

ANALELE ȘTIINȚIFICE ALE UNIVERSITĂȚII „AL.I.CUZA” IAȘI
Tomul LVI, Științe Juridice, 2010

**DECIZIILE POLITICE FUNDAMENTALE ALE
CONSTITUANTULUI ROMÂN**

MARIUS BALAN

Rezumat

Această lucrare susține că deciziile fundamentale care definesc fizionomia juridică a statului român pot fi decelate pe baza analizei textului constituțional, pe fundalul istoricului adoptării legii fundamentale, cu luarea în considerare atât a fundalului istoric, cât și a evoluțiilor ulterioare. În opinia autorului, aceste decizii sunt: democrația și pluralismul politic; statul de drept; statul social; caracterul unitar al statului, precum și integrarea euro-atlantică.

Abstract

This paper argues that the fundamental decisions defining the legal physiognomy of the Romanian State can be traced by analysing the text of the Constitution in the light of legislative history, under consideration both of the political and historical background, and of the later developments. In the author's opinion, these decisions concern the establishment of a pluralistic democracy, the rule of law (Rechtsstaat), the welfare state, the centralised state, and the euro-atlantic integration.

Keywords: *fundamental decisions / political pluralism / pluralist democracy / referendum / rule of law / Rechtsstaat / welfare state / national unity / centralized state / European and North-Atlantic integration*

I.

Textul constituției are un caracter complex și eterogen. Alături de dispozițiile consacrand decizii esențiale pentru fizionomia juridică a unei comunități politice concrete întâlnim reguli de detaliu, precizând modalitățile în care asemenea decizii sunt aplicate în practică. Teoretic, textul constituțional în ansamblul său are aceeași forță juridică, modificarea sa reclamând respectarea procedurii speciale de revizuire a constituției. Astfel, sunt puse pe același plan sub aspect formal dispozițiile referitoare la separația puterilor sau la garanțiile drepturilor fundamentale cu regulile privind structura parlamentelor, sesiunile și

ședințele parlamentare, organizarea internă a camerelor (/camerei), atribuțiile precise ale șefului statului sau ale guvernului.

Evident, anumite modificări concertate ale unor asemenea dispoziții speciale pot dilua sau eroda substanțial deciziile politice fundamentale precum cele asupra organizării democratice a autorităților publice, a separației puterilor sau a caracterului unitar ori federal al statului. Există totuși un spațiu de manevră destul de larg care permite modificarea acestor reguli speciale fără a afecta fizionomia de ansamblu a statului. Pe de altă parte, utilizând procedura constituțională de revizuire a legii fundamentale, forțe politice interesate ar putea utiliza mecanismele democratice ale statului de drept pentru a submina ordinea juridică existentă și a înlătura constituția chiar cu instrumentele concepute de fapt în vederea apărării sale. După cum am precizat anterior, în ultimele decenii legiuitorii constituuanți ai unor state democratice au fost preocupați să sustragă anumite norme fundamentale pericolului unor eventuale modificări pe calea procedurii de revizuire a constituției, proclamând caracterul nerevizuibil al unor dispoziții consacrate în aceasta.¹

Trebuie să observăm însă că aceste dispoziții au un caracter strict defensiv; sunt menționate de regulă acele dispoziții care sunt considerate a fi expuse cu mai mare probabilitate unei modificări și nu neapărat toate acele norme care ar prezenta în ochii legiuitorului constituant importanța centrală în economia textului legii fundamentale. Poziția eminentă a unor dispoziții declarate nerevizuibile reiese implicit din faptul consacării lor ca atare, dar omisiunea interdicției de a revizui o normă nu implică neapărat relevanța scăzută a acesteia. Cu alte cuvinte, regulile privind limitele materiale ale revizuirii constituției – consacrate în art. 152 al Constituției noastre – reprezintă un indiciu important în decelarea deciziilor fundamentale ale constituantului român, dar nu și un criteriu absolut și exclusiv în acest sens. Determinarea concretă a deciziilor politice fundamentale ale constituantului comportă un anumit grad de subiectivitate. Pe de altă parte se cuvin luate în considerare circumstanțele istorice, politice, economice, sociale și culturale ale epocii, care oferă de multe ori cheia înțelegerii și interpretării corecte a textului constituțional. Climatul politic intern și internațional, constelația de forțe implicate în jocul politic,

¹ Este cazul dispozițiilor art. 152 din Constituția României, revizuită, ale art. 79 din Legea Fundamentală a Germaniei sau ale art. 89, alin. ultim din Constituția Franței.

evoluția societății și a mentalităților pot relativiza anumite consacărți normative care la momentul redactării lor păreau să aibă o importanță centrală în economia textului constituțional, fiind chiar consacrate ca nerevizuibile.

Avem în vedere de exemplu dispoziția art. 1, alin. 1, teza 1 din Constituția noastră: „România este stat național...”, care reia într-o formă ușor schimbată prima teză a Constituției din 29 martie 1923. Respectul și fidelitatea manifestate față de formele și tradițiile democrației românești ante- și interbelice sunt de înțeles. Faptul că din perspectivă politică și istorică România este stat național, adică realizarea în practică a unui proiect statal al unor elite politice din secolul XIX, însușit treptat de marea majoritate a populației teritoriilor ce vor face ulterior parte din statul unitar român este indiscutabil. Însă consacrarea în legea fundamentală a unor fapte — fie ele și adevăruri evidente — nu este întotdeauna oportună. Conștiința națională a unui popor poate fi promovată și susținută printr-o guvernare competentă și eficientă, printr-o economie viabilă și competitivă și printr-o politică inteligentă și consecventă în domeniile culturii, educației și cercetării. Evidențierea frecventă și emfatică a identității naționale și a caracterului național al statului poate duce la iritarea inutilă a unor minorități și la percepții greșite, uneori ostile din partea altor state, cu atât mai mult cu cât constituțiile europene postbelice evită utilizarea sintagmei de „stat național”. Comunitate politică bazată pe profunde afinități culturale, etnice, lingvistice și — într-o anumită măsură — religioase, națiunea nu are nevoie de atestarea unei adunări parlamentare — fie ea și constituantă — și nici de o consacrare expresă în lege a rolului său în cadrul statului. Pe de altă parte, lipsa coeziunii interne și a voinței de a menține comunitatea istoric constituită nu pot fi suplinite de forța juridică a unei consacărți constituționale. Caracterul național al statului român ține de domeniul fapticului și nu de cel al normativității.

Chiar dacă inserarea termenului de „stat național” în textul constituției este — pentru motivele indicate mai sus — criticabilă, evoluția politică și constituțională a României din ultimul deceniu a infirmat posibilele temeri privitoare la impunerea unei viziuni etnocentrice, susținute de un discurs demagogic naționalist, temeri alimentate printre altele și de formularea menționată. Angajamentul clar (deși limitat uneori la o simplă retorică) față de drepturile omului, atitudinea destul de pragmatică și flexibilă față de problemele și interesele minorităților concomitent cu preocuparea firească față de identitatea

națională a majorității precum și opțiunea fermă pentru integrarea euro-atlantică au dezamorsat potențialul „coroziv” al acestei formule. În privința raporturilor inter-etnice și a respectării drepturilor minorităților, statul român nu se abate decisiv de la canonul european în materie. Prin urmare, formula „România – stat național” nu reprezintă expresia unei decizii fundamentale a constituantului român. Această concluzie mai este susținută și de un alt argument: o decizie implică opțiunea între două sau mai multe alternative. Or, consacrarea caracterului național al statului român reprezintă evidențierea (inutilă, după cum am mai precizat) unui fapt și nu opțiunea pentru una din alternative. De asemenea, nu considerăm nici suveranitatea ca opțiune fundamentală a constituantului: suveranitatea este imanentă oricărui stat modern.

În opinia noastră, deciziile politice fundamentale ale constituantului român sunt: democrația reprezentativă și pluralismul politic; statul de drept, statul social, caracterul unitar al statului și integrarea euroatlantică.

II. Democrația reprezentativă și pluralismul politic

România este stat democratic, trăsătură care împreună cu pluralismul politic este consacrată în mod expres de Constituție (art. 1, alin. (3)). Puterea în stat este legitimată prin voința poporului, dispoziția relevantă (art. 2, alin. (1)), precizând în acest sens că: „Suveranitatea națională aparține poporului român care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum.”

Caracterul reprezentativ al democrației constituționale din țara noastră este atestat și prin dispozițiile art. 69, care stabilește că în exercitarea mandatului, deputații și senatorii sunt în serviciul poporului (alin. (1)) și că orice mandat imperativ este nul (alin. (2)).

Putem însă remarca faptul că în ultimul secol foarte puține sunt statele nu au consacrat solemn, prin acte constituționale și legislative, caracterul democratic al formei lor de organizare politică: regimurile democratic-parlamentare, la fel ca și autoritare sau totalitare clamează deopotrivă legitimarea lor prin voința națională. Alegerile – chiar libere și corecte – din statele supuse anterior unui sistem totalitar au frecvent rezultate surprinzător de favorabile grupărilor politice asociate vechiului regim, fapt invocat frecvent de acestea pentru a susține caracterul „democratic” al noii puteri. Democrația implică însă –

din perspectiva practicii politice europene și americane din ultimele două secole – o participare reală și efectivă a poporului la definirea problemelor supuse discuției, la găsirea soluțiilor, adoptarea deciziilor și executarea acestora precum și existența în mod efectiv a mai multor soluții și opțiuni reale.

Ceea ce justifică pretenția de legitimitate a democrației reprezentative este **pluralismul politic**. Pluralitatea opiniilor, în privința identificării problemelor și a posibilelor soluții la acestea nu implică nicidecum dezordine sau lipsa unității și a consecvenței pe planul acțiunii. Ordinea, unitatea și consecvența sunt asigurate printr-un guvernământ reprezentativ, responsabil în fața electoratului. Un guvernământ reprezentativ trebuie nu doar să pretindă că guvernează în numele poporului și să se prezinte periodic la alegeri (caz în care investiția populară poate fi ușor uzurpată), ci să ofere și mijloace de feed back democratic asupra procesului decizional. Asemenea mijloace constau în libertatea cuvântului și a presei (art. 30), în dreptul la informație (art. 31), în libertatea întrunirilor (art. 39), în dreptul de asociere, inclusiv în partide politice (art. 40), indirect în garanțiile libertății individuale și în dreptul la apărare (art. 23 și respectiv 24) în libertatea de circulație (art. 25), garanția proprietății și libertatea economică (art. 44 și respectiv 45). Firește, simpla consacrare în legea fundamentală a unor asemenea instituții nu este suficientă. O bună parte a acestora erau consacrate și în constituțiile comuniste. Mai este necesară existența unor mecanisme sociale viabile care să asigure acestor instituții eficiența și combativitatea. În plus, funcționarea acestor mecanisme este influențată de o serie de factori precum intensitatea și profunzimea conflictelor sociale, disponibilitatea față de dialog, capacitatea de autoorganizare a societății sau a anumitor grupuri sociale sau disponibilitatea actorilor vieții sociale și politice de a respecta regulile jocului chiar și în cazul în care le sunt afectate interesele.

Teoretic, asemenea exigențe ar putea fi satisfăcute și în condițiile unei **democrații directe**: toate deciziile importante în stat sunt adoptate pe baza consultării corpului electoral.

O primă obiecție contra unui asemenea sistem este de ordin pur tehnic: o comunitate mai mare de câteva mii de persoane nu poate fi decât cu greu consultată iar operațiunile electorale de constatare a voinței exprimate printr-un referendum sau plebiscit sunt lungi, anevoioase și costisitoare. În al doilea rând, votul exprimat astfel reprezintă mai degrabă răspunsul – pozitiv sau negativ – al

majorității electorilor la o întrebare formulată de organizatorii referendumului. Decisivă prin urmare este nu atât voința reală a majorității cât voința organizatorilor consultării populare; rezultatul depinde de modul în care este formulată o întrebare iar sondajele de opinie permit anticiparea acestuia. Guvernanții pot să nu organizeze un referendum dacă curentul de opinie este ostil soluției preferate de ei, pot să amâne consultarea poporului pentru momentul în care electoratul le va fi favorabil sau să formuleze întrebarea în mod tendențios astfel încât rezultatul să fie influențat. În plus, predispoziția naturală a majorității este de a aproba soluțiile deja adoptate, de a prefera o soluție concretă – fie ea și discutabilă – incertitudinii decurgând din indecizie și absența oricărei soluții și de a prefera *status quo*-ul unor situații noi și necunoscute. Nu este de mirare că în secolul care a urmat Revoluției franceze, **plebiscitele europene au dat invariabil câștig de cauză organizatorilor**. Dincolo de constrângerile și presiunile exercitate de conducerea politică și de administrație, de impunerea uneori a votului deschis, de incorectitudinea operațiunilor electorale, un factor care a acționat constant în favoarea guvernanților l-a reprezentat această predispoziție naturală a majorității față de ordinea existentă și de soluțiile deja adoptate. Prin urmare, democrația directă constituie mai degrabă un mijloc de a oferi guvernanților girul unor repetate confirmări populare a deciziilor lor decât o modalitate de control asupra activității acestora.

Datele problemei se schimbă întrucâtva în cazul unui **referendum**. Poporul nu se mai pronunță aprobând sau respingând o soluție care-i este oferită intempestiv, de către un șef de stat dornic să-și consolideze pe planul legitimității puterea pe care o deține deja în mod efectiv. Consultarea poporului se face – de regulă – în situații prevăzute de normele constituționale, desfășurarea referendumului este reglementată în detaliu prin lege iar posibilitatea reală a unor dezbateri în contradictoriu în condițiile pluralismului politic și ale libertății presei facilitează pronunțarea în cunoștință de cauză a celor consultați.

Totuși, comportamentul electoratului nu diferă esențial în cazul unui referendum. Tendința generală de a prefera *status quo*-ul și de a aproba deciziile deja adoptate joacă un rol deseori determinant. În aceste condiții, ne putem pune întrebarea, de ce mai este oare necesară consultarea directă a poporului în privința unor decizii importante? Nu ar fi mai bine ca adoptarea unor asemenea

decizii să se facă de către reprezentanța națională? În principiu, răspunsul la întrebarea din urmă pare să fie pozitiv. Parlamentul poate adopta mai rapid și cu mai puține costuri o asemenea decizie. În plus, dezbaterile parlamentare – care permit chestionarea unor experți în domeniile incidente problemei analizate – oferă mai multe garanții în privința unei examinări serioase și efective a unei probleme în comparație cu atmosfera dominată de discursul nu rareori populist și demagogic care invadează spațiul public cu prilejul consultării corpului electoral. Pe de altă parte însă, votul parlamentarilor este determinat în mare măsură de calitatea lor de membri ai partidelor de care aparțin; de multe ori ei votează orientându-se în funcție de interesele electorale imediate. Soluțiile utile și juste dar impopulare vor fi în general respinse. Deciziile necesare dar care implică anumite costuri economice și sociale dureroase, pe care electoratul le înțelege și le aprobă în momentul adoptării, pot determina în viitor o erodare gravă popularității unui partid, mai ales dacă unele formațiuni politice mai mici vor profita de aceste împrejurări printr-un discurs demagogic pentru a-și spori în mod facil ponderea și influența. Aceste pericole pot fi evitate transferând o parte din povara responsabilității privitoare la o decizie gravă și importantă pe umerii electoratului. În același timp, referendumul constituie – alături de alegerile parlamentare și prezidențiale – un prilej și un mijloc de integrare politică a cetățenilor, consolidând sentimentul de participare la adoptarea deciziilor importante în stat și în societate.

În cazul țării noastre, Constituția prevede trei cazuri de consultare a poporului prin referendum:

- în privința unor „probleme de interes național”, din inițiativa Președintelui României, după consultarea Parlamentului (art. 90);
- în privința demiterii Președintelui României, în urma suspendării acestuia de către Parlament, conform art. 95 din legea fundamentală;
- pentru aprobarea revizuirii Constituției, în termen de 30 de zile de la adoptarea de către Parlament a legii de revizuire (art. 147, alin. ultim).

Organizarea și desfășurarea referendumului sunt prevăzute în detaliu în Legea nr. 3 / 2000.

Sub imperiul Constituției din 1991 a fost organizat în singur referendum, în baza articolului 151 (147, în versiunea originală a legii fundamentale): cel din zilele de 18 și 19 octombrie 2003, în vederea aprobării legii de revizuire a

Constituției. S-a putut constata cu acest prilej că electoratul este puțin interesat în prezența la vot pentru o problemă pe care nu o percepe ca urgentă și acută. Deși necesitatea și importanța revizuirii au fost intens mediatizate, iar sondajele de opinie indicau o atitudine majoritar pozitivă față de modificările propuse, prezența la urne a fost slabă, iar condiția stipulată în art. 5, alin. (2) din Legea nr. 3 / 2000 (participarea a cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în lista electorală) a fost îndeplinită cu greu. Ulterior a fost contestată corectitudinea desfășurării acestui referendum (în special în privința numărului real de participanți), după cum a fost criticat și faptul modificării prin ordonanță de urgență a legii, cu mai puțin de două săptămâni înainte de data prevăzută pentru referendum, pentru a permite desfășurarea acestuia în două zile succesive.

De un larg ecou, pe plan intern și internațional, s-a bucurat referendumul organizat în 19 mai 2007, pentru demiterea Președintelui României, ca urmare a suspendării acestuia din funcție² prin hotărâre a Parlamentului, întrunit în ședință comună a Camerelor, pe data de 19 aprilie, același an. Schimbând regulile în timpul jocului, Parlamentul a modificat în intervalul de 30 de zile dintre suspendare și referendum Legea nr. 3 / 2000 pentru organizarea și desfășurarea referendumului, pentru a face posibilă demiterea Președintelui chiar și în cazul – ușor de prevăzut – al neîntrunirii cvorumului.³ Rezultatul referendumului nu a fost o surpriză, în condițiile unei prezențe la vot de 44,45% din totalul

² Suspendarea a fost decisă în ciuda avizului negativ al Curții Constituționale (Aviz consultativ nr. 1 / 5 aprilie 2007, M.Of. nr. 258 / 18 aprilie 2007).

³ Vezi Curtea Constituțională, decizie nr. 420 / 3 mai 2007 referitoare la constituționalitatea Legii pentru modificarea art.10 din Legea nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, publicată în M.Of I, nr. 295 / 4 mai 2007. Curtea a stabilit dispozițiile criticate (“Prin derogare de la art.5 alin.(2), demiterea Președintelui României este aprobată dacă a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate, la nivelul țării, ale cetățenilor care au participat la referendum”) sunt constituționale, însă a menționat în considerentele sale, că “[î]n condițiile noii reglementări privitoare la demiterea Președintelui României, valabilitatea referendumului nu mai este condiționată de participarea majorității persoanelor înscrise pe listele electorale”. Prin urmare, referendumul era valabil și în condițiile neîntrunirii majorității alegătorilor, indiferent de rezultatul acestuia, și nu doar în cazul în care majoritatea votanților s-ar fi pronunțat în favoarea demiterii Președintelui, așa cum s-ar fi putut înțelege din textul noii versiuni a legii.

alegătorilor înscrși în listele electorale, 74,48% dintre aceștia s-au pronunțat împotriva demiterii Președintelui României.⁴

Referendumul organizat în baza articolului 90 din Constituție a devenit o temă de discuție publică în urmă cu cinci ani, datorită declarațiilor din 14 septembrie 2005 ale Președintelui României, referitoare la necesitatea consultării prin referendum a poporului român în legătură cu abandonarea bicameralismului și adoptarea scrutinului uninominal. Ideea a fost pusă în aplicare patru ani mai târziu, Președintele emițând Decretul nr. 1507 / 2009 pentru organizarea unui referendum național.⁵ Poporul urma să se pronunțe asupra trecerii la un Parlament unicameral și a reducerii numărului de parlamentari la cel mult 300. În condițiile organizării referendumului în ziua primului tur al alegerilor prezidențiale (fapt criticat de unii drept „prefraudare” a alegerilor), prezența la referendum a fost de 50,94%, 72,31 % din votanți aprobând trecerea la un Parlament unicameral iar 83,31% aprobând reducerea numărului de parlamentari. Curtea Constituțională a validat referendumul⁶ însă cu excepția unei reacții relativ tardive a Guvernului, care a elaborat în mai 2010 un proiect de revizuire a Constituției în sensul soluțiilor aprobate prin acest referendum (proiect care nu a mai fost însușit de Președinte pentru a fi înaintat Parlamentului conform art. 150, alin. (1) din Constituție), votul exprimat de popor la 22 octombrie 2009 nu a avut consecințe notabile. Anterior, un alt referendum, organizat în 2007 simultan cu alegerile pentru Parlamentul European nu a mai fost validat din lipsă de cvorum.⁷

În opinia noastră, nu putem vorbi de o intruziune a executivului în sfera puterii legiuitoare. Executivul a uzurpat de altfel frecvent prerogativele legislativului prin numărul inadmisibil de mare de ordonanțe de urgență, practică nici până în prezent total abandonată. Un referendum odată la câțiva de ani nu are cum să agraveze în mod sensibil lucrurile. Referendumul este prevăzut de

⁴ Vezi Hotărârea Curții Constituționale a României nr. 5 / 23 mai 2007 referitoare la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului național din data de 19 mai 2007 pentru demiterea Președintelui României, domnul Traian Băsescu, și la confirmarea rezultatelor acestuia (M.Of. I, nr. 352 / 23 mai 2007).

⁵ M.Of. I, nr. 714 / 22 octombrie 2009.

⁶ Hotărârea nr. 37 / 26 noiembrie 2009, publicată în M.Of. I, nr. 923 / 30 decembrie 2009.

⁷ Vezi Hotărârea Curții Constituționale nr. 8 / 29 noiembrie 2007, M.Of. nr. 834 / 5 decembrie 2007.

legea noastră fundamentală și nu se poate reproșa unui șef de stat că exercită o atribuție pe care i-o atribuie în mod clar Constituția. Reproșurile pot privi oportunitatea politică sau resorturile ascunse – reale sau imaginare – ale actului, dar în nici un caz constituționalitatea lui. Compararea Președintelui care exercită atribuțiile prevăzute în art. 90 din Constituție cu dictatorii secolului XIX sau chiar din secolul XX, care recurgeau frecvent la plebiscit pentru a-și legitima deciziile, este deplasată. Dictatorii recurgeau la plebiscit contra prevederilor constituționale⁸; în țara noastră, atât Alexandru Ioan Cuza în 1864, cât și Carol al II-lea în 1938, au folosit plebiscitul pentru a ocoli sau a înlătura mecanismele constituționale existente și nicidecum pentru a-și exercita atribuții prevăzute de dispozițiile constituționale în vigoare.

În fine, se mai poate obiecta că exercitarea prea frecventă a atribuțiilor prevăzute în art. 90 din Constituție (inițierea unui referendum) poate eroda componenta parlamentară a democrației românești. Evident, în cazul unei singure „abateri” reproșul este cel puțin prematur. Dacă însă șeful statului va recurge în mod repetat și frecvent la referendum, atunci va exista cu adevărat o problemă politică. Însă sunt de făcut două observații. În primul rând, soluția nu constă în a-l combate pe șeful statului pe motiv de neconstituționalitate: textul legii fundamentale este în favoarea lui. Soluția poate consta numai în revizuirea articolului 90, în sensul restrângerii, condiționării sau chiar al eliminării atribuției prezidențiale de a iniția un referendum. În al doilea rând, probabilitatea survenirii unei asemenea situații este destul de scăzută. Un prim referendum poate capta atenția și interesul electoratului, în special pe o temă punctuală, cum este cea a reorganizării Parlamentului. La a doua consultare (mai ales la un interval scurt de timp), interesul va scădea probabil în mod considerabil.

Este destul de greu de crezut că se va întruni numărul minim de participanți cerut de legea referendumului.

⁸ A existat și o excepție: Constituția Germaniei din 1919 avea o componentă plebiscitară foarte pronunțată, iar după venirea la putere a lui Hitler, național-socialiștii au recurs frecvent la plebiscit pentru a-și legitima unele decizii. Chiar și aici trebuie să observăm că mecanismul constituțional de acaparare a puterii de către Hitler a vizat revizuirea formală a Constituției (prin celebra „lege de împuternicire” din 24 martie 1933) și nu înlăturarea ei printr-un plebiscit. În privința unei ample și documentate expuneri a instituției consultării directe a poporului în regimul Constituției de la Weimar, vezi Constantin C. Angelesco, *La Consultation directe du peuple, en dehors de l'élection d'après la Constitution de Weimar*, Paris, Librairie des Facultés Emile Muller, 1933.

Chiar dacă în principiu, consultarea poporului prin referendum este antinomică față de democrația reprezentativă, **o anumită componentă referendară a constituției se poate dovedi utilă**. În măsura în care nu se abuzează de recursul la voința poporului prin organizarea frecventă a unor asemenea consultări, referendumul constituie un important mijloc de realizare a retroacțiunii democratice asupra deciziilor conducătorilor. Faptul că legea noastră fundamentală prevede (în subsidiar) exercitarea suveranității naționale prin referendum nu **afectează însă caracterul de democrație reprezentativă** a statului român.

Pluralismul politic este consacrat de art. 1, alin. (3) drept una din valorile fundamentale în statul român. Conform art. 8, alin. (1), în societatea românească, pluralismul este o condiție și o garanție a democrației constituționale. Partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile legii, contribuind la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației (art. 8, alin. (2)). În privința ancorării pluralismului politic în realitatea vieții noastre politice și constituționale se cuvin făcute anumite observații: în primul rând situația inițială a democrației noastre postdecembriste a fost una deloc de invidiat, mult mai proastă decât a celorlalte state din centrul și estul Europei. Preluarea puterii și a controlului absolut în societate de către comuniști s-a făcut într-o primă etapă prin constituirea unor formațiuni politice satelit, desprinse din partidele democratice (numite de ei „istorice”) sau cu denumiri deliberat asemănătoare cu ale acestora, formațiuni reunite cu comuniștii în alianțe politice și electorale largi („fronturi” sau „blocuri”), care pretindeau că înglobează „toate forțele democratice ale națiunii”, în contrast cu partidele „burgheze” sau „istorice”. După eliminarea acestora din urmă (prin intimidarea adepților, acuzații de „fascism”, de „naționalism” sau de „trădare de țară”, alegeri măsluite, măsuri polițienești de represiune și, în fine, arestarea liderilor urmată de procese regizate), în etapa a doua, jocul politic democratic era mimat, cu participarea doar a partidelor agreeate de comuniști, cărora le revenea un rol de pură figurație. În cazul României, eliminarea partidelor ostile a fost urmată de dispariția (prin absorbție, dizolvare sau autodizolvare) partidelor satelit, partidul comunist rămânând singurul pe scena

politică.⁹ Coexistența pe scena politică a mai multor partide, însoțită de mimarea, oricât de stângace, a unor aparențe de viață politică normală, a unor dezbateri democratice și a unei opoziții parlamentare au constituit factori care au accelerat în statele central-europene apariția și consolidarea unui pluralism politic real și efectiv precum și a unei democrații funcționale. Prin simulacrul de democrație, opinia publică a dobândit măcar imaginea a ceea ce trebuie să fie o democrație adevărată; contrafacerea grosolană au trezit sau au menținut gustul și interesul pentru produsul original.

Lipsită de experiența unei dispute parlamentare, fie ea și mimată, și a dialogului politic și social cu participarea mai multor actori pe scena politică, societatea românească se afla în decembrie 1989 într-o stare de confuzie și dezorientare. Modul în care a apărut „Frontul Salvării Naționale”, organizație care grupa „toate forțele sănătoase ale țării”, transformată ulterior în partid politic (purtând același nume, care, grație prestației zeloase a singurului post de televiziune de atunci, era asociat răsturnării cuplului Ceaușescu), aserțiunile unor lideri politici importanți, conform cărora noțiunea de partid politic ar fi fost depășită și de domeniul trecutului, în prezent fiind preferabile forme mai largi de asociere politică, ca de exemplu Forumul Democrat din Cehoslovacia sau sindicatul Solidaritatea din Polonia,¹⁰ precum și pretenția unora de a considera

⁹ Spre deosebire de celelalte state satelit ale URSS. Conform unei lucrări publicate în epoca comunistă (*Partide și organizații comuniste din țările lumii (agendă)*, Editura Politică, București, 1983), în Polonia, Partidul Muncitoresc Unit Polonez coexistă cu Partidul Țărănesc Unit și cu Partidul Democrat; toate partidele erau reunite în „Frontul Unității Poporului” (propunându-se ulterior reorganizarea acestuia ca „Front al Înțelegerii Naționale”), în Cehoslovacia, Partidul Comunist din Cehoslovacia împărțea scena politică cu Partidul Libertății, Partidul Reconstrucției Slovace, Partidul Socialist Cehoslovac și Partidul Poporului Cehoslovac (toate reunite în „Frontul Național din Republica Socialistă Cehoslovacă), în Ungaria, Partidul Muncitoresc Socialist Ungar deținea monopolul reprezentării politice a societății (formând împreună cu alte organizații de masă „Frontul Popular Patriotic”), în fosta Republică Democrată Germană, Partidul Socialist Unit din Germania coexistă cu Partidul Democrat-Țărănesc din Germania, Uniunea Creștin-Democrată din Germania, Partidul Liberal-Democrat din Germania și Partidul Național-Democrat din Germania (reunite în „Frontul Național”); chiar și în privința Bulgariei este atestată, alături de Partidul Comunist Bulgar, Uniunea Populară Agrară din Bulgaria, partener cu organizațiile pur comuniste în „Frontul Patriei” (vezi lucrarea citată, p. 323, 280-281, 342, 294-295 și respectiv 278).

¹⁰ Această asimilare este abuzivă și irelevantă. Este abuzivă întrucât cele două organizații democratice anticomuniste s-au format anterior prăbușirii regimurilor totalitare din țările

suficientă o „democrație în Cadrul Frontului” și inutilă existența altor partide politice au constituit factori care au perturbat grav climatul necesar cristalizării pluralismului politic.

Dispariția bruscă și neașteptată a terorii totalitare, a presiunilor sistematice și omniprezente din partea aparatului de partid și a Securității, faptul că dintr-o dată televiziunea publică emitea pe post mesaje și opinii contrare celor transmise obsesiv de decenii și, în fine, bucuria nesperatei eliberări au creat o atmosferă de entuziasm general și de încredere neșrămutată în bunul mers al societății de acum încolo. Lucrurile păreau a fi rezolvate de la sine prin formarea și consolidarea unei noi puteri care se dezicea energic de regimul lui Ceaușescu și de practicile sale; în acele momente neîncrederea de principiu în guvernanți, premisa oricărei gândiri democratice, a fost cu totul abandonată. Atitudinea critică față de noua putere era privită – nu în ultimul rând datorită prestației deplorabile a presei obediente și a televiziunii – ca manifestare a ostilității față de Revoluție, față de poporul român sau chiar ca rezultat al cointeresării din afară de anumite „forțe străine” ostile României. Existența partidelor politice a fost privită nu ca manifestare absolut firească și de la sine înțeleasă a libertății de asociere, ci ca rezultat al atitudinii (poate prea) binevoitoare a autorităților care, printr-o reglementare expresă, au creat „cadru legal de funcționare” al partidelor politice.¹¹ De prisos să mai precizăm că, într-un stat de drept și într-o

respectiv, la care de altfel au contribuit. Fondatorii lor nu au avut la dispoziție nici postul de televiziune oficial și nici presa controlată de stat, iar membrii lor s-au expus unor riscuri, uneori considerabile, atunci când au aderat la ele. Acestor organizații le revine meritul unei rezistențe deschise față de regim, al unei atitudini curajoase contra unui sistem opresiv al cărui colaps nu părea a fi încă iminent în momentul creării lor. FSN a fost creat după prăbușirea clanului Ceaușescu, intrarea în rândurile sale implica șansa de a accede rapidă în ierarhia politică și nicidecum ostracizarea. Compararea FSN cu organizațiile menționate este și irelevantă. Acestea din urmă au apărut în circumstanțe diferite; fondatorii lor doreau să realizeze o opoziție față de regim în cadrul juridic și instituțional permis de acesta. Apariția unei organizații fără obiective manifest și primordial politice era mai ușoară în acele împrejurări; ea se putea adresa mai ușor și în mod direct cetățeanului, dezamăgit de figurațiile și impostura de pe scena politică și alergic la pronunțarea cuvântului „partid”, întotdeauna asociat cu comunismul; în împrejurări normale, creatorii acestor organizații ar fi format poate ei înșiși un partid.

¹¹ Acest act - Decretul-Lege nr. 8 / 1989 – a fost adoptat la 31 decembrie (M. Of. I, nr. 9 / 31 decembrie 1989). Unele partide (precum Partidul Național-Țărănist Creștin și Democrat) s-au înființat anterior acestei date.

societate democratică, un drept precum libertatea de asociere este de la sine înțeles și inerent ființei umane; existența sa nu necesită o confirmare prealabilă prin lege sau alt act al autorităților statele, legea putând interveni doar pentru a limita și condiționa existența acestui drept, neavând însă un caracter constitutiv în privința sa. Chiar și mai târziu, în cursul campaniei electorale din toamna anului 1996, unii politicieni și-au asumat meritul consacării pluralismului politic în România prin adoptarea Decretului-Lege nr. 8/1989.

În cei peste 20 de ani scurși de la prăbușirea regimului Ceaușescu, evoluția politică a societății românești a dus la acceptarea treptată a exigențelor unui real pluralism politic. Alternanțele la guvernare, deschiderea treptată a mass media față de discursul practicat de preopinienți, apariția mai multor posturi de televiziune, precum și presiunile și influențele din exterior au moderat treptat severitatea confruntării politice.

III. România – stat de drept

Principiul statului de drept consacrat în art. 1 alin (3) al Constituției: „România este stat de drept, democratic și social ...”. Firește, simpla adeziune formală nu este suficientă pentru a transforma țara noastră într-un adevărat stat de drept; adeziunea respectivă trebuie să-și găsească confirmarea în instituțiile și reglementările concrete ale legii noastre fundamentale, precum și în practica politică și constituțională a autorităților publice.¹² Confruntarea cu exigențele acestui principiu poate releva disfuncționalități și aspecte criticabile în cazul oricărui stat din trecut sau prezent. Pe de altă parte evoluția complexă a problemelor sociale, economice, culturale sau ale mediului pun în permanență autoritățile în fața unor noi provocări. Reglementarea acestor situații implică aproape întotdeauna decizii care afectează drepturile fundamentale ale unor cetățeni, creează nemulțumiri și duc la controverse. În privința statelor membre ale Uniunii Europene însă, putem constata o preocupare constantă și serioasă, datând de decenii în cazul membrilor mai vechi ai acesteia, de remediere a deficiențelor existente sau apărute pe parcurs. Examinarea performanțelor politice ale acestor țări din perspectiva statului de drept reclamă o analiză a

¹² Pentru o critică severă și argumentată (expusă însă cam sintetic) a performanțelor autorităților române în privința exigențelor statului de drept, vezi Corneliu Liviu Popescu, *Metastaza statului de drept și democratic în România*, în RRDO nr. 29 (2005), p. 4-11.

modului practic de aplicare exigențelor acestui principiu. Bilanțul statelor europene este în general pozitiv iar existența unor mecanisme politico-juridice internaționale regionale și supranaționale constituie o garanție a menținerii acestor standarde.

Seriozitatea și efectivitatea aplicării practice a principiului statului de drept în țara noastră impune de asemenea o **discuție în raport cu exigențele concrete ale acestui principiu.**

Separția puterilor de stat, unul din cele mai importante corolari ale statului de drept, este consacrată în art. 1, alin. (4) din Constituție. Puterea legislativă este limitată și controlată prin controlul constituționalității legilor exercitate de Curtea Constituțională și prin alegeri parlamentare periodice. Puterea executivă este limitată și controlată prin responsabilitatea față de Parlament, prin răspunderea ministerială, prin posibilitatea suspendării și a demiterii Președintelui României, prin controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ și supunerea față de lege a administrației, prin controlul de constituționalitate asupra ordonanțelor Guvernului, precum și prin alegerea periodică a unor autorități administrative locale. Desfășurarea legală și corectă a alegerilor este controlată de instanțele judecătorești (iar în cazul alegerilor prezidențiale, de Curtea Constituțională). Supunerea judecătorilor față de lege, existența mai multor trepte de jurisdicție, precum și caracterul public al dezbaterilor permit limitarea și controlul puterii judecătorești. Separția puterilor în stat este însă pusă în discuție de practica de peste un deceniu a guvernelor care s-au succedat în România de a rezolva expeditiv problemele de ordin legislativ prin ordonanțe de urgență.¹³ Instituția delegării legislative este întrucâtva antinomică față de principiul separației puterilor și nu a fost decât cu greu asimilată în sistemul acestuia. Atitudinea sistematică a executivului nostru de a scurt-circuita procesul decizional legislativ prin emiterea promptă și repetată de ordonanțe de urgență pune serios sub întrebare fermitatea angajamentului României la principiile statului de drept.

¹³ Deși conduita Guvernului este întrucâtva justificată, mai ales în ultimii ani, datorită necesității alinierii rapide a legislației române la aquis-ul comunitar, menționăm că existau și alte metode de a rezolva această problemă: procedura legislativă de urgență și asumarea răspunderii Guvernului.

O problemă deosebită o reprezintă **independența justiției**; consacrată formal și garantată ca „valoare supremă” în statul român (art. 1, alin. (3)), susținută de instituții și precum inamovibilitatea judecătorească și Consiliul Suprem al Magistraturii, ea reprezintă un capitol în privința căruia țara noastră a fost multă vreme și a rămas deficitară față de standardele europene, din punct de vedere al negociatorilor tratatului de aderare a României la UE. Gradul de independență a justiției depinde însă de foarte mulți factori; consacarea constituțională singură este tot atât de eficientă ca și în cazul unei eventuale rezolvări a subdezvoltării economice ori eliminării a corupției prin stipularea în legea constituțională a unor dispoziții care să interzică respectivelor fenomene să se producă. O importanță mult mai mare revine legilor de organizare judecătorească, reglementării cazurilor de incompatibilitate, politicii de personal în selectarea magistraților și în privința promovării profesionale, asigurării unui statut social corespunzător pentru magistrați precum și a unui număr suficient de posturi pentru a evita supraaglomerarea completelor de judecată. Sub toate aceste aspecte, percepția publicului este încă, preponderent negativă.

Respectul autorităților față de **drepturile și libertățile fundamentale** reprezintă un alt aspect de importanță crucială în aprecierea efectivității aplicării principiului statului de drept. Admiterea țării noastre în Consiliul Europei, aderarea la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale,¹⁴ precum și supunerea față de jurisdicția Curții Europene a Drepturilor Omului sunt factori care au determinat alinierea treptată a autorităților publice din țara noastră la standardelor europene în materie. Rolul principal în acest domeniu revine autorităților statului; mecanismele europene pot interveni și controla modul în care sunt respectate anumite drepturi, însă acțiunea lor este limitată sub aspect temporal și substanțial,¹⁵ iar intervenția,

¹⁴ Semnată la Roma pe data de 4 noiembrie 1950. România a aderat la această convenție prin Legea nr. 30 / 18 mai 1994, publicată în M.Of. I, nr. 135 / 31 mai 1994.

¹⁵ Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale cuprinde un catalog limitat de drepturi considerate esențiale (lărgit, ce-i drept, în mod progresiv prin protocoalele adiționale la Convenție) și nu epuizează domeniul drepturilor fundamentale. Mecanismele de control instituite prin Convenție operează numai în privința încălcărilor drepturilor omului care au avut loc după intrarea sa în vigoare. Acest fapt nu implică nicidecum o legitimare retroactivă a încălcărilor înfăptuite anterior; repararea acestora fiind o problemă de ținând exclusiv de jurisdicția internă a statelor.

producându-se abia după epuizarea căilor judiciare interne, este adesea foarte târzie.

O judecată de ansamblu asupra gradului de respectare sau de nerespectare de către statul român a drepturilor și libertăților fundamentale este greu de dat datorită enormei complexități a problemei; în plus ea este legată de momentul emiterii ei, întrucât datele pentru fiecare aspect concret (libertatea individuală, tratamentul deținuților în închisori, al celor aflați în arest preventiv sau sub anchetă, poziția față de minorități, față de persoanele cu handicap ori față de drepturile copilului, atitudinea față de proprietate, față de dreptul la apărare ori față de libertatea presei etc.) iar datele problemei se pot schimba de la o zi la alta. Un rezultat pe ansamblu foarte satisfăcător nu împiedică existența sau survenirea unor abuzuri deosebit de grave în unele domenii, după cum anumite încălcări grave în domenii concrete nu implică neapărat o atitudine general negativă și sistematică față de drepturile omului.

Totuși, putem constata că în anumite domenii, atitudinea autorităților române a fost mai degrabă negativă. **Problema proprietății** este exemplul cel mai evident în acest sens. Întârzierea nejustificată și inexplicabilă a statului în a reglementa situația bunurilor confiscate ori „naționalizate” de regimul comunist, inclusiv a bunurilor aparținând unor biserici și culte religioase, constituie poate cel mai negativ aspect al perioadei de după 22 decembrie 1989. Argumentele de ordin social (precum protecția chiriașilor din imobilele naționalizate) sunt pur și simplu puerile: pentru protecția acestor categorii de persoane există sau se puteau adopta (și s-au adoptat) măsuri adecvate de protecție, precum prorogarea contractelor de închiriere, limitarea sau plafonarea cuantumului chiriilor ori subvenționarea acestora sau construcția de locuințe sociale. Este greu de înțeles de ce a protecția chiriașilor trebuia realizată prin refuzul restituirii proprietăților confiscate către proprietarii de drept sau chiar prin vânzarea acestora către chiriași. **Libertatea presei** este un alt domeniu în care prestația statului român s-a arătat deficitară în ultimii ani, iar deficiențele, menționate mai sus, în privința independenței justiției, afectează grav drepturi individuale precum **accesul la justiție, dreptul la un proces echitabil și dreptul la apărare**.

Una din exigențele cele mai frecvent încălcate ale statului de drept vizează **predictibilitatea dreptului și certitudinea raporturilor juridice**. Grava instabilitate legislativă, amplificată prin modificarea frecventă a normelor

existente prin ordonanțe de urgență, la rândul lor modificate prin legile de aprobare a acestora, adoptarea pripită a unor reglementări de amploare, ale căror deficiențe ies rapid la iveală și reclamă noi modificări, în condițiile presiunilor externe determinate de necesitatea alinieri rapide la aquis-ul comunitar constituie factori care afectează serios compatibilitatea statului nostru cu standardele unui stat de drept.

IV. România – stat social

Conform dispozițiilor art. 1, alin. (3), teza 1 din legea noastră fundamentală, „România este stat de drept, democratic și social ...”. Asupra faptului că democrația nu coincide cu statul de drept nu insistăm aici; convenitele observații au fost făcute cu ocazia examinării conceptului de stat de drept. Componenta socială completează și contrabalansează componenta liberală a statului de drept. Dacă pentru statul de drept, esențială este îngrădirea și limitarea puterii de stat în scopul garantării libertății individului, exigențele acestuia fiind în general de ordin negativ, interzicând concentrarea puterii la nivelul anumitor autorități sau ingerințele în sfera libertății individuale, în cazul statului social, autorităților le revin obligații pozitive în direcția creării și menținerii premiselor egalității între toți membrii comunității politice.

Statul social trebuie să contrabalanseze prin intervenție directă tendințele spre inegalitate economică crescândă (care se poate ușor converti și în inegalitate politică), ce decurg din libertatea economică instituită de statul de drept. Evident, în privința termenilor acestui raport, opiniile pot fi și sunt foarte diferite. Orientarea politico-ideologică, filozofică sau spirituală ori preferințele culturale ne pot determina să punem accentele în mod diferit pe diverșii factori care intră în ecuație.

Pe linia unei celebre formulări a lui Anatole France, care proslăvea ironic libertatea și egalitatea secolului XIX, în care legea interzicea deopotrivă bogaților ca și săracilor să doarmă sub poduri, se pot sublinia formalismul și ineficiența principiilor statului de drept, incapabil să perceapă și cu atât mai puțin să soluționeze gravele probleme sociale apărute ca urmare a inegalităților economice. „Statul-paznic-de-noapte al capitalismului” nu poate gestiona complexe crize apărute datorită insuficienței sale structurale și devine un paravan pentru interesele egoiste – în primul rând economice – ale unui restrâns

grup de privilegiați. Chiar și în condițiile unei competiții oneste, în care singurul criteriu îl reprezintă meritul personal, sorții vor înclina invariabil în favoarea celor privilegiați economic, ei beneficiind de o educație superioară, pe care și-au putut-o permite datorită resurselor lor sau ale familiilor lor.

Pe de altă parte, accentul pus pe problematica socială prezintă riscul restrângerii treptate a libertății economice, și, în cele din urmă, a libertății pur și simplu. „Statul providență”, care încearcă să asigure un anumit nivel de bunăstare tuturor cetățenilor săi, și aceasta indiferent de circumstanțele financiare, economice sau politice și chiar de efortul și de meritele celor interesați, duce la proliferarea unei birocrații de binefăcători oficiali, pe banii contribuabilului. Aceștia vor folosi poziția lor pentru a-și consolida puterea politică, a permanentiza sistemul, inclusiv situația de dependență a celor asistați, iar sistemul se va dovedi inevitabil greoi și ineficient chiar și pentru beneficiarii săi. Aceste mecanisme vor crea generații întregi de asistați social, care vor considera sprijinul din partea statului ca un drept câștigat și vor fi prea puțin predispuși să-și îmbunătățească situația prin eforturi proprii, asumându-și riscuri sau chiar sacrificii. Elita politică și birocratică a statului asistențial va fi în mod cert foarte puțin interesată în a schimba această stare de lucruri, din moment ce rezonanța discursului său public și baza sa politică depind de existența unor categorii numeroase de persoane nemulțumite și dependente de asistența publică.

Fiecare din aceste poziții este în felul ei îndreptățită. Autoritățile statului trebuie să găsească „media de aur” între cele două extreme, evitând atât abținerea cvasi-totală în probleme sociale a liberalismului secolului XIX, cât și proliferarea unei birocrații asistențiale și crearea unei clase de asistați. Constituția nu oferă și nu poate oferi o soluție în această privință. Ea doar semnalează legiuitorului, după ce a consacrat principiul statului de drept, importanța componentei sociale. Măsura în care se vor pune accentele pe una sau alta din aceste componente urmează a fi stabilită prin jocul politic democratic, prin mecanismele constituționale de formare a voinței politice în stat. Decizia revine electoratului, care va aproba sau va respinge soluțiile propuse de partidele politice și va sancționa la urne guvernării ai căror programe se vor dovedi inadecvate. Gradul de realizare a statului social și plasarea accentelor pe componenta de stat de drept sau respectiv pe cea socială reprezintă probleme politice și nu de (ne)constituționalitate.

Componenta socială a organizării politice a statului român este atestată de textele constituționale privind sindicatele, patronatele și asociațiile profesionale (art. 9), drepturile sociale prevăzute în Titlul II, Cap. II (dreptul la învățătură, la ocrotirea sănătății, la muncă și la protecția muncii, la grevă, la un nivel de trai decent, dreptul la protecție al copiilor și tinerilor, precum și al persoanelor cu handicap) sau la Consiliul Economic și social (art. 141).

Deși sunt reglementate în același capitol ca și drepturile civile și politice, drepturile sociale sunt lipsite de eficiența acestora. Ele au mai degrabă caracterul unor misiuni constituționale conferite de legea fundamentală legiuitorului, dar și executivului, astfel încât în activitatea acestor autorități să fie avute în vedere (și) obiectivele stipulate în textele constituționale incidente (ocuparea forței de muncă, asigurarea unui nivel de trai decent, protecția copiilor și a tinerilor etc.). Consecința juridică efectivă a acestor normări o reprezintă prestarea în mod egal a ceea ce statul asigură cetățenilor săi în baza „drepturilor” menționate. Dispozițiile respective nu ne spun cât trebuie să presteze statul și nici dacă o asemenea prestație trebuie să aibă loc.

Măsura în care România se situează la parametrii unui stat social este dată nu de consacrarea în Constituție a unor dispoziții în acest sens, nici de prezența în legea fundamentală a unui cuprinzător catalog de „drepturi sociale” sau „social-economice și culturale”, ci de performanțele politice, economice și organizaționale ale statului român.

V. România – stat unitar

Cu excepția unei scurte perioade inițiale (1859-1862), în care Principatele Unite constituiau o uniune personală, statul român modern a fost pe toată durata existenței sale un stat unitar. Acest fapt a fost de altfel consacrat de toate constituțiile care s-au succedat de atunci.¹⁶ Caracterul unitar al statului

¹⁶ Art. 1, alin. 1 al Constituției din 1866 („Principatele-Unite-Române constituie un singur stat indivizibil...”); art. 1, alin. 1 al Constituției din 1923, identic cu art. 1, alin. 1 al Constituției din 1938 („Regatul României este un Stat național unitar și indivizibil.”); art. 1 al Constituției din 1948 („Republica Populară Română este un Stat popular, unitar, independent și suveran.”); art. 17 al Constituției din 1952 („Statul român democrat-popular – stat unitar, suveran și independent: a) apără independența și suveranitatea poporului român ...”); Art. 1, fraza 2 din Constituția din 1965 („Republica Socialistă România este stat al oamenilor muncii de la orașe și sate, suveran, independent și unitar.”) și, în fine, Constituția din 1991, în art. 1, alin. 1.

român a fost privit nu atât ca rezultatul unei opțiuni constituționale între federalism și centralism, cât mai ales ca rezultat și garanție a unității naționale, a stabilității statului național român. Integrarea politică, administrativă și economică a celor două state românești unite în 1859, iar apoi și a celorlalte provincii care au intrat în componența statului român, se putea realiza cel mai rapid și mai durabil în cadrul unui stat unitar și centralizat. De altfel în secolul XIX, tendința generală, continuând-o pe cea din secolele precedente, era de întărire a autorităților centrale, în cazul statelor unitare, și respectiv de sporire a puterilor autorităților federale, în dauna statelor federate, în cazul statelor compuse. Aceste aspecte ținând de domeniul istoriei dar și a sensibilității naționale au determinat o rezervă ostilă sau măcar suspicioasă față de soluțiile federale, privite ca tentative deghizate de subminare a unității naționale sau chiar a integrității teritoriale a țării. Atmosfera politică a anilor '90 a fost în bună măsură marcată de polemici stridente și recriminări înverșunate pe această temă.

Actuala Constituție prevede în art. 1, alin. (1) – text rămas nemodificat de revizuirea din 2003 – că „România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil.” O primă observație sintagma (ușor pleonastică) „suveran și independent” nu adaugă nimic la textul constituțional; suveranitatea este oricum immanentă oricărui stat modern – altfel am vorbi de o provincie, un teritoriu dependent ori de o colonie și nu de un stat – fiind de altfel recunoscută pe plan internațional, nu în ultimul rând prin Carta ONU, oricărui membru al organizației mondiale, adică practic tuturor statelor. Sublinierea apăsată a unei calități pe care nimeni nu o poate contesta deschis pare a denota emfaza incertitudinii și reduce din solemnitatea concisă a unui text constituțional. Caracterul unitar al statului apare ca fiind prima decizie constituțională pe care constituantul român o stipulează în textul legii fundamentale. Importanța simbolică a acestui fapt este deosebită. Reiese de aici atât valoarea pe care unitatea statului – pusă pe același plan cu unitatea națională – o are în ochii autorilor legii noastre fundamentale, cât și dorința acestora de a se ralia unei tradiții politice mai vechi, de la care nici în anii regimului comunist, statul român nu s-a abătut prea mult: cea a statului unitar centralizat.

Opțiunea constituantului român – consecvent în această privință de-a lungul timpului – pentru statul unitar nu implică însă nicidecum menținerea unei centralizări stricte. Conform dispozițiilor art. 120, alin. (1) din legea noastră

fundamentală, „[a]dministrația publică din unitățile administrativ teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și desconcentrării.”¹⁷ În acest sens, legiuitorul organic și ordinar, precum și executivul au la dispoziție un spațiu discreționar foarte larg¹⁸ pentru a configura concret autonomia locală a unităților administrativ-teritoriale.

VI. Integrarea euroatlantică

Încă de la adoptarea legii noastre fundamentale, opțiunea Adunării Constituante, a partidelor politice și a societății românești în ansamblu pentru valorile democrației occidentale era foarte fermă. Dacă în faza inițială a Revoluției din decembrie 1989, discursul public manifesta o atitudine echidistantă, manifestând reverență atât pentru Vest cât și față de fosta Uniune Sovietică¹⁹, treptat terminologia și argumentele încep să se apropie tot mai mult de cele ale Europei occidentale. Tezele privind o „democrație originală” devin rapid subiect de ironie și sunt abandonate. Referirile pozitive la comunism, prezente în discursul inițial al unora dintre noii conducători politici, dispar cu desăvârșire; mai mult la 12 ianuarie 1990 este adoptat un Decret-Lege al Consiliului Frontului Salvării Naționale, prin care Partidul Comunist Român este scos în afara legii (ce-i drept, a doua zi actul este revocat). Dacă în privința opțiunilor intime, a afinităților politice și ideologice, a intențiilor și planurilor de

¹⁷ În vechea redactare din 1991, art. 119 stabilea că „[a]dministrația publică din unitățile administrativ teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale și pe cel al descentralizării serviciilor publice.” Este de remarcat că prin Legea de revizuire din 2003, acestui articol (120 în urma renumerotării) i s-a adăugat un al doilea alineat, referitor la utilizarea limbilor minorităților naționale. Atitudinea mai flexibilă față de minorități corespunde de altfel unei atitudini distanțate față de etosul statului centralizat, caracterizat prin impunerea strictă și uniformă a unei unice limbi oficiale, tuturor autorităților și pe întreg teritoriul țării.

¹⁸ Vezi în acest sens, Corneliu Liviu Popescu, *Autonomia locală și integrarea europeană*, Editura All-Beck, București, 1999, în special concluziile și aspectele de lege ferenda privind realizarea autonomiei locale în contextul integrării europene, la pp. 340-346.

¹⁹ Ca un indiciu în acest sens, amintim faptul că în „Comunicatul către țară al Consiliului Frontului Salvării Naționale” din 22 decembrie 1989, la punctul 9, consacrat opțiunilor de politică externă ale noii conduceri a României, textul utiliza termenul – pus în circulație de Gorbaciov – de „Europa, casă comună a tuturor”, iar angajamentului de a respecta obligațiile internaționale ale României i se adăuga mențiunea „în primul rând, cele privitoare la Tratatul de la Varșovia”. Vezi textul Comunicatului în M.Of., nr. 1 / 22 decembrie 1989.

viitor ale protagoniștilor scenei politice românești postdecembriste au existat și există în continuare controversate, discursul public este cât se poate de clar orientat în direcția modelului vest-european.

Un factor deloc neglijabil l-a constituit evoluția politică internațională. Colapsul Uniunii Sovietice a însemnat pentru România nu numai dispariția suportului extern pentru o eventuală soluție politico-statală apropiată celor din perioada 1945-1989 (opțiune pe care, oricum, poporul român a respins-o ferm încă din decembrie 1989), ci și discreditarea ideii că s-ar putea găsi o formulă de organizare politică diferită de cea a modelului european.

Textul inițial al Constituției României nu cuprinde nici o referire expresă la integrarea euroatlantică. În elaborarea legii noastre fundamentale – după cum ne-o arată dezbaterile Adunării Constituante – preocuparea de a corespunde exigențelor unei democrații constituționale, conforme standardelor europene a reprezentat o constantă în activitatea autorilor ei. Participarea unor experți din mai multe state vest-europene, atenția față de criteriile stabilite de Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa, raportarea frecventă atât la Constituția române din 1923, cât și la constituțiile mai recente ale unor state europene constituie argumente în acest sens. Făcând abstracție de anumite scăpări greu evitabile, terminologia Constituției este cea a unei constituții europene. Instituțiile și principiile consacrate de noua lege fundamentală sunt cele consacrate de modelul european (statul de drept, democrația reprezentativă și mandatul reprezentativ, echilibrul puterilor, garantarea constituțională a angajamentelor internaționale, garantarea drepturilor fundamentale, Avocatul Poporului, Curtea Constituțională etc.).

Prin Legea de revizuire a Constituției a fost inserat un nou titlu (V¹, devenit VI în urma renumerotării), intitulat „Integrarea euroatlantică”. Cele două articole ale noului titlu se referă la condițiile și consecințele integrării României în Uniunea Europeană (art. 148) și la aderarea României la Tratatul Atlanticului de Nord (art. 149). Prin aderarea României la cele două structuri organizatorice internaționale, conținutul normativ al acestor dispoziții a fost epuizat. Cu toate acestea, atașamentul ferm al statului și societății, al tuturor forțelor politice relevante față de valorile culturale și politice comune europene rămâne o constantă vieții publice românești, reprezentând totodată un pilon important al arhitecturii constituționale a statului român.

