

RAPORT
al Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului
Politic și Constituțional din România
– Pentru consolidarea statului de drept –

Cuprins

CUPRINS	3
PREFAȚĂ	7
A. CONSTITUȚIA CA FUNDAMENT AL REGIMULUI POLITIC ȘI CONSTITUȚIONAL	13
B. CRIZE ȘI PUNCTE SENSIBILE.....	17
1. Structura puterii executive și conflictele din interiorul ei.....	18
2. Absența unor mecanisme de prevenire și soluționare a crizelor constituționale.....	19
3. Ambiguitatea reglementării medierii	21
4. Statutul democrației semidirecte.....	21
5. Structura Parlamentului: bicameralism sau unicameralism	22
6. Parlamentul: control și legiferare	23
7. Imunitatea parlamentară.....	24
8. Rolul și competențele Curții Constituționale	25
9. Organizarea administrativă	26
10. Drepturile și libertățile fundamentale.....	27
11. Revizuirea Constituției și protecția ordinii constituționale	28
C. LINII DE EVOLUȚIE ȘI RECOMANDĂRI DE REFORMĂ INSTITUȚIONALĂ	30
1. Posibilitatea redactării unui preambul constituțional	31
2. Clarificarea regimului politic.....	32
2.1. Regimul prezidențial	33
2.2. Regimul parlamentar.....	34
a. Regimul britanic/westminsterian	36
b. Regimul german de la 1949.....	36
2.3. Regimul semiprezidențial.....	37
2.3.1. Regimuri prezidențialiste	38
2.3.2. Regimuri semiprezidențiale cu șefi de stat cu rol ceremonial	38
2.3.3. Regimul francez (regimul de partajare echilibrată a prerogativelor)	38

3. Clarificarea regimului de răspundere politico-penală a șefului de stat.....	40
3.1. Instituirea unei singure răspunderi în sarcina șefului de stat, anume cea pentru înaltă trădare.....	40
3.2. Menținerea în Constituție a actualului sistem, cu modificarea mecanismului aplicabil în cazul suspendării din funcție a șefului de stat	41
3.3. Eliminarea instituției suspendării din funcție	41
4. Modificarea mecanismului de dizolvare a celor două Camere.....	42
5. Unicameralism sau bicameralism	42
5.1. Soluția unicamerală	43
5.2. Individualizarea Senatului: modul de recrutare	44
5.3. Individualizarea Senatului: bicameralismul inegalitar sau asimetric.....	44
6. Restabilirea autorității legislative a Parlamentului	45
7. Formalizarea distincției opoziție - majoritate în Parlament	46
8. Consiliul Legislativ.....	47
9. Controlul parlamentar al autorităților administrative autonome și al organelor speciale din subordinea Guvernului	47
10. Clarificarea statutului delegării legislative	48
11. Renunțarea/limitarea angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului pe baza unui proiect de lege	51
12. Statutul parlamentarilor: problema imunității	51
12.1. Lipsa răspunderii.....	52
12.2. Inviolabilitatea	52
13. Statutul parlamentarilor: regimul de incompatibilități	53
14. Structura politică și administrativă a statului	54
14.1 Modele de structurare	54
14.1.1 Opțiunea federală	54
14.1.2 Opțiunea regională	55
14.2. Raționalizarea organizării administrativ-teritoriale în cadrul constituțional actual	57
14.2.1. Consacrarea constituțională a principiului subsidiarității	59
14.2.2. Instituirea de mecanisme de cooperare între unitățile administrativ-teritoriale	59
14.2.3. Organizarea administrativă a teritoriului.....	60
14.2.4. Noi mecanisme la îndemâna autorităților locale alese	61
14.2.5. Un nou statut constituțional pentru instituția Prefectului	61
14.2.5.1. Calificarea Prefectului ca înalt funcționar public	61
14.2.5.2. Menținerea Prefectului în sfera politică.....	61
14.2.6. Clarificarea statutului județului și al organelor de la nivelul acestuia	62

15. Structura Curții Constituționale.....	63
15.1. Problema selecției judecătorilor și a eliminării conflictelor de interese.....	64
15.2. Regândirea prerogativelor Curții: modelul francez versus modelul german.....	65
15.3. Propuneri privind ameliorarea reglementării atribuțiilor Curții Constituționale.....	66
16. Mecanisme de punere în aplicare a supremației legii	68
16.1. Explorarea posibilităților de instituționalizare a „judecătorului de instrucție”	69
16.2. Limitarea riscului de administrare corporatistă a justiției: modificarea compoziției organului care îi garantează independența	69
16.3. Regândirea mecanismului de contencios administrativ.....	69
17. Referendumul și democrația semidirectă.....	70
17.1. Instituirea unui referendum de revocare din funcție a oficialilor aleși, la nivel local și național	71
17.2. Instituirea unui veto popular/referendum abrogativ	71
18. Un nou titlu al Constituției României: participarea cetățenilor la viața democratică	71
19. Reconfigurarea statutului Avocatului Poporului sau introducerea unui Mediator Public.....	72
19.1. Păstrarea instituției Avocatul Poporului	72
19.2. Crearea instituției Mediatorului Public	73
20. Drepturile și libertățile fundamentale.....	73
20.1. Rescrierea titlului II din actuala Constituție.....	73
20.2. Consacrarea demnității umane ca valoare centrală	74
20.3. Instituirea unei categorii de drepturi non-derogabile în timpul măsurilor excepționale	74
20.4. Reglementarea restrângerii drepturilor în cadrul Constituției	75
20.5. Recomandări de noi formulări constituționale	75
20.5.1 Modificarea articolului 17.....	75
20.5.2. Reformularea articolului 19, alin. 2, în chestiunea extrădării	75
20.5.3. Prevederea interzicerii strămutării, expulzării sau extrădării.....	76
20.5.4. Regândirea liberului acces la justiție	76
20.5.5 Modificarea articolului 22.....	77
20.5.6. Disocierea drepturilor prevăzute în articolul 22.....	77
20.5.7 Extinderea articolului 23 din Constituție	77
20.5.8. Introducerea unui drept referitor la protecția datelor personale	77
20.5.9. Modificarea articolului 28.....	78
20.5.10. Includerea unui nou drept constituțional de acces la dosarul de securitate din perioada comunistă.....	78
20.5.11. Prevederea interzicerii exprese a sclaviei și a muncii forțate.....	78
20.5.12 Schimbarea titlaturii marginale a articolului 29.....	78
20.5.13 Reformularea prevederilor alin. 5 al articolului 29.....	78
20.5.14. Reformularea dreptului la libertatea de exprimare	79
20.5.15. Regândirea formulării dreptului constituțional la educație.....	79
20.5.16. Modificarea articolului 34 și schimbarea titlaturii sale marginale	80
20.5.17 Reglementarea distinctă a unor drepturi	80
20.5.18 Clarificarea articolului 38 din Constituție	80
20.5.19. Simplificarea dreptului la proprietate.....	80
20.5.20. Modificarea articolului 50.....	81

20.5.21. Interzicerea abuzului de drept	81
21. Relația drept internațional – drept european – drept intern	81
22. Reformularea „constituției economice”	83
23. Revizuirea Constituției și limitele ei	83
D. CONCLUZII	85

Prefață

Democrația românească în căutarea unui echilibru constituțional

Istoria nu se repetă niciodată pentru că factorii politici, economici și culturali nu se recompun în același fel și pentru că principalele personaje politice se bucură de o anumită independență. Cu toate acestea, putem trage anumite învățăminte din istoria comparată recentă. Două pericole trebuie evitate: atotputernicia Parlamentului și atotputernicia puterii executive. Imediat după primul război mondial, pe ruinele a patru imperii, cele mai multe țări europene au adoptat constituții menite să consolideze legitimitatea parlamentelor, însă parlamentarii s-au dovedit, cu excepția celor din Marea Britanie, incapabili să cristalizeze majorități coerente și durabile. Din douăzeci și una de democrații din Europa, paisprezece s-au prăbușit între 1922 și 1938. Nu trebuie ignorat faptul că democrația românească a fost aceea care a rezistat cel mai mult, grație sistemului său electoral care acorda o primă majoritară celui mai puternic partid.

Celălalt pericol constă în atribuirea a prea multor puteri președintelui ales prin sufragiu universal, ca în cazul Statelor Unite. Regimul constituțional din această țară nu este adaptabil altor țări. Situația este paradoxală, căci este vorba despre una dintre cele mai vechi democrații, care a avut șansa de a avea la conducerea sa din timp în timp persoane providențiale, capabile să mobilizeze energiile naționale în circumstanțe dramatice, dar care a ales, în cea mai mare parte a timpului, președinți de slabă anvergură. Dealtfel, sistemul politic real este mult diferit de cel prescris în documentele constituționale: adesea președintele Statelor Unite apărea drept purtător de cuvânt al echipelor și instituțiilor care luau în fapt deciziile. Astăzi, anumite aspecte ale sistemului constituțional american, definit cu foarte mult timp în urmă, ne apar ca fiind desuete, în special cu privire la desemnarea candidaților prezidențiali urmare a unui sistem de alegeri primare și a principiului *winner takes all* în desemnarea marilor electori.

În ceea ce privește regimul prezidențial francez adoptat în 1958, într-o conjunctură excepțională, pentru a se potrivi unui om excepțional, e puțin spus dezechilibrat, așa cum a arătat-o istoria turmentată a Franței în timpul ultimilor cincizeci de ani. A trebuit adoptată o nouă constituție în 2008 fără ca un echilibru între puteri să fie în mod veritabil stabilit.

Reușita democrațiilor americane și franceză se explică mult mai mult prin resursele profunde ale societății civile și prin cultura politică imunizată (un război civil și mai multe dezastre sociale în Statele Unite și în Franța unsprezece schimbări de regim din 1789, prin revoluții, lovituri de stat sau înfrângeri militare), decât prin sistemul lor constituțional. Aceste două regimuri hiperprezidențiale, destul de diferite unul de altul, au asigurat într-o anumită epocă funcțiile vitale ale statului, dar începând cu această generație, complexitatea societății post-industriale este de așa natură că nu mai putem acorda puteri sporite unui singur om, fie acesta excepțional înzestrat.

Regimurile prezidențiale puternice sunt obiectul a numeroase critici acerbe. Din treizeci și cinci de țări care au adoptat sistemul prezidențial, în special din America Latină, imitând sistemul american, în aproape toate regimurile prezidențiale (adeseori oligarhice) s-a creat o instabilitate cronică, crize și lovituri de stat. În mai multe din aceste țări, doar recent, democrația a fost consolidată. Printre criticile sistemului american subliniem incapacitatea sa de a asigura o bună selecție a candidaților în competiția electorală pentru prezidențiale, fenomen remarcat deja de către lordul Bryce și Harold Laski.

Trebuie mai degrabă să preferăm un sistem de tip semiprezidențial? În realitate există mai multe versiuni de regimuri semiprezidențiale; între Finlanda și Austria diferența este notabilă.

Două principii, fondate pe o bogată experiență istorică, merită să fie luate în considerare. Primul este cel «al votului de încredere constructiv» înscris în constituția germană, conform căruia cancelarul nu poate fi constrâns să demisioneze doar prin alegerea de către parlament a unui nou cancelar și nu printr-un simplu vot negativ.

O altă modalitate care merită să fie subliniată este alegerea președintelui Republicii în două tururi, precum în Franța. La primul tur se votează pentru candidatul preferat. La cel de-al doilea tur – în care cei doi candidați rămân în competiție – votăm împotriva candidatului în care avem cea mai mică încredere. Este o metodă pertinentă și mai selectivă decât în cazul sistemului american de alegeri primare.

Cum să acomodăm echilibrul puterilor? Răspunsul nu poate rezulta decât dintr-o dezbatere națională largă și pedagogică, prezentând opțiunile posibile cetățenilor, așa cum se angajează, cu înțelepciune și prudență, raportul Comisiei prezidențiale pentru construcția unei noi constituții în România.

Mattei Dogan

Reforma constituțională sub semnul moderației și al libertății

Raportul Comisiei de față își propune să discute critic și imparțial problemele regimului politic, pentru a sugera soluții practice care să rezolve o mare parte din disfuncționalitățile sistemului politic și constituțional românesc. Revizuirea Constituției este un subiect delicat, care riscă să devină prea ușor ținta unor facile manipulări politice. De aceea, soluțiile propuse de această Comisie trebuie privite ca deliberările unor experți menite să demareze o dezbatere publică amplă și rațională.

În viziunea noastră, un autentic regim democratic nu reprezintă doar punerea în practică a voinței majorității, ci presupune și se sprijină pe o deliberare publică în care opiniile și vocile minoritare trebuie să fie auzite și luate în calcul în mod adecvat.

Consolidarea regimului democratic românesc reclamă astăzi mai mult ca niciodată restaurarea constituționalismului prin care înțelegem guvernare limitată în condițiile în care suverană este legea și nu voința potențial despotică a unui individ sau grup de interese. Constituționalismul nu este însă, doar rezultatul unui proces constituțional, ci se sprijină și pe încrederea fiecărui cetățean în puterea Constituției de a-i apăra libertățile și drepturile fundamentale. Pledoaria pe care o facem aici este în favoarea unui regim politic întemeiat pe libertate politică, libertate care, la rândul ei, nu poate supraviețui decât în cadrul unui regim moderat și temperat de separația puterilor, existența corpurilor intermediare și domnia legii. Aceste limite sunt puse nu numai de instituțiile politice, legile, constituțiile sau corpurile intermediare ce acționează ca adevărate ecrane protectoare în calea puterii absolute, ci și de moravuri, maniere, educație, tradiții și cutume.

De aceea, pentru a crea un regim moderat, separarea puterilor nu e decât o condiție necesară, nu însă și suficientă. Puterile legislativă și executivă trebuie să fie nu numai clar *divizate* pentru a evita cumulul de funcții, ci și *combinat* între ele în mod judicios, prin intermediul unui sistem de contraputeri, *checks and balances*, care asigură în final echilibrul balanței politice. Ca atare, arhitectura instituțională a unui regim moderat este rezultatul unei adevărate „capodopere” legislative care combină, temperează și moderează puterile în vederea creării unui echilibru viabil între ele. Dacă atribuțiile și sferile de competență ale puterilor în stat trebuie să fie precis definite, aceasta nu revine la a afirma că ele se cuvine să fie și complet separate. O separație rigidă și absolută a puterilor ar conduce în final la paralizie politică și haos. De aceea, legile trebuie să permită pu-

terilor să coopereze pentru realizarea binelui comun, dându-le în același timp posibilitatea și libertatea de a veghea reciproc la posibilele încălcări ale sferei lor de competență. Astfel se explică de ce, prin dreptul său de veto, președintele, care nu are dreptul de a iniția legi, participă totuși în mod indirect la exercitarea puterii legislative, în timp ce parlamentul are dreptul de a exercita o parte din puterea executivă prin dreptul său de a chema miniștrii să dea seama de deciziile lor în fața aleșilor națiunii. Aceste *checks and balances* reprezintă condiția *sine qua non* a libertății și moderației politice, împiedicând atât omnipotența legislativului, cât și pe cea a executivului.

Aurelian Crăiuțu

Prezentarea Comisiei prezidențiale de analiză a regimului politic și constituțional din România

În acord cu mandatul pe care i l-a încredințat Președintele României, Comisia de analiză a regimului politic și constituțional românesc reunește un număr de experți în drept public independenți. Selectarea lor a urmat un dublu criteriu, cel al competenței profesionale și al absenței unui angajament de natură partinică.

În acest context, Raportul elaborat de Comisie oferă o imagine asupra a două dimensiuni complementare. Pe de o parte, o analiză a stării de fapt, cu accent pe acele blocaje și limitări de natură a slăbi eficacitatea guvernării. Pe de altă parte, o lectură prospectivă ce are în vedere eventualele soluții pe care națiunea le poate lua în considerare în viitor.

Din acest punct de vedere, prin compoziție și mandat, Comisia nu a intenționat să se substituie unei eventuale Adunări constituante. De aici, profilul intelectual al textului însuși. Acesta nu este gândit ca un „proiect de constituție”, ci ca o sumă de reflecții și remedii instituționale.

Membrii Comisiei au fost conștienți de faptul că un anumit scepticism este necesar în acest efort la care s-au angajat. Inexistența unor soluții incontestabile face obligatorie prudența, de unde și grija cu care actuala Comisie a marcat punctele în care este utilă ramificarea unor soluții constituționale.

Valorile care au definit Comisia pot fi localizate în spațiul încrederii în libertatea politică și în demnitatea umană ca repere cardinale.

Comisia a avut în vedere faptul că alegerile fundamentale vor reveni națiunii înseși. Redactarea întregului text al Raportului s-a subsumat acestui deziderat.

Membrii Comisiei prezidențiale de analiză a regimului politic și constituțional din România:

Președinți onorifici:

- Aurelian **CRĂIUȚU**, Prof. univ. dr. științe politice, Universității Indiana din Bloomington
- Mattei **DOGAN**, Director emerit de cercetare la Centre Nationale de la Recherche Scientifique, Paris.

Președinte:

- Ioan **STANOMIR**, Prof. univ. dr. drept constituțional, Universitatea din București

Secretar Științific:

- Radu **CARP**, Conf. univ. dr. drept și științe politice, Universitatea din București.

Membri:

- Dacian **DRAGOȘ**, Conf. univ. dr. de drept administrativ și drept european, Universitatea Babeș - Bolyai din Cluj,
- Veress **EMÖD**, – Lector univ. dr drept Universitatea "Sapientia", Cluj-Napoca/Miercurea Ciuc,
- Iulia **MOTOC**, Prof. univ. dr. drept internațional, Universitatea din București
- Vlad **PERJU**, Profesor Asistent, dr., drept constituțional și european, Boston College Law School,
- Genoveva **VRABIE**, Prof. univ. dr. Universitatea "Al. I. Cuza", Universitatea "Mihail Kogălniceanu" Iași,
- Marius **BĂLAN**, Lector univ. dr. Facultatea de Drept, Universitatea "Al. I. Cuza", Iași.

La elaborarea Raportului și-au adus contribuția, în calitate de experți solicitați de membrii Comisiei: prof. univ. dr. hc. Tudor Drăganu, membru corespondent al Academiei Române, prof. univ. dr. Rodica Narcisa Petrescu, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, conf. univ. dr. Maria Orlov, Președinte al Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova.

A. Constituția ca fundament al regimului politic și constituțional

Orice comunitate politică modernă se definește în funcție de reperele constituționale pe care le așează la temelia sa. Din acest punct de vedere, structura legii fundamentale nu poate fi ignorată în momentul în care maniera de guvernare a națiunii în cauză este evaluată. Deși nu epuizează temele politice, Constituția este, mai ales în contextul postcomunist, un element esențial în ordinea desenării unui contur al democrației liberale.

În egală măsură, Constituția este un ansamblu de reguli ce organizează jocul politic, articulând un sistem în care rolul principal îl au instituțiile și actorii politici.

Ea este, în lumea de după cel de-al doilea război mondial, liantul care asigură unitatea națiunii și care indică existența unui „patriotism constituțional”. Termenul de „națiune” este avut în vedere în accepțiunea sa de comunitate de cetățeni, unită de loialitatea față de legea fundamentală. Este vorba, așadar, de un sens civic, iar nu etnic. În egală măsură, această accepțiune este în perfectă consonanță cu principiul constituțional al protecției minorităților naționale de pe teritoriul României, în baza angajamentelor asumate de către statul român după Revoluția din decembrie 1989.

Constituția îndeplinește astfel nu numai o funcție normativă (articularea unui cadru de funcționare al statului și de garantare a libertăților), dar și una simbolică. Cetățenia se definește în raport cu acest reper al legii fundamentale. Invocarea Constituției nu este un simplu gest mecanic, ci devine ocazia de a reveni la fundamentele înseși ale democrației.

Desprinderea de comunism implică, în cazul României, ca și al tuturor celorlalte națiuni din spațiul central și est european, recursul la Constituție ca modalitate prin care ruptura de trecut este marcată, dincolo de orice ambiguitate. Construcția constituțională devine parte a unui proces de tranziție democratică. Evident, în interiorul acestui proces, legea fundamentală are un rol important, dar nu este unicul element implicat în acest efort de schimbare instituțională și a mentalităților.

Se poate, așadar, observa că România nu face excepție de la o regulă definind aria evocată: adoptarea unei noi Constituții este mai mult decât rezultatul unui proces legislativ. Noile constituții postcomuniste sunt, în mod inevitabil, documente care vorbesc, utilizând limbajul juridic, despre o comunitate de cetățeni în căutarea unei noi identități. Legea fundamentală are menirea de a oferi un punct în jurul căruia să se poate naște un atașament democratic, atașament care să se substituie, în timp, vechilor raportări definind intervalul totalitar.

Construcția constituțională a fost influențată de profilul tranziției: distincția dintre tranzițiile negociate și cele revoluționare nu este doar una

academică. În cazurile polonez sau maghiar, mecanismul de “masă rotundă” a obligat cele două părți, partidul unic și opoziția democratică, la un tip de negociere care a favorizat identificarea unui compromis democratic. Debutul a fost reprezentat de organizarea unei comunicări între taberele separate de clivajul ideologic. Aranjamentul constituțional a fost, în mod necesar, unul de compromis.

Alegerile din mai 1990 au oferit unui partid politic, Frontul Salvării Naționale, o majoritate electorală ce permitea controlul procesului constituțional. Cele două treimi din Camera Deputaților și Senat creau condiții diferite de cele care au impus compromisul ca model de viziune constituțională: în aceste circumstanțe, arhitectura constituțională a națiunii a fost cea agreată de partidul ce deținea această poziție privilegiată. Negocierea cu opoziția a fost limitată, din rațiuni care țineau de echilibrul electoral și de profilul momentului politic.

Constituția României este, așadar, la 1991 un act care poartă girul unui partid și al unui președinte plebiscitat de națiune. Absența unei debateri constituționale autentice este una dintre dimensiunile acestei etape istorice. Reluând o sintagmă impusă de reflecția constituțională, anii 1990-1991 sunt cei ai unui „moment constituțional” ratat. Polarizarea opiniilor și majoritățile din adunări au făcut imposibilă punerea în discuție a temeliiilor comunității democratice înseși. Refondarea națiunii, pe teme constituționale, nu s-a realizat decât parțial. România a beneficiat, începând cu decembrie 1991 de o lege fundamentală care și-a îndeplinit, până la un punct, menirea legală, dar nu a atins ținta simbolică care se află la originea autenticului atașament civic.

Cu toate limitele sale, Constituția din 1991 a asigurat suportul instituțional al unei dezvoltări democratice. Asumarea de către societatea românească a dublei integrări, în NATO și în Uniunea Europeană, a servit, în mod decisiv, obiectivului democratizării. Nu este mai puțin adevărat că integrarea europeană a relevat, indubitabil, imperfecțiunile unui sistem constituțional, imperfecțiuni explicabile și prin perspectiva momentului adoptării ei.

Reamenajarea raporturilor dintre autoritățile publice și dintre stat și cetățean în vederea integrării europene a fost miza revizuirii din anii 2002-2003. S-a argumentat, la acel moment, că modificările operate vor fi de natură să permită adaptarea mecanismelor naționale celor europene. În condițiile absenței unui acord interpartinic de schimbare a temeliiilor constituționale, revizuirea din 2003 nu a avut decât un efect limitat. În niciunul dintre punctele pe care și le-a asumat pe agenda publică, revizuirea nu a produs rezultatul pe care se miza. Ameliorările pe care le-a introdus nu au fost decât punctuale, structura Constituției de la 1991 nefiind afectată fundamental.

În plus, dezbateră constituțională și campania referendară nu au oferit decât în mică măsură ocazia unor discuții de substanță în marginea proiectului dezbătut de adunări. Invocarea finalității întregului proces (aderarea la Uniunea Europeană) a descurajat schimbul liber de idei. Ca și în 1991, în 2003 nu putem vorbi de o participare conștientizată a națiunii la procesul de înnoire a Constituției. Consultarea referendară nu poate înlocui o autentică interogare în marginea tezelor avansate de Constituție.

Intrarea României în Uniunea Europeană este de natură să modifice radical parametrii în care se formulează ecuația constituțională autohtonă. Pe de o parte, perioada obiectivelor de anvergură precum integrarea euro-atlantică este, în mod efectiv, încheiată. Din acest moment, România este parte a unei familii democratice, iar invocarea unei ținte precum aderarea este irelevantă. Pe de altă parte, România, ca membru al Uniunii Europene, devine parte a unui proces amplu de reflecție, proces care privește natura și funcțiile Uniunii Europene înseși. În această ecuație, România nu mai este martor, ci actor instituțional.

Statul român este obligat să ia act de necesitatea operării unor modificări ale legilor, inclusiv ale Constituției de natură să ofere perspectiva modernizării de profunzime. Relația dintre stat și cetățean nu mai poate fi aceea tradițională: în noile date politice, reperul în funcție de care trebuie să organizeze întreaga arhitectură instituțională este comunitatea de cetățeni. Aderarea la Uniunea Europeană nu este un element exterior Constituției, dimpotrivă. Europeanizarea implică, așa cum viața constituțională europeană postbelică o indică, racordarea guvernării înseși la un spirit democratic.

Decalajul dintre retorica oficială și practica efectivă este incompatibil cu ethosul pe care îl întruchipează Uniunea Europeană. De asemenea, în noile condiții, modernizarea statului poate fi abordată, intelectual și politic, de pe poziții definite de noua poziționare a României înseși.

Evocarea practicii europene relevă până la ce punct reflecția în marginea Constituției este imaginată ca o realitate dinamică. Cel mai recent caz este cel al Franței, acolo unde o comisie convocată de Președintele Republicii a fost însărcinată să ofere o imagine a modalităților prin care se poate atinge obiectivul unei „A cincea republici mai democratice”. Lectura unui asemenea document reliefează utilitatea unui demers rațional, echilibrat și moderat, demers destinat să adecveze instrumentele guvernării unei societăți în schimbare.

Eforturile făcute în Franța, dar și în Finlanda relevă prezența, în cadrul Uniunii Europene, a unei conștiințe a faptului că edificarea democrației constituționale nu este un proces delimitat în timp. Regândirea dreptului și a Constituției trebuie să se facă în lumina noilor tendințe în funcție de care se modelează viața publică.

Din noua poziție pe care o ocupă după ianuarie 2007, România nu poate ignora aceste evoluții. Distincția dintre procesul european și cel democratic național este irelevantă acum. Calitatea democrației constituționale autohtone este un factor ce modelează prestația europeană a României și influențează structura democrației europene în ansamblul ei.

B. Crize și puncte sensibile

Regimul constituțional românesc poate fi caracterizat ca unul eclectic, atât prin prisma normelor constituționale care îl articulează cât și prin prisma practicii politice din perioada 1991-2008. Profilul lui se naște prin acumularea de elemente foarte diverse: proiectul constituțional al partidului dominant în 1990, împrumuturile constituționale operate în Adunarea constituantă și cu ocazia revizuirii, dar și contribuția instituțională a actorilor politici.

În ordine istorică, primele disfuncții și neajunsuri ale unor norme constituționale lacunare sau lapidare, dar mai ales ale unei practici politice dictate de interese personale sau de grup, s-au manifestat în perioada 1996- 2000, când, printr-o interpretare greșită a textelor constituționale, Președintele atunci în funcție a demis pe primul-ministru, iar unii miniștri demiși de acesta au refuzat să-și părăsească fotoliile.

Etapa de după noiembrie 2004 este cea care a relevat, în mod dramatic, tensiunile latente localizabile în edificiul constituțional. Fenomene apărute în acest context (coabitarea *de facto* între un șef de stat și un premier cu opțiuni politice divergente, suspendarea Președintelui din funcție, intervențiile frecvente ale Curții Constituționale) au modificat imaginea pe care elita și publicul o aveau asupra Constituției și modului ei de funcționare. Dintr-un anumit punct de vedere, ultimii patru ani au contribuit, decisiv, la impunerea ideii potrivit căreia actuala ordine constituțională nu este de natură să asigure o funcționare rațională și echilibrată a mecanismelor statului. Miza modernizării statului și a redefinirii manierei în care statul se raportează la cetățean a devenit un imperativ constituțional.

În anii de după 2004, problema politică românească devine una politico-constituțională pentru prima dată în anii de după 1991. Disfuncționalitățile nu mai sunt atribuite, prioritar, unui conflict interpersonal, ci sunt puse în legătură cu un set de reguli și de proceduri ce guvernează chiar soluționarea conflictelor. Noutatea unor proceduri este dublată de interesul pe care elita politică, intelectuală și comunitatea de cetățeni îl arată în relația cu Constituția. Oricât de paradoxal, succesiunea de crize din anii 2006-2007 a plasat Constituția și constituționalismul într-o poziție centrală, niciodată deținută până atunci. Creșterea gradului de interes public a determinat o nouă atenție acordată unor factori irelevanți până atunci: calitatea democrației constituționale, legitimitatea autorităților constituționale, deciziile uneori criticabile ale Curții Constituționale, rolul referendumului în tranșarea unor conflicte de ordin constituțional.

În acest mod, pe o cale oblică, anii din urmă au permis crearea condițiilor pentru un nou tip de lectură constituțională. Este vorba de o analiză

ce acordă atenție relației politic-juridic, fiind interesată și de dinamica care se naște între decizia actorilor politici, pe de o parte, și reacția publică, pe de altă parte. Apartenența la familia europeană după 1 ianuarie 2007 a însemnat, simbolic, nu atât pacificarea vieții politice, cât o situare a Constituției pe agenda dezbaterii publice. Blocajele și punctele sensibile au fost identificate ca fiind relevante nu doar pentru cercul elitei guvernante, ci și pentru comunitatea civică, în ansamblul ei. De aici, o nouă energie pentru reflecția politică și constituțională din spațiul românesc.

1. Structura puterii executive și conflictele din interiorul ei

Statutul Președintelui Republicii a fost afectat în mod direct de maniera în care s-a conturat peisajul constituțional și politic în anii de după noiembrie 2004. Se poate observa că, în contextul evocat, tensiunile prezente și în trecut sunt exacerbate. Crizele din mandatul președinților Constantinescu sau Iliescu (2000-2004) anticipează acest tipar al conflictului din cadrul executivului dualist.

Incontestabil, rădăcina acestui tip de conflict este una constituțională. Constituția din 1991, revizuită în 2003 preia, asemeni altor constituții din spațiul central și est-european, tiparul executivului dualist, tipar imaginat și impus de legea fundamentală franceză de la 1958, cu modificările ei ulterioare. Simplificând, în conformitate cu această schemă, un președinte ales direct de națiune se situează în fața unui șef de cabinet, acesta din urmă validat prin votul Parlamentului.

Având în vedere sprijinul de care se bucură șeful de cabinet în parlament, putem afirma că legitimitatea populară a Președintelui României se află într-o situație delicată.

De aici, un model al tensiunilor din cadrul executivului care marchează viața regimurilor semiprezidențiale în Europa centrală și de est. Cazurile Rusiei, Poloniei sau Slovaciei pot fi oferite ca exemple în această ordine de idei. România nu face excepție de la regulă, fiind doar una dintre națiunile care a se confruntă cu acest tipar de comportament politic.

Ambiguitatea Constituției de la 1991, revizuită în 2003, rezidă în stabilirea unei structuri politice în interiorul căreia alegerea directă a șefului de stat nu este însoțită de configurarea unui set de instrumente de natură să permită exercitarea acelui gen de atribuții care pot conduce la realizarea mandatului prezidențial.

Contradicția dintre art. 80 din Constituție, care atribuie importante funcții Președintelui și celelalte articole ce privesc atribuțiile concrete ale acestuia determină imposibilitatea îndeplinirii rolului său în societate.

Partajarea atribuțiilor conduce în mod natural la confruntarea între cele două legitimități: reprezentarea națiunii de către Parlament versus

reprezentarea națiunii de către președinte. În această ecuație, șeful de guvern care se detașează de Președinte, așa cum este cazul în intervalul de după 2005, va căuta, în mod natural, să invoce legitimitatea parlamentară ca sursă a sprijinului său politic.

Cum s-a observat în anii de aplicare a actualei Constituții, dată fiind și suprapunerea temporală dintre alegerile parlamentare și cele prezidențiale, întregul peisaj politic a fost articulată în jurul persoanei șefului de stat.

Tensiunea din cadrul executivului decurge, pe cale de consecință, din re poziționarea grupurilor parlamentare și partidelor politice în raport cu președintele. Deși acesta din urmă este privit ca fiind situat în centrul vieții publice, el nu deține pârghiile efective prin care să poate oferi o ieșire din succesiunea de crize constituționale care se poate naște din tensionarea relațiilor cu cabinetul aflat în exercițiul funcțiunii. Decalajul dintre mandatul prezidențial, pe de o parte, și ansamblul de prerogative de care dispune șeful de stat, pe de altă parte, se află la originea evoluțiilor asociate cu rivalitatea Președinte-Premier. O dată cu mobilizarea sprijinului parlamentar, această rivalitate este convertită, simbolic, în rivalitatea Președinte-Parlament. În acest mod, calea confruntării dintre cele două suveranități este deschisă. Rivalitatea intra-executivă devine factorul ce modelează întregul mecanism constituțional. Se cuvine amintit că existența unei duble suveranități în cadrul executivului este o caracteristică a tuturor regimurilor semi-prezidențiale.

În această perspectivă, clarificarea relațiilor din interiorul puterii executive, mai cu seamă în momentele în care apare necesitatea remanierii, este un imperativ al unei viitoare Constituții. Este obligatoriu ca regula constituțională să fie formulată cu maxim de claritate, indicând posibilitatea Președintelui de a refuza candidatul propus de primul-ministru, condițiile în care această prerogativă va fi exercitată, detaliind procedurile și indicând numărul de cazuri în care președintele poate refuza această numire.

2. Absența unor mecanisme de prevenire și soluționare a crizelor constituționale

Rivalitatea din cadrul executivului nu poate fi disociată de o dimensiune a Constituției actuale, anume absența unor mecanisme prin intermediul cărora tensiunea dintre instituții să fie eliminată. Pe cale de consecință, ceea ce ar putea fi administrat echilibrat și lipsit de ambiguitate devine elementul ce provoacă succesiunea de crize cu care se confruntă, după 2004, republica.

Tensiunea din cadrul executivului are un corespondent în relația delicată care se crează între șeful de stat, pe de o parte, și parlamentul care tinde să sprijine o majoritate fidelă unui cabinet favorabil premierului, pe de altă parte. Ipoteza descrisă este aceea a unei coabitări, similară cu cea pe

care o experimentează, în anumite ocazii, și Republica Franceză. Diferența dintre cele două sisteme constituționale este dată de prezența/absența procedurii dizolvării Camerei/Camerelor, în situația unui blocaj.

Preluând, parțial, modelul francez, actuala Constituție a intenționat să nu ofere președintelui prerogative care să fie privite ca surse ale unei puteri potențial "tiranice". Dizolvarea camerelor, pe tipar francez, a fost evitată, fiind preferată o soluție care, prin complexitatea ei politică și constituțională, transformă alegerile înainte de termen într-o imposibilitate legală. Blocajul generat de tensiunea dintre președinte, premier și adunări nu poate fi gestionat fără a crea efecte negative.

În fapt, așa cum a indicat și diferendul dintre președinte și premier în chestiunea alegerilor anticipate, în cursul anului 2005, regula în vigoare nu oferă un mecanism pentru recursul la electorat, în vederea tranșării unui conflict politic. Ceea ce s-a omis, în lectura dată controverselor evocate, este faptul că alegerile anticipate reprezintă o cale naturală de ieșire din blocajele constituționale ale regimurilor semiprezidențiale. Dizolvarea intervine, așa cum indică și experiența franceză, nu ca un act arbitrar, ci ca o modalitate de tăiere a nodului gordian. Fără noi alegeri, scenariul care se conturează este cel de blocaj: cele două suveranități se înfruntă, fără a se întrevădea o cale de mijloc rezonabilă. Or, în orice democrație constituțională, electoratul este în situația de a arbitra astfel de conflicte.

Chestiunea constituțională a dizolvării Parlamentului nu poate fi separată de evoluția procedurii suspendării din funcție. Introducând un mecanism care nu are corespondent în legislația europeană (cu excepția Austriei, acolo unde corolarul juridic este diferit), Constituția de la 1991 a prevăzut „suspendarea din funcție” ca o pe o modalitate prin care, în circumstanțe extreme, Parlamentul provoacă un referendum pentru demiterea președintelui. Cazul din 2007 este simptomatic în măsura în care evoluția politică a probat existența unei lecturi novatoare a Constituției. Actul de suspendare nu s-a întemeiat decât pe intenția camerelor de a tranșa, în favoarea lor, conflictul care le opunea cu șeful de stat. Asimetria este evidentă: spre deosebire de președinte, care nu are prerogativa dizolvării decât prin respectarea unor mecanisme ce fac irelevantă instituția în sine, adunările pot suspenda pe șeful de stat cu aceeași majoritate prin care investesc sau demit un guvern. Prin aplicarea din 2007, Camerele au modificat profilul instituției suspendării: aceasta a devenit o pârghie prin care un legislativ favorabil cabinetului poate neutraliza, pe termen mai scurt sau mai lung, pe șeful de stat.

Efectul constituțional al procedurii de suspendare este situarea, în opoziție, a celor două expresii ale suveranității. Reconfirmarea președintelui devine expresia unei democrații semidirecte, în vreme ce votul politic pentru alegerea reprezentanților apare ca asociat regimului reprezentativ. Inevitabil, așa cum a relevat votul din mai 2007, confruntarea dintre

președinte și adunări se organizează în jurul unei viziuni a preeminenței Camerelor, preeminență care este pusă în oglindă cu legitimitatea populară a șefului de stat.

Dincolo de antagonismul de natură a slăbi edificiul democrației constituționale, procedura actuală nu oferă șansa unei ieșiri ulterioare din criză. Spre deosebire de alte Constituții, precum cea a Austriei, actuala lege fundamentală nu instituie o sancțiune pentru parlamentul a cărui inițiativă de demitere a fost infirmată de națiune. În acest mod, status-quo-ul este menținut, cu prețul acutizării crizelor.

3. Ambiguitatea reglementării medierii

În ceea ce privește reglementarea funcției de mediere exercitate de către Președinte, textul constituțional nu este suficient de clar. Este evident că Președintele trebuie să pună în contact autoritățile statului, pentru că nu poate să pună în contact puteri, așa cum indică textul. Pe de altă parte, se ridică întrebarea dacă este vorba, în acest context, doar de autoritățile ale căror conflicte le tranșează Curtea Constituțională sau și de alte autorități implicate în exercitarea celor trei puteri, inclusiv unele care nu au fost incluse în Constituție? Cum medierea nu trebuie, de principiu, limitată, logică ar fi cea de-a doua soluție. Acceptând această premisă, ne putem întreba în continuare dacă autoritățile vizate sunt obligate să răspundă apelului Președintelui la mediere. Textul Constituției nu sugerează obligația, deși autoritățile sunt datoare să coopereze loial.

Și mai neclar este cel de-al doilea tip de mediere reglementat de Constituție, medierea între stat și societate. Termenii „stat” și „societate” nu sunt definiți constituțional, astfel încât să se poată ști dacă prin „stat” se înțelege doar sistemul de autorități publice, sau și întreaga administrație publică, ca și, la limită, partidele parlamentare. La fel, Constituția nu spune dacă în „societate” ar trebui incluse partidele parlamentare și neparlamentare, organizațiile nonguvernamentale și reprezentanții tuturor grupurilor semnificative din societate care nu posedă o capacitate de organizare în scopul de a le permite să inițieze negocieri (șomeri, pensionari și alte categorii de acest gen). Medierea dintre stat și societate ridică de asemenea o întrebare legitimă: ce tip de conflict între stat și societate ar fi de natură să activeze competența Președintelui? Acest tip de mediere implică în fapt capacitatea Președintelui de a sesiza potențialul de pericol al unor conflicte, care pot fi latente și nu neapărat exprimate public.

4. Statutul democrației semidirecte

Criza suspendării din funcție a Președintelui a relevat, în egală măsură, precaritatea statului democrației semidirecte în regimul nostru

constituțional. Prin obiectivele și modalitatea lor de convocare, referendumurile nu sunt prezente familiare în peisajul nostru politic.

O lectură a legii fundamentale probează faptul că relația dintre națiune și reprezentanții săi este una asimetrică. Cu excepția a două cazuri, suspendarea din funcție și ratificarea referendară a Constituției, corpul electoral nu are posibilitatea de a-și impune propria viziune, în contrapondere cu aceea îmbrățișată de adunări.

Și aceasta cu atât mai mult cu cât, acceptând modelul inițiativei populare, în materie legislativă și constituțională, legea fundamentală adoptată la 1991 nu a introdus și mecanismul complementar ei, anume veto-ul popular (referendumul abrogativ), respectiv prerogativa acordată unui număr de cetățeni cu drept de vot de a iniția o consultare populară având ca obiect o lege votată de camere. Efectul acestei proceduri este nașterea unui dialog autentic între națiune și reprezentanții ei, dialog în cadrul căruia monopolul legiferării să nu mai fie deținut de adunări.

După cum putem constata din experiența comparată, o decizie politică a viitoarei Adunări Constituante privind adoptarea referendumului abrogativ trebuie însoțită de reglementarea amănunțită a acestui mecanism.

5. Structura Parlamentului: bicameralism sau unicameralism

Structura Parlamentului, în cadrul democrației constituționale de la noi, nu poate fi separată de interogația legată de felul în care a fost gândită maniera sa de recrutare. În joc este mult mai mult decât o simplă opțiune bicamerală sau unicamerală: miza reflecției este modalitatea în care națiunea este reprezentată la nivel constituțional.

Din acest punct de vedere, actuala Constituție nu a dat decât un răspuns parțial la această întrebare. Bicameralismul românesc a fost, de la debuturile sale, fondat pe viziunea potrivit căreia cele două Camere vor fi alese prin vot direct; ceea ce le va distinge nu va fi modul de recrutare, ci norma de reprezentare. Pe cale de consecință, între 1990 și 2003, camera superioară nu a fost decât replica celei inferioare, fără ca vreun element instituțional să contribuie la marcarea distincției dintre cele două nivele. Modificarea din 2003 a încercat, cu timiditate, să introducă un punct legat de diferențierea funcțională, dar alternanța dintre postura de cameră de decizie și cameră de reflecție este una care nu elimină principiul de bază al bicameralismului egalitar.

Se poate argumenta că una dintre rațiunile scăderii de prestigiu a instituției parlamentare este și absența clarificării unuia dintre punctele capitale ale oricărui proces de construcție constituțională: existența uneia sau a mai multor camere nu poate fi separată de formularea unui argument coerent care să trimită la mai multe paliere de reflecție:

- articularea unui profil al camerei superioare, din unghiul de vedere al recrutării;
- opțiunea, lipsită de ambiguitate, în favoarea unei relații egalitare sau dimpotrivă asimetrice între cele două Camere;
- evaluarea riscurilor și costurilor pe care le presupune abolirea camerei superioare;
- identificarea relației, potențiale, dintre organizarea statului și modalitatea în care națiunea este reprezentată;
- în cazul opțiunii bicamerale, decuparea unor domenii de interes pe care Senatul să și le asume, în vederea marcării poziției sale simbolice.

Reprezentarea nu poate fi separată, artificial, de domeniul prerogativelor efective încredințate Camerelor.

6. Parlamentul: control și legiferare

Unul dintre paradoxurile actualei Constituții rezidă în faptul că, deși declară Parlamentul a fi “organul reprezentativ suprem al poporului român”, a creat o practică politică și instituțională cu următoarele consecințe:

- reducerea funcției de control asupra executivului la o procedură lipsită de efectivitate în plan practic;
- transformarea adunărilor în camere chemate să voteze propunerile inițiate de guvern;
- creșterea, dramatică, a ponderii ordonanțelor simple și de urgență în cadrul totalului de acte normative adoptate de Parlament.

În fapt, cele trei aspecte evocate anterior nu pot fi dissociate de o mutație care afectează statutul adunărilor în regimul constituțional românesc: decăderea Parlamentului din poziția de legislator, crearea unei relații asimetrice de dependență între adunări și cabinet, stabilirea unei reguli în virtutea căreia majoritatea din camere își oferă sprijinul ei necondiționat, incluzând aici renunțarea la dreptul de a-și stabili agenda legislativă a adunărilor.

Dincolo de statistici și de fapte documentabile istoric care atestă că niciun cabinet nu a fost înlăturat prin moțiuni de cenzură, maniera în care instituția delegării legislative a fost imaginată a contribuit, decisiv, la erodarea poziției constituționale a camerelor. Ceea ce ar fi fost, în circumstanțe firești, un mecanism de excepție, a fost ridicat la rangul de soluție constituțională principală: chiar și după revizuirea din 2003, ordonanțele de urgență rămân un factor care amenință, dramatic, statutul camerelor de legislator. Orice mecanism de prevenire a abuzurilor s-a dovedit a fi irelevant, astfel încât, majoritate după majoritate, cabinetele

operează cu un sistem care așează Parlamentul în situația de a ratifica acte normative al căror efect este deja produs.

Într-o măsură mai mare decât în alte democrații, Parlamentul României este minat de o evoluție care are originea ei profundă, pe de o parte, în întărirea excesivă a ponderii executivului în administrarea treburilor națiunii, și, pe de altă parte, în presiunea care impune, drept criteriu de evaluare a performanțelor democratice, numărul și viteza de adoptare a actelor normative. În acest mod, delegarea legislativă este legitimată ca o soluție care oferă adunărilor iluzia unui control și perspectiva unei legiferări facile. Efectul secundar al acestei practici este, incontestabil, pervertirea noțiunii de reprezentare și apariția unui complex al dependenței guvernamentale, la nivelul adunărilor.

Un detaliu constituțional care nu poate fi omis este instituția asumării răspunderii guvernului: în condițiile în care nu se inserează nicio clauză de limitare temporală și materială a acestei proceduri, abilitatea guvernului de a ignora opoziția, invocând existența majorității din camere, este legitimată constituțional. Maniera de reglementare evocată indică până la ce punct este utilă regândirea funcției primare de legiferare, funcție ce revine adunărilor.

7. Imunitatea parlamentară

Simbolic, elementul care slăbește poziția adunărilor în eșafodajul democrației constituționale este statutul și lectura dată de reprezentanții însși instituției imunității parlamentare. Deloc paradoxal, scăderea influenței efective a Parlamentului în cadrul procedurii de control și de legiferare este dublată de o tendință de a extinde, în mod ilegal, sfera de protecție acordată de Constituție celor care reprezintă națiunea.

În acest mod, parlamentarii privesc imunitatea ca pe un cec în alb, destinat să ofere premisele nașterii unei caste de cetățeni care beneficiază de o poziție de impunitate și intangibilitate. Protecția, naturală, în fața ingerințelor puterii executive este transformată în argumentul care justifică apariția unor privilegii de natură procesual-penală. Prin deciziile sale, Curtea Constituțională a contribuit la această evoluție, dând justificări constituționale unei practici care descurajează egalitatea în fața legii.

Cetățenii au ajuns să asocieze instituționalizarea și generalizarea corupției în stat în perioada post-decembristă cu imunizarea parlamentarilor față de răspunderea în fața legii.

Echilibrul și prudența sunt ignorate în această dezbatere publică. Se ignoră, din rațiuni mediatice, faptul că instituția imunității parlamentare își are rațiunile ei de a fi, ca pavază în fața unui abuz politic: fără o protecție politică, reprezentanții ar fi în imposibilitatea exercitării mandatului. În egală măsură, extinderea abuzivă a laturii penale are drept prin-

cipală consecință nașterea premizelor pentru abuzul politic. Reprezentarea, în acord cu o ordine constituțională firească, nu poate implica constituirea unui corp de cetățeni care refuză, în temeiul calității lor de voci ale națiunii, supunerea în fața legii.

8. Rolul și competențele Curții Constituționale

Justiția constituțională nu este inventată, în peisajul autohton, odată cu Constituția de la 1991. Dispunând de o tradiție ce coboară până la 1912, sistemul precomunism acorda puterii judecătorești ordinare dreptul de examinare a constituționalității legilor. Acest drept îi întărea potențialul de independență, permițând judecătorilor să pronunțe sentințe cu relevanță pentru jurisprudența europeană. O dată cu regimul constituțional de la 1991, România se racorda unui curent inspirat, în dreptul comparat de către Hans Kelsen, imaginând, în vederea controlului general al aplicării Constituției, o jurisdicție specială, Curtea Constituțională.

Din acest punct de vedere, centralitatea poziției Curții în eșafodajul constituțional nu se mai cere reliefată suplimentar: existența însăși a unei democrații constituționale depinde de credibilitatea și vitalitatea unei asemenea instituții. Cazurile german sau sud-african indică până la ce punct succesul tranziției către democrație este facilitat de succesul Curților evocate.

Evoluția Curții Constituționale din România nu poate fi separată de evoluția democratizării înseși. Limitele, ca și succesele sale, se datorează unui context care a determinat profilul său, de la prerogative până la recrutare. Politica de selecție de la nivelul adunărilor și al șefilor de stat a marcat, pe termen mediu și lung, maniera în care tribunalul constituțional s-a poziționat, în spațiul public. Compoziția politică a fost una asumată de la debuturi, din anul 1991, și în niciun moment factorul politic nu a fost eliminat din ecuație.

Se poate aprecia că poziția de proeminență a Curții este obținută în momentele de maximă expunere publică, sub semnul controverselor politice. Anul 1996, atunci când Curtea a soluționat un caz având în centrul său constituționalitatea candidaturii Președintelui Ion Iliescu, anticipează maniera în care, după 2005, tribunalul constituțional va fi invitat să tranșeze litigiile care sunt investite cu o miză simbolică evidentă. O dată cu acutizarea conflictelor din cadrul executivului, Curtea va deveni, chiar și împotriva voinței sale, un arbitru al vieții politice.

În acest nou context, reflecția în marginea Curții Constituționale trimite la modalitatea în care poate fi consolidată democrația constituțională însăși. Prin statut și misiune, justiția constituțională stabilește cadrul în interiorul căruia actorii politici acționează. Credibilitatea organismului ce interpretează Constituția determină, pe cale de consecință, credibilitatea

democrației în ansamblu. Pe acest fundal, câteva notații pot fi formulate, având ca punct de pornire o experiență autohtonă de aproape două decenii:

- Curtea Constituțională își are rațiunile ei de a fi, ea trebuind să fie relegitimată și nicidecum desființată;

- normele ce reglementează Curtea Constituțională trebuie regândite de așa manieră încât rolul Curții Constituționale, de "gardian al Constituției" și garant al drepturilor fundamentale, să aibă efectiv șanse de a se transforma în realitate;

- cauza nerealizării rolului Curții Constituționale nu trebuie căutată numai în textul Constituției, ci în principal în modul defectuos în care sunt articulate raporturile dintre autoritățile publice;

- selectarea judecătorilor la Curtea Constituțională este defectuoasă.

9. Organizarea administrativă

O dată cu integrarea în Uniunea Europeană, tema organizării statului, la nivelul colectivităților locale, nu mai poate fi evitată. Și aceasta cu atât mai mult cu cât intrarea în Europa aduce în prim plan realitatea unui decalaj istoric între angajamentele asumate de statul român, pe de o parte, și maniera în care comunitățile locale au fost guvernate, pe de altă parte. Se poate afirma că, începând cu ianuarie 2007, statul român deține șansa istorică de a regândi modalitatea în care se amenajează relația dintre centru și teritoriu. De această dată, valorificarea experienței europene este un fapt natural, iar argumentele legate de separatism și dezmembrare națională sunt irelevante în noul context.

Eșecul regiunilor de dezvoltare, gândite ca entități ce nu sunt unități administrativ-teritoriale, a indicat până la ce punct operațiunea de soluționare parțială a chestiunii raționalizării guvernării locale este sortită eșecului. Nu mai puțin semnificativă este și experiența rezultată din scrutinul local din iunie 2007: desemnarea directă a președinților de consiliu județean a relegitimată electoral, în câteva cazuri, stiluri de guvernare locală autoritară. În acest mod, o inovație destinată să sporească libertatea politică locală a avut drept efect secundar întărirea autorității unor personalități dominante la nivel provincial.

În perioada 1990-1996 nu au existat preocupări privind elaborarea unei strategii de dezvoltare regională a României, din cauza perspectivei îndepărtate de aderare la Uniunea Europeană dar și din cauza regimului politic: în acea perioadă partidele naționaliste au avut un cuvânt de spus în privința guvernării, fiind chiar cooptate la guvernare, iar aceste partide se opuneau oricărei discuții despre amenajarea teritoriului după alte principii. Preocupări în acest sens încep să apară doar după 1996, fiind concretizate în Legea nr. 151/1998. Aceasta prevedea crearea unor regiuni de dezvoltare care nu sunt definite ca unități administrativ-teritoriale și nu

au personalitate juridică. Cele 8 regiuni de dezvoltare s-au creat prin asocierea județelor învecinate – „benevolă” potrivit legii, în realitate doar prin efectul legii. Această încercare de regionalizare nu a avut un impact economic pozitiv, deoarece județele au în continuare o abordare mai degrabă concurențială, ceea ce face ca parteneriatele între județe, deși ar aduce importante beneficii economice, să fie extrem de reduse. În contextul negocierilor în vederea aderării la Uniunea Europeană a apărut un nou cadru normativ pentru dezvoltarea regională, Legea nr. 315/2004, potrivit căreia principiile politicii de dezvoltare regională sunt subsidiaritatea, descentralizarea și parteneriatul. În prezent, colaborarea dintre județe, Consiliile de Dezvoltare Regională, Agențiile de Dezvoltare Regională și ministerele de resort rămâne foarte confuză. Eterogenitatea socio-economică a județelor și interesele divergente ale liderilor politici județeni generează mari diferențe de abordare între planurile de dezvoltare județene și cele regionale. Fără legitimitate (nefiind rezultatul unei asocieri benevole a județelor), bazate pe un cadru normativ confuz și plin de contradicții, fără o coerență politică, istorică și mai ales economică, regiunile de dezvoltare sunt în prezent nefuncționale. În ceea ce privește absorbția fondurilor structurale și de coeziune ale Uniunii Europene, regiunilor de dezvoltare nu li s-a acordat un rol foarte important.

Din acest punct de vedere, guvernarea locală nu poate fi separată de o dublă problemă:

- stimularea unui atașament civic față de istoria și memoria locului;
- organizarea, la nivel local, a unui tip de instituții care să descurajeze concentrarea monopolistică a puterii.

Ținta descentralizării nu este și nu poate fi recuperarea, teritorială, a unor zone care să fie rupte de un spirit al democrației.

În acest mod, reforma guvernării locale nu poate fi separată de temele constituționalismului: poziția cetățeanului în cadrul comunității sale, protecția identităților minoritare, acolo unde ponderea acestora acordă zonei o specificitate aparte, consolidarea pluralismului. Semnificația principiului subsidiarității se cere raportată la aceste valori fără de care solidaritatea și coeziunea națională nu pot fi imaginate.

10. Drepturile și libertățile fundamentale

Analiza Titlului II al Constituției indică un amestec de ambiguități și erori conceptuale. Se remarcă generalitatea prevederilor constituționale, delegarea definirii parametrilor drepturilor constituționale în sarcina legislativului, detalierea excesivă a conținutului unor drepturi și neinclusiunea altora.

Este de pildă evidentă neglijența legiuitorului constituant din 1991 în privința sistematizării dispozițiilor capitolului din Constituție cuprinzând catalogul drepturilor fundamentale; între dispozițiile privind drepturile de-

fensive (civile și politice) sunt intercalate fără nici o ordine decelabilă dispoziții referitoare la drepturi social-economice. Dreptul la muncă, la un nivel de trai decent, protecția copiilor și tinerilor implică stabilirea anumitor priorități ale politicii sociale a statului, iar garantarea și realizarea lor efectivă se face pe alte coordonate decât în cazul drepturilor defensive, unde e necesară doar o acțiune omisivă din partea acestuia.

Măsura și standardele în care statul realizează efectiv garantarea nivelului de trai sau a dreptului la ocrotirea sănătății, la muncă și protecție socială sunt puse la același nivel cu cele privitoare la libertatea conștiinței, la libertatea individuală sau la dreptul la apărare.

Un exemplu de ambiguitate generatoare de controverse este articolul 32, alin. 4 care postulează regimul gratuității învățământului public afirmând că „*învățământul de stat este gratuit potrivit legii*”. O prevedere a legii învățământului (art.7, alin.2 din Legea nr.84/1995), ca și o ordonanță de urgență (OUG nr. 54/2000) au anulat practic sensul acestui articol, îngăduind senatelor universitare să decidă înmatricularea, cu taxă, a unui număr de studenți de 2 până la 12 ori mai mare decât al studenților bugetari.

11. Revizuirea Constituției și protecția ordinii constituționale

Cu cât o Constituție este mai rigidă, în sensul că procedura de modificare a ei este mai anevoioasă, cu atât riscul de a nu mai corespunde necesităților unei națiuni este mai probabil. Imposibilitatea revizuirii Constituției a fost combătută chiar de la începuturile reflecției moderne asupra naturii și rolului Constituției.

În momentul de față, orice Constituție include norme care se referă la revizuire. Există chiar un „drept la revizuire” care aparține națiunii, drept recunoscut încă din momentul adoptării *Declarației franceze a drepturilor omului și cetățeanului* din 1793 care prevede că „un popor are întotdeauna dreptul de a revedea, de a reforma și de a modifica Constituția sa”. Acest drept transpare și din lectura Pactelor ONU privitoare la drepturile economice, sociale și culturale, respectiv civile și politice din 1966: „toate popoarele au dreptul de a dispune de ele însele. În virtutea acestui fapt, ele își determină liber statutul politic”.

Ideea necesității revizuirii legii fundamentale este acceptată în mod unanim ca o caracteristică a democrației constituționale. Pe de altă parte însă, doctrina constituțională a încercat să găsească soluții prin care să se concilieze ideea de stabilitate și necesitatea revizuirii. O constituție care este foarte ușor de revizuit este la fel de îndepărtată de ideea de demo-

crație constituțională ca și o constituție care impune limite extrem de rigide ale revizuirii.

Prin impunerea unor limite rigide în materia revizuirii, actuala Constituție a României se îndepărtează de la tradiția întruchipată de Constituțiile din 1866 și 1923 care în schimb prevedeau o procedură de revizuire mai complicată. Prin comparație cu alte constituții, tot din perspectiva limitelor revizuirii, Constituția României se încadrează în categoria celor mai rigide. Potrivit art. 152, „dispozițiile prezentei Constituții privind caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială nu pot forma obiectul revizuirii. De asemenea nicio revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora”.

Între extremele flexibilității și ale rigidității maxime, fiecare constituție își desenează propriul parcurs. În egală măsură, identificarea unei modalități de adaptare a Constituției la exigențele societății poate fi privită ca una dintre misiunile oricărui proces de reflecție autentic. Blocarea evoluțiilor, prin apariția unor obstacole constituționale, este de natură să creeze premisele unor conflicte artificiale. Regimul organizării teritoriale, spre exemplu, nu poate fi restricționat în baza unei viziuni dominante în 1991, menținute în 2003. De asemenea, regimul ocrotirii identității minorităților naționale are potențialul de a evolua dincolo de limitele stabilite de Constituție.

Finalmente, orice revizuire a Constituției ar trebui gândită pornind de la câteva exigențe minime:

- menținerea unui mecanism de protecție a democrației constituționale;
- detașarea de setul de temeri care au marcat la adoptarea Constituției din 1991 (separatismul/izolarea pe criterii etnice);
- corelarea limitelor revizuirii Constituției cu principiul „democrației militante”;
- nucleul de drepturi și valori constituționale definitorii nu poate fi obiectul modificării arbitrare constituționale.

C. Linii de evoluție și recomandări de reformă instituțională

În acord cu mandatul încredințat de șeful de stat Comisiei, una dintre misiunile acesteia este identificarea unor linii de evoluție posibile ale regimului politic și constituțional. În acest mod, se pot atinge mai multe obiective complementare:

- clarificarea opțiunilor care se deschid înaintea națiunii și a reprezentanților ei;
- stabilirea unor puncte în jurul cărora să se poată formula soluții punctuale de ameliorare instituțională;
- inițierea unei dezbateri centrate pe relația dintre Constituție, constituționalism și profilul democrației autohtone.

Din acest punct de vedere, metodologic, Comisia a distins între acele situații în care se pot recomanda soluții punctuale și ipotezele în care este utilă creionarea unor linii fundamentale de evoluție pe care le poate urma statul român. Maniera de abordare evocată este în consonanță cu mandatul și misiunea asumate de Comisie.

Reforma constituțională a României nu este un proces de "inginerie instituțională". Detaliile referitoare la restructurarea instituțiilor în stat trebuie precedate de decizii de substanță privind viitorul societății românești. Înainte de a ne decide cum construim, trebuie să știm ce construim. Selectarea unui tip de regim politic este o rezoluție procedurală de importanță secundară, atâta timp cât regimul selectat este funcțional. Ca atare, se impune să prezentăm o listă, fie și ilustrativă, a principiilor ce trebuie să ghideze reforma constituțională:

- partidul sau coaliția câștigătoare în alegeri trebuie să își poată aplica programul electoral;
- regimul politic trebuie să fie reprezentativ, stabil și flexibil;
- drepturile fundamentale ale cetățenilor trebuie garantate și respectate;
- dezvoltarea unei culturi politice bazate pe argumentație și rațiune este indispensabilă;
- o economie de piață bazată pe principiul competiției libere care să încurajeze spiritul de inovație al cetățenilor și prosperitatea acestora;
- statul trebuie să protejeze demnitatea persoanelor vulnerabile, indiferent care este sursa vulnerabilității acestora (politică, socială, etnică, economică, religioasă, culturală, regională).

Principalele puncte care trebuie vizate sunt următoarele:

1. Posibilitatea redactării unui preambul constituțional

În formularea ei din 1991 și 2003, Constituția României beneficiază de un text cu valoare de Preambul: este vorba de articolul 1. În cadrul acestui articol se menționează acele principii și valori în funcție de care se va interpreta Constituția însăși.

Din rațiuni de tehnică juridică, pasajul evocat nu a fost investit cu statutul unui Preambul, în sensul clasic al acestui termen.

Pornind de la această premiză, Comisia este de părere că principiile și valorile articolului 1 își au locul într-un Preambul, delimitat ca atare în cadrul textului Constituției. Observațiile de mai jos au ca finalitate precizarea coordonatelor pe care le avem în vedere.

Într-un Preambul se face referire la valorile care stau la baza funcționării unui regim politic, valori în care cetățenii se regăsesc și în care cred. În 1991 s-a decis că nu este necesară redactarea unui Preambul, deoarece nu s-a considerat, așa cum ar fi fost firesc, că textul constituțional este consecința delegării temporare de către cetățeni a puterii constituante, iar natura și importanța acestei delegări trebuie marcată prin existența unui Preambul. Comisia consideră că înscrierea unui Preambul în Constituție ar fi de natură să ducă la crearea unui fundament al interpretării teleologice a textelor constituționale.

Din analiza Constituțiilor relativ recent adoptate, se poate observa că tendința pe plan internațional este de a insera un Preambul care să precedă textul constituțional. Exemple în acest sens sunt: Constituția Africii de Sud (1996), Poloniei (1997), Elveției (1999). Comisia nu recomandă ce anume ar trebui să conțină un Preambul al Constituției României, rămânând ca o viitoare Adunare Constituantă să decidă asupra acestei probleme. Comisia consideră însă că *anumite formulări nu ar trebui să lipsească dintr-un asemenea Preambul. Acestea ar fi: referirea la popor în calitate de unică putere constituantă, la democrația constituțională, la valorile pe care aceasta se bazează, la asumarea identității europene. În acest context, este de dorit să fie inserată în Preambul calificarea regimului comunist din România ca ilegal, potrivit concluziilor Comisiei pentru Analiza Dictaturii Comuniste din România. În plus, pornind de la Raportul Comisiei Internaționale pentru Studiarea Holocaustului în România, se poate imagina condamnarea întregului interval autoritar și totalitar din perioada 1938-1989.*

Multe dintre Preambulurile Constituțiilor actuale fac referire la divinitate, fie prin invocare directă (Africa de Sud, Elveția, Republica Federală Germania, Irlanda), fie prin referire la faptul că *națiunea în numele căreia este formulată o Constituție este compusă din cei care au în comun credința în anumite valori universale, indiferent dacă sursa acestor valori este considerată a fi sau a nu fi divinitatea (Polonia). Considerăm că o*

asemenea formulă modernă de Preambul corespunde pe deplin respectării principiului garantării libertății religioase și de conștiință care trebuie să stea la baza unui nou cadru constituțional în România.

Pentru a înlătura această ambiguitate care poate duce la interpretări diametral opuse și implicit la o aplicare neuniformă a Constituției, Comisia consideră că este nevoie ca valorile pe care se bazează regimul politic din România să fie clar precizate într-un Preambul. Incertitudinea în privința acestor valori fundamentale pe care trebuie să se sprijine întregul edificiu constituțional stă și la originea unei practici și a unor soluții vulnerabile ale Curții Constituționale.

O asemenea interpretare se îndepărtează de la litera și spiritul Constituției. Pe viitor, un Preambul precis formulat va elimina posibilitatea acestui gen de interpretare și va oferi o bază de interpretare unitară și coerentă pentru ansamblul normelor cu valoare constituțională.

2. Clarificarea regimului politic

Una dintre prioritățile reflecției constituționale și intelectuale românești este clarificarea tipului de regim politic. Tensiunile din interiorul puterii executive, succesiunea de evenimente ce au afectat funcționarea statului probează faptul că actuala Constituție nu mai este de natură să asigure echilibrul și funcționalitatea minime asociate unei bune guvernări. Dincolo de personalități și de conjuncturi, ceea ce se impune este examinarea lucidă a opțiunilor pe care le pune la dispoziție constituționalismul comparat României, în acest moment istoric.

Dezbaterea constituțională românească nu este una izolată: în interiorul Uniunii Europene, o sumă de națiuni sunt preocupate de obiective similare. Cazul Franței, acolo unde a fost votată, la finele lui iulie 2008, o lege de reformă constituțională ambițioasă este exemplară, din acest punct de vedere. Democratizarea nu poate fi disociată de organizarea unui stat care să fie, din punctul de vedere al funcționării sale, transparent și eficient. Imperativul clarificării regimului constituțional nu poate fi evitat. Pe acest fundal, națiunea și reprezentanții săi pot face o alegere care să aibă ca punct de pornire elementele oferite de dreptul comparat și de practica constituțională europeană. Fiecare dintre avantajele și dezavantajele soluțiilor se cer luate în considerare, în momentul în care opțiunea instituțională va fi formulată.

2.1. Regimul prezidențial

Dezvoltat, în forma sa clasică, în Statele Unite ale Americii, regimul prezidențial prezintă o arhitectură radical diferită de cea actuală din spațiul românesc. Din punct de vedere al structurii sale, sistemul prezidențial implică câteva opțiuni constituționale precise:

- alegerea directă a șefului de stat;
- constituirea unei puteri executive monocefale, în cadrul căreia președintele Republicii nu este flancat de prim-ministru;
- separația strictă a puterilor în stat, cu imposibilitatea dizolvării camerelor de către șeful de stat;
- dezvoltarea unei puteri judecătorești independente, capabile să exercite atribuții de control constituțional;
- absența unui guvern, în sens european al termenului, acesta din urmă fiind înlocuit de un cabinet ce reunește secretari desemnați de șeful de stat, cu acordul camerei superioare;
- inexistența unui mecanism similar votului de neîncredere (moțiunii de cenzură) din sistemele parlamentare și semiprezidențiale.

Dincolo de această schemă generală, regimul american este unul care pune accent, prin intermediul mecanismului guvernării, pe transparență și răspundere, la nivelul fiecărei ramuri a guvernământului.

Analiza pe marginea acestei opțiuni constituționale poate lua în considerație câteva dintre avantajele asociate regimului american:

- natura monocefală a puterii executive (cu președinte/vicepreședinte) duce la creșterea responsabilizării politice. Publicul și media exercită o supraveghere directă a titularului puterii executive;
- grație structurii sale, aceasta deține mecanismele prin intermediul cărora poate face față perioadelor de coabitare (un președinte ce se confruntă cu un Congres dominat de partidul advers). Imposibilitatea dizolvării, dar și prerogativa veto-ului obligă la compromis și la politică bipartizană;
- calendarul electoral este unul care facilitează mobilizarea democratică. Din doi în doi ani, cetățeanul american este chemat să se pronunțe asupra modalității în care națiunea este guvernată;
- sistemul constituțional la nivelul șefului de stat este corelat cu o organizare atentă a selecției candidaților. Prin alegerile primare prezidențiale, electoratul devine primul filtru care intervine în recrutarea personalului politic. Capacitatea partidelor de a impune, unilateral și arbitrar, candidați este practic înlăturată.

Opțiunea prezidențială este criticabilă din perspectiva unor elemente care țin de peisajul politic românesc și european:

- regimul american nu este îmbrățișat, în toate articulațiile sale, de nicio națiune europeană cu excepția Ciprului;
- regimul american prezintă, în spații democratizate incomplet, riscul semnificativ al derivei autoritare. Acolo unde echilibrul politic nu poate fi atins prin separația puterilor, iar cenzura puterii judecătorești este absentă, consecințele sunt dramatice. Efectul secundar al opțiunii prezidențiale poate fi legitimarea unei personalizări a puterii, cu subminarea democrației constituționale;
- opțiunea prezidențială ar reprezenta o ruptură cu o tradiție constituțională românească de un secol și jumătate;
- riscul apariției unor blocaje politice, între Președinte și Congres, în situația în care majoritatea din Congres reprezintă un partid politic opus Președintelui. „Guvernarea divizată” („divided government”) poate genera complicații pe care regimul prezidențial le administrează cu dificultate.

Această analiză are darul de a releva complexitatea opțiunii constituționale, în cazul românesc. Ceea ce se impune este evitarea unei duble capcane: pe de o parte, prezentarea simplificatoare a regimului prezidențial ca fiind unul definit de un președinte omnipotent, pe de altă parte, exagerarea riscurilor ce decurg din asumarea unei asemenea organizări constituționale.

2.2. Regimul parlamentar

Regimul parlamentar este asociat cu o tradiție constituțională românească ce urcă până la 1866. În egală măsură, el este definitiv pentru un tip de democrație constituțională dezvoltată în aria europeană și în teritoriile de limbă engleză din afara Europei. Prestigiul său simbolic este legat de renașterea democrației europene în anii de după 1945.

Diversitatea regimurilor parlamentare, sub raportul practicii politice, este explicabilă și prin prisma influenței pe care o exercită sistemul de partide. Modul de scrutin, existența unei organizări specifice a relațiilor dintre partide, posibilitatea, respectiv imposibilitatea constituirii unei majorități parlamentare sunt elemente care au drept consecință articularea unor regimuri parlamentare distincte.

Deficiențele lor nu pot fi împinse în plan secund, după cum stabilitatea unor regimuri parlamentare nu poate fi subestimată. De aici, utilitatea identificării unui numitor comun care ar defini acest regim constituțional:

- în cazul republicilor parlamentare, șeful de stat nu este ales direct de către națiune, ci este selectat în urma unui vot fie al camerei/camerelor, fie al unui colegiu electoral constituit în acest scop. Atribuțiile sale sunt de natură strict ceremonială și reprezentativă;
- structura executivului este bicefală, cu un șef de stat și un șef de guvern;
- definitorie pentru acest regim este responsabilitatea cabinetului față de Cameră/Camere;
- guvernul se naște în urma unui vot acordat de Parlament;
- în mod simetric, primul ministru poate solicita șefului de stat dizolvarea uneia dintre camere sau a ambelor;
- separația puterilor nu este strictă, ci se adaptează unei formule care transformă cabinetul într-o prelungire a camerelor.

Se pot evidenția și câteva dintre avantajele asociate unei opțiuni de tip parlamentar. Elementele ce decurg dintr-un asemenea design constituțional ar putea fi:

- stabilizarea vieții politice la nivelul adunărilor, în unele cazuri, prin intermediul moțiunii de cenzură constructive;
- centrarea activității puterii executive pe un singur actor, primul-ministru;
- clarificarea relațiilor din interiorul puterii executive și eliminarea ambiguităților actuale;
- existența unor mecanisme de deblocare, în ipoteza unor crize constituționale;
- posibilitatea realizării efective a programului de guvernare;
- eliminarea posibilității apariției „tehnocratului”, ca panaceu; recrutarea personalului ministerial se realizează în baza unui scrutin.

Analiza opțiunii parlamentare nu poate evita referirea la riscurile pe care un asemenea regim le presupune, din unghiul de vedere al practicii autohtone. Și acesta cu atât mai mult cu cât regimul german este departe de a fi regula, la nivelul națiunilor europene. De aici, utilitatea indicării argumentelor ce se ridică împotriva opțiunii parlamentare:

- primul argument este legat de eliminarea alegerii directe a șefului de stat. În condițiile în care opțiunea dominantă, la nivel public, indică un atașament față de actuala formulă electivă, renunțarea la ea este un gest cu dificultate acceptabil de opinia publică de la noi;
- în absența corectivelor instituționale și electorale din spațiile german și anglofon, regimul parlamentar poate eșua în regim de adunare. Cu alte cuvinte, dispersia mandatelor poate avea drept

efect apariția unor cabinete efemere, fără capacitatea de a iniția dizolvarea camerelor;

- regimul parlamentar, în formele sale corupte (cum ar fi prima republică italiană sau Republica franceză între 1875 și 1958) generează un tip de practică ce încurajează detașarea camerelor și reprezentanților de electorat. Pe această cale, suveranitatea camerelor devine calea prin care se naște o castă de politicieni pentru care apelul la națiune, prin intermediul alegerilor, este irelevant și îndepărtat;
- pe fondul unui sistem de partide precar structurat și al unui regim electoral confuz, regimul parlamentar poate genera blocaje de natură constituțională. Reglarea lor de către un președinte ales indirect este prea puțin probabilă. Camerele rămân unicul actor al vieții politice, iar în interiorul lor partidele dispun de o libertate cvasi nelimitată de agregare în coaliții. Votul popular este lipsit de semnificație în aceste situații.

În spațiul european se pot identifica cel puțin două formule de regim parlamentar asociate cu stabilitatea politică.

a. Regimul britanic/westminsterian

Conturat pe deplin în secolul XX, acest regim este definit de câteva elemente de natură constituțională și politică:

- proeminența instituțională și simbolică, a primului-ministru;
- un scrutin majoritar ce încurajează constituirea de majorități stabile la nivelul Camerei Comunelor;
- în anii de după 1997, se poate nota o evoluție către prezidențializarea funcției de prim-ministru. Alegerile parlamentare se reduc, în cele din urmă, la opțiunea, fermă, între doi potențiali prim-miniștri;
- la nivel mediatic și politic, șeful de cabinet tinde să asume puteri înfinit mai importante decât ale oricărui alt coleg de cabinet;
- grație sistemului electoral, perspectiva coalițiilor este exclusă.

b. Regimul german de la 1949

Legea fundamentală de la 1949 este contribuția postbelică majoră în direcția nașterii „parlamentarismului raționalizat”. Modelul constituțional german se naște prin dublă delimitare: pe de o parte, o ruptură față de sistemul proto-semiprezidențial de la Weimar, pe de altă parte, o delimitare față de instabilitatea cronică ce a marcat parlamentarismul interbelic european.

De aici, și apariția unei noi sinteze care introduce câteva elemente de natură a asigura echilibrul și stabilitatea regimului:

- instituirea unei poziții distincte constituțional a cancelarului, cu funcții de coordonare a politicilor din guvern;
- constituționalizarea „moțiunii de cenzură constructive”. Grație acesteia din urmă, un vot de încredere este dependent de formularea unei alternative la cancelarul în exercițiu. Pe această cale, înlăturarea cancelarului este posibilă dacă și numai dacă există o alternativă asumată de semnatarul moțiunii de cenzură;
- organizarea unui regim strict de control al instituirii stărilor excepționale, ca și al delegării legislative;
- un regim electoral mixt, care permite degajarea de majorități, dar încurajează și un potențial de coaliție.

2.3. Regimul semiprezidențial

Regimurile semiprezidențiale sunt, în ordine istorică, cele mai recente. Ele sunt, tipologic, regimuri mixte, în măsura în care organizarea lor valorifică contribuțiile celor două regimuri clasice, parlamentar și prezidențial. Răspândirea lor actuală transformă acest model într-unul asociat cu practica politică a multor națiuni din spațiul central și est european, african și asiatic.

Examinarea regimului semiprezidențial implică cuantificarea avantajelor pe care acest design instituțional le presupune:

- structura lor dă posibilitatea coexistenței unui șef de stat ales cu un cabinet apropiat ca natură de cel parlamentar;
- profilul lui instituțional îi permite un grad de flexibilitate remarcabil;
- regimul semiprezidențial posedă pârghiile constituționale de deblocare a crizelor ce pot afecta funcționarea guvernării.

Regimul semiprezidențial, prezintă câteva riscuri constituționale:

- caracteristică este frecvența apariției unor conflicte intra-executive, generate de legitimitatea diferită a actorilor politici;
- în condițiile în care nu se realizează corelarea modelului constituțional cu designul electoral, construirea unor majorități efective de guvernare devine improbabilă, cu riscul blocajului constituțional de durată;
- în cazurile cele mai dramatice, nici președintele și nici primul-ministru nu vor beneficia de majorități parlamentare fidele lor. În aceste ipoteze, natura conflictuală a regimului este dublată de imposibilitatea guvernării efective;
- existența unui sistem de partide articulat și a unui regim electoral majoritar coerent reprezintă condiția centrală a via-

bilității politice; ignorarea acestor dimensiuni conduce la subminarea semiprezidențialimului.

Simplificând, regimurile semiprezidențiale propun o arhitectură întemeiată pe două opțiuni lipsite de ambiguitate:

- desemnarea președintelui de către națiune prin vot direct;
- existența unui cabinet condus de un prim-ministru, cabinet care răspunde politic solidar în fața Camerei/Camerelor Parlamentului.

Și în cazul regimurilor semiprezidențiale, se pot reliefa câteva modele cu valoare de circulație:

2.3.1. Regimuri prezidențialiste

Ceea ce definește aceste regimuri este deriva autoritară, marcată de nașterea unei puteri prezidențiale ilimitate. Nu ne aflăm, așadar, în prezența unui regim constituțional, ci a unui regim hibrid. Creșterea autorității șefului de stat este dublată de vidarea de conținut a „statului de drept”.

2.3.2. Regimuri semiprezidențiale cu șefi de stat cu rol ceremonial

Această varietate este, morfologic, cea mai apropiată de tiparul unui „parlamentarism raționalizat”. În aceste situații (Slovacia, Finlanda, Austria sau Irlanda), alegerea directă a șefului de stat nu este acompaniată de o creștere direct proporțională în domeniul prerogativelor constituționale. Se poate spune că aceste sisteme prezintă paradoxul de a fi regimuri parlamentare cu președinți aleși. Rolul central în administrarea națiunii și în cadrul puterii executive este deținut de premier, acesta conducând un cabinet responsabil în fața parlamentului.

2.3.3. Regimul francez (regimul de partajare echilibrată a prerogativelor)

Ultimul în această schemă ideală este regimul francez. Asociat Republicii a V-a, el se constituie, gradual, prin constituția de la 1958 și amendarea ei de la 1962. Grație ultimei reforme, tranziția de la o alegere indirectă a șefului de stat la sufragiul direct este operată.

Trăsăturile definitorii ale acestuia sunt următoarele:

- în calitate de ales direct al națiunii, președintele devine garantul ordinii republicane și deține două prerogative prin intermediul cărora poate debloca crizele constituționale. Este vorba de

- dreptul de dizolvare al camerei inferioare, pe de o parte, și de prerogativa de a propune națiunii adoptarea unui proiect de lege prin referendum, pe de altă parte;
- în relația cu primul-ministru, președintele rămâne o entitate supraordonată, prezidând consiliul de miniștri;
 - alegerile prezidențiale sunt factorul în funcție de care se ordonează viața politică;
 - modelul constituțional francez este viabil în măsura în care este combinat cu un model electoral: votul majoritar, cu două tururi de scrutin. Președintele este actorul în jurul căruia se organizează majoritățile din camere;
 - incompatibilitatea dintre calitatea de reprezentant al națiunii și cea de membru al Guvernului;
 - camera inferioară poate fi dizolvată de către șeful de stat, în absența unor limitări similare celor prezente în Constituția României;
 - regimul constituțional este modelat și de practica intervalurilor de coabitare. În condițiile unei partajări a puterii cu un premier din altă familie politică, președintele își reafirmă dreptul de a decide în domeniile sale rezervate (politică externă, apărare, ordine publică).

Odată conturate sumar opțiunile semiprezidențiale din dreptul comparat, se poate observa faptul că România poate alege constituțional între două căi de evoluție semiprezidențiale, cu excluderea variantei prezidențialiste, variantă definitivă pentru spații incomplet democratizate. Opțiunea care se conturează este previzibilă: fie evoluția în direcția unei soluții franceze („prezidențializarea” regimului), fie scenariul unei reduceri a atribuțiilor șefului de stat, având ca model precedentele austriac sau irlandez.

În cazul unei opțiuni similare celei de la 1958, se pot identifica câteva avantaje de natură instituțională:

- o dată cu adoptarea acestui model, soluționarea crizelor constituționale devine posibilă, grație simplificării dreptului de dizolvare a adunărilor,
- relația dintre premier și șef de stat este clarificată, recrutarea personalului ministerial neputând fi realizată în contra voinței șefului de stat,
- la nivelul puterii executive, echilibrul dintre premier și președinte este recalibrat,
- președintele, prin intermediul dizolvării camerelor, poate dispune de majoritățile necesare îndeplinirii programului în baza căruia este mandatat de națiune.

3. Clarificarea regimului de răspundere politico-penală a șefului de stat

Una dintre lecțiile crizei constituționale din anul 2007 este legată de maniera criticabilă în care actuala Constituție reglementează răspunderea șefului de stat. Soluția pe care o dă sistemul constituțional românesc în cazul unui conflict între Parlament și Președinte este de fapt o limitare implicită a suveranității poporului care, chiar dacă și în pofida faptului că este exercitată de Parlament, îi aparține întotdeauna (conform art. 2 din Constituție). O asemenea limitare nu se justifică prin raportare la felul în care constituțiile democratice, inclusiv cea a României, se raportează la modul în care se manifestă suveranitatea populară. De aici, sentimentul că întreaga procedură de suspendare din funcție a fost una utilizată partizan, cu ignorarea cerințelor minimale ale constituționalismului.

Comisia a identificat mai multe soluții. Acestea se exclud reciproc:

3.1. Instituirea unei singure răspunderi în sarcina șefului de stat, anume cea pentru înaltă trădare

Soluția ar implica menținerea doar a articolului 96 din actuala Constituție. Este vorba de o punere sub acuzare inițiată de adunări, în cazul în care șeful de stat se face vinovat de „înantă trădare”. Ar fi ipoteza similară cazului francez de la 1958, respectiv aceea în care președintele se face vinovat de tentativa de a submina ordinea republicană. O modificare ar putea fi aceea că șeful de stat ar putea fi judecat de Curtea Constituțională. Principala motivație a acestei modificări ar ține de rolul însuși acordat acestui organism, anume acela de gardian al Constituției. Fără a face parte din sistemul puterii judecătorești, Curtea ar putea judeca această infracțiune (nedefinită penal) cu mult mai multă precizie. În acest mod, prin majoritatea calificată cerută în Parlament la vot și natura instanței de judecată, procedura ar fi una de excepție, legată de maniera în care șeful de stat a încălcat îndatoririle constituționale care îi revin.

3.2. Menținerea în Constituție a actualului sistem, cu modificarea mecanismului aplicabil în cazul suspendării din funcție a șefului de stat

Soluția ar implica revizuirea Constituției în direcția clarificării modalității de funcționare a articolului 95. Suspendarea din funcție „pentru fapte grave prin care se încalcă Constituția”, ar fi menținută, cu introducerea unui element suplimentar:

- votarea suspendării de către camerele reunite, cu majoritatea absolută de membri, după consultarea Curții Constituționale;
- organizarea referendumului având ca obiect demiterea șefului de stat;
- dizolvarea de drept a Camerelor, în ipoteza în care președintele este reconfirmat de națiune prin vot; este procedura identificabilă și în Constituția Austriei, unica democrație europeană ce inserează o dispoziție similară în legea ei fundamentală.

Pe această cale, articolul 95 ar fi raționalizat. Decizia adunărilor de a iniția această procedură ar fi plasată într-un nou context. Eșecul inițiativei, în urma votului popular, ar conduce la alegeri anticipate. Blocajul constituțional ce a urmat lunii mai 2007 în România ar fi eliminat. După cum ipoteza confruntării între cele două expresii ale suveranității națiunii ar fi eliminată. Națiunea, pe cale referendară, ar decide, concomitent, în două materii:

- demiterea/reconfirmarea șefului de stat;
- tranșarea conflictului constituțional care stă la originea procedurii, prin dizolvarea adunărilor, pe calea unui vot popular de neîncredere.

3.3. Eliminarea instituției suspendării din funcție

Dincolo de aceste soluții punctuale, se poate observa că menținerea, intactă, a actualului regim constituțional de la articolele 95 și 96 creează premisa dublă a unui blocaj constituțional și a unei tensiuni între votul referendar și ideea modernă de reprezentare. Efectul ultim este, incontestabil, fragilizarea democrației constituționale. În plus, se poate menționa faptul că, în reglementarea actuală, articolul 95 nu are corespondent în niciun text constituțional al unei națiuni membră a Uniunii Europene. Din acest punct de vedere, eliminarea lui apare ca o formă de europeanizare constituțională.

4. Modificarea mecanismului de dizolvare a celor două Camere

Chiar și în ipoteza în care actualul regim ar rămâne nemodificat, una dintre soluțiile de deblocare a crizelor ar fi modificarea mecanismului de dizolvare a celor două camere.

Ar fi vorba, în esență, de o soluție inspirată parțial din Constituția Republicii a V-a franceze. Condițiile declanșării unei asemenea proceduri ar fi următoarele:

- dizolvarea nu ar putea interveni în primele sau în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui;
- dizolvarea nu ar putea interveni în primele 6 luni ale mandatului Parlamentului;
- dizolvarea nu ar putea interveni în timpul stărilor de mobilizare, asediu, război sau urgență;
- dizolvarea nu ar putea interveni mai mult de o dată în cursul unui an.

În cazul în care, în cursul mandatului său, Președintele recurge la o doua dizolvare, mandatul său încetează de plin drept, la o lună de la învestirea unui nou guvern. Într-o asemenea ipoteză, se organizează alegeri prezidențiale pentru perioada rămasă din mandat, la care Președintele al cărui mandat a încetat va putea candida, fără a afecta în acest fel prevederea constituțională care limitează la două numărul de mandate.

Se pot invoca mai multe argumente în favoarea acestei modificări procedurale. În condițiile unui conflict în interiorul puterii executive, națiunea va tranșa, pe calea alegerilor anticipate. Un asemenea mecanism ar evita recursul în exces la instanțe precum Curtea Constituțională.

Dreptul de dizolvare nu întărește autoritatea președintelui, ci acordă un element suplimentar de răspundere în sarcina acestuia. Dizolvarea poate oferi ocazia în care națiunea are șansa de a evalua programul prezidențial și de a examina oportunitatea acordării unui sprijin decisiv șefului de stat.

5. Unicameralism sau bicameralism

Prima ipoteză este aceea în care actuala organizare constituțională este menținută. În această situație, bicameralismul autohton se va menține, în esență, ca unul egalitar, cu competențe similare atribuite celor două camere. Distincția dintre camere de dezbatere și de decizie nu afectează realitatea constituțională, anume că toate inițiativele și proiectele de lege sunt examinate în cele două camere, alternativ.

5.1. Soluția unicamerală

Prima dintre soluțiile care se pot imagina, din perspectivă constituțională, este amenajarea unui sistem unicameral. Din acest punct de vedere, fundamentală este evaluarea tipului de argumente care pot fi evocate în vederea susținerii sau respingerii acestei formule instituționale.

Unicameralismul poate fi justificat prin invocarea unor argumente decurgând din câteva observații elementare de natură constituțională și politică:

- soluția unicamerală este adaptată structurii unui stat unitar, care nu cunoaște ramificația federală;
- din unghiul de vedere al costurilor, ea permite reducerea numărului de parlamentari;
- organizarea unicamerală poate da naștere unui proces mult mai rapid de adoptare a legilor, prin eliminarea redundanțelor procedurale;
- unicameralismul este adecvat ideii de unitate a națiunii. O singură națiune conduce la ideea instituirii unei singure camere parlamentare;
- în contextul creat de generalizarea Curților Constituționale, controlul acestora din urmă se substituie tipului de cenzură politică rezervat, inițial, camerelor superioare.

În oglindă, se pot imagina câteva argumente relevante în vederea respingerii soluției unicamerale. Morfologic și intelectual, acestea sunt motivațiile în numele cărora este justificată menținerea bicameralismului:

- monocameralismul poate fi punctul de plecare al unei tendințe de tiranie a majorităților politice;
- o singură cameră poate fi inadecvată în cazul în care intenția este de a reprezenta, nuanțat, minorități politice sau grupuri regionale;
- unicameralismul nu garantează posibilitatea evitării blocajelor de natură constituțională; o a doua lectură în camera superioară poate fi salutară, după cum departajarea atribuțiilor între cele două camere poate fi utilă.

Dincolo de aceste nuanțe, ceea ce trebuie să domine, în cazul unei opțiuni unicamerale, nu este calculul de natură economică (reducerea alocației bugetare), ci imperativul unui design constituțional echilibrat și inteligent.

5.2. Individualizarea Senatului: modul de recrutare

Alternativa la opțiunea monocamerală nu poate fi decât identificarea modalităților prin intermediul cărora Senatul poate servi scopului său original, anume reprezentarea diferențiată a națiunii.

Pe acest fundal, este utilă explorarea unor direcții instituționale care să permită atingerea acestui obiectiv:

- camera superioară poate fi recrutată prin alegerea directă a membrilor, prin utilizarea unui tip de scrutin diferit de cel al camerei inferioare, având astfel un element de distincție;
- la nivelul camerei superioare, se poate imagina un mecanism care să ofere reprezentare egală colectivităților teritoriale (județe, regiuni), într-o manieră similară soluției constituționale americane; acest mecanism ar trebui corelat cu reforma organizării administrative a statului;
- membrii Senatului pot fi, pe model francez, expresia colectivităților teritoriale. Ei pot fi aleși indirect de colegii județene/regionale, având avantajul de a corela dezvoltarea locală cu dezbateră politică la nivel regional.

5.3. Individualizarea Senatului: bicameralismul inegalitar sau asimetric

În prelungirea instituirii unui mod de recrutare distinct, se poate amenaja un bicameralism asimetric, evitându-se situațiile în care se observă paralelism de competențe, cu efect secundar, redundanța constituțională.

În această ordine de idei, fundamentală este stabilirea unui echilibru între cele două camere, cu demarcarea acelor spații normative și politice destinate a fi guvernate de Senat. În egală măsură, această opțiune se cere dublată de o clară marcare a preeminenței camerei inferioare în anumite domenii.

- camerei inferioare i se poate rezerva exclusivitatea pe anumite domenii definitorii, cum ar fi adoptarea bugetului și votarea investițiilor cabinetului/moțiunea de cenzură (presupunând, în ultimul caz, că un sistem prezidențial nu este îmbrățișat);
- în cazul legiferării de către ambele camere, demarcația dintre cele două camere poate fi realizată prin alocarea „ultimului cuvânt” camerei inferioare; în caz de divergență, votul deputaților va fi cel decisiv, cu eliminarea ambiguităților.

Profilul Senatului poate fi conturat pe calea instituțională a rezervării exclusivității în anumite domenii-cheie:

- în cazul separării atribuțiilor de legiferare, anumite acte normative vor fi examinate și votate doar de Senat. Identificarea lor poate permite realizarea legăturii cu maniera de recrutare (votarea legilor privind guvernarea locală);
- Senatul poate deveni asociat unor domenii specificate fără echivoc: politica externă, guvernarea locală, numirea unor judecători și judecători constituționali; în acest mod, distincția dintre cele două camere va fi una funcțională (ratificarea tratatelor internaționale, spre exemplu, este o atribuție care poate acorda un profil simbolic Senatului).

6. Restabilirea autorității legislative a Parlamentului

Majoritatea proiectelor de lege care sunt adoptate de Parlament reprezintă rezultatul exercitării inițiativei legislative de către Guvern. În general, propunerile legislative inițiate de deputați, senatori sau de cetățeni nu devin legi, datorită în primul rând inflației de proiecte de acte normative pe care Guvernul le trimite spre dezbateri Parlamentului și care acoperă un număr foarte larg de problematici. În fața inflației în continuă creștere de proiecte de legi inițiate de Guvern, deputații și senatorii nu sunt stimulați a face propuneri legislative. S-a creat astfel în cadrul regimului politic românesc un cerc vicios: datorită numărului foarte mare de proiecte de legi inițiate de Guvern care sunt trimise în Parlament, propunerile legislative ale deputaților și senatorilor sunt respinse datorită asemănării lor cu aceste proiecte, iar datorită acestor respingeri succesive deputații și senatorii depun din ce în ce mai puține astfel de propuneri. Acest fapt a dus la reducerea rolului de unică autoritate legiuitoare a Parlamentului, principiu constituțional garantat de art. 61. Nu există un remediu unic pentru a reda Parlamentului supremația legislativă. Pot exista însă soluții punctuale. Una dintre aceste soluții pe care Comisia le are în vedere se referă la stabilirea ordinii de zi a celor două Camere. În prezent, aceasta este reglementată prin norme care fac parte din Regulamentele Camerei Deputaților și Senatului. Proiectele de legi și propunerile legislative se înscriu pe ordinea de zi fără a se acorda o prioritate niciuneia din aceste categorii.

Comisia recomandă, ca printr-o normă constituțională, să se reglementeze principiul potrivit căruia propunerile legislative inițiate de membrii Parlamentului să fie înscrise pe ordinea de zi a Camerelor, de regulă, la paritate cu inițiativele legislative ale Guvernului. Propunerilor legislative ale cetățenilor li se va acorda prioritate pe ordinea de zi a Camerelor.

În acest fel, tentația Guvernului de a iniția din ce în ce mai multe proiecte de legi va fi cu siguranță temperată.

7. Formalizarea distincției opoziție - majoritate în Parlament

Una dintre cele mai importante probleme cu care se confruntă în prezent regimurile politice democratice este formarea și funcționarea unui guvern care să fie sprijinit de o majoritate parlamentară. Atunci când rezultatele electorale ale unor partide politice diferite ca ideologie sunt foarte apropiate și niciun partid nu obține majoritatea absolută de 50%+1 din voturile exprimate, apar inevitabil dificultăți în conturarea unei formule guvernamentale care să se bucure de încrederea Parlamentului pentru a-și pune în aplicare programul de guvernare. Pentru a da câteva exemple mai recente, Germania și Republica Cehă s-au confruntat cu această situație în 2006, Belgia în 2007. Pentru a ieși din acest impas a fost nevoie în aceste cazuri de îndelungi negocieri între partidele politice, timp în care Guvernul aflat în funcție până la data alegerilor a rămas la putere și nu a avut legitimitatea necesară pentru a-și exercita prerogativele constituționale. Aceste negocieri au avut uneori ca rezultat formarea unor guverne de largă coaliție, însă riscul acestui tip de guvernare este întărirea partidelor extremiste, dat fiind că doar acestea, la limită, rămân în opoziție. În alte cazuri, acest impas apare pe parcursul mandatului Parlamentului, rezultatul fiind un Guvern care nu se bucură de majoritate parlamentară dar guvernează pe baza unei majorități artificiale, formată în egală măsură din partide care își declară formal sprijinul și neîncrederea în partidul/partidele politice aflate la guvernare. O asemenea soluție face ca partidele declarate a fi în opoziție să beneficieze de pe urma acțiunii guvernamentale aproape la fel ca și în situația în care s-ar fi aflat la putere, iar consecința este lipsa de transparență a acțiunii guvernamentale.

Pentru a da o soluție acestei probleme, în unele regimuri politice au fost formalizate raporturile între opoziție și majoritate. În Marea Britanie, opoziția dispune de un regim aparte încă din 1826, șeful opoziției beneficiind de un statut oficial din 1937. În Germania comisiile permanente ale Bundestag-ului și cele de anchetă sunt repartizate, proporțional, tuturor grupurilor parlamentare. Primul gen de soluție a făcut ca Marea Britanie să nu se confrunte cu problema formării unui Guvern lipsit de susținere parlamentară. Al doilea gen de soluție nu a rezolvat această problemă.

Comitetul de Reflecție și Propunere asupra Modernizării și Reechilibrării Instituțiilor celei de a V-a Republici („Comitetul Ballardur”) a examinat această problemă în cazul Franței și a ajuns la concluzia că este necesară instituirea unui sistem prin care membrii Parlamentului să își declare apartenența la opoziție sau la majoritate. Un asemenea sistem ar prezenta avantaje și pentru regimul politic românesc. *Formalizarea distincției opoziție – majoritate în Parlament, măsură pe care Comisia o recomandă*, poate fi făcută la nivelul Regulamentelor celor două Camere și/sau prin Constituție, prin instituirea unor privilegii parlamentarilor care se

declară ca făcând parte din opoziție sau din majoritate, suplimentare față de cele care sunt conferite grupurilor parlamentare. Ca și în cazul grupurilor parlamentare, ar trebui să nu existe posibilitatea trecerii de la opoziție la majoritate și invers, parlamentarul care dorește să demisioneze din opoziție sau din majoritate urmând a fi independent, cu păstrarea calității de membru al unui grup parlamentar. Existența grupurilor parlamentare, în paralel cu introducerea distincției opoziție-majoritate, ar elimina riscul polarizării excesive a Parlamentului și ar oferi un plus de transparență acțiunii guvernamentale.

Trebuie însă avute în vedere și riscurile unei asemenea formalizări, care ar submina flexibilitatea politică necesară negocierilor dintre forțele politice din Parlament. Pe lângă vulnerabilizarea guvernelor minoritare (care sunt un caz comun în regimurile semi-prezidențiale), rigidizarea raportului de forțe din Parlament va face mult mai dificilă cointeresarea forțelor politice din opoziție la realizarea programului politic al națiunii.

8. Consiliul Legislativ

Articolul 79 din actuala Constituție va trebui modificat astfel încât să includă printre atribuțiile Consiliului Legislativ, ca măcar semestrial, acesta să prezinte Parlamentului spre abrogare o listă de acte normative căzute în desuetudine. Parlamentul va putea opta între abrogarea sau reconfirmarea validității actelor normative identificate de Consiliu.

9. Controlul parlamentar al autorităților administrative autonome și al organelor speciale din subordinea Guvernului

Autoritățile administrative autonome care funcționează în subordinea Guvernului beneficiază de o tratare extrem de sumară din partea Constituției actuale. Acestea sunt doar evocate la art. 116, alin. 2 și se face mențiunea că organele de specialitate pot fi înființate numai prin lege organică.

Existența acestor organisme, independente de Guvern, se înscrie în tendința generală caracteristică democrațiilor constituționale și care constă în creșterea autorităților administrative independente, create la nivel central, autonome față de puterea executivă sau, în unele cazuri, doar de Guvern.

Autoritățile administrative autonome nu se subordonează ierarhic Guvernului dar se află într-o legătură cu Parlamentul care diferă de la caz la caz: unele au o conducere desemnată de Parlament, în unele situații sunt obligate să depună rapoarte în fața Parlamentului etc. Guvernul și ministerele răspund în fața Parlamentului în mod direct, iar autoritățile

administrative autonome au o răspundere mult diminuată prin comparație cu acestea. Unele autorități administrative autonome beneficiază de o tratare distinctă în cadrul Constituției (Consiliul Suprem de Apărare al Țării), altele sunt doar menționate (serviciile de informații, Autoritatea Electorală Permanentă), iar altele nu sunt nici măcar amintite (Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității, Consiliul Național al Audiovizualului, Banca Națională a României etc.).

Comisia consideră necesară enumerarea autorităților administrative autonome de importanță națională prin Constituție și precizarea unei proceduri speciale pentru înființarea și desființarea unor noi asemenea autorități în viitor.

Totodată, *Comisia recomandă instituirea obligativității prin Constituție a tuturor autorităților administrative autonome de a depune un raport de activitate anual la Parlament;* în prezent, doar Consiliul Suprem de Apărare al Țării este supus acestei obligații printr-o normă constituțională înscrisă la art. 65, alin. 2, lit. g.

În privința organelor de specialitate din subordinea Guvernului, se remarcă o proliferare constantă și nejustificată a acestora. Aceasta duce la excluderea de la controlul parlamentar a unei importante activități a Guvernului. În lipsa definirii unei relații între aceste organe de specialitate și Parlament, regula răspunderii Guvernului în fața Parlamentului consacrată de art. 109 din Constituție a devenit din ce în ce mai depărtată de practică. *Comisia recomandă instituirea unei forme de răspundere în fața Parlamentului a organelor de specialitate din subordinea Guvernului, concretizată în obligația acestora de a da seama de activitatea lor în fața comisiilor de specialitate ale Parlamentului, în funcție de obiectul lor de reglementare.*

O altă recomandare a Comisiei se referă la *actele emise de autoritățile administrative autonome și organele de specialitate din subordinea Guvernului.* Legea nr. 24/2000 prevede că *toate actele emise de acestea trebuie publicate în Monitorul Oficial. Constituția ar trebui să prevadă această regulă și de asemenea să enumere exhaustiv categoriile de acte pe care autoritățile administrative autonome și organele de specialitate din subordinea Guvernului le pot emite.* Rațiunea acestei recomandări este dată de faptul că reglementarea actuală care precizează acestea că pot emite ordine, instrucțiuni și „alte acte normative” nu este suficient de clară și poate genera abuzuri.

10. Clarificarea statutului delegării legislative

Analizând în mod comparat diferite sisteme constituționale europene, se pot identifica următoarele modele în ceea ce privește reglementarea primară a raporturilor sociale:

- monopolul parlamentar al adoptării reglementărilor primare;
- împărțirea ierarhică a atribuțiilor de adoptare a reglementărilor primare (Guvernul poate adopta reglementări primare, dar aceste acte sunt subordonate legii);
- delimitarea atribuțiilor de adoptare a reglementărilor primare (Parlamentul și Guvernul fiecare au propriile atribuții, clar delimitate, așa cum este în cazul Franței);

În acest context, se impun câteva precizări: instituția delegării legislative reprezintă posibilitatea acordată de Parlament Guvernului ca, în anumite limite și cu respectarea unor condiții stricte, să adopte ordonanțe, acte care conțin norme cu putere de lege. Delegarea legislativă a fost inventată ca substitut al activității legislative a Parlamentului în perioade critice, mai ales în caz de război. Din acest motiv, delegarea legislativă ar trebui să fie o excepție de la regula conform căreia Parlamentul este unica autoritate legiuitoare.

Constituția din 1991 prevedea că ordonanțele de urgență pot fi adoptate doar în cazuri excepționale, o expresie care a fost criticată în doctrina românească de drept public ca fiind insuficient de explicită. Nu erau formulate criteriile pe baza cărora să se poată preciza când existau cazuri excepționale care îndreptățeau Guvernul să recurgă la practica ordonanțelor de urgență. Această situație a fost parțial rezolvată prin revizuirea Constituției din 2003, Guvernul putând adopta ordonanțe de urgență numai „în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora” (art. 115, alin. 4).

Expresia „cazuri excepționale” a fost astfel înlocuită cu un alt concept juridic nedeterminat, lăsat la discreția Guvernului. Lipsa de precizie a schimbării operate în 2003 nu a făcut ca practica ordonanțelor de urgență să scadă, aceasta a rămas constantă. În primii ani după adoptarea Constituției din 1991 instituția delegării legislative a fost aproape ignorată de guvernanți. Începând cu 1997, acest mecanism a fost „descoperit” și din acel moment numărul ordonanțelor de urgență a devenit o practică utilizată foarte frecvent în cadrul regimului politic românesc.

În privința momentului în care ordonanțele de urgență intră în vigoare, textul Constituției este lipsit de claritate, fiind folosită expresia „depunerea spre dezbatere” la Camera competentă (art. 115, alin. 5). Nu există o procedură clară cu privire la modul în care se produce supunerea spre aprobare a ordonanțelor de urgență. Respingerea sau modificarea unei ordonanțe de urgență de către Parlament nu anulează efectele pe care acea ordonanță de urgență le-a produs deja, ceea ce face ca acțiunea de legiferare a Guvernului să producă efecte înainte ca Parlamentul să se pronunțe, decizia Parlamentului nefiind retroactivă.

Constituția din 1991 nu preciza dacă ordonanțele de urgență pot fi adoptate și în domeniul de reglementare al legilor organice. O parte a doctrinei a admis și justificat că, atâta vreme cât o asemenea practică nu este exclusă în mod expres, ar trebui acceptată. Cu ocazia revizuirii Constituției din 2003, în loc să se repudieze această situație care este în contradicție cu caracterul de excepție al delegării legislative, Constituția a folosit expresia „ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice” (art. 115, alin. 5). O asemenea formulare permite expres adoptarea de ordonanțe de urgență în materia legilor organice, ceea ce a contribuit la extinderea interferențelor Guvernului în activitatea de legiferare. Această modificare a Constituției a reprezentat o „invitație” adresată Guvernului de a adopta mai multe ordonanțe de urgență.

Nicio reglementare constituțională nu poate avea ca efect reducerea sau mărirea numărului de ordonanțe de urgență.

Aceste criterii ar fi putut fi formulate de Curtea Constituțională, care însă s-a dovedit de o reticență greu de înțeles în exercitarea atribuțiilor sale, prin comparație cu alte curți constituționale.

Cantitatea de ordonanțe de urgență este foarte mult influențată de practica guvernării. Momentul din care emiterea de ordonanțe de urgență devine o practică pe scară largă (1997) nu coincide cu momentele de definire sau de modificare a cadrului constituțional referitor la ordonanțele de urgență (1991 și 2003). Cu toate acestea, unele corective ale delegării legislative pot avea ca efect încadrarea acestei instituții în limite care să o apropie de felul în care aceasta este definită și practică în alte democrații constituționale. *Comisia recomandă să se stabilească termene precise pentru ambele Camere ale Parlamentului, nu doar pentru una dintre Camere ca în prezent și nu doar pentru ordonanțele de urgență dar și pentru ordonanțele simple, ordonanța urmând a fi aprobată, modificată sau respinsă doar în termenele indicate.*

11. Renunțarea/limitarea angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului pe baza unui proiect de lege

Constituția României a reglementat, după inspirație franceză, procedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului (art. 114). Spre deosebire de norma corespondentă din Constituția Franței, potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Adunării Naționale asupra unui text și în fața Senatului asupra unei declarații de politică generală, Constituția României afirmă că Guvernul își poate angaja răspunderea în fața celor două Camere ale Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege. În acest caz, Parlamentul le poate aproba sau poate vota o moțiune de cenzură. Sensul acestui mecanism constituțional a fost denaturat în România: Guvernul și-a angajat foarte frecvent răspunderea asupra unor legi de largă întindere care au cuprins modificări ample ale mai multor legi.

De asemenea, în multe cazuri, chiar dacă Guvernul și-a angajat răspunderea doar asupra unui proiect de lege, acel proiect a reprezentat de fapt un pachet de legi al căror obiect de reglementare era extrem de divers. Până în prezent, nicio moțiune de cenzură nu a fost adoptată în condițiile art. 114. Au existat și cazuri în care Guvernul și-a angajat răspunderea asupra unui proiect de lege fără ca Parlamentul să inițieze o moțiune de cenzură. Bilanțul aplicării acestui mecanism constituțional arată că, prin intermediul lui, Guvernul a încălcat rolul de legislator al Parlamentului, obligat să adopte proiecte de legi care, dacă ar fi urmat procedura obișnuită, ar fi fost amendate în Parlament sau chiar respinse.

Acest mecanism, prin care s-a dorit să se ofere eficacitate și continuitate acțiunii guvernamentale, nu a dat rezultate nici în cazul Franței.

Există două opțiuni pe care Comisia le are în vedere: fie renunțarea totală la mecanismul angajării răspunderii Guvernului pe un proiect de lege, fie impunerea unei limitări, în așa fel încât Guvernul să-și poată asuma răspunderea doar în ceea ce privește proiectele de legi ale bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale, justificarea acestei din urmă soluții fiind dată de argumentele folosite recent referitor la regimul politic care deține paternitatea acestei soluții.

12. Statutul parlamentarilor: problema imunității

Una dintre evoluțiile definerii pentru intervalul de aplicare al actualei constituții este modificarea finalității juridice asociate, tradițional, cu imunitatea parlamentară. Imaginată, la origini, ca un instrument destinat să protejeze pe membrii adunărilor în fața ingerințelor puterii exe-

cutive, ea este transformată, gradual, în obstacolul ce blochează aplicarea principiului egalității în fața legii, în cazul reprezentanților națiunii. Pe această cale, ea devine o modalitate ce face irelevant un principiu constituțional capital.

Din unghiul de vedere al unei analize critice, cele două laturi ale imunității se cer separate, radical. Confuzia dintre ele se află la originea unui proces caracterizat de nașterea unei caste situate deasupra legii comune, aplicabile cetățenilor de rând.

Limitele imunității trebuie reduse, revizuirea Constituției realizată în 2003 neconstituind decât un început al realizării acestui deziderat. Comisia a identificat următoarele soluții:

12.1. Lipsa răspunderii

Pe acest fundal, este evident faptul că misiunea de reprezentare nu poate fi realizată credibil în afara unor garanții de natură să ofere un spațiu de liberă exprimare celor care sunt aleși. Din acest punct de vedere, protecția pentru declarații și acțiuni politice trebuie să fie maximă.

Ea trebuie să acopere acele declarații și acțiuni politice ale reprezentanților realizate în exercitarea mandatului, indiferent dacă acestea sunt exprimate în cadrul sau în afara adunărilor.

Constituția ar putea include o referire explicită la maximul de protecție acordat parlamentarilor, din unghi de vedere politic.

12.2. Inviolabilitatea

Experiența ultimilor ani indică utilitatea regândirii manierei în care reprezentanții națiunii beneficiază de un regim juridic derogatoriu. Este semnificativ faptul că deciziile Curții Constituționale au extins, implicit, sfera protecției de natură penală.

Comisia consideră că soluția optimă este cea indicată de art. 57 al Constituției Austriei, în conformitate cu care cererea de începere a urmăririi penale să fie considerată adoptată tacit dacă nu este supusă la vot de Camera din care face parte acel membru al Parlamentului pus sub urmărire penală într-un anumit interval de timp rezonabil de la data înregistrării la Parlament a respectivei cereri.

Este incontestabil faptul că o reformă a imunității parlamentare nu poate fi separată de un context general care este cel al administrării imparțiale a justiției. Limitarea protecției de natură penală ar avea ca efect nașterea unor premize favorabile în vederea săvârșirii unui abuz judiciar.

Comisia observă că este abuzivă transformarea adunărilor în corpuri de jurați care evaluează, prin comisii speciale, probele care sunt adunate în dosar. În acest mod, parlamentarii au posibilitatea de a converti instrumentul de protecție în armă ce blochează, în mod arbitrar, calea justiției în anumite cazuri. Protecția mandatului nu poate însemna consfințirea unei inegalități formale între cetățeni.

13. Statutul parlamentarilor: regimul de incompatibilități

Constituția actuală reglementează incompatibilitățile funcției de membru al Guvernului (art. 105). Potrivit acestei prevederi, funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator. Soluția compatibilității funcției de membru al Guvernului cu cea de membru al Parlamentului este specifică raporturilor dintre puterea executivă și cea legislativă într-un regim parlamentar, cum sunt cele din Marea Britanie sau Italia. Constituțiile care consacră un regim semiprezidențial (de exemplu Franța) prevăd expres incompatibilitatea dintre cele două funcții. Din interpretarea unora din atribuțiile Președintelui, Constituția României a consacrat un regim semiprezidențial, cu unele excepții care sunt caracteristice regimului parlamentar, cum este mai ales regula înscrisă în art. 105, ceea ce face ca acest regim să fie atipic și să împrumute din caracteristicile ambelor tipuri de regim politic.

Pornind de la constatarea că un membru al Guvernului care este concomitent și parlamentar face parte implicit din ambele puteri, legislativă și executivă, se poate trage concluzia că, prin actuala regulă a compatibilității între cele două funcții, se încalcă principiul separației puterilor, garantat constituțional (art. 1, alin. 4). În cazul proiectelor de legi inițiate de Guvern, membrii Guvernului care sunt și deputați sau senatori pot participa la vot, devenind astfel, prin analogie, judecători în propria cauză.

Comisia recomandă instituirea unei incompatibilități între funcția de membru al Guvernului și cea de membru al Parlamentului. În cazul în care un membru al Parlamentului este cooptat în Guvern, pot fi avute în vedere două soluții: înlocuirea acestuia cu un supleant, după modelul regimului politic francez sau suspendarea calității de parlamentar pe durata exercitării funcției de membru al Guvernului, soluție care a fost susținută în doctrina românească de drept public.

O asemenea soluție ar prezenta și un alt avantaj, dincolo de transpunerea în practică a principiului separației puterilor și de clarificarea naturii regimului politic. În momentul de față, există două tipuri de regim al imunității parlamentare: unul care privește membrii Parlamentului care nu au și calitatea de membru al Guvernului și unul care privește membrii

Parlamentului care au și cea din urmă calitate. În primul caz, se aplică doar dispozițiile art. 72 referitor la imunitatea parlamentară. În cel de-al doilea caz, este impusă o condiție suplimentară: urmărirea penală este cerută de Camera Deputaților, Senat și Președintele României (art. 109, alin. 2), condiție care a fost interpretată de Curtea Constituțională în sensul că nu este necesară doar cererea de urmărire penală adresată de Președintele României, este nevoie și de încuviințarea Camerei din care face parte membrul Guvernului vizat de urmărirea penală. Miniștrii parlamentari beneficiază astfel în prezent de o imunitate exorbitantă în raport cu rolul și limitele instituției constituționale a imunității parlamentare. *Impunerea regulii incompatibilității între funcțiile de membru al Guvernului și de membru al Parlamentului ar face ca procedura descrisă de art. 109, alin. 2 să se aplice exclusiv membrilor Guvernului, iar cea descrisă de art. 72 – care corespunde majorității democrațiilor constituționale – doar membrilor Parlamentului.*

14. Structura politică și administrativă a statului

În condițiile evoluției politice ce a urmat datei de 1 ianuarie 2007, a devenit evident faptul că una dintre prioritățile reflecției constituționale este identificarea unor modalități care să permită o organizare administrativă mult mai flexibilă și mai inteligentă.

Din acest punct de vedere, Comisia distinge următoarele două nivele: primul este acela al liniilor de evoluție federală și regională, în vreme ce cel de-al doilea este unul care se încadrează în actuala paradigmă de dezvoltare instituțională a statului român. În acest mod, elita politică și națiunea au în față două opțiuni care se conturează în vederea alegerii lor.

14.1 Modele de structurare

14.1.1 Opțiunea federală

Oricât de marginală în spațiul românesc, această opțiune se cere menționată ca atare, cu atât mai mult cu cât ea este prezentă în câteva dintre țările cu democrație constituțională consolidată:

- organizarea federală introduce conceptul de autoguvernare politică, cu decuparea unor segmente ce vor fi dotate cu elemente legislative, executive și judecătorești capabile să le asigure guvernarea; pe această cale, apare o nouă separație, cea verticală, între puteri, pe lângă cea orizontală;

- organizarea federală poate fi imaginată simetric (fiecare dintre unități având același regim) sau asimetric (una sau mai multe unități având un statut juridic distinct, cu prerogative suplimentare);
- federalismul poate fi gândit în funcție de raționalitatea politică (distribuție de competențe) sau în funcție de imperativul protejării identității politice și culturale a unei zone.

Federalismul este asociat în chip semnificativ cu dezideratul apropierii guvernării de cetățeni.

Indiferent de natura sa, concepția federală are câteva avantaje, dintre care se detașează încurajarea dezvoltării unei vieți locale autentice și instituirea unui ecran local ce mediază între cetățeni și autoritatea centrală.

În egală măsură, opțiunea federală este criticabilă din unghiul de vedere al câtorva argumente extrase din spațiul românesc:

- arhitectura federală este greu reconciliabilă cu o tradiție a statului român, ea nefiind niciodată asumată ca atare după 1918;
- o dată preluată, ea poate crea dificultăți care țin de discrepanțele de evoluție dintre diferite zone istorice;
- decuparea unor entități federate este dificilă, mai cu seamă în contextul în care identitățile regionale au fost erodate;
- organizarea federală impune, la nivel instituțional, un grad de sofisticare ce vine însoțit de un cost economic ridicat.

Dincolo de aceste contra-argumente, este util ca dezbaterea în marginea organizării statului să fie scoasă din spațiul pasiunilor politice. Statul unitar nu garantează, în mod automat, unitatea națională, după cum, în oglindă, organizarea federală nu este echivalentă cu separatismul etnic.

14.1.2. Opțiunea regională

Regionalizarea reprezintă una dintre soluțiile dezvoltate în spațiul european al ultimelor decenii, ca o alternativă credibilă la două tendințe: statul unitar centralizat și federalizarea.

Indiferent de varianta în care funcționează (franceză, italiană sau spaniolă), regionalizarea duce cu un pas mai departe două principii cardinale:

- principiul descentralizării politice, respectiv constituirea unor organisme responsabile în fața comunității;
- principiul subsidiarității, respectiv coborârea deciziei la un nivel cât mai apropiat de comunitatea locală.

Unul dintre efectele regionalizării este dispariția unui nivel administrativ-teritorial, cel al județelor. Acesta va face loc unui nou nivel, cel regional, care se va situa deasupra orașelor și comunelor. Regiunile, în această lectură radical diferită de cea actuală, nu vor mai fi gândite complementar județelor, ci vor lua locul județelor, ca unități administrativ-teritoriale majore, cu întindere extinsă și atribuții proprii. Distincția față de formula curentă a „regiunilor de dezvoltare” este vizibilă. Centrul de greutate se va muta de la județe către regiuni.

În cadrul paradigmei regionale, se pot identifica două mari opțiuni pe care statul român le poate lua în considerare:

- regionalizarea ca strategie administrativă, lipsită de dimensiuni politice. Este vorba de formula franceză de după 1982, care este esențialmente limitată în intenții și nu dă naștere unei autogovernări politice, cu alegerea unor consilii regionale și unui președinte de consiliu;
- regionalizarea politică, pe model spaniol. În acest caz, deși diferă morfologic, regionalizarea spaniolă generează efecte similare federalismului. Este vorba de apariția unor entități cvasi federale, decupate în baza identității etnice și culturale, entități care au autonomie constituțională și își pot extinde sfera prerogativelor. Pe această cale, regionalizarea spaniolă este asimetrică, anumite zone având un plus de atribuții în raport de restul regiunilor. În fine, acest model este dublat de plurilingvismul consacrat constituțional. În cadrul modelului spaniol, este constituțională adoptarea de norme cu putere de lege, valide pe teritoriul regiunii în cauză. Este o dimensiune care apropie acest tipar de cel federal.

Cele două modele conduc la efecte și la consecințe diferite. Primul tipar constituțional este încadrabil în paradigma statului unitar descentralizat, în vreme ce al doilea se situează în proximitatea cadrului federal de organizare.

Modelul spaniol, cu certe avantaje în direcția limitării conflictelor etnice, este criticabil din mai multe puncte de vedere. El tinde să genereze controverse similare federalismului etnic. Grefat pe o diferență de evoluție la nivel regional, acest model poate exacerba tendințele de izolare regională.

Primul model de regionalizare este o soluție mult mai prudentă din punct de vedere constituțional, în măsura în care el nu introduce un element de autogovernare autentic la nivelul regiunilor. El apare concentrat în sfere pe care deja administrația locală românească le explorează, cu diferența că aduce, față de formula actuală, un plus de raționalitate și premisele unei mai bune guvernări.

Chiar și în ipoteza în care s-ar proceda la o regionalizare limitată în obiective, dispariția județelor reprezintă un factor simbolic care se cere

luat în calcul. Regionalizarea democratică trebuie să evite greșelile tentativelor anterioare (de la 1938 și 1952). Ținta autentică a regionalizării nu este doar de natură economică. Ea vizează stimularea unui policentrism care să înlăture, definitiv, legatul centralizării asociat cu guvernarea locală din România. Ori regiunile sunt spațiul în care acest principiu al policentrismului se cere aplicat, prin organizarea inteligentă a echilibrului dintre diferite zone incorporate aici (stabilirea sediului instituțiilor, alocarea de resurse etc.).

14.2. Raționalizarea organizării administrativ-teritoriale în cadrul constituțional actual

În condițiile în care nu se va proceda la o schimbare de structură, poate fi avută în vedere totuși ameliorarea și raționalizarea cadrului juridic existent. Aceasta ar presupune în primul rând definirea unor criterii pentru o nouă delimitare a județelor.

Comisia consideră că Legea nr. 2/1968 nu mai poate constitui în momentul de față o formă de organizare administrativ-teritorială adecvată necesităților de dezvoltare ale României. Motivul este acela că legea respectivă enunța drept criterii pentru delimitarea județelor condițiile geografice, economice, social-politice, etnice, cultura și educația. Majoritatea acestor criterii nu mai sunt identice astăzi cu felul în care arătau în 1968.

În opinia Comisiei, o nouă delimitare a județelor trebuie să ia în calcul geografia, tradiția, capacitatea administrativă, diferențele de cultură politică. Comisia consideră oportun ca pentru formularea de propuneri în vederea unei noi organizări administrativ-teritoriale, în special în privința delimitării județelor, să se creeze un organism independent, format exclusiv din experți neafiliați politic, organism care să țină cont de criteriile pe care Comisia le-a enunțat mai sus.

Această recomandare a Comisiei se bazează pe reușita unei experiențe similare care a avut loc în 1920, sub conducerea profesorului Simion Mehedinți, în momentul în care exista preocuparea pentru unificarea organizării administrative a României.

În egală măsură, orice efort de reorganizare administrativă este obligatoriu să ia în considerare dimensiunile care țin de protecția minorităților naționale. Și aceasta cu atât mai mult cu cât este important ca acest efort să conducă la efecte secundare de natură să afecteze identitatea acestor minorități naționale: este vorba de un punct foarte sensibil al oricărei reforme administrative, fiindcă această realitate a caracterizat reorganizările administrative precedente. Din acest punct de vedere, unele acte normative internaționale trebuie luate în considerare:

- Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare, ratificată de către România prin Legea nr. 282/2007, în art. 7 (obiective și principii), stabilește că *„în ceea ce privește limbile regionale sau minoritare, în zonele în care aceste limbi sunt folosite și în funcție de situația fiecărei limbi, părțile își întemeiază politica, legislația și practica pe următoarele obiective și principii: ... b) respectarea ariei geografice a fiecărei limbi regionale sau minoritare, în așa fel încât diviziunile administrative existente ori noi să nu constituie un obstacol pentru promovarea respectivei limbi regionale sau minoritare.”*
- de asemenea, conform art. 16 din Convenția cadru pentru protecția minorităților naționale, ratificată prin Legea nr. 33/1995, *„părțile se vor abține să ia măsuri care, modificând proporțiile populației din arii locuite de persoane aparținând minorităților naționale, sunt îndreptate împotriva drepturilor și libertăților decurgând din principiile înscrise în prezenta convenție-cadru”.*
- o problemă specifică este ridicată de art. 5 din Carta europeană a autonomiei locale, ratificată prin Legea nr. 199/1997, care reglementează protecția limitelor teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale, și conform căreia *„pentru orice modificare a limitelor teritoriale locale, colectivitățile locale în cauză trebuie să fie consultate în prealabil, eventual pe cale de referendum, acolo unde legea permite”* etc.

În concluzie, trasarea limitelor noilor regiuni trebuie efectuată cu respectarea acestor principii, care ar trebui reluate în textul legii fundamentale, în articolul care va reglementa organizarea administrativ-teritorială.

În acest context trebuie făcută o referire și la unele drepturi ale minorităților naționale, invocând recenta revizuire a Constituției franceze, în care s-a stabilit că *„Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.”* Un text similar ar fi benefic și în textul Constituției, mai ales în condițiile în care România a ratificat *Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare*. Această dispoziție se cere corelată cu o viitoare reorganizare administrativ-teritorială a României.

În baza acestor considerente, Comisia recomandă adoptarea următoarelor principii și soluții.

14.2.1. Consacrarea constituțională a principiului subsidiarității

Încercările de a transforma regiunea într-o unitate administrativă distinctă sau cel puțin cu capacitate administrativă nu și-au dovedit viabilitatea sau nu au fost duse până la capăt. Soluția pentru a ieși din dilema județ versus regiune este dată de *consacrarea constituțională a principiului subsidiarității* potrivit căruia entitatea administrativă superioară acționează numai dacă și în măsura în care obiectivele acelei acțiuni nu pot fi îndeplinite de o altă entitate administrativă situată la un nivel inferior. Acest principiu face parte din legislația românească, fiind enunțat ca atare (Legea nr. 315/2004, Legea nr. 195/2006 privind descentralizarea administrativă) sau într-o formă indirectă (Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale – principiul luării deciziei cât mai aproape de cetățean). Principiul subsidiarității este consacrat însă doar la modul general, fără să fie reglementate forme concrete de aplicare a acestuia.

De asemenea, este necesară delimitarea principială între competențele exclusive, partajate și rezervate, în raporturile dintre puterea centrală și autoritățile locale.

14.2.2 Instituirea de mecanisme de cooperare între unitățile administrativ-teritoriale

O formă concretă de facilitare a aplicării principiului subsidiarității este *consacrarea la nivel constituțional a regulii cooperării pe baze flexibile a unităților administrativ-teritoriale*. Acest tip de cooperare la trei nivele poate da naștere unor entități noi, dotate cu personalitate juridică. Diferența între județe, comune, orașe și aceste noi entități este că acestea din urmă trebuie să aibă calitatea de persoane juridice de drept privat, rezultat al asocierii benevole, ca expresie a voinței cetățenilor, spre deosebire de actualele forme de organizare care sunt considerate persoane juridice de drept public. *După o anumită perioadă de funcționare a acestui mecanism constituțional și după ce, în paralel, ar funcționa organismul independent chemat a propune o nouă formă de delimitare a județelor, se vor crea premisele pentru ca reforma organizării administrativ-teritoriale a României să reprezinte voința cetățenilor și să fie făcută pe baza unor criterii obiective, cu un grad ridicat de sustenabilitate.*

La ora actuală, cooperarea unităților administrativ-teritoriale este tratată de legiuitor într-o manieră incompletă. Astfel, potrivit legii în vigoare unitățile administrativ-teritoriale au posibilitatea să se grupeze în asociații de dezvoltare comunitară, dar nu există stimulente financiare pentru aceste asocieri, care să-i facă pe edilii locali să profite de această oportunitate, lăsând la o parte interesele mici, izolaționiste. Fără stimulente de ordin

politic și financiar, asocierile nu se realizează. Politica finanțării de la bugetul de stat sau județean a localităților care nu au capacitate administrativă încurajează această rețineră. Dacă, dimpotrivă, transferurile de la bugetul de stat acordate autorităților locale, fără de care acestea ar intra în insolabilitate, ar fi direcționate astfel încât să încurajeze constituirea asociațiilor de comune, orașe și județe, s-ar ajunge, în timp, la o reorganizare logică, asumată și acceptată, a teritoriului administrativ. În acest context, trebuie adăugat că este necesară voința politică pentru a descuraja formarea de noi comune din divizarea celor existente și, de asemenea de a nu finanța comunele care nu au capacitate administrativă să se auto-sustină. Asistăm la fenomen îngrijorător, cel al fragmentării administrative, concretizat în înființarea de noi comune prin divizarea celor existente, ceea ce duce la scăderea capacității administrative la nivel local, creșterea dependenței de fondurile care vin de la nivel județean sau central, cu consecința politizării excesive a vieții administrative la acest nivel.

Asociațiile de comune, orașe, județe prezintă avantajul de a putea angaja administratori publici și personal calificat, a gestiona în comun servicii publice prea costisitoare pentru a fi gestionate separat, a aplica împreună cu mai mult succes pentru finanțări, etc.

14.2.3. Organizarea administrativă a teritoriului

Comisia recomandă reformularea capitolului din Constituție referitor la administrația publică, în sensul reglementării distincte a administrației publice centrale (Guvern, ministere, autorități administrative autonome), administrației centrale în teritoriu (prefect, servicii publice deconcentrate), administrației publice la nivel județean (consilii județene, președinți de consilii județene), administrației publice la nivel local (primar, consilii locale).

În organizarea actuală, există anumite disfuncționalități. În 2008, s-a agreat o schimbare legislativă prin care s-a reglementat *alegerea prin vot direct a președinților de consilii județene* și în urma organizării alegerilor locale pe baza noului cadru legislativ. Alegerea președinților de consilii județene a fost contestată în fața Curții Constituționale care a decis că o asemenea măsură este constituțională, fără a oferi însă explicațiile de rigoare. Această modificare *poate avea efectul accelerării procesului de descentralizare administrativă, după cum poate avea ca rezultat și apariția sau întărirea unor oligarhii politice și economice la nivel județean. Indiferent de efectele pe care această modificare le va produce, este necesar ca președintele consiliului județean să fie reglementat prin Constituție ca o autoritate distinctă a administrației publice.*

Comisia semnaleză că reglementarea constituțională recomandată nu trebuie să fie o piedică în procesul de descentralizare, întrucât o mare parte din aceste servicii deconcentrate pot fi prestate de la nivelul autorităților locale.

14.2.4. Noi mecanisme la îndemâna autorităților locale alese

Potrivit art. 123, alin. 5 din Constituție, prefectul poate ataca în fața instanței de contencios administrativ un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului în cazul în care consideră actul ilegal. *Președintele consiliului județean, consiliul local și primarul nu au la îndemână niciun fel de mecanism constituțional prin care să cenzureze un eventual abuz de drept al prefectului sau acțiunile acestuia întreprinse cu depășirea competențelor constituționale și legale. Acest fapt generează un dezechilibru la nivel normativ și practic între autoritățile alese ale administrației publice locale și puterea executivă. Comisia recomandă reglementarea unor astfel de mecanisme constituționale.*

14.2.5. Un nou statut constituțional pentru instituția Prefectului

În acord cu mandatul său, Comisia a identificat câteva linii de evoluție în această materie:

14.2.5.1. Calificarea Prefectului ca înalt funcționar public

În această variantă, în cazul prefectului trebuie eliminat rolul acestuia ca și conducător al serviciilor publice deconcentrate. De asemenea, în cazul controlului legalității actelor administrative, trebuie înlocuită suspendarea de drept a actelor atacate cu suspendarea la cerere, de către instanța de contencios administrativ sesizată cu acțiune de către prefect.

14.2.5.2. Menținerea Prefectului în sfera politică

Prefectul exercită două categorii de atribuții: de natură *politică* și *tehnică (juridică)*.

În prima calitate, de reprezentant politic al Guvernului în teritoriu, prefectul conduce serviciile deconcentrate ale ministerelor în teritoriu, și exercită alte atribuții necesare a fi exercitate în mod coordonat pe teritoriul

național, cum sunt cele vizând intervenția în situații de urgență. De altfel, orice încercări de a depolitiza instituția prefectului sunt sortite eșecului, și poate că nici nu ar fi necesar să ducem în acest sens reforma instituției. În niciun caz reprezentantul Guvernului în teritoriu nu va fi vreodată independent politic. Reforma trebuie axată pe alte coordonate, deoarece prefectul are puteri care nu trebuie exercitate sub influența politicului.

Astfel, cea de-a doua calitate, de inițiator al controlului de legalitate a actelor administrative emise de autoritățile locale, realizat pe baza acestei sesizări de către instanțele de contencios administrativ, ar trebui să fie una apolitică, tehnico-juridică, imparțială și independentă. Din cauza politizării actului de inițiere a controlului de legalitate, proiectele de reformă ale instituției prefectului oscilează între desființarea instituției și reducerea rolului acesteia la atribuțiile politice.

O primă variantă de reformare a acestei instituții presupune ca atribuțiile instituției prefectului să fie limitate la coordonarea serviciilor de control ale ministerelor și ale altor autorități centrale în județ, precum și la coordonarea diferitelor autorități locale și județene în situații de urgență. Aceasta în condițiile în care descentralizarea serviciilor publice ar lăsa în sarcina serviciilor deconcentrate ale ministerelor doar atribuții de control și monitorizare. Prefectul ar fi, astfel, reprezentantul politic al Guvernului în județe.

În acest context, atribuția de control de legalitate a actelor emise de autoritățile locale ar trebui să revină unui *inspector guvernamental*, înalt funcționar public numit din rândul profesioniștilor dreptului care nu au făcut parte în ultimii 10 ani din partide politice. De asemenea, efectele atacării în justiție a unui act administrativ de către inspectorul guvernamental trebuie să fie aceleași cu efectele atacării în justiție a aceluși act de către orice persoană privată interesată.

A doua variantă ar fi păstrarea actualei organizări a instituției prefectului, cu eliminarea din textul Constituției a sancțiunii suspendării de drept a actelor emise de autoritățile locale.

14.2.6. Clarificarea statutului județului și al organelor de la nivelul acestuia

În viziunea Comisiei, este necesară clarificarea la nivel constituțional a rolului județului și a organelor acestuia.

Președintele consiliului județean este, la nivelul județului, echivalentul primarului la nivel de comună/oraș, prin urmare trebuie enumerat printre autoritățile administrației publice locale în textele constituționale. De asemenea, controlul de legalitate al prefectului (sau inspectorului guvernamental) trebuie extins *expressis verbis* și asupra acestei instituții.

Consiliul județean ar trebui să reprezinte în mod proporțional unitățile administrativ teritoriale componente ale județului, prin urmare *Comisia recomandă alegerea uninominală a consilierilor județeni, pe circumscripții electorale formate din comune și orașe*. Deși alegerea consilierilor județeni este de domeniul legii organice, principiul reprezentării proporționale a unităților administrativ-teritoriale componente poate fi consacrat la nivel constituțional.

De asemenea, alegerea uninominală a consilierilor locali se impune, poate mai mult decât s-a impus trecerea la acest sistem pentru membrii parlamentului. Aceasta deoarece lipsa de reprezentativitate a consilierilor locali de la comune duce la dorința de desprindere a satelor care nu au consilieri locali (majoritatea lor provin din centrul de comună, și determină frustrarea satelor care nu au un reprezentant, concretizată în desprinderea de comună și formarea unei noi comune). Instituția delegatului sătesc, care este un exemplu de *vot uninominal post-alegeri*, nu este suficientă pentru a asigura reprezentarea în cadrul lucrărilor consiliului local a satelor care nu au consilieri aleși. Însă această instituție rămâne un argument pentru viabilitatea alegerii uninominale a consilierilor locali, și care se opune celor care susțin costurile mari ale implementării unui astfel de sistem la nivel local.

În cazul în care toate aceste măsuri avute în vedere de Comisie vor duce la concluzia că se impune trecerea la un sistem de organizare administrativă bazat pe un singur nivel intermediar – regiunea – trebuie avut în vedere următorul aspect: prin înființarea regiunilor, ar trebui exclusă orice centralizare ascunsă, sistemul administrativ fiind și în momentul actual unul hibrid, unde autoritățile locale concurează cu autorități deconcentrate pentru fonduri, proiecte și chiar influențe și roluri politice. Spre exemplu, trebuie evitat pericolul ca serviciile publice care presupun relații directe cu persoanele administrate să fie prestate de la nivel regional, întrucât pentru cetățeni o asemenea situație ar echivala cu o centralizare.

15. Structura Curții Constituționale

În condițiile în care una dintre dimensiunile fundamentale ale anilor de după 2004 a fost reprezentată de acutizarea conflictelor constituționale, structura și poziția Curții Constituționale capătă o semnificație cu dificultate anticipabilă înainte de acest interval.

Un element este cert: din rațiuni care țin de o sincronizare cu spațiul democratic, modelul european de justiție constituțională (ca instanță specializată și monopol de atribuții pe acest domeniu) se cere păstrat. Ceea ce se impune este identificarea unor linii de evoluție care să vizeze atingerea mai multor obiective:

- asigurarea unei baze mai largi și credibile de selecție a judecătorilor;
- eliminarea cazurilor în care selecția conduce la manifestări partizane și la conflicte de interese;
- raționalizarea prerogativelor Curții, în direcția apropierii ei de cetățean;
- instituirea unui cadru care să permită Curții să acționeze în conformitate cu o tendință „contramajoritară”. Este vorba de posibilitatea unui organ care nu este ales de a se situa, deliberat, pe o poziție contrară celei îmbrățișate de reprezentanții națiunii și de națiunea însăși.

15.1. Problema selecției judecătorilor și a eliminării conflictelor de interese

Pe acest fundal al lecțiilor oferite de ultimii ani, apare ca necesară formularea unor reguli care să aibă ca efect ieșirea din acest blocaj. Este vorba, pe de o parte, de modificarea și lărgirea bazei de recrutare, și, pe de alta, de instituirea unui cadru care să oblige actorii politici să procedeze la numiri/alegeri în funcție ce evită reducerea Curții la rolul de anexă a puterii executive sau legislative, după caz.

Comisia recomandă ca judecătorii Curții să fie propuși de Președintele României, de pe o listă alcătuită de Consiliul Superior al Magistraturii (în noua sa componentă, a se vedea Secțiunea 16.2), și numiți de Parlament, după avizul comisiilor parlamentare de specialitate. Într-un sistem parlamentar, primul ministru preia atribuțiile Președintelui în cadrul acestui proces.

Se pot imagina alte câteva soluții:

- *modificarea prevederilor constituționale care instituie o limită de vechime ridicată în cazurile de numire la Curte.* Explicabilă din rațiuni circumstanțiale, această clauză nu se mai poate justifica astăzi, atunci când carierele publice nu mai sunt dependente, obligatoriu, de un parcurs îndelungat. În acest nou context, o vechime profesională minimă de 10 ani ar putea fi o soluție care să reconcilieze exigențele maturității și promovării profesionale;
- *interdicția numirii la Curte a personalităților care, în ultimii 10 ani, au fost înregimentate politic: reprezentanți aleși, miniștri, prefecți sau președinți de consiliu județean.* Este vorba de o soluție care ar ține seama de o realitate a politicii de selecție, partidele politice fiind tentate să își plaseze în cadrul Curții eșalonul secund, după epuizarea carierei publice;

- *interdicția numirii la Curte a persoanelor aflate în relații de rudenie până la gradul al doilea sau a soților unor reprezentanți ai puterii executive sau legislative.*

Politica de recrutare trebuie să aibă ca punct de pornire premiza conform căreia credibilitatea Curții Constituționale este crucială în consolidarea democratică. Câștigul, pe termen scurt, în cazul numirii unor personalități obediente este anulat, pe durată medie, de tendința de decredibilizare a Curții, în ansamblul ei.

În acest context, merită luată în considerare posibilitatea ca o parte a judecătorilor la Curtea Constituțională (spre exemplu: 1/4) să provină din rândul unor non-juriști (filosofi, politologi, sociologi, economiști) cu reputație profesională recunoscută. Necesitatea interpretării pluridisciplinare, după modelul unor curți constituționale occidentale, ar putea justifica o asemenea soluție.

15.2.Regândirea prerogativelor Curții: modelul francez versus modelul german

Modelul imaginat în 1991 și menținut în 2003 a fost, esențialmente, unul eclectic. Legislatorul constituant de la noi a încercat să realizeze o sinteză între marile modele care domină tipologic justiția constituțională europeană:

- în cadrul modelului francez, Consiliul Constituțional apare ca o instanță politică, ce utilizează exclusiv controlul abstract de constituționalitate, fără examinarea unui litigiu concret;
- în cadrul modelului german, Tribunalul Constituțional federal are profilul unei instanțe de judecată, cu admisibilitatea controlului concret de constituționalitate și a recursului direct de neconstituționalitate.

Momentul de față poate oferi ocazia de a decide către care tip de curte se va îndrepta Curtea Constituțională din România. Este o întrebare care privește nu numai dimensiunea tehnică, ci și maniera în care tribunalul constituțional din România va avea capacitatea de a interveni, credibil, în reglarea mecanismului constituțional.

În comparație cu tiparul francez, modelul german are câteva avantaje semnificative:

- dimensiunea de control concret deschide justiția constituțională către o zonă a vieții juridice ignorată de controlul abstract;
- mecanismul justiției constituționale admite implicarea directă a cetățeanului, sub forma recursului direct la Curte, în cazul afectării unui drept fundamental;

- controlul abstract nu se rezumă la cazul examinării proiectului de lege înainte de promulgare, ci permite extinderea analizei la orice normă în vigoare, la solicitarea unui organism constituțional;
- modelul german permite identificarea unei ierahii intelectuale în cadrul constituției, cu efectul principal al creșterii credibilității democrației constituționale;
- gradul de relevanță public al Tribunalului german este foarte ridicat, el apărând ca unul dintre factorii cheie în succesul reconstrucției postbelice a democrației germane.

Trebuie amintit că gradul de relevanță al Tribunalului constituțional german se datorează într-o oarecare măsură și faptului că Germania este un regim parlamentar în care conflictele instituționale sunt mai puține și nu trebuie tranșate de Tribunalul Constituțional, care își poate astfel prezerva legitimitatea pentru situațiile în care este chemat să decidă asupra drepturilor individuale. Într-un regim mixt, o parte însemnată din capitalul de legitimitate al Curții se va consuma în rolul de arbitru al conflictelor dintre instituțiile politice.

Se poate argumenta că adoptarea unor elemente ale modelului justiției constituționale germane poate avea, *mutatis mutandis*, un efect similar celui decurgând din activitatea Curții Supreme în Statele Unite și aceasta, cu atât mai mult, cu cât există o relație între maniera în care justiția constituțională germană a funcționat și preluarea ei ca model de către alte justiții constituționale europene și nu numai.

În momentul unei reamenajări a justiției constituționale de la noi, un alt model potențial poate fi Curtea Constituțională a Africii de Sud. Inspirată, parțial, de soluția germană ea poate oferi un precedent în ceea ce privește activismul orientat în direcția identificării unor linii ale culturii constituționale.

15.3. Propuneri privind ameliorarea reglementării atribuțiilor Curții Constituționale

În vederea raționalizării justiției constituționale, Comisia a identificat câteva linii posibile de evoluție.

O soluție instituțională care poate fi luată în calcul în momentul redefinirii Curții Constituționale este ideea unui partaj de competențe între Curte, pe de o parte, ce ar reține controlul constituțional a priori, și instanțele judecătorești, pe de altă parte, instanțe care ar fi abilitate să exercite controlul posterior, în baza unei tradiții care datează de la 1912 în România.

O altă soluție poate privi clarificarea prerogativei de soluționare a conflictelor constituționale. Una dintre inovațiile cele mai criticabile introduse odată cu revizuirea Constituției din 2003 este art. 146 lit. e), potrivit

căruia Curtea Constituțională soluționează conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice. Chiar și autorii acestei inovații au admis că în multe sisteme constituționale această atribuție a dus la conflicte deschise între tribunalele constituționale și alte autorități, deoarece presupune implicarea Curții Constituționale în zone delicate, de conflicte greu de arbitrat. Riscul poziției supraordonate față de toate autoritățile publice pe care art. 146, lit. e) o conferă Curții Constituționale nu a rămas neobservată cu ocazia dezbaterii revizuirii legii fundamentale în Parlament. Spre deosebire de constituțiile altor state europene care conferă tribunalelor constituționale doar competența de a soluționa conflictele de competență dintre anumite autorități publice, Constituția a adoptat soluția extremă prin care Curtea Constituțională este competentă să judece orice conflicte juridice de natură constituțională. Această prevedere a Constituției se bazează pe un raționament fals, anume că se poate face în orice situație distincția dintre conflictele juridice și cele politice. În realitate, orice conflict între autoritățile publice are o dublă natură – atât juridică, cât și politică. Curtea Constituțională a fost chemată în repetate rânduri să judece pe baza art. 146, lit. e) și să interpreteze natura conflictelor la care se referă această normă constituțională. Soluțiile care au fost date au ajutat la depășirea unor conflicte care riscau să paralizeze relațiile dintre autoritățile publice dar, pe de altă parte, au întărit poziția supraordonată a Curții față de celelalte autorități publice.

În legătură cu mecanismul descris de art. 146, lit. e), Comisia consideră că pot fi avute în vedere două opțiuni: atât suprimarea acestei atribuții a Curții Constituționale, cât și modificarea ei, în sensul de a da Curții Constituționale atribuția de a se pronunța numai asupra conflictelor de competență între autoritățile publice.

Ambele soluții duc la îmbunătățirea funcționării instituțiilor care trebuie să definească democrația constituțională.

O altă soluție ar fi renunțarea la prevederea potrivit căreia Curtea Constituțională poate avea și alte atribuții decât cele descrise în Constituție. În cadrul Adunării Constituante din 1990-1991 s-a manifestat preocuparea ca noua Curte Constituțională să nu devină a patra putere în stat și drept urmare nu s-a admis să dobândească prin lege alte atribuții decât cele descrise de Constituție. Cu ocazia revizuirii din 2003 s-a introdus mențiunea potrivit căreia Curtea îndeplinește orice alte atribuții dacă sunt specificate prin lege organică (art. 146, lit. l). Comisia consideră că este justificată renunțarea la această prevedere: legea nu poate să adauge la Constituție, ci doar să detalieze unele dintre atribuțiile Curții Constituționale.

O linie posibilă de evoluție ar putea fi, de asemenea, renunțarea la principiul potrivit căruia prevederile normative declarate neconstituționale

sunt suspendate pe o perioadă de 45 de zile. Cu ocazia revizuirii Constituției din 2003 s-a introdus o prevedere potrivit căreia „dispozițiile din legile și ordonanțele în vigoare, precum și cele din regulamente, constatate ca fiind neconstituționale, își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției. Pe durata acestui termen, dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale sunt suspendate de drept” (art. 147, alin. 1). Potrivit alin. 4 al aceluiași articol, de la data publicării în Monitorul Oficial deciziile Curții sunt obligatorii pentru viitor și au efecte *erga omnes*.

Procedura suspendării de drept pe o perioadă de 45 de zile de la data publicării deciziei Curții prin care se constată neconstituționalitatea unor prevederi ale actelor normative enumerate nu are de fapt efecte pe plan juridic. Termenul de 45 zile nu are semnificație juridică, deoarece obligativitatea legiuitorului sau a Guvernului de a pune de acord prevederile neconstituționale cu Constituția se naște de la data publicării deciziei Curții Constituționale. Suspendarea reglementată de art. 147, alin. 1 are cel mult o semnificație politică. *Comisia consideră că trebuie renunțat la această prevedere care de altfel nu se regăsește în nicio altă constituție europeană.*

O soluție inovatoare ar putea fi aceea ca în judecarea excepțiilor de neconstituționalitate, competența să aparțină instanțelor de drept comun în fața cărora excepția a fost invocată. După epuizarea căilor de atac interne, părțile pot sesiza Curtea Constituțională. Aceasta poate refuza nemotivat judecarea cauzei. Oricare dintre instanțele ce s-au pronunțat în respectiva cauză are opțiunea de a se alătura petiției părților. În acest caz, Curtea Constituțională poate refuza judecarea cauzei numai motivat.

Comisia consideră necesară reglementarea unui drept al unor structuri non-etatice (ONG-uri, sindicate, patronate) de a sesiza Curtea Constituțională printr-o acțiune de constatare a neconstituționalității unui act normativ.

16. Mecanisme de punere în aplicare a supremației legii

Puterea judecătorească nu poate fi separată de un context mai larg, acela al efectivității „statului de drept”. În același timp, o lege fundamentală nu poate decât să schițeze anumite obiective generale, lăsând legilor organice misiunea de a defini cadrul instituțional concret.

Nu este mai puțin adevărat că reforma statului nu poate fi limitată la dimensiunea punctuală a îndeplinirii obiectivelor pe care le sugerează Comisia Europeană. Supremația legii nu poate fi interpretată ca rezumându-se la câteva puncte tehnice, ea acoperind o întreagă problemă legată de relația dintre stat și cetățean.

Din acest punct de vedere, în domeniul administrării actului de justiție se pot indica linii de evoluție de natură să genereze un nou tip de abordare în această materie:

16.1. Explorarea posibilităților de instituționalizare a „judecătorului de instrucție”

Se poate argumenta că una dintre limitările sistemului nostru legal decurge din rolul extrem de important atribuit procurorilor. De aici, suspiciunea în acord cu care faza de urmărire penală este administrată în baza unei logici partizane. Instituționalizarea judecătorului de instrucție, după model francez și italian, ca magistrat independent, ar putea permite o separare de atribuții, cu efecte benefice. Gradul de control al executivului asupra anchetelor ar fi limitat, pe calea nașterii acestui nou filtru judiciar.

16.2. Limitarea riscului de administrare corporatistă a justiției: modificarea compoziției organului care îi garantează independența

În actuala formulare, art. 133 impune o componentă a Consiliului Superior al Magistraturii ce facilitează protejarea și perpetuarea intereselor magistraților de către membrii profesiei. Dată fiind importanța funcțiilor acestei instituții, este imperativă modificarea componenței acestui organism prin reducerea drastică a numărului membrilor aleși de către breasla magistraților. Comisia pentru Servicii Judiciare („Judiciar Services Commission”) din Constituția Africii de Sud (art. 178) poate servi drept model pentru această reformă.

În acest punct, miza lărgirii bazei de recrutare este legată de eliminarea riscului ca reprezentanții breslei să interpreteze misiunea lor în sens partizan. Prezența unor voci competente, din afara sistemului, este una dintre garanțiile pe care noul sistem „decorporatizat” le poate oferi.

16.3. Regândirea mecanismului de contencios administrativ

Legea fundamentală, în actuala redactare (art.52), face confuzie între acțiunile întemeiate pe drepturi subiective și cele întemeiate pe interese legitime, între contenciosul subiectiv și cel obiectiv, punându-le pe același plan. În acest context, se impune o mai clară distincție între posibilitatea celor vătămăți în drepturile lor de a se adresa justiției pentru repararea în orice mod a vătămării, și acțiunile întemeiate pe interesele legitime, ce au ca scop înlăturarea ilegalității activității administrative.

Prin urmare, în cazul acțiunilor de contencios administrativ subiectiv, întemeiate pe vătămarea unui drept subiectiv, cel vătămat poate cere anularea actului vătămător, obligarea la înlocuirea lui cu un alt act, obligarea autorităților la înlăturarea vătămării produse prin tăcerea administrativă sau prin refuzul de soluționare a unei cereri, precum și despăgubiri pentru prejudiciile cauzate, pe când în cazul acțiunilor întemeiate pe interesul legitim, ilegalitatea obiectivă actului atacat poate duce la anularea acestuia, fără a fi posibilă obligarea autorității publice la o anumită conduită sau acordarea de despăgubiri.

O formulare a textului ar putea fi următoarea: „(1) Orice persoană vătămată în drepturile sale recunoscute de lege printr-un act administrativ sau prin refuzul de soluționare a unei cereri este îndreptățită să obțină înlăturarea și repararea vătămării, în cadrul procedurii contenciosului administrativ. (2) Orice persoană interesată poate solicita instanțelor de contencios administrativ anularea sau modificarea unui act administrativ ilegal, în cadrul procedurii contenciosului administrativ”.

În același timp, textele referitoare la caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor administrative trebuie regândite, din două motive:

- în practică nu se organizează jurisdicții administrative în sensul interpretat de Curtea Constituțională, adică independente, ci doar proceduri administrative prealabile sesizării instanțelor de contencios administrativ, care trebuie să fie gratuite, însă nu și facultative;

- principiul rezolvării cu prioritate în mod amiabil a disputelor administrative trebuie să capete valoare constituțională, așa cum se întâmplă în dreptul comparat și în cel comunitar.

17. Referendumul și democrația semidirectă

Pornind de la analiza modului în care actuala Constituție reglementează instituția referendumului, Comisia observă că extinderea acestuia reprezintă o manieră de a crește gradul de responsabilitate al reprezentanților față de electorat.

Obiectivul nu este acela de a elimina principiul democrației reprezentative, ci acela de a permite ca națiunea să poate interveni nemijlocit în procesul politic, ca deținătoare a suveranității.

Această intervenție privește, pe de o parte, conduita însăși a celor pe care îi mandatează în parlament și la nivel local, și, pe de altă parte, implică posibilitatea de a invalida acte adoptate de adunări.

17.1. Instituirea unui referendum de revocare din funcție a oficialilor aleși, la nivel local și național

Comisia recomandă luarea în considerare a dreptului electoratului de a iniția revocarea din funcție a aleșilor mandatați de națiune. Este vorba de un „drept de recall”, întâlnit în Elveția și în unele state din componența federației nord-americane sau a celei canadiene, care au îmbrățișat principiul revocabilității aleșilor publici.

El se poate aplica aleșilor locali (la nivel comunal, județean sau regional, în funcție de structura unităților administrativ-teritoriale) și parlamentarilor. Corespondența dintre nivelele local și național ar fi de natură să genereze un efect de responsabilizare a aleșilor națiunii, apărând un nou filtru de control, distinct de cel partinic.

Chiar și în ipoteza revocării din funcție, parlamentarul rămâne un reprezentant al națiunii, cu singura modificare că un număr de electori din propria sa circumscripție poate declanșa procedura de demitere, cu efectele unor alegeri anticipate locale.

Introducerea unui asemenea mecanism trebuie corelată cu modurile de scrutin existente la nivel local și național.

17.2. Instituirea unui veto popular/referendum abrogativ

Comisia propune luarea în considerare a unui sistem în baza căruia, după votarea ei de către Parlament și înainte de promulgare, o lege să poată fi contestată de electori, cu excepția legilor fiscale, a tratatelor internaționale, a grațierii și a amnistiei. Dacă numărul de semnături este adunat, efectul de drept este convocarea unui referendum național pe tema acceptării sau respingerii prevederii evocate.

18. *Un nou titlu al Constituției României: participarea cetățenilor la viața democratică*

La aproape două decenii de la instaurarea pluralismului politic în România, participarea cetățenilor la viața democratică este încă foarte redusă. Cetățenii nu sunt interesați de ceea ce se întâmplă în spațiul public și manifestă rezerve față de implicarea în politică. Este nevoie ca, pe lângă instrumentele constituționale pe care cetățenii le pot avea la dispoziție, să apară o mentalitate favorabilă unei mai mari prezențe în spațiul public, pentru îmbunătățirea participării cetățenilor la viața democratică.

Comisia recomandă introducerea în Constituție a unui titlu care să poarte denumirea „Participarea cetățenilor la viața democratică”, de preferință înaintea titlului referitor la autoritățile publice. Acest titlu ar putea cuprinde următoarele principii:

- *principiul reprezentării directe a cetățenilor la nivel local, județean, al Parlamentului României și al Parlamentului European;*
- *principiul luării deciziilor cât mai aproape de cetățean;*
- *principiul potrivit căruia partidele politice contribuie la formarea și exprimarea voinței cetățenilor;*
- *principiul consultării cetățenilor și asociațiilor reprezentative, de către autoritățile publice, în vederea luării deciziilor;*
- *principiul dialogului social între autorități publice, pe de o parte, sindicate și patronate, pe de altă parte, cu respectarea autonomiei celor din urmă;*
- *principiul accesului la informațiile de interes public;*
- *principiul garantării participării cetățenilor la viața politică a societății, prin alegeri, referendum, inițiativă legislativă etc.*

19. Reconfigurarea statutului Avocatului Poporului sau introducerea unui Mediator Public

Deși în principiu utilă, activitatea instituției Avocatul Poporului sub regimul constituțional actual a fost în mare măsură neglijabilă.

Comisia propune ca reglementarea acestei instituții în textul constituțional să fie eliminată din titlul II și inclusă în titlul V.

Comisia a identificat două variante pe care viitorul legiuitor constituant le poate avea în vedere. Este vorba, pe de o parte, într-o logică a continuității, de varianta în care actuala denumire este menținută, dar cu diferențe notabile în ceea ce privește recrutarea și atribuțiile funcției, și pe de altă parte de varianta în care actuala instituție își schimbă atât denumirea, cât și rolul.

19.1. Păstrarea instituției Avocatul Poporului

În primul rând, procedura de numire a Avocatului Poporului trebuie prevăzută expres în textul constituțional. În al doilea rând, *Comisia consideră necesar ca acesta să fie numit, pe o perioadă de trei ani, de către Președintele României, dintr-o listă ce conține cel puțin trei propuneri, prezentată de Consiliul Superior al Magistraturii în noua componență. Propunerea trebuie validată de Parlament, după avizul comisiilor de specialitate.*

În această nouă reglementare, Avocatul Poporului va avea obligația de a înainta un punct de vedere Curții Constituționale referitor la cauzele ce se află pe rolul acesteia și care vizează drepturile și libertățile fundamentale. Avocatul Poporului va face același lucru la cererea unor instituții de drept

comun. De asemenea, art. 59(2) se va modifica, preluând prevederea din legea organică, în sensul stabilirii unui termen precis (preferabil de maximum 30 de zile) în care instituțiile statului trebuie să informeze instituția Avocatul Poporului referitor la soluționarea petițiilor acestuia.

19.2. Crearea instituției Mediatorului Public

În această variantă, este vorba despre o instituție care mediază între stat și cetățeni. *Acest rol poate fi întărit prin înființarea unor Mediatori Publici pe diferite domenii, cum ar fi drepturile omului, asistență socială, corupție și transparența administrativă (informații publice), ca și prin instituirea unor Mediatori Publici la nivel local.*

Mediatorii Publici vor primi reclamații de la orice persoană privată sau publică, pe care le vor înainta organelor competente spre soluționare, urmând a monitoriza stadiul investigațiilor și a-i ține la curent pe reclamantii.

20. Drepturile și libertățile fundamentale

În ultimul deceniu și jumătate, sistemele universale și regionale de protecție a drepturilor omului au evoluat în mod semnificativ.

Comisia consideră că trebuie urmate câteva obiective strategice:

- creșterea gradului de efectivitate a protecției unor drepturi și libertăți, atât prin reformarea cadrului instituțional, cât și prin posibilitatea invocării directe de către cetățeni a drepturilor și libertăților fundamentale în fața instanțelor judecătorești;
- întemeierea eșafodajului juridic pe un set de valori clar delimitate precum demnitatea umană, libertatea și egalitatea în drepturi;
- eliminarea ambiguităților care reduc prevederile constituționale în materie la simple declarații generoase de intenție;
- clarificarea relației dintre măsurile excepționale și regimul libertăților;
- sistematizarea prevederilor constituționale, prin alăturarea celor care au același obiect de reglementare.

Atingerea acestor obiective presupune:

20.1. Rescrierea titlului II din actuala Constituție

Titlul II va trebui să prevadă expres că drepturile și libertățile enumerate se bucură de protecție juridică. Constituția va trebui de asemenea să identifice drepturile și libertățile din Titlul II ce pot fi invocate de persoane private atât împotriva statului și autorităților publice, cât și împotriva altor persoane private.

20.2. Consacrarea demnității umane ca valoare centrală

Constituția României plasează prin art. 1, alin. 3, demnitatea omului între valorile supreme care sunt garantate. În realitate, demnitatea umană nu este numai o valoare care trebuie garantată constituțional, ci reprezintă fundamentul axiologic al drepturilor omului. În consecință, *demnitatea umană ar trebui să deschidă titlul din Constituție dedicat drepturilor și libertăților fundamentale*. Această recomandare a Comisiei se întemeiază pe felul în care alte constituții și documente internaționale de drepturi ale omului tratează problema demnității umane. Legea Fundamentală a Republicii Federale Germania o plasează chiar în articolul 1, aceasta fiind una dintre prevederile constituționale declarate a face parte din cele care nu pot fi revizuite. Constituția Africii de Sud o include la art. 10, demnitatea umană fiind considerată valoarea care fundamentează toate celelalte drepturi garantate constituțional. Capitolul dedicat drepturilor fundamentale, civile și sociale din Constituția Elveției se deschide cu o referire la demnitatea umană (art. 7). Curtea Europeană a Drepturilor Omului consideră de asemenea în jurisprudența sa că demnitatea umană reprezintă esența obiectivelor fundamentale înscrise în Convenția Europeană a Drepturilor Omului, aceasta fiind astfel plasată deasupra tuturor celorlalte drepturi ale omului garantate prin această Convenție.

Însă cel mai bun argument în favoarea recomandării Comisiei de a introduce demnitatea umană ca parte introductivă la titlul dedicat drepturilor și libertăților fundamentale în Constituția României este modul de redactare al *Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene*. Demnitatea umană apare în Preambulul acestei Carte, este totodată titlul primului capitol și este deopotrivă reglementată în art. 1. În *Explicațiile Cartei*, redactate de Prezi-diul Convenției Europene pentru Viitorul Europei, se precizează: „demnitatea umană nu este doar un drept fundamental, ci constituie baza reală a drepturilor fundamentale”. Explicațiile dau ca exemplu *Declarația Universală ONU a Drepturilor Omului* din 1948 care acordă o importanță deosebită conceptului de demnitate umană. Mai mult, potrivit *Explicațiilor Cartei*, demnitatea umană este o valoare care trebuie protejată chiar și atunci când exercițiul drepturilor fundamentale este restrâns.

20.3. Instituirea unei categorii de drepturi non-derogabile în timpul măsurilor excepționale

Comisia recomandă identificarea unor drepturi fundamentale ca fiind non-derogabile, în sensul că ele nu pot fi afectate în niciun fel de actele normative sau acțiunile statului în timpul măsurilor excepționale. Este vorba de o garanție constituțională suplimentară.

Această recomandare urmează o tendință din dreptul comparat, anume aceea de a pune în legătură instituția „drepturilor non-derogabile” cu măsurile excepționale. Astfel, niciun act al Parlamentului, în circumstanțele stării de urgență, nu poate afecta un număr de drepturi indicate expres, precum:

- dreptul la viață;
- interzicerea torturii și a tratamentelor inumane ori degradante;
- interzicerea sclaviei și muncii forțate;
- drepturile copiilor;
- interzicerea discriminării.

20.4. Reglementarea restrângerii drepturilor în cadrul Constituției

În formularea actuală, art. 53 reprezintă reglementarea generală a restrângerii drepturilor. Pe de altă parte, alte articole fac mențiunea că anumite drepturi „nu pot fi îngrădite”, precum art. 21 alin. 2, art. 29 alin. 1 și art. 31 alin. 1. Cu excepția dreptului prevăzut la art. 21, aceste reguli speciale sunt nefundamentate și trebuie înlăturate.

Comisia recomandă modificarea în întregime a articolului 53. În noua sa formulare constituțională, acesta va cuprinde o referință la principiul proporționalității, evitându-se însă o paradigmă esențialistă a interpretării drepturilor individuale.

20.5. Recomandări de noi formulări constituționale

Comisia a identificat o serie de formulări constituționale care trebuie regândite și reformulate.

20.5.1 Modificarea articolului 17

Articolul 17 trebuie modificat astfel încât să includă garantarea expresă a dreptului la vot românilor din străinătate.

20.5.2. Reformularea articolului 19, alin. 2, în chestiunea extrădării

Cu ocazia revizuirii Constituției din 2003 a fost introdus un nou alineat 2 la art. 19, pe baza căruia cetățenii români pot fi extrădați în baza convențiilor internaționale la care România este parte, în condițiile legii și pe bază de reciprocitate. *Comisia apreciază că orice prevedere constituțională care permite extrădarea propriului cetățean este o gravă eroare și o abatere de la principiile statului de drept.* Interzicerea extrădării valorifică o regulă care corespunde tradițiilor constituționale și se regă-

sește în majoritatea altor constituții. Expulzarea sau extrădarea propriului cetățean reprezintă o măsură contrară legăturii de cetățenie, aceasta implicând o obligație de protecție pe care statul trebuie să o asigure cetățenilor săi. La momentul revizuirii Constituției României s-a produs o regretabilă confuzie între extrădare și remitere. Statutul Curții Penale Internaționale prevede posibilitatea de a preda Curții pe autorii de crime internaționale, însă chiar acest Statut face distincția între extrădare (fapta unui stat de a preda o persoană altui stat) și remitere (fapta unui stat de a preda Curții o persoană pentru aplicarea prevederilor Statutului). Măsura remiterii nu este întotdeauna obligatorie, deoarece Statutul consacră principiul complementarității cu privire la competența Curții și nu prioritatea acesteia în raport cu instanțele naționale (așa cum este cazul doar a instanțelor internaționale ad hoc). *Comisia propune ca o viitoare formulare constituțională cu privire la extrădare și expulzare să păstreze actuala formă a art. 19, cu excepția alin. (2) care trebuie să fie înlocuit cu o normă care să prevadă că, potrivit angajamentelor internaționale ale României, orice persoană presupusă autoare a unor crime internaționale poate fi remisă instanței penale internaționale competente.*

20.5.3. Prevederea interzicerii strămutării, expulzării sau extrădării

Prevenirea strămutării, expulzării sau extrădării către un stat unde există un risc serios de a fi supus pedepsei cu moartea, torturii sau altor pedepse sau tratamente inumane ori degradante.

20.5.4. Regândirea liberului acces la justiție

Accesul liber la justiție (art. 21) este în mod greșit situat în Capitolul I al Titlului II (*Dispoziții comune*). Dreptul la acces în justiție privește nu numai protecția drepturilor fundamentale (realizabile în justiție), ci și pe cea a oricărui alt drept subiectiv și ar trebuie să fie prevăzută în capitolul II.

Constituția României consacră o regulă cu caracter absolut: este reglementat dreptul de a sesiza instanța judecătorească nu doar în litigiile cu caracter civil dar și în celelalte cazuri (penal, administrativ etc.). O altă deosebire între art. 21 și *Convenția Europeană a Drepturilor Omului* constă în faptul că, în timp ce Convenția garantează liberul acces la justiție pentru valorificarea drepturilor subiective, Constituția extinde această garanție și la interesele legitime. Cu ocazia revizuirii s-a adăugat un nou alineat 4 la art. 21, potrivit căruia jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative. *Comisia recomandă eliminarea acestei norme care este în prezent inaplicabilă* – nu mai există jurisdicții administrative din momentul în care Curtea de

Conturi a pierdut în 2002 atribuțiile sale jurisdicționale. *Comisia consideră că o viitoare reglementare a liberului acces la justiție ar trebui să fie formulată în termeni asemănători art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Totodată, este necesar să se prevadă că garanția constituțională a liberului acces la justiție privește acele interese legitime pe care legea le protejează printr-o acțiune în justiție.*

Un alt argument în favoarea acestei soluții este acela că în practică nu se organizează jurisdicții administrative în sensul interpretat de Curtea Constituțională, adică independente, ci doar proceduri administrative prealabile sesizării instanțelor de contencios administrativ, care trebuie să fie gratuite, însă nu și facultative. În acest context, *Comisia recomandă ca principiul rezolvării cu prioritate în mod amiabil a disputelor administrative să capete valoare constituțională*, după modelul dreptului comparat și al celui comunitar.

20.5.5 Modificarea articolului 22

Articolul 22 din Constituție trebuie modificat astfel încât să includă referiri la dimensiunea bio-etică a persoanei. Baza acestui nou text este însăși *Carta Europeană și Convenția privind drepturile omului și bio-medicina*, ratificată de România în 2001.

20.5.6. Disocierea drepturilor prevăzute în articolul 22

Comisia consideră oportună disocierea drepturilor prevăzute în articolul 22 în articole de sine stătătoare, după cum urmează: (a) garantarea dreptului la viață și interzicerea pedepsei cu moartea; (b) garantarea dreptului la integritatea fizică și psihică a persoanei, luând în considerare inclusiv aspectele de ordin bio-medical; (c) interzicerea torturii și a pedepselor inumane sau degradante.

20.5.7 Extinderea articolului 23 din Constituție

Comisia are în vedere extinderea articolului 23 cu o prevedere relativă la protecția persoanelor în detenție, prin raportare la dispozițiile articolului 10 din *Pactul internațional privind drepturile civile și politice*.

20.5.8. Introducerea unui drept referitor la protecția datelor personale

Articolul 26 din Constituție garantează dreptul la viață intimă, familială și privată. Un drept strâns legat de acesta dar care nu se confundă,

este cel referitor la protecția datelor personale. Acest drept este mai recent, fiind garantat prin *Carta Drepturilor Fundamentale* (art. 8), *Directiva 95/46/EC* și *Convenția Consiliului Europei pentru Protecția Persoanelor cu privire la Procesarea Automată a Datelor Personale* din 1981. Legislația românească garantează acest drept prin *Legea nr. 677/2001*. O asemenea garanție nu este suficientă, dată fiind importanța acestui drept pe plan european, este necesar ca protecția datelor personale să fie ridicată la rangul de drept fundamental garantat prin Constituție.

20.5.9. Modificarea articolului 28

Articolul 28 trebuie modificat astfel încât să includă comunicațiile electronice.

20.5.10. Includerea unui nou drept constituțional de acces la dosarul de securitate din perioada comunistă

S-ar materializa astfel unul dintre principiile indicate în potențialul Preambul al Constituției.

20.5.11. Prevederea interzicerii exprese a sclaviei și a muncii forțate

Interzicerea expresă a sclaviei și a muncii forțate aparține nucleului dur al drepturilor omului.

20.5.12 Schimbarea titlaturii marginale a articolului 29

Noua titlatură ar urma să fie: „Libertatea de gândire, conștiință și religie”

20.5.13 Reformularea prevederilor alin. 5 al articolului 29

Această prevedere se referă la asistența religioasă în azile și orfeline, având în vedere situația copiilor separați de părinți. Legislația română nu folosește aceste expresii, ci reglementează prin *Legea nr. 272/2004* privind protecția și promovarea drepturilor copilului, plasamentul copilului separat temporar sau definitiv de părinții săi ca măsură de protecție specială a copilului (art. 58). Ca urmare a stabilirii măsurii plasamentului, copilul beneficiază de “servicii de tip rezidențial” prin care se

asigură protecția, creșterea și îngrijirea copiilor separați temporar sau definitiv de părinții săi. Aceste servicii sunt: centre de plasament, centre de primire a copilului în regim de urgență și centre maternale (art. 110). Serviciile de tip rezidențial sunt organizate de instituții publice (consiliile județene) și de organizații private, inclusiv culte religioase, cu condiția autorizării în acest sens din partea Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Copilului. *Carta Drepturilor Fundamentale* se referă la „dreptul de acces la un serviciu de plasament gratuit” (art. 29), drept care este de altfel inspirat din *Carta Socială Europeană* și *Carta Drepturilor Sociale Fundamentale ale Persoanelor Angajate*.

Comisia recomandă folosirea în textul Constituției a formulei asistență religioasă în cadrul serviciilor de plasament. Prevederile referitoare la asistența religioasă a copiilor separați de părinți ar putea figura într-un articol distinct care reglementează protecția drepturilor copiilor.

20.5.14. Reformularea dreptului la libertatea de exprimare

Comisia consideră necesară corelarea dispozițiilor referitoare la libertatea de exprimare din Constituția României cu cele corespondente din *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, cu mențiune specială la libertatea de a primi informații.

20.5.15. Regândirea formulării dreptului constituțional la educație

Art. 32, alin. 1 din Constituție garantează dreptul la învățatură prin învățământul general obligatoriu, liceal, profesional, superior și prin „alte forme de instrucție și de perfecționare”. Această exprimare induce ideea falsă potrivit căreia formele de învățământ enumerate reprezintă la rândul lor tot forme de instrucție și perfecționare. *Comisia recomandă garantarea constituțională a dreptului la educație și, în paralel, a accesului la pregătirea continuă și vocațională.* De altfel, aceasta este și formularea art. 14 din *Carta Drepturilor Fundamentale*. În Explicațiile la Cartă se precizează că nu există obligația ca educația și accesul la pregătire continuă și vocațională să fie gratuit. Statele membre UE pot impune în aceste cazuri taxe, cu condiția să existe „compensații financiare”. Cu alte cuvinte, un învățământ de stat în care sunt impuse taxe pentru o anumită categorie de beneficiari este perfect compatibil cu sistemul european de protecție a drepturilor omului, cu condiția ca accesul la educație să fie încurajat prin acordarea de subvenții (cum ar fi bursele sau scutiri de taxe), destinate celor care nu au mijloace financiare suficiente. Exprimarea din articolul 32, alin. 4, potrivit căreia „învățământul de stat este gratuit, potrivit legii” trebuie regândită. Prin diferite acte normative inferioare

Constituției au fost instituite diferite taxe pentru învățământul de stat, consecință a trimiterii ambigue pe care Constituția o face la lege, în general. *Comisia consideră că principiul înscris în art.32 alin.4 – potrivit căruia învățământul de stat este gratuit - nu mai are acoperire în realitate, îndeosebi în ce privește învățământul superior, unde există universități ce percep taxe pentru 75% din studenți. De aceea, se propune regula perceperii de taxe pentru învățământul superior, însoțită de regula accesului gratuit la toate formele de învățământ al copiilor și tinerilor proveniți din familii defavorizate sau din serviciile de plasament prin instituirea de măsuri de protecție socială.*

20.5.16. Modificarea articolului 34 și schimbarea titlaturii sale marginale

Comisia consideră oportună modificarea art. 34, astfel încât acesta să garanteze dreptul la servicii de sănătate adecvate, noua denumire a articolului putând fi „Dreptul la sănătate”.

20. 5.17 Reglementarea distinctă a unor drepturi

Având în vedere importanța drepturilor copiilor, Comisia recomandă reglementarea în articole diferite a protecției acestuia, respectiv a protecției tinerilor.

20.5.18 Clarificarea articolului 38 din Constituție

În formularea din 1991, Constituția României garanta *dreptul de vot și dreptul de a fi ales*, fără a preciza la ce nivele se exercită aceste drepturi. Cu ocazia revizuirii din 2003 s-a adăugat un nou articol 38 care se referă la dreptul cetățenilor români de a fi aleși în Parlamentul European. Comisia recomandă garantarea celor două drepturi cu mențiunea expresă că ele pot fi exercitate la nivel local, național și în cazul alegerilor pentru Parlamentul European.

20.5.19. Simplificarea dreptului la proprietate.

Comisia recomandă modificarea art. 44, referitor la dreptul de proprietate, avându-se în vedere următoarele elemente constitutive:

- garantarea dreptului de proprietate (prin adaptarea actualului art. 44, alin. 1);

- interzicerea exproprierii, cu excepția utilității publice, potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire (prin menținerea actualului art. 44, alin. 3);
- interzicerea trecerii silite în proprietatea publică a unor bunuri pe bază de discriminare, cu referire directă la perioada regimurilor totalitare (prin adaptarea actualului art. 44, alin. 4);
- limitele dreptului de proprietate: sarcinile privind protecția mediului, respectarea sarcinilor care potrivit legii sau obiceiului revin proprietarului (servituțiile) (prin adaptarea actualului art. 44, alin. 7).

20.5.20. Modificarea articolului 50

Comisia recomandă modificarea art. 50 referitor la persoanele cu handicap, în sensul înlocuirii modelului medical care primează în formularea actuală (și care recomandă „prevenirea și tratarea handicapului”) cu modelul social ce se află la baza documentelor Uniunii Europene și a Convenției ONU pentru protecția persoanelor cu handicap.

20.5.21. Interzicerea abuzului de drept

În contextul reglementării liberului acces la justiție este necesară o referire distinctă la interzicerea abuzului de drept, principiu care se regăsește în art. 17 al *Convenției Europene a Drepturilor Omului* și în art. 54 al *Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene*. Comisia recomandă introducerea în Constituție a unei prevederi care să se inspire atât din articolele citate ale Cartei și Convenției, cât și din art. 732 din Codul de procedură civilă potrivit căruia „drepturile procesuale trebuie exercitate cu bună credință și potrivit scopului în vederea căruia au fost recunoscute de lege. Partea care folosește aceste drepturi în chip abuziv răspunde pentru pagubele pricinuite”.

21. *Relația drept internațional – drept european – drept intern*

După aderarea la Uniunea Europeană și NATO, este firesc ca din Constituție să fie eliminate aceste prevederi legate strict de acele momente istorice. Din acest punct de vedere, *Comisia recomandă eliminarea din legea fundamentală a articolelor din Titlul VI „Integrarea euroatlantică”*. Prezența unui asemenea titlu nu se mai justifică, în formularea ce datează din 2003.

Acest titlu se cere înlocuit printr-unul nou, care să privească, strict, maniera în care dreptul intern se raportează la dreptul european și internațional. Din acest punct de vedere, menținerea articolului 148, alin 2) este o soluție, de vreme ce principiul primatului dreptului european rămâne neafectat. De asemenea, se cere clarificată în noua reglementare constituțională modalitatea prin care România își va exprima acordul în ipoteza unor noi tratate ce determină schimbări instituționale majore, cu valoarea asimilabilă unei constituții europene.

Comisia consideră că trebuie să se opteze între următoarele două soluții:

- stipularea expresă a unei competențe exclusive a Parlamentului în privința ratificării tratatelor constitutive europene;
- ratificarea de către Parlament a acestor tratate, urmată de un referendum național prin care poporul aprobă sau respinge legea de ratificare.

Misiunea unui asemenea nou titlu constituțional ar putea fi aceea de a clarifica traseul legal al deciziei evocate, optând între cele două parcursuri pe care le întâlnim și în cadrul națiunilor membre ale Uniunii Europene.

În cadrul acestui nou titlu, ar putea fi plasate și actualele articole constituționale 10, 11 și 20, care reglementează „relațiile internaționale”, „dreptul internațional și dreptul intern”, „tratatele internaționale privind drepturile omului”. O asemenea nouă sistematizare ar da un plus de rigoare arhitecturii constituționale autohtone.

Pentru a evita antrenarea răspunderii internaționale a statului în cazul în care nu se respectă dispozițiile referitoare la dreptul internațional din cauza unei legi posteroare, *Comisia propune unificarea regimului raportului dintre dreptul intern și dreptul internațional în sensul unui monism cu prevalența dreptului internațional, sub rezerva principiului reciprocității.* (acest lucru este prefigurat de legea 590/2003). Termenul de „monism” trebuie considerat sub rezerva faptului că multe dintre normele internaționale nu au un caracter de aplicare directă (self-executing), caz în care pentru aplicarea lor este necesară adoptarea normelor interne.

Comisia propune, de asemenea, introducerea de dispoziții constituționale referitoare la regimul cutumelor, care au un statut internațional egal cu tratatele din punct de vedere al dreptului internațional, cât și a deciziilor organizațiilor internaționale care au acest statut (de exemplu, rezoluțiile Consiliului de securitate adoptate în cadrul capitolului VII din Carta ONU).

Comisia recomandă, de asemenea, o delimitare constituțională a regimului tratatelor internaționale de regimul acordurilor în forma simplificată, așa cum ele sunt prevăzute de legea 590/2003.

22. Reformularea „constituției economice”

Având în vedere actuala reglementare a Titlului IV din Constituție, Comisia recomandă reformularea lui pe baza unor noi principii.

De exemplu, art. 139 din legea fundamentală stabilește că impozitele și taxele locale se stabilesc de consiliile locale sau județene, în limitele și în condițiile legii. În fapt, impozitele locale se stabilesc tot prin lege, existând o marjă de modificare a cotelor acestora în unele cazuri. Realitatea este mult mai limitată față de textul constituțional darnic, și o formulare mai clară, precisă, ar fi benefică. *Ar trebui cuprinse în textul constituțional și unele principii bugetare, respectiv competența generală a Curții de Conturi în privința controlului resurselor financiare din sectorul public, iar pentru remedierea situației în care nu sunt definite criterii pentru condițiile numirii în funcția de consilier de conturi, ar trebui aplicat sistemul preconizat și pentru judecătorii Curții Constituționale, într-un mod corespunzător: ar trebui să aibă pregătire economică sau juridică superioară, înaltă competență profesională și o vechime de cel puțin 10 ani în activitatea economică sau juridică ori în învățământul economic sau juridic superior, respectiv să nu fi avut calitatea de membru de partid în ultimii 5 ani care preced numirea.*

23. Revizuirea Constituției și limitele ei

Constituția României nu face excepție de la un curent european postbelic. Acesta pune în evidență relația dintre stabilitatea democrației constituționale, pe de o parte, și protecția acordată unor valori constituționale cardinale, pe de altă parte.

Acest curent poate fi integrat unei dimensiuni a „democrației militante”: în această paradigmă, fundamental este atașamentul actorilor politici față de setul de principii care definesc regimul democratic. Suveranitatea națiunii nu este ilimitată, ci este încadrată între granițele ferme ale unui regim democratic.

Din acest punct de vedere, impunerea unor limite ale revizuirii constituției este perfect justificabilă, atât în domeniul interdicției atingerii unor valori (limitele materiale), cât și în cel al stipulării unor intervale în interiorul cărora nu se poate proceda la revizuirea legii fundamentale (limitele temporale).

Pe acest fundal, actuala lege fundamentală precizează un set de limite temporale care sunt raționale și pe deplin relevante din unghi constituțional.

Criticabilă este selecția operată în cazul limitelor materiale ale constituției.

Se poate imagina o selecție mult mai precis focalizată a punctelor nerevizuibile. Acestea trebuie să fie legate, în mod precis, de forma de guvernământ și de natura democratică a regimului politic. Orice alt element poate face obiectul unei revizuri, fiind obligatorie adaptarea constituției la un mediu în continuă schimbare.

Comisia recomandă declararea ca nerevizibilă a următoarelor elemente:

- *forma republicană de guvernământ;*
- *democrația constituțională;*
- *pluralismul politic.*

Se poate argumenta că acesta este nucleul dur de valori care definește stabilitatea regimului republican, în accepțiunea sa cea mai largă. Este firesc ca unica barieră care să fie pusă în calea unui amendament ipotetic să fie cea decurgând din păstrarea naturii democratice a regimului.

Din punct de vedere procedural, *una dintre soluțiile pe care actuala Comisie le recomandă este instituirea unui interval de timp mai extins între adoptarea proiectului sau propunerii de revizuire de către Parlament și organizarea referendumului.*

Actuala procedură de revizuire, descrisă de art. 151 din Constituție, corespunde dezideratului concilierii celor două principii enunțat mai sus. În această privință, *Comisia recomandă doar modificarea termenului de 30 de zile între data adoptării proiectului sau propunerii de revizuire de către Parlament și organizarea referendumului prin care se aprobă sau nu inițiativa de revizuire.* Actualul termen nu permite cunoașterea textului Constituției revizuite de către cei chemați să participe la referendum și nici organizarea de dezbateri care să aibă în vedere explicarea consecințelor noilor reglementări constituționale. *Comisia consideră că un interval de timp mai extins, de 3 luni, se impune în acest caz.* Un argument în favoarea acestei propuneri este dat de comparația cu regimul constituțional francez. Actuala Constituție a Franței care reglementează procedura revizuirii într-un mod foarte asemănător Constituției României nu impune niciun termen de acest gen, însă Comitetul Ballardur a recomandat în 2007 introducerea unui termen de 6 luni.

D. Concluzii

La aproape două decenii de la înlăturarea regimului comunist, Raportul de față identifică liniile de evoluție pe care le poate îmbrățișa viitorul politic al României. Așa cum se poate observa cu ușurință, opțiunile care urmează să fie luate în considerare nu sunt în integralitatea lor de natură strict juridică. Este vorba, în cele din urmă, de un efort de regândire a temeliiilor pe care se ridică întregul edificiu al Republicii.

Din acest punct de vedere, Raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România valorifică un număr de sugestii din spațiul constituționalismului comparat și al tradiției constituționale autohtone. Finalitatea propunerilor este aceea de a invita națiunea și pe reprezentanții săi la o deschidere către viitor. Imaginarea unei strategii de dezvoltare coerentă nu poate fi realizată în absența unor opțiuni care țin de un anumit proiect pentru societate. Or, fundamentele acestui proiect pentru societate se regăsesc în paginile Constituției înseși.

Acest Raport este expresia unei modalități diferite de a înțelege legea fundamentală. Mai mult decât o amenajare a puterilor și o formă de guvernare, republica semnifică atașamentul față de un set de valori care sunt asociate cu libertatea politică, egalitatea și democrația constituțională.

Avem acum ocazia de a pune în centrul construcției constituționale un număr de principii și de proceduri care au ca finalitate garantarea libertății și nașterea unui autentic patriotism fondat pe loialitatea față de Actul fundamental.

Structura care se naște nu este aceea a unui regim constituțional pur. Ca și în alte cazuri ale constituționalismului comparat, natura mixtă a organizării are un potențial care poate contribui la raționalizarea vieții politice. Esențială nu este transpunerea mimetică a unui model extern, ci adaptarea împrumutului constituțional la o dinamică locală, definită de factorii tradiției și culturii politice.

Dincolo de soluțiile punctuale, care țin de un nivel tehnico-juridic, avem palierul valorilor și al angajamentelor pe care o Constituție le cuprinde. Dimensiunea simbolică a Constituției nu poate fi separată de această capacitate a legii fundamentale de a oferi un punct de reper în jurul căruia națiunea să se poată reuni și mobiliza. Iată de ce este important, în acest moment, să reamintim principiile generale pe care s-a întemeiat reflecția din acest Raport:

- separația și echilibrul puterilor în stat;
- organizarea unei guvernări limitate și moderate, ale cărei funcțiuni nu pot afecta spațiul de libertate individuală a cetățeanului;

- creșterea gradului de transparentă a guvernării;
- garantarea efectivă a drepturilor individuale în fața statului;
- dezvoltarea unei culturi constituționale care să încurajeze extinderea unei administrări locale eficiente și responsabile în fața cetățenilor;
- garantarea supremației legii;
- protecția identității minorităților naționale.

Pe aceste mari opțiuni se sprijină soluțiile avansate în acest Raport, ca și orice dezbateri de substanță despre ameliorarea Constituției. O asemenea dezbateri poate însemna, dincolo de inevitabile ciocniri partizane, un nou moment în evoluția statului român. Centralitatea cetățeanului și a drepturilor sale poate marca înlăturarea arbitrariului și schimbarea modalității în care relația dintre guvernare și individ este imaginată.

Revine națiunii și reprezentanților săi aleși să facă alegerile fundamentale, în funcție de opțiunile pe care le validează electoratul însuși. Fără a se substitui aleșilor națiunii, Comisia Prezidențială de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România a schițat un cadru general în interiorul căruia națiunea suverană își poate amenaja soluțiile pe care le privește ca legitime și dezirabile.

Indiferent de varianta pentru care ea va opta, încrederea în valorile libertății, egalității și guvernării limitate nu poate fi afectată. Este exclus ca demnitatea umană să fie supusă unei negocieri de conjunctură. Constituționalizarea libertății este condiția fundamentală a modernizării statului.