România, trebuie să privim în mod comparativ alegerile făcute în celelalte țări post-comuniste. Din acest motiv, în această secțiune vor fi analizate în mod comparativ principalele caracteristici ale alegerilor constituționale care au determinat arhitectura sistemului politic în țările post-comuniste, dar și factorii care au influențat aceste alegeri.

Din punct de vedere al evenimentelor externe care au declanșat procesul de democratizare, cei mai importanți factori sunt decăderea puterii economice a URSS. Aceasta s-a combinat cu o catalizare a dezmembrării lagărului socialist de către politicile întreprinse de Mihail Gorbaciov, în special celebra „doctrina Sinatra” prin care țările membre ale Pactului de la Varșovia au fost lăsate să determine tipul de regim politic pe care îl doresc. Dacă în unele cazuri cum sunt Polonia, Ungaria și Cehoslovacia, schimbările reprezintă punctul culminant al unui proces îndelungat¹², în alte țări, cum ar fi Republica Democrată Germană, România sau Albania, schimbările au fost abrupte. Mai mult, procesul de transformare a țărilor comuniste a fost unul pașnic cu excepția României, Yugoslaviei și a Albaniei. În general, modelul constituțional sovietic a fost abandonat în cadrul unor adunări alese sub legile socialiste, rămânându-se astfel în cadrul constituțional. Aceste adunări au demarat schimbările constituționale sub presiunea forțelor politice care au devenit mai puternice prin organizarea de mese rotunde și apelul la susținerea populației prin mișcări pașnice de stradă.

4.1 Constituția ca instrument al tranziției

Noile Constituții au abandonat filozofia de bază care s-a aflat în centrul vechilor regimuri comuniste și anume rolul conducător al Partidului Comunist, ca unitate de stat și organ al puterii. În acest context și sistemul electoral a fost transformat. Dacă în timpul comunismului acest sistem avea ca menire să asigure dominația partidului, în noul context, sistemul electoral trebuia să ofere o cât mai bună cale de realizare a unei democrații reprezentative. Adoptarea noilor Constituții trebuie înțeleasă dincolo de considerentele tehnice drept o încercare de reconstituire a unei identități politice. În noua concepție, în timp ce partidele politice rămâneau un instrument de exprimare a voinței populare, acestea nu trebuiau să aibă capacitatea de a domina statul și aparatul administrativ al acestuia. De altfel, în Constituția Ungariei a fost direct

menționat faptul că partidele politice nu pot exercita în mod direct puterea, niciun partid nu poate controla în mod direct un organ al statului. În scopul separării sferei de putere a partidelor politice și cea a instituțiilor statului, s-a prevăzut mențiunea expresă a acelor poziții publice care nu pot fi ocupate de un oficial sau membru al nici unui partid politic¹³.

Schimbările în sistemul politic au transformat natura constituțiilor. Din documente cu funcție primordial propagandistică, Constituțiile au devenit cu adevărat legile fundamentale stabilind regulile generale după care se desfășoară viața politică și socială. Există două motive fundamentale pentru care schimbarea constituțională a reprezentat o prioritate a tranziției. În primul rând, a fost necesară definirea clară și legitimarea regulilor care urmau să le înlocuiască pe cele vechi. În al doilea rând, era necesară crearea unor instrumente legale prin care reinstaurarea folosirii arbitrare a forței să fie împiedicată. Crearea unei balanțe de putere, balanțe care de multe ori nu a fost clarificată, este de altfel prezentă în multe din țările post-comuniste, în special cele care au reușit să devină democrații stabile¹⁴.

În cazul statelor care au devenit membre ale UE, cu excepția Letoniei și Ungariei, toate statele post-comuniste au preferat să înlocuiască vechea Constituție cu una nouă. În 1991, Letonia a optat pentru o soluție simbolică și anume reintroducerea Constituției din 1922 ca bază legală pentru noul regim¹⁵, în timp ce Ungaria este singura țară care a optat pentru o amendare în mod gradual a Constituției, alegere dată în special de divergențele fundamentale între diferitele forțe politice¹⁶. Trebuie subliniat că, în ciuda efervescenței democratice, numai trei state și-au adoptat Constituția prin referendum după redactarea și aprobarea Constituției de către Adunarea Legislativă (România, Estonia și Lituania). În celelalte state, Constituția a fost creată de legislativ și ulterior adoptată de către aceeași adunare¹⁷. Ținând cont de faptul că în Estonia și Lituania o parte importantă a populației a fost exclusă de la vot datorită faptului că nu deținea cetățenie (este vorba despre minoritatea rusă rămasă pe teritoriul acestor țări după dezmembrarea URSS), se poate spune că, doar în România, Constituția a fost aprobată prin voința exprimată a locuitorilor țării.

4.2 Regimuri prezidențiale versus Regimuri parlamentare

Dintre toate alegerile cu privire la instituțiile politice, puterile acordate președintelui sunt poate cele mai importante în definirea șanselor pentru o democratizare viitoare. Din țările post-comuniste europene, doar Rusia a optat pentru un sistem prezidențial (țările Central-Asiatice nu au dezvoltat democrații, așa că opțiunea pentru un regim prezidențial a fost naturală). Celelalte țări au optat fie pentru un regim parlamentar (Albania, Belarus, Cehia, Estonia, Ungaria, Letonia, și Slovacia), fie pentru un regim semi-

prezidențial, în care Președintele, deși ales direct, are atribuții mai mici decât Parlamentul (Bulgaria, Letonia, Polonia, România, Slovenia)¹⁸. Chiar dacă toate Constituțiile au împărțit în mod formal funcțiile între Parlament, Președinte, guvern și sistemul judiciar, doctrina separării puterilor nu a fost menționată în mod expres decât în Bulgaria, Slovenia, Cehia și Estonia inițial¹⁹, fiind ulterior introdusă în 2003 în Constituția României.

4.2.1 Formarea guvernului și responsabilitatea ministerială

Dacă în procesul de desemnare a Primului-Ministru, primirea unui vot de încredere din partea Parlamentului este prezentă în toate țările post-comuniste Central și Est europene, în general, sarcina de desemnare a persoanei care urmează să fie Primul-Ministru cade în sarcina șefului statului. În șase state Constituția nu impune nicio constrângere expresă asupra șefului statului (Ungaria, Cehia, Slovacia, Estonia, Letonia, Lituania) în legătură cu modul în care alege persoana care se va prezenta în fața Parlamentului pentru un vot de încredere. În România, Președintele trebuie să se consulte cu partidul care deține majoritatea sau cu partidele reprezentate în adunare. În Slovenia Președintele Republicii, după consultarea liderilor grupurilor parlamentare, numește un candidat pentru funcția de Prim-Ministru Parlamentului. Totuși, atât în România cât și în Slovenia, procesul de consultare poate fi unul doar formal, în final Președintele având dreptul de a alege în mod discreționar persoana pe care o va desemna. În Polonia, Președintele numește Primul-Ministru, însă, Seimul poate apela la o moțiune de încredere sau nu. Spre deosebire de aceste țări, în Bulgaria, reprezentarea parlamentară este factorul cel mai important în desemnarea candidatului la funcția de Prim-Ministru. Dacă în Bulgaria candidații la funcția de Prim-Ministru sunt aleși de către grupul politic cu cea mai mare reprezentare în Parlament, în Ungaria, Slovenia, și Bulgaria, Primul-Ministru este ales în mod direct de întregul Parlament²⁰.

Una dintre caracteristicile comune tuturor țărilor Central și Est europene este faptul că guvernul răspunde formal în fața Parlamentului²¹. Totuși, rolul de control diferă de la țară la țară. În Polonia, Lituania, România, Cehia și Slovacia este nevoie de obținerea unui vot de încredere din partea Parlamentului pentru guvern în ansamblu, în Letonia, se menționează necesitatea ca Primul-Ministru să primească un vot de încredere din partea Parlamentului, iar în Estonia, este nevoie de o autorizare a candidatului la funcția de Prim-Ministru din partea Parlamentului. În general, în mai toate constituțiile, primirea unui vot de neîncredere duce la dizolvarea unui cabinet. În Constituția Croației, dreptul de dizolvare a Guvernului este deținut de Președinte, la propunerea Guvernului. Pe de altă parte, în Constituția Macedoniei este prevăzută posibilitatea auto-dizolvării, iar în cazul Letoniei se prevede posibilitatea inițierii unui referendum, la propunerea Președintelui.

4.2.2 Numirea miniștrilor și Responsabilitatea Guvernamentală

Numirea miniștrilor de către Președinte cu aprobarea Primului-Ministru este cea mai întâlnită formulă cu câteva excepții²². În alte Constituții (Slovenia, Bulgaria) miniștrii sunt aleși sau numiți de către Parlament, iar în Polonia, Președintele numește miniștrii la propunerea Primului-Ministru. Totuși, pentru miniștrii de Externe, Apărare și Interne, Primul-Ministru trebuie să se consulte cu Președintele. În două dintre Constituții există prevederi care limitează posibilitatea de a schimba în mod fundamental structura guvernului fără a obține un vot de încredere din partea Parlamentului. În Lituania se menționează faptul că atunci când mai mult de jumătate din miniștri sunt schimbați, este nevoie de un vot de re-investire a Guvernului. În Constituția Macedoniei se menționează că, în cazul în care Primul-Ministru demite mai mult de o treime dintre miniștri, este necesară reluarea procedurii de alegere a Guvernului.

Inițial, Ungaria, Cehia și România au fost singurele țări care au menționat (în România acest lucru s-a schimbat în 2003) principiul responsabilității guvernului ca un ansamblu, astfel încât o moțiune de cenzură poate fi orientată împotriva Primului-Ministru sau a Guvernului per ansamblu (România și Cehia). În toate celelalte țări analizate responsabilitatea ministerială se află la nivel individual.

4.2.3 Alegerea Președinților

Dacă în jumătate din țările post-comuniste care au devenit membre ale Uniunii Europene, Constituțiile prevăd alegerea Președinților prin sufragiu universal, în Letonia, Estonia, Ungaria, Cehia și Slovacia, Președintele este ales de către Parlament. În cazul Cehiei și Slovaciei, introducerea alegerii unui Președinte pentru Cehoslovacia a fost imposibilă din cauza lipsei de încredere între cele două părți, ulterior atât în Constituția Cehiei cât și a Slovaciei renunțându-se la aceste alegeri. În 1992, în Estonia a fost adoptat un sistem unic de tranziție către alegeri prezidențiale²³. În legea electorală a fost stipulat faptul că, dacă niciun candidat nu poate obține majoritatea, Parlamentul va alege Președintele dintre primii doi candidați din punct de vedere al numărului de voturi. Totuși noua Constituție din 28 Iunie 1992 a stipulat faptul că Președintele va fi ales de către Parlament într-un proces în 3 runde. În cazul în care, în urma acestui proces nu există un câștigător, se formează un corp electoral care reunește membrii Parlamentului și reprezentanții consiliilor locale²⁴.

4.2.4 Puterile Președintelui

Comparația între prerogativele șefilor de state relevă faptul că nu există nicio corelație directă între modalitatea de alegere a Președintelui și puterile de care se bucură acesta. În fiecare din state, numărul

prerogativelor prezidențiale variază foarte mult în cadrul posibilităților existente. Aprobarea de către Prim-Ministru a reglementărilor introduse de către Președinte nu există decât în 7 din țările analizate: Polonia, Ungaria, Cehia, România, Bulgaria, Letonia și Lituania.

Una dintre funcțiile centrale pe care le îndeplinește un Președinte este aceea de a asigura funcționarea eficientă a instituțiilor fundamentale ale unui stat, cum ar fi formarea Guvernului, organizarea de alegeri, etc. Dreptul de a retrimite spre discuții legile aprobate de către Parlament aparține tuturor președinților, diferențele apărând în cazul celei de-a doua deliberări. În cazul celei de-a doua deliberări, Parlamentul poate adopta o propunere de lege cu majoritate simplă în Ungaria, România, Slovacia, și Letonia, cu aceeași majoritate necesară ca și în cadrul primei adoptări în Estonia, sau cu majoritatea tuturor membrilor Parlamentului în Cehia, Slovenia, Bulgaria, și Lituania. În Polonia, președintele are dreptul de veto, fiind obligat să promulge doar acele legi care în urma unei deliberări au fost adoptate cu o majoritate de două treimi.

4.2.5 Relațiile Președintelui cu Guvernul

Cu excepția cazului în care un act al Președintelui necesită contrasemnătura Primului-Ministru, în general colaborarea între Președinte și Guvern este relativ scăzută. Ședințele guvernului sunt în general prezidate de către Prim-Ministru, dar în cazul Poloniei, României, și Slovaciei se menționează faptul că Prim-Ministru trebui să-l informeze pe Președinte despre activitățile guvernului. De asemenea, în anumite cazuri, Președintele poate convoca ședințe ale guvernului, ședințe pe care urmează să le prezideze. În Constituția Cehiei, Președintele primește dreptul doar de a participa la ședințele guvernului. Un număr de Constituții le oferă președinților dreptul de a numi o serie de funcționari publici de vârf, cu contrasemnătura Primului-Ministru (Polonia și Bulgaria) sau fără (Slovacia, Slovenia, România).

4.2.6 Responsabilitatea prezidențială

În cazul tuturor țărilor post-comuniste democratice, responsabilitate Președintelui este limitată, ceea ce diferă fiind mecanismele prin care Președintele este tras la răspundere pentru faptele sale. Modelul care este cel mai des urmat este cel de suspendare a Președintelui de către una sau ambele Camere (acolo unde este cazul) ale Parlamentului. Suspendarea este urmată de demiterea de către Curtea Constituțională sau curțile superioare. O procedură alternativă este de a lăsa întreaga procedură a demiterii în seama Parlamentului (Slovacia și Lituania) sau de organizare a unui referendum pentru aprobarea demiterii (România).

4.3 Adoptarea Constituției României din 1991

Debutul procesului de schimbare politică, economică și socială în 1989 a imprimat un caracter preponderent instituțional perioadei de început a tranziției - în funcție de caracteristicile național-comunismului cEAUȘIST și de prăbușirea violentă a regimului și sistemului politic. Evoluția instituțiilor politice românești, din perspectiva definirii lor constituționale și a influențelor informale exercitate de diferite centre de putere, a stat sub semnul urgenței și a reprezentat un compromis între principalele tendințe din Adunarea Constituantă, tendințe ce reprezentau pozițiile grupurilor politice din Frontul Salvării Naționale. Schimbare structurală ce a modelat atât construcția și funcționarea instituțiilor politice românești, cât și practica politică, Constituția din 1991, a rămas dependentă de un anumit climat politic. Dacă în timpul primului ciclu guvernamental constituțional, între 1992 și 1996, raporturile inter-instituționale nu au cunoscut crize majore, limitele Constituției au fost evidențiate de alternanța la guvernare din 1996, în corelație cu specificul guvernării de coaliție ce indica transferul de la un prezidențialism diminuat spre un parlamentarism cu tentă guvernamentalistă. Corelarea proceselor de instituționalizare politică cu creșterea eficienței economice și sociale a guvernării și cu contextele culturale în care o comunitate politică dată se manifestă imprimă un grad de obiectivitate mai mare analizei proceselor de tranziție.

Dacă procesul inițial de adoptare a Constituției României, în 1990-1991, s-a realizat fără a beneficia de suportul unei dezbateri publice sistematice, fiind rezervat mai ales experților și actorilor politici parlamentari (constituanți), ocazia modificării nu putea să nu presupună o consultare cât mai largă. Modificarea Constituției a devenit, în această conjunctură, o oportunitate în vederea remodelării instituționale și restructurării vieții politice românești. Privită ca o schimbare de echilibru, fenomen normal, curent și constant în viața oricărui sistem politic, modificarea Constituției vizează însă transformări radicale în raporturile dintre instituțiile politice. O astfel de schimbare apare atunci când transformările afectează, de o manieră care nu este provizorie sau efemeră, structura și funcționarea organizării politice a unei comunități politice, modificându-i cursul istoric.

Constituirea regimului și sistemului politic românesc pe ruinele fostului sistem comunist a presupus preluarea unor formule instituționale. Între acestea ,președinția pe care Ceaușescu o introdusese mai degrabă ca pe o instituție de protocol. Atașată de către fondatorul său cultului personalității și venind în continuarea mitului conducătorului, funcția prezidențială s-a construit în continuarea unor mitologii politice. Și cum politica este un orizont simbolic, funcția prezidențială a fost înzestrată, în imaginarul colectiv, cu mai multă putere decât dispune în descrierea sa constituțională. Ocupând funcția prezidențială timp de 8 ani în răstimpul celor 12 scurși de la căderea comunismului, președintele Ion Iliescu și-a pus amprenta asupra instituției. Președintele Ion Iliescu nu doar a reînălțat funcția prezidențială, dar prin prezența sa în

această poziție, între 1990-1996, și din nou din decembrie 2000, dar a și imprimat o anumită practică. Majoritatea prezidențială formată din parlamentarii care recunoșteau autoritatea președintelui dincolo de afilierea lor partizană a constituit dominanta perioadei 1992-1996. La început, numirea unui Prim-Ministru fără apartenență de partid și fără veleități politice a ușurat dominația președinției asupra celorlalte instituții politice.

Președintele României nu are, din punct de vedere constituțional, foarte multe puteri. În raport cu Parlamentul, Președintele nu are posibilitatea reală de dizolvare, prevederile art. 89, al. I condiționând dizolvarea Parlamentului de respingerea de către acesta de două ori în 60 de zile a votului de încredere pentru formarea Guvernului. Situația se regăsește în Constituția Ungariei de unde pare a fi preluată și unde această prevedere contribuie la limitarea puterii Președintelui. Puterea Președintelui României nu constă în prerogativele sale. Dintre cele trei elemente considerate esențiale pentru definirea sistemului politic prezidențialist, alegerea directă a președintelui, alegerea prin scrutin majoritar a parlamentarilor și puterea reală de a dizolva Parlamentul,²⁵ în cazul României doar prima condiție este întrunită. Influența Președintelui României vine din poziția sa în raport cu principalii actori politici, cu partidele. Câtă vreme funcția prezidențială va fi interesantă pentru șefii partidelor, aceasta va antrena o influență importantă, dacă nu decisivă acordată palatului Cotroceni.

Dominând prin stabilitatea în funcție și durata exercițiului puterii viața politică românească, președintele Ion Iliescu a transferat instituției prezidențiale propriile sale caracteristici. Astfel personalizată, președinția a concentrat și concentrează atenția opiniei publice și actorilor politici. Iată de ce problema numărului de mandate prezidențiale a fost invocată în contextul dezbaterilor privind modificarea Constituției.

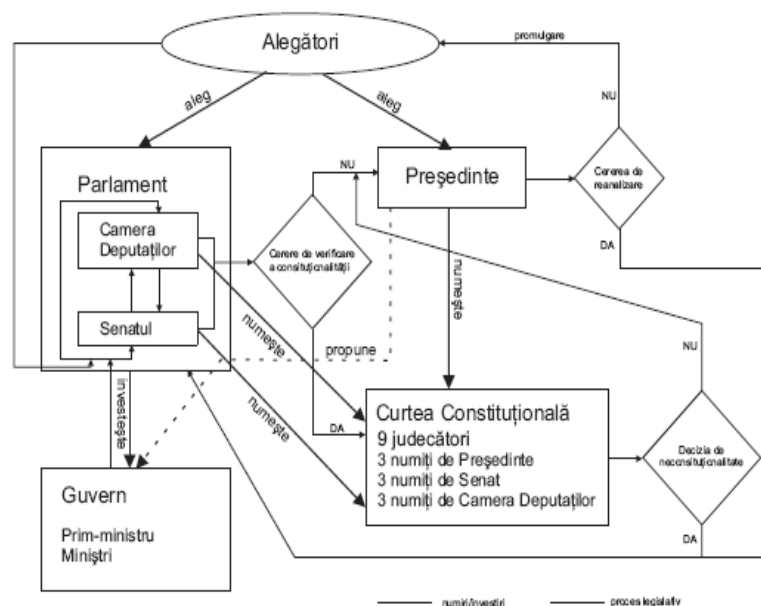


Figura 2. Sistemul instituțiilor centrale românești

4.4 Concluzii

Alegerile constituționale făcute de România în perioada de după căderea comunismului nu o evidențiază în mod deosebit în cadrul statelor post-comuniste. Opțiunea pentru un sistem constituțional cu un rol preponderent pentru Parlament a reprezentat o caracteristică a țărilor care au devenit democratice. Toate țările care au ales regimuri prezidențiale au eșuat în drumul lor spre democratizare.

De asemenea, existența unor neclarități în raportul dintre Președinte, Parlament și Guvern este o altă caracteristică a alegerilor constituționale, caracteristică care poate fi interpretată dintr-un anumit unghi drept una pozitivă. În timp ce existența unor ambiguități poate duce la dispute acerbe, acestea oferă un plus de suplețe în condițiile unor alegeri constituționale făcute într-un moment de înaltă incertitudine. În general, lipsa unor prevederi clare cu privire la atribuțiile Primului-Ministru și a Guvernului a permis extinderea limitelor de acțiune a acestuia în cazul unei lipse de opoziție din partea Parlamentului sau a Președintelui. Toate aceste caracteristici au dus la o viață politică tumultuoasă, în cazul majorității țărilor, aspect care nu a împiedicat, în general, un progres economic foarte rapid și dezvoltarea unor democrații de calitate. Din acest motiv, blamarea acestor caracteristici ale Constituției României pentru întârzierile înregistrate în procesul de democratizare și realizare a reformelor economice nu este justificată.

5. Dezbaterile și reforma constituțională din 2003

5.1 Dezbaterile reformei constituționale din 2003 și *Forumul Constituțional*

Reintroducerea după anul 2000 a temelor privind reforma clasei politice și a instituțiilor fundamentale a părut să beneficieze de oportunitatea născută de reforma constituțională necesară pentru aderarea la UE. De exemplu, în iunie 2002, 57% dintre români auzisera despre discuțiile privind modificarea Constituției, iar dintre cei care erau în cunoștință de cauză, 65% credeau că această modificare este necesară. Odată cu deschiderea negocierilor, necesitatea modificării Constituției a devenit o condiție *sine qua non* pentru aderarea la UE. Negocierile politice demarate în 2001 au fost destul de tensionate, mai ales în contextul în care reprezentanții forțelor naționaliste ocupau o pondere importantă în cele două camere ale Parlamentului. După aproape doi ani de negocieri și comunicări cu experții Comisiei pentru Democrație și Drept de la Veneția (negociator informal din partea UE), în decembrie 2002 a fost publicată în Monitorul Oficial o primă versiune a propunerii de modificare legislativă.

Dacă procesul de adoptare a Constituției Românei în 1990-1991 nu a beneficiat de suportul unei dezbateri publice sistematice, oportunitatea reformei constituționale din 2003 a oferit o conjunctură favorabilă pentru o amplă dezbatere publică. Cum însă alegerile parlamentare și prezidențiale din 2000 nu au avut drept fundal problemele reformei constituționale, consultarea societății românești a reprezentat o dublă provocare. Pe de o parte, a fost evaluată capacitatea clasei politice de a se deschide spre dialog cu societatea, pe de altă parte disponibilitatea și coerența societății civile de a participa la un proces de construcție instituțională riguroasă. Și în acest caz, Asociația Pro Democrația a urmărit să contribuie la remodelarea instituțională și restructurarea vieții politice românești prin inițierea Forumul Constituțional. Formă de consultare inedită, Forumul Constituțional a funcționat ca un parteneriat între Camera Deputaților și societatea civilă. Programul flexibil a reușit să se coreleze cu dinamica activității Comisiei parlamentare pentru modificarea Constituției, aspect care a influențat ritmul sesiunilor și al întâlnirilor regionale²⁶.

Dezbaterile și răspunsurile obținute de la cetățeni au fost organizate pe 10 categorii:

1. Drepturile și obligațiile cetățeanului
2. Relațiile dintre cetățean și autorități - obligațiile Statului
3. Problema proprietății
4. Integrarea României în structurile Euro- Atlantice și problema suveranității
5. Relațiile dintre autoritățile publice - independența justiției
6. Autonomia locală - relațiile dintre autoritățile locale și cele centrale

7. Structura Parlamentului - atribuțiile celor două Camere
8. Principala funcție a Parlamentului: controlul parlamentar asupra guvernului
9. Avocatul poporului
10. Prerogativele prezidențiale și desemnarea președintelui.

Rezultatele și concluziile dezbaterilor din cadrul *Forumului Constituțional* au fost prezentate membrilor Comisiei, principalele concluzii reliefând gradul mare de nemulțumire cu privire la modul în care autoritățile statului funcționează și interacționează. Totuși, marea majoritate a propunerilor (aproximativ 80%) s-au referit doar la un aspect al distribuirii de atribuții la nivel instituțional, în acest sens fiind incomplete. Această situație a fost provocată de faptul că orice modificare a competențelor sau a modalității de numire sau demitere a unei autorități publice implică și o modificare a reglementărilor constituționale ce privesc celelalte autorități publice. Punctual, cele mai importante propuneri au fost:

- forma de guvernământ – preferințele opinenților au fost împărțite între susținerea actualei forme, considerată a fi „republica semi-prezidențială”, și alte forme de republică – republică parlamentară și republica prezidențială și chiar monarhia constituțională.
- renunțarea la sistemul parlamentar bicameral sau menținerea sistemului parlamentar bicameral cu departajarea atribuțiilor celor două Camere;
- consacrarea expresă a principiului separației puterilor în stat și delimitarea mai corectă a atribuțiilor Guvernului față de cele ale Parlamentului (existând propuneri în favoarea eliminării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului și alegerea Primului Ministru direct de către electorat);
- garantarea constituțională explicită a dreptului la proprietate;

În final, chiar dacă numai o parte dintre recomandările reieșite din cadrul proiectului *Forumul Constituțional* au fost incluse în modificările constituționale, se poate considera că modificările determinate de consultarea cu societatea civilă reprezintă o adevărată victorie a democrației. Astfel, restrângerea imunității parlamentare, clarificările atribuțiilor celor două Camere ale Parlamentului, modificările privind regimul Ordonanțelor de Urgență, garantarea proprietății private, modificările în privința principiilor de funcționare ale administrației publice locale sunt modificări care au venit din partea societății civile.

5.2 Prezentarea modificărilor survenite în 2003

5.2.1 Modificări necesare integrării în NATO și UE

(1) S-a impus o limitare a suveranității naționale²⁷, prin recunoașterea dreptului instituțiilor Uniunii Europene de a adopta acte normative obligatorii pentru statele membre. Parlamentul României nu mai este astfel unica autoritate legiuitoare. Instituirea supremației dreptului comunitar în raport cu dreptul intern, a presupus modificarea art. 11 din legea fundamentală, în sensul recunoașterii unei poziții supraordonate a dreptului internațional față de legile interne.

„(1) Aderarea României la tratatele constitutive ale Uniunii Europene, în scopul transferării unor atribuții către instituțiile comunitare, precum și al exercitării în comun cu celelalte state membre a competențelor prevăzute în aceste tratate, se face prin lege adoptată în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului, cu o majoritate de două treimi din numărul deputaților și senatorilor. (2) Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.”

(2) A fost eliminată restricția aplicată cetățenilor români cu dublă naționalitate de a deține funcții publice în România: „Art.16, alin.(3). Funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară.”

(3) S-a introdus dreptul cetățenilor țărilor membre ale UE de a vota și a candida la alegerile locale precum și de a deține terenuri în proprietate: „Art.16, alin.(4). În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii organice au dreptul de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale.” La art.44, alin.(2) se prevede: „ș...ț Cetățenii străini și apatrizii pot dobândi dreptul de proprietate privată asupra terenurilor numai în condițiile rezultate din aderarea României la Uniunea Europeană și din alte tratate internaționale la care România este parte, pe bază de reciprocitate, în condițiile prevăzute prin lege organică, precum și prin moștenire legală.”

(4) Au fost introduse alegerile pentru Parlamentul European: „Art. 38. În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii români au dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European.”

5.2.2 Modificări referitoare la puterea politică

(1) După revizuirea din 2003, Constituția menționează explicit principiul separației puterilor în stat: “Art. I, alin. (4). Statul se organizează potrivit principiului separației și echilibrului puterilor - legislativă, executivă și judecătorească - în cadrul democrației constituționale.”

(2) Prin stabilirea domeniilor în care fiecare dintre cele două Camere este Cameră decizională în procesul de legiferare (și hotărăște forma finală în care este adoptată legea) s-a eliminat procedura de mediere din procesul legislativ. În acord cu acest lucru, s-a mai introdus prevederea conform căreia „prima Cameră sesizată se pronunță în termen de 45 de zile”, pentru coduri și alte legi de complexitate deosebită termenul fiind de 60 de zile, iar în cazul depășirii acestor termene se consideră că proiectele de legi sau propunerile legislative au fost adoptate” (art.75, alin.(2));

(3) Prevederile legate de imunitatea parlamentarilor au fost modificate, în sensul că, „deputații și senatorii pot fi urmăriți și trimiși în judecată penală pentru fapte care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului” (art.72, alin.(2)). Chiar dacă este menționată posibilitatea inițierii trimiterii în judecată, Constituția limitează posibilitatea de anchetă a organelor penale în sensul că membrii Parlamentului „...nu pot fi percheziționați, reținuți sau arestați fără încuviințarea Camerei din care fac parte, după ascultarea lor. Urmărirea și trimiterea în judecată penală se pot face numai de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție.”

(4) Puterea Curții Constituționale a crescut în procesul de legiferare prin eliminarea posibilității ca Parlamentul să poată trece peste o decizie de neconstituționalitate a Curții Constituționale, prin votarea legii respective cu o majoritate de două treimi din numărul total al senatorilor și deputaților: Art.147, alin.(2). „în cazurile de neconstituționalitate care privesc legile, înainte de promulgarea acestora, Parlamentul este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale.”

5.2.3 Alte modificări

(1) Sunt recunoscuți partenerii sociali, organizațiile patronale și asociațiile profesionale: „Art.9. Sindicatele, patronatele și asociațiile profesionale se constituie și își desfășoară activitatea potrivit statutelor lor, în condițiile legii. Ele contribuie la apărarea drepturilor și la promovarea intereselor profesionale, economice și sociale ale membrilor lor.”;

(2) Statutul proprietății se schimbă din ocrotită în garantată de către Stat: „Art.44, alin.(2) Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular”;

(3) Serviciul militar nu mai este obligatoriu;

(4) S-a redus numărul minim necesar de cetățeni care pot iniția o propunere legislativă, de la 250.000, la 100.000, precum și numărul minim necesar de semnături care trebuie strânse în favoarea propunerii dintr-un județ, de la 10.000 la 5.000;

(4) Consiliul Economic și Social s-a menținut drept „...organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare (art.141).

5.3 Concluzii

Spre deosebire de alte țări post-comuniste, unde discuțiile despre limitarea suveranității și a independenței statului ca urmare a aderării la UE au fost aprinse, aceste aspecte nu au constituit un subiect de dispută în România.²⁸ Acest lucru s-a petrecut chiar în condițiile în care forțele politice cu tentă naționalistă au avut în mod constant o reprezentare politică semnificativă, chiar la apogeu ca urmare a alegerilor parlamentare din 2000. În schimb, discuțiile și cele mai intense negocieri s-au concentrat în jurul problemelor legate de reforma raportului între diferitele instituții ale statului. Datorită ponderii parlamentare obținute ca urmare a alegerilor din 2000, dar și a slabei poziții a opoziției democratice, Partidul Social Democrat (PSD) a fost într-o poziție în care a reușit să aibă ponderea principală în deciziile legate de proiectul de modificare constituțională. Cu toate că pe parcursul negocierilor PSD a propus ca soluție la eventuale blocaje politice posibilitatea dizolvării Parlamentului de către Președinte la propunerea guvernului și introducerea moțiunii de cenzură constructivă, în final aceste propuneri nu au fost introduse. O altă propunere, și anume posibilitatea pierderii mandatului de către parlamentari în caz de neparticipare, a fost retrasă ca urmare a recomandărilor explicite ale Comisiei de la Veneția. Mențiunea conform căreia membrii corpului juridic nu pot interpreta și aplica legea în acord cu interesele partidelor politice a fost considerată de experții Comisiei drept ambiguă și o posibilă sursă de abuzuri²⁹. Chiar dacă interesul față de reforma constituțională a fost dat de posibila reformă a relațiilor dintre instituțiile statului, modificarea Constituției din 2003 nu a dus în final la reformarea chestiunilor esențiale legate de forma de guvernare. Este posibil ca raportul aparent concurențial Președinte – Prim-Ministru, combinat cu dominația unei singure forțe politice, situație relativ similară cu cea din 1991, să fi dus la acest rezultat.

Chiar în contextul unor ameliorări aduse în 2003, Constituția României continuă să conțină un număr mare de neclarități și ambiguități. Decizia Parlamentului de suspendare a Președintelui Traian Băsescu, dar mai ales campania pentru referendumul de validare a acestei decizii, au prilejuit discuții și dezbateri destul de ample cu privire la necesitatea unei noi revizuirii a Constituției României. Din această cauză, situația politică din ultimii ani a făcut ca apelul la interpretarea Curții Constituționale să devină o regulă.

6. Reforme constituționale recente în state membre UE

În această secțiune vor fi prezentate cinci scurte analize ale unor schimbări constituționale recente din state membre ale UE, schimbări din care pot fi extrase o serie de paralele vis-a-vis de dezbaterile din România. În cadrul reformei din Franța, printr-un proces de realocare a unor atribuții, au fost crescute în mod simultan atât prerogativele Președintelui cât și cele ale Parlamentului, scopul urmărit fiind o mai eficientă funcționare a instituțiilor statului. În cadrul reformei constituționale din Marea Britanie, a fost introdus pentru prima dată în mod formal principiul separării puterilor în stat. Totuși această lipsă de separare nu a împiedicat o funcționare eficientă a democrației britanice în ultimul secol. În cadrul reformelor constituționale din Finlanda s-a instituit unul din regimurile politice cele mai apropiate de un parlamentarism pur. Dezbaterile asupra nevoii de ameliorare a Constituției au dus Grecia către o supra-reglementare la nivel constituțional a unor aspecte care în mod normal sunt reglementate în legile organice, caracteristică care crește posibilitatea unor viitoare blocaje. Nu în ultimul rând, prezentăm reforma constituțională respinsă prin referendum în Italia, reformă care urma să transforme *de facto* Italia într-un stat semi-federal. Ea relevă tensiunile care pot apărea în cadrul proceselor de descentralizare la nivel constituțional.

6.1 Reforma constituțională în Franța

Cea de-a 24-a reformă constituțională a celei de-a cincea republici franceze a fost deseori numită drept cel mai important plan de reformă constituțională din ultimii 50 de ani³⁰. După o dezbatere foarte aprinsă, dezbatere care a fost larg reflectată în mas-media, reformele propuse de președintele Nicolas Sarkozy au fost trecute la o diferență de numai un vot, în cadrul unei ședințe comune a celor două Camere ale Parlamentului din data de 21 Iulie 2008. Diferența de numai un vot față de pragul minim necesar (539 pentru față de 357 împotrivă), reflectă diviziunile adânci între stânga și dreapta franceză³¹. În contextul în care șase parlamentari din coaliția de guvernare au votat împotrivă, reformele au trecut doar datorită unor voturi obținute din partea unor parlamentari socialiști.

Per ansamblu, în timp ce puterile Parlamentului și ale Președintelui sunt sporite, importanța funcției de Prim-Ministru este diminuată spre un rol de executant prin creșterea puterii Președintelui de a influența politica internă. De altfel, principalul argument adus de stânga franceză pentru respingerea reformelor se leagă de creșterea capacității Președintelui de a submina sistemul social francez³². Din punct de vedere al puterii politice a șefului statului, reformele limitează mandatele Președintelui la un maxim de două și permit Președintelui să apară în fața Parlamentului pentru a i se adresa în mod direct în legătură cu diferite

chestiuni de interes. Pe de altă parte, reforma limitează puterile Președintelui de a declara situație de urgență³³, menționând că în cazul extinderii la mai mult de 30 de zile a unei astfel de situație să poată fi cerută o judecare a menținerii acesteia de către Consiliul Constituțional.

În ceea ce privește rolul Parlamentului, puterile acestuia cresc în mod sensibil, chiar dacă nu la limita la care ar transforma Franța într-o Republică semi-parlamentară sau parlamentară³⁴. Parlamentul dobândește un rol în politica externă a Franței prin introducerea obligativității de a fi informat de către Președinte cu privire la desfășurarea de trupe în teatre de operațiuni externe precum și necesitatea ca Parlamentul să aprobe desfășurări mai mari de patru luni. Nu în ultimul rând, Parlamentul are dreptul de veto asupra numirilor importante făcute de Președinte. În raport cu Guvernul, Parlamentul dobândește posibilitatea de a bloca inițiativele legislative ale Guvernului, în cazul unui dezacord, obligând Guvernul să obțină un vot favorabil din partea Parlamentului. Rolul partidelor de opoziție în cadrul structurii parlamentare crește, de asemenea, fiind alocate o serie de locuri pentru francezii care locuiesc în afara teritoriului național.

La nivelul drepturilor cetățenilor francezi, actualele modificări aduc o serie de extinderi importante. Astfel, orice persoană dobândește dreptul de contesta constituționalitatea unei legi (prevedere care există în cazul României și a fost utilizată des în ultimii ani) în cadrul unui proces care i se intentează. De asemenea, este creat echivalentul instituției *Avocatul Poporului*, cu misiunea de a reprezenta interesele cetățenilor care se simt abuzați de activitatea administrației statului francez. Prin menționarea expresă a necesității aprobării prin referendum a primirii oricărui nou stat membru în UE (referendum care poate fi evitat prin votul a trei cincimi dintre parlamentari), cetățenii francezi dobândesc o putere semnificativă în viitorul proces de extindere al UE. Nu în ultimul rând, dreptul femeilor de acces egal cu cel al bărbaților este garantat și limba franceză este recunoscută drept parte a moștenirii culturale.

6.2 Reforma constituțională în Marea Britanie și separația puterilor în stat

Actul de Reformă Constituțională din 2005 (*The Constitutional Reform Act*) reprezintă una dintre cele mai importante reforme legislative din Regatul Unit din ultima jumătate de secol. Documentul conține șapte părți, care se referă la: modificarea atribuțiilor Lordului Cancelar, crearea unei Curți Supreme și modificarea procesului de numire în sistemul juridic.³⁵

Dezbaterile asupra acestei reforme au fost demarate prin introducerea unei propuneri legislative în Camera Lorzilor. Inițial, propunerea prevedea desființarea funcției de Lord Cancelar și crearea unei Curți Supreme a Regatului Unit. Întrucât propunerea a stârnit o puternică opoziție din partea reprezentanților din Camera

Lorzilor, versiunea votată în final a reprezentat un compromis prin care s-a creat Curtea Constituțională. Dacă funcția de Lord Cancelar este menținută, rolul acestei funcții a fost semnificativ diminuat, în special rolul acestei funcții în domeniul juridic. De asemenea, Camerei Lorzilor își pierde rolul de apel în domeniul juridic.

Actul de Reformă Constituțională este semnificativ prin faptul că este pentru prima dată când puterea juridică este separată de cea politică prin preluarea atribuțiilor de judecată a Camerei Lorzilor de către Curtea Supremă a Regatului Unit. Lordul Șef al Justiției înlocuiește Lordul Cancelar în poziția de șef al sistemului juridic. Principala motivație a acestei modificări a fost aceea de a limita posibilitatea ca Lordul Cancelar să acționeze simultan atât în calitate de ministru al guvernului cât și cea de judecător, aspect care încălca în mod evident principiul separației puterilor. Astfel, prin Actul de Reformă Constituțională din 2005 a fost creată Comisia de Numiri Juridice, comisie care urmează să evalueze și să decidă în cazul numirilor din sistemul judiciar. Din punct de vedere juridic, principalul argument folosit a fost neconcordanța funcției cu prevederile Convenției Europene a Drepturilor Omului. De altfel, în conținutul actului, pentru prima dată, este menționat în mod expres obligația membrilor guvernului de a menține independența juridicului față de puterea executivă.

Prin faptul că atribuțiile de purtător de cuvânt (Speaker) și cea de Șef al Departamentului Juridic al Angliei și Țării Galilor (Judiciary of England and Wales) sunt eliminate din cele ale Lordului Cancelar, importanța acestei funcții este semnificativ redusă. De asemenea, pentru prima dată, se menționează posibilitatea ca Lordul Cancelar să provină din oricare dintre cele două camere ale Parlamentului. Din punct de vedere principal, se realizează o altă limitare a principiului ereditar, prin introducerea mențiunii exprese că Lordul Cancelar este numit pe baza experienței, numirea acestuia putând fi refuzată de către premier pe baza argumentului lipsei de experiență.

Unul dintre cele mai semnificative aspecte legate de această reformă constituțională este că, în ciuda faptului că au fost introduse o serie de modificări care au creat juridic posibilitățile de realizare a separării puterilor în stat, dezbaterile legate de această reformă nu s-au axat pe creșterea calității democrației în Regatul Unit. Acest aspect arată că o construcție a unei democrații viabile a fost posibilă chiar în absența unor aspecte formale care aparent ar face acest lucru imposibil, *practica democrației* fiind esențială.

6.3 Reforma constituțională din Finlanda și parlamentarismul accentuat

Reforma Constituțională, aprobată în februarie 1999, în Finlanda a urmărit din punct de vedere politic evoluția către un sistem parlamentar pur, aspect care s-a putut realiza fără a altera principiile constituționale fundamentale³⁶. Membrii Comitetului Constituțional și-au manifestat opinia favorabilă asupra unui proces de creșterea a coerenței legislației constituționale la începutul anilor 90. Dar abia după alegerile parlamentare din 1995 s-a constituit un grup de lucru format din experți, care a început să creioneze ceea ce a rezultat în proiectul: *Constituția 2000*. Din punct de vedere tehnic, reforma constituțională a dus la o integrare a celor patru legi constituționale diferite în una singură. Legat de rolul Parlamentului, unul dintre scopurile centrale ale reformei constituționale a fost acela de întări poziția Parlamentului în sistemul instituțional finlandez. Astfel, s-a abrogat definirea strictă a modalităților în care diferitele probleme pot fi discutate (proponeri legislative, interpelări, etc.). Reglementarea acestor modalități urmând a fi făcută prin regulamentul de funcționare a Parlamentului Finlandez. Reglementările oferă, astfel, un grad mai mare de flexibilitate în funcționarea instituției.

Dacă modalitatea de alegere a Președintelui și limitele de timp în care se poate exercita funcția rămân neschimbate, procedurile prin care Președintele ia decizii au devenit mai clar specificate, cu un rol mai mare al guvernului în acest caz. Astfel, Președintele poate lua decizii doar în cazul unor întâlniri ale Guvernului și la propunerea Guvernului. La acest punct, cea mai importantă modificare în sensul diminuării rolului Președintelui, este aceea de transfer al deciziei finale de introducere sau respingere a unei legi de la Președinte la Guvern, inclusiv în domeniul relațiilor externe. Mai mult, chiar și în cazul unor decizii legate de forțele armate, Președintele trebuie să se consulte cu ministrul Apărării.

Conform noilor reglementări constituționale, numirea Primului-Ministru este transferată din sarcina Președintelui spre Parlament. De asemenea, principiul *democrației reprezentative* este întărit prin menționarea expresă a faptului că în compoziția guvernului trebuie să se găsească atât formațiunile câștigătoare ale alegerilor cât și cele care au pierdut. Singurul caz în care președintele are un rol semnificativ este acela în care formațiunile parlamentare nu reușesc să ajungă la o înțelegere în chestiunea numirii Guvernului.

Unul din punctele care înclină cel mai mult balanța de putere în direcția Parlamentului este menționarea acestei instituții, prin Comitetul Constituțional, drept autoritatea de verificare a constituționalității. Întrucât conceptul de Curte Constituțională nu există în Constituția Finlandeză, cu toate că legea constituțională are întâietate în fața legilor organice și ordinare, Parlamentul Finlandez este autoritatea principală de

interpretare a Constituției. Acțiunile acestei instituții nu pot fi atacate retroactiv pe motiv de neconstituționalitate.

6.4 Reforma constituțională în Grecia

Reforma constituțională din 2001 a avut ca scop principal întărirea supremației legii și promovarea calității actului de guvernare. Dacă în ani 80, principalele teme de dezbateră se concentrau pe aspecte ideologice și emoționale, în anii 90 una dintre problemele centrale ale vieții politice din Grecia a fost cea a competenței, aspect care nu a fost, însă, semnificativ ameliorat. Ca și în România, nivelul de încredere al populației în clasa politică este foarte redus, iar calitatea implementării legislației este considerată de multe ori foarte scăzută³⁷. Mai mult, problema corupției este una centrală în Grecia, întrucât nivelul de percepție a corupției se situa la nivelul anilor 90 peste restul statelor membre ale UE³⁸. Modificările constituționale din 2001 au fost adoptate prin consens de principalele două forțe politice din Grecia. O modificare în lipsa acestui consens fiind aproape imposibilă întrucât necesită votul afirmativ a trei cincimi în două legislaturi consecutive. Procesul a început în mod formal în 1997 și a fost finalizat în 2001, în total fiind introduse 71 de modificări.

Una dintre cele mai importante modificări cu privire la Parlament este interzicerea practicării unei alte meserii de către deputați în timpul mandatului, această modificare fiind justificată prin nevoia de a limita posibilitățile de influențare a parlamentarilor de către interese speciale. De asemenea, cu privire la finanțarea partidelor politice, legea fundamentală introduce prevederea ca partidele parlamentare să aibă dreptul de a primi subvenții pentru asigurarea cheltuielilor curente și cele din campania electorală

Referitor la reforma administrativă, modificările constituționale au urmărit o depolitizare prin prevederea expresă a modalităților de numire a conducătorilor agențiilor administrative. Prin menționarea expresă a independenței lor și necesitatea unei majorități de patru cincimi s-a încercat eliminarea caracterului partizan al numirilor. O altă nouă prevedere este aceea că o persoană nu poate fi acționar majoritar în grupuri mass-media și membră în structuri care se ocupă de achizițiile publice. Acest aspect urmărește evitarea situației în care mass-media poate fi folosită în scopul dobândirii de contracte publice³⁹. Nu în ultimul rând, din cauza ineficienței sistemului legal grecesc, a fost introdusă posibilitatea exproprierii și folosirii unui teren sau bun înainte ca o compensație să fie stabilită de către o instanță de judecată (în cazul lipsei unui acord). Conform autorului Pavlos Eleftheriadis⁴⁰, această modificare contravine în mod direct cu principiul de dreptul internațional conform căruia exproprierea nu poate avea loc fără o compensație anticipată a pierderii.

Așa cum se poate observa, unul dintre cele mai importante aspecte negative ale modificărilor constituționale este că nu fac decât să introducă în Constituție modificări care în democrațiile avansate sunt reglementate la nivelul legilor organice. Aceste detalieri, combinate cu extrema dificultate de a amenda Constituția, vor introduce în sistemul instituțional grecesc o inflexibilitate suplimentară, aspect negativ ținând cont de performanțele instituționale, economice și sociale mai degrabă mediocre ale Greciei.

6.5 Reforma constituțională ratată în Italia

Italia este un exemplu de țară în care dezbaterile asupra necesității unei reforme instituționale a fost constantă pe durata ultimelor trei decenii⁴¹. Totuși, în general, majoritatea încercărilor de reformă au fost sortite eșecului, în special datorită dificultății obținerii majorității parlamentare în contextul înaltei fragmentări a scenei politice italiene⁴². Reforma politică inițiată, în 2005, de guvernul condus de Silvio Berlusconi a avut ca scop transformarea Italiei într-un adevărat stat federal, principiul federalismului fiind menționat încă din Constituția din 1957, dar pus în practică parțial abia în anii 70. Întrucât transpunerea în practică a modificărilor trebuiau reglementate printr-o nouă lege (legea La Loggia), trecerea legii nu a însemnat decât primul pas dintr-un lung proces.

Una din chestiunile cele mai intens disputate în cadrul dezbaterilor s-a referit la problema funcțiilor pe plan extern care pot fi îndeplinite de către regiuni. În primul rând este vorba de dreptul regiunilor autonome Trento și Bolzano de a participa la formularea politicilor Uniunii Europene. În al doilea rând s-a discutat despre dreptul regiunilor de a menține relații directe cu alte state. A treia problemă intens dezbătută s-a referit la competențele regiunilor în implementarea legilor comunitare și internaționale la care statul italian este semnatar. În condițiile unui sistem politic fragmentat, cu o slabă autoritate a cabinetului de la Roma, una dintre cele mai mari temeri legate de oferirea unei autonomii largi regiunilor a fost legată de promovarea unor politici regionale care să dăuneze interesului general al statului italian.

Având în vedere faptul că principalii susținători ai modificărilor au fost parlamentarii formațiunii separatiste și xenofobe *Liga Nordului*, referendumul din iunie 2006 a dus la o respingere a reformelor cu peste 61% din voturi. Respingerea reformelor inițiate prin referendumul din 2006 subliniază blocajul politic în care se află Italia în privința reformei poziției Primului-Ministru, a devoluției puterilor centrale către regiuni și a reformei sistemului electoral.

7. Concluzii generale

Constituția oferă un cadru de desfășurare a vieții economice, politice și sociale, un cadru care trebuie să fie adecvat atât comunității pe care o deservește cât și contextului instituțional mai larg. Sistemul politic românesc instituit prin Constituția din 1991 și menținut prin modificările aduse în 2003, chiar dacă implică anumite elemente ale unui regim prezidențial, pune în centrul angrenajului instituțional Parlamentul și oferă principalele atribuții executive Primului-Ministru. Totuși, persistența unui conflict între Președinte și Primul-Ministru este o caracteristică tipică țărilor Centrale și Est europene⁴³. În general, diferiți premieri au fost îndepărtați în momentul în care președinții au decis să se identifice cu nemulțumirea populară acumulată față de acțiunile unui anumit guvern. Ținta principală a fost, de regulă, nu întregul guvern, ci doar șeful guvernului. Conform reputatului politolog Jean Blondel, persistența unui executiv bicefal a reprezentat un avantaj pentru țările post-comuniste, oferind o combinație între autoritate și flexibilitate⁴⁴. În țările din Europa de Est, unul dintre cele mai importante exemple se leagă de posibilitatea ca împărțirea puterii executive să corecteze eventualele excese față de măsurile populiste luate de guvernele neexperimentate.

De altfel, la o privire comparativă cu cealaltă regiune a lumii care a făcut parte din același val de democratizare, America Latină, opțiunea pentru un regim de tip parlamentar a fost o alegere fericită în faza de consolidare a democrației. Spre deosebire de America Latină, unde majoritatea țărilor au optat pentru un regim cu tentă prezidențială, țările din Europa Centrală și de Est au reușit să obțină semnificativ mai multe succese, atât în termen de reforme democratice, evoluție economică, dar și în domeniul menținerii unei echități sociale. Și în cazul României situația este semnificativ mai bună decât în majoritatea țărilor din America Latină, chiar dacă în țara noastră perspectivele de a deveni o democrație stabilă au fost permanent puse sub semnul îndoielii, și care conform celui mai important indice care măsoară gradul de democratizare a devenit democratică abia în 1997⁴⁵.

Faptul că aranjamentele constituționale au eșuat în câteva alte rânduri în istoria României s-a datorat caracterului mult prea personal sau arbitrar al regimului (de la Cuza, la Carol al II-lea, Antonescu sau Ceaușescu), aspect care întărește și mai mult importanța Constituției ca normă superioară, deasupra oricăror elemente politice. În ciuda nenumăratelor nemulțumiri exprimate față de actuala Constituție, orice discuție despre o viitoare reformă trebuie să aibă în vedere rolul fundamental pe care l-a avut Constituția în menținerea țării într-o permanentă evoluție democratică, situație care s-a concretizat în aderarea la NATO și UE. Unul dintre avantajele Constituției din 1991, dar și din 2003, a fost că a limitat tendințele autoritariste care au existat în politica românească în perioada post-comunistă. Existența unui echilibru

fragil de putere a permis o cenzură reciprocă între diferitele instituții. Soluția separării puterii executive a reprezentat o limitare în posibilitatea acaparării în totalitate a puterii de către un singur pol. Argumentul că, în condițiile în care democrația din România a devenit consolidată, eficiența devine mai importantă, poate merge până la un punct. Existența unui echilibru în angrenajul politic al oricărui stat, iar acest echilibru este cea mai bună garanție pentru perpetuarea democrației și contracararea intențiilor ilegite ale unor lideri.

Așa cum a fost reliefat și de modificarea constituțională din 2003, diferențele de opinii sunt, de multe ori, semnificative, iar pozițiile par, în unele privințe, ireconciliabile. De aceea, succesul oricărui viitor demers de revizuire a Constituției va depinde într-o măsură foarte mare de disponibilitatea principalilor actori politici de a negocia, dar și de modul în care societatea civilă, incluzând aici și experții în drept constituțional din mediul academic, vor ști să își pună amprenta pe acest proces. De altfel, succesul implicării societății civile în schimbarea sistemului electoral poate fi considerat un precedent în găsirea unor soluții de compromis.

Anexa I.

Tabel I. Situația statelor din EU în privința modului de alegere a șefului statului și a duratei mandatului acestuia

Statul	Forma de guvernământ / tip de regim	Modul de alegere al șefului de stat	Durata mandatului
Austria	Republică semiprezidențială	Vot popular	6 ani
Belgia	Monarhie constituțională	Dinastie ereditară	Nelimitată
Bulgaria	Republică semiprezidențială	Vot popular	5 ani
Cehia	Republică parlamentară	Vot indirect	5 ani
Cipru	Republică prezidențială	Vot direct	5 ani
Danemarca	Monarhie constituțională	Dinastie ereditară	Nelimitată
Franța	Republică semiprezidențială	Vot popular	5 ani
Finlanda	Republică parlamentară	Vot popular	6 ani
Estonia*	Republică parlamentară	Vot indirect	5 ani
Grecia	Republică parlamentară	Vot indirect	5 ani
Germania	Republică parlamentară	Vot indirect	5 ani
Italia	Republică parlamentară	Vot indirect	7 ani
Irlanda	Republică semiprezidențială	Vot popular	7 ani
Letonia*	Republică parlamentară	Vot indirect	4 ani
Lituania	Republică semiprezidențială	Vot popular	5 ani
Luxemburg	Monarhie constituțională	Dinastie ereditară	Nelimitată
Malta	Republică parlamentară	Vot indirect	5 ani
Marea Britanie	Monarhie constituțională	Dinastie ereditară	Nelimitată
Olanda	Monarhie constituțională	Dinastie ereditară	Nelimitată
Portugalia	Republică semiprezidențială	Vot popular	5 ani
Polonia	Republică semiprezidențială	Vot popular	5 ani
România	Republică semiprezidențială	Vot popular	5 ani
Slovacia	Republică parlamentară	Vot indirect	5 ani
Slovenia	Republică semiprezidențială	Vot popular	5 ani

Spania	Monarhie constituțională	Dinastie ereditară	Nelimitată
Suedia	Monarhie constituțională	Dinastie ereditară	Nelimitată
Ungaria	Republică parlamentară	Vot indirect	5 ani

*Constituții interbelice revizuite

Tabel 2. Situația statelor din Europa Centrală și de Est în privința modului de alegere a șefului statului și a duratei mandatului acestuia (continuare)

Statul	Forma de guvernământ / tipul de regim	Modul de alegere al șefului statului	Durata mandatului
Albania	Republică parlamentară	Vot indirect	5 ani
Belarus	Republică semiprezidențială	Vot popular	5 ani
Bosnia-Herțegovina**	Republică semiprezidențială	Vot popular	4 ani
Croația	Republică semiprezidențială	Vot popular	5 ani
Macedonia	Republică semiprezidențială	Vot popular	5 ani
Moldova	Republică parlamentară	Vot indirect	4 ani
Rusia	Republică prezidențială	Vot popular	4 ani
Serbia	Republică semiprezidențială	Vot popular	4 ani
Ucraina	Republică semiprezidențială	Vot popular	5 ani

**Președinție colectivă formată din trei persoane alese: un bosniac, un croat și un sârb.

Anexa 2.

Tabel 3. Situația statelor membre UE în privința tipului de parlamentarism, numărului de parlamentari și a formei statului

Statul	Forma statului	Tipul de parlamentarism	Număr de parlamentari	Populație (locuitori)
Austria	Stat federal	Bicameralism	183 + 64	8 300 000
Belgia	Stat federal	Bicameralism	150 + 71	10 600 000
Bulgaria	Stat unitar	Monocameralism	240	7 500 000
Cehia	Stat unitar	Bicameralism	200 + 81	10 200 000
Cipru	Stat unitar	Monocameralism	59	770 000
Danemarca	Stat unitar	Monocameralism (1954)	175	5 400 000
Franța	Stat unitar	Bicameralism	577 + 343	64 400 000
Finlanda	Stat unitar	Monocameralism	200	5 200 000
Estonia	Stat unitar	Monocameralism	101	1 400 000
Grecia	Stat unitar	Monocameralism	300	11 100 000
Germania	Stat federal	Bicameralism	>598 (614 în 2005) + 69	82 300 000
Italia	Stat unitar	Bicameralism	630 + 315	60 100 000
Irlanda	Stat unitar	Bicameralism*	166 + 60	4 200 000
Letonia	Stat unitar	Monocameralism	100	2 200 000
Lituania	Stat unitar	Monocameralism	141	3 428 000
Luxemburg	Stat unitar	Monocameralism	60	470 000
Malta	Stat unitar	Monocameralism	69	390 000
Marea Britanie	Stat unitar	Bicameralism	646 + 713	
Olanda	Stat unitar	Bicameralism	150 + 75	16 500 000
Portugalia	Stat unitar	Monocameralism	230	10 676 910
Polonia	Stat unitar	Bicameralism	460 + 100	38 100 000
România	Stat unitar	Bicameralism	330 + 137	21 600 000
Slovacia	Stat unitar	Monocameralism (1993)	150	5 400 000
Slovenia	Stat unitar	Bicameralism	90 + 40	2 000 000
Spania	Stat unitar	Bicameralism	350 + 263	45 100 000
Suedia	Stat unitar	Monocameralism (1968)	349	10 000 000
Ungaria	Stat unitar	Monocameralism	386	9 900 000

*A doua Cameră are mai degrabă un rol consultativ.

Tabel 4. Situația statelor din Europa Centrală din perspectiva tipului de parlamentarism, numărului de parlamentari și a formei statului

Statul	Forma statului	Tipul de parlamentarism	Număr de parlamentari	Populație (locuitori)
Albania	Stat unitar	Monocameralism	140	3 619 778
Belarus	Stat unitar	Bicameralism	110 + 64	10 200 000
Bosnia-Herțegovina	Stat federal	Bicameralism	42 + 15	4 220 000
Croația	Stat unitar	Monocameralism	160	4 437 460
Macedonia	Stat unitar	Monocameralism	120	2 000 000
Moldova	Stat unitar	Monocameralism	101	4 300 000
Muntenegru	Stat unitar	Monocameralism	77	680 000
Rusia	Stat federal	Bicameralism	450 + 176	142 400 000
Serbia	Stat unitar	Monocameralism	250	10 100 000
Ucraina	Stat unitar	Monocameralism	450	46 700 000

Figura 5. Situația altor state europene din vestul continentului care nu sunt membre ale UE din perspectiva tipului de parlamentarism, numărului de parlamentari și a formei statului

*

Statul	Forma statului	Tipul de parlamentarism	Număr de parlamentari	Populație (locuitori)
Elveția	Stat federal	Bicameralism	200 + 46	7 500 000
Islanda	Stat unitar	Monocameralism (1991)	63	310 000
Norvegia	Stat unitar	Monocameralism*	169	4 800 000

Stortinget este un parlament monocameral, dar imediat după alegeri deputații se divizează în două Camere, *Odelsting* (3/4 dintre membri) și *Lagting* (1/4 dintre membri)

Note

¹ Bo Rothstein, „Instituțiile politice: o perspectivă de ansamblu” în Robert E Goodin și Hans-Dieter Klingemann (ed.), *Manual de știință politică*, Iași, Polirom, 2005, pp. 136.

² David S. Law “Globalization and the Future of Constitutional Rights ” *NW. U. L. REV.* Vol. 102(3), 1999 pp. 11

³ Gunter Frankenberg “Comparing constitutions: Ideas, ideals, and ideology—toward a layered narrative I-CON, Volume 4, Number 3, 2006, pp. 439–459.

⁴ *Idem* pp. 449

⁵ *Idem* pp. 453

⁶ *Idem* pp. 453

⁷ Jacques Chevallier, *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 11.

⁸ Gunter Frankenberg “Comparing constitutions: Ideas, ideals, and ideology—toward a layered narrative I-CON, Volume 4, Number 3, 2006, pp. 439–459 doi:10.1093/icon/mol012 pp. 455.

⁹ *Idem* pp. 455.

¹⁰ *Idem* pp. 456.

¹¹ Gunlicks, “The New Constitutions” pp 271-273.

- ¹² <http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol6num2/revolution.html>
- ¹³ <http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol6num2/revolution.html>
- ¹⁴ OECD, *Constitutions of Central And Eastern European Countries And The Baltic States*, Paris 1995, pp. 9.
- ¹⁵ http://www.servat.unibe.ch/icl/lg__indx.html
- ¹⁶ OECD pp. 10
- ¹⁷ *Idem* pp. 10
- ¹⁸ Zielonka, Jan “New institutions in the old east bloc”, *Journal of Democracy* Vol. 5, No. 2 April 1994, 90
- ¹⁹ St.Holmes, “Back to the Drawing Board”, *East European Constitutional Review* (hereinafter: *EECR*), 1/1993.
- ²⁰ OECD pp. 23
- ²¹ *Idem* pp. 23.
- ²² *Idem* pp. 20.
- ²³ *Idem* pp. 25.
- ²⁴ *Idem* pp. 20.
- ²⁵ Olivier Duhamel, *Les democracies*, Paris, Seuil, 1994, pp 277-278.
- ²⁶ *Idem* pp. 282.
- ²⁷ Dragoș Iliescu Modificarea Constituției României în perspectiva aderării la Uniunea Europeană, Buletin de informare Legislativă nr. 4/2002
- ²⁸ Anneli Albi, *EU Enlargement And The Constitutions Of Central And Eastern Europe*, New York: Cambridge University Press, 2005, pp 115.
- ²⁹ CDL-AD (2002) 21 Or. fr. Opinion no. 169/2001 European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission) Supplementary Opinion On The Revision Of The Constitution Of Romania, pp. 3.
- ³⁰ The Associated Press “Key points in France's biggest constitutional reform plan in 50 years”
Published: July 21, 2008.
- ³¹ Christine Ollivier, “France OKs Constitution changes by a single vote“ By Associated Press Writer
- ³² Antoine Lerougetel and Alex Lantier “France: Constitutional reform strengthens presidency”
<http://www.wsws.org/articles/2008/aug2008/fran-a09.shtml>
- ³³ Antoine Lerougetel and Alex Lantier “France: Constitutional reform strengthens presidency”
<http://www.wsws.org/articles/2008/aug2008/fran-a09.shtml>
- ³⁴ BBC „France backs constitution reform” <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7517505.stm>
- ³⁵ <http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2005/en/05en04-a.htm>
- ³⁶ Constitutional Reform in Finland Communication by Mr Seppo Tiitinen, Secretary General off the Parliament, Finland. Brussels Session, April 1999.
- ³⁷ Pavlos Eleftheriadis, “Constitutional Reform and the Rule of Law in Greece” *West European Politics*, Vol. 28, No. 2, 317 – 334, March 2005, pp. 318.
- ³⁸ *Idem*, pp. 318.
- ³⁹ *Idem*, pp. 325.
- ⁴⁰ *Idem*, pp. 318.
- ⁴¹ Martin Bull, Gianfranco Pasquino, “A long quest in vain: Institutional reforms in Italy” *West European Politics*, Volume 30, Issue 4 September 2007, pp 670 – 691.
- ⁴² Gestri, Marco, „Italy's constitutional reform and the external powers of the regions”, *The International Spectator*, 2003, 38:2, pp. 91 – 103.
- ⁴³ Thomas Baylis, „Presidents Versus Prime Ministers Shaping Executive Authority in Eastern Europe” *World Politics* 48 April 1996, pp. 319.
- ⁴⁴ *Idem*, pp. 320.
- ⁴⁵ Conform Freedom House <http://www.windhamworldaffairs.org/images/rankings.pdf>.

Reforma constituțională în România - Aspecte teoretice și istorice legate de evoluția constituțiilor este produs de Asociația Pro Democrația în cadrul proiectului „Dezbateri privind reforma constituțională” sprijinit de Fundația Hanns Seidel. Opiniile prezentate în acest material nu reflectă poziția finanțatorului.

© Material editat de către Asociația Pro Democrația

Publicat la București, decembrie 2008