

**CONSTITUANTUL ROMÂN ȘI INTEGRAREA POLITICĂ A
INDIVIDULUI ȘI SOCIETĂȚII***

**ROMANIAN CONSTITUTIONAL LEGISLATORS AND POLITICAL
INTEGRATION OF INDIVIDUALS AND SOCIETY**

Lect. dr. MARIUS BALAN

Abstract:

This paper examines, according to the conceptual framework of Rudolf Smend's integration theory, the role of successive Romanian Constitutional legislators in the political integration process of individuals and society in the state community. The main assumption of this essay is that the integration approach offers a more appropriate and accurate view in understanding and explaining both achievements and failures in Romanian constitutional history.

Key words: *constitutionalism, political integration, parliamentary representation, form of government, constitutional history, secularism*

De peste un secol „dreptul viu” a fost opus dreptului statal oficial, abstract: „dreptului din cărți”.¹ La un nivel diferit și pe un fundal ideologic radical schimbat, disputa este continuată în dreptul american între

* Textul de față reproduce comunicarea susținută de mine la Conferința „Sistemul juridic între stabilitate și reformă” (Craiova, 26-27 aprilie 2013), reluând în parte argumentele și concluziile formulate deja în două alte lucrări și anume: comunicarea susținută la 7 martie 2013 în cadrul dezbaterii „Revizuirea Constituției: necesitate, oportunitate, obiective posibile” organizată de Institutul de Cercetări Juridice al Academiei Române, și textul contribuției mele la volumul reunind textele prezentate la Sesiunea de comunicări științifice „Raporturile între puterile statului în sistemul constituțional românesc”, organizată la 11 martie 2013, de Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” din București.

¹ Vezi lucrările profesorului cernăuțean **Eugen Ehrlich** – unul din întemeitorii sociologiei dreptului –, mai ales *Grundlegung der Soziologie des Rechts*, Duncker und Humblot, München 1929 (prima ediție: 1913), receptate de timpuriu în Statele Unite (**Roscoe Pound**, în „Harvard Law Review”, vol. 36 (1922), pp. 129-131). Ehrlich continuă o direcție în gândirea juridică inițiată de **Friedrich Karl von Savigny** și continuată de **Otto von Gierke**,

„textualiști” sau „originaliști” și adepții „Constituției vii”.² În opinia primilor,³ textul Constituției trebuie aplicat conform conținutului propriu-zis al termenilor săi, în accepțiunea pe care aceștia o aveau pentru autorii Constituției, la data adoptării acesteia. Evoluția semnificațiilor și a mentalităților nu trebuie să fie ignorată de dreptul constituțional, însă modificarea trebuie să se producă pe cale legislativă, inclusiv prin revizuirea legii fundamentale. Judecătorii nu sunt abilitați să utilizeze textul legii fundamentale pentru a-și valida propriile opțiuni politice sau ideologice, care pot foarte bine să coincidă cu direcția generală a progresului, să fie susținute de o bună parte a societății sau chiar de majoritatea acesteia, dar care, pentru a deveni lege, și mai ales lege constituțională, trebuie să fie confirmate prin procedurile democratice ale procesului legislativ. Pentru adepții „Constituției vii”, semnificația textului trebuie să evolueze concomitent cu dezvoltarea societății, ținând cont de standardele de decență care jalonează progresul unei societăți în continuă creștere. Adepții acestui curent promovează o interpretare mai flexibilă sau chiar elastică a textului constituțional, în special în privința competențelor autorităților federale în raport cu statele⁴, a drepturilor civile și ale garanțiilor acestora (cu tendința de a transforma garanțiile procesuale în drepturi materiale). Soluțiile școlii „Constituției vii”

² Controversa este în mult mai mare măsură politică decât metodologică. Critica față de „activismul” Curții Supreme a SUA ține cont de predilecția ideologică din acel moment a soluțiilor pronunțate. Astfel, **Robert H. Bork** a criticat activismul „liberal” al Curții Supreme prezidate succesiv de Earl Warren și de Warren Burger în anii 60’ și 70’ (*The Tempting of America: The Political Seduction of the Law*, Free Press, New York, 1990), pe când **Larry D. Kramer** (care nu poate fi considerat originalist) critică cu argumente similare activismul judiciar din anii 90’ și 2000’ al Curții prezidate de John Rehnquist, pledând chiar pentru un „constituționalism popular” (*The People Themselves: Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford University Press, New York, 2004). Vezi și recenzia acestei din urmă lucrări: **Scott D. Gerber** în „Journal of American History”, vol. 92 (2006), Issue 4, pp. 1532-33.

³ Cei mai cunoscuți „textualiști” sunt Robert Bork, Antonin Scalia și Clarence Thomas (ultimii doi, judecători la Curtea Supremă).

⁴ O interpretare extensivă este dată în acest sens dispozițiilor art. I, Secțiunea a VIII-a (care enumeră limitativ atribuțiile Congresului) referitoare la „comerțul între state” (mergând de exemplu până la impunerea unor anumite reguli de protecție a muncii sau de salarizare, pe motiv că produsele obținute sunt destinate vânzării în afara statului) precum și celor ale paragrafului final al secțiunii, care abilitază Congresul să adopte toate legile „proprii și necesare” pentru îndeplinirea atribuțiilor menționate în paragrafele precedente.

sunt în general mai populare în lumea academică și în mass media decât în lumea politică.⁵

Una din concluziile ce pot fi deduse din experiența americană este că schimbările politice și sociale fundamentale se produc prin „transformarea Constituției”⁶, inclusiv prin schimbarea practicii instanțelor supreme, atunci când textul legii fundamentale nu oferă soluția sau nu indică măcar direcția. Totodată este iluzoriu să ne imaginăm că putem privi legea fundamentală ca un pergament magic pe care, dacă avem forța și majoritatea politică necesare, ne așternem dorințele sociale și economice, obținând realizarea lor deplină, imediat după validarea acestora prin procedurile stabilite de legile constituționale.⁷ Analiza dezirabilității, a fezabilității și oportunității unor anumite schimbări constituționale ține de factori sociali, politici și economici complecși și greu predictibili. Statul de drept trăiește pe seama unor premise a căror menținere nu o poate garanta.⁸ Modificarea legii fundamentale este un instrument politic redutabil, ocazia de-l utiliza revine rar unui singur partid sau unei singure alianțe politice, iar electoratul, care prin obligativitatea referendumului de aprobare a legii de revizuire este parte în acest proces, leagă de această revizuire așteptări și speranțe care se pot dovedi exagerate.

Constituția este legea fundamentală a statului. În societatea modernă, ea apare de regulă sub forma unui instrument scris și sistematizat, care pe lângă funcțiile sale normative clasice (de instituire și legitimare a puterii de stat, de stabilire a separației puterilor și de garantare a drepturilor

⁵ Printre adepții „Constituției vii” se află fostul Președinte al Curții Supreme americane, Earl Warren și actualii judecători ai aceleiași instanțe Stephen Breyer, David Hackett Souter și Ruth Bader Ginsburg.

⁶ Vezi **Bruce Ackerman**, *We the People*, Vol. 1: *Foundations*; Vol. 2: *Transformations*, ambele la Harvard University Press, 1991 și respectiv 1998.

⁷ Pentru o ironizare sarcastică a ideii că viața politică a unui stat poate fi dedusă (exclusiv) pe baza textului constituțional și a schimbărilor sale succesive, vezi **Bruce Ackerman**, *The Living Constitution*, în „Harvard Law Review”, vol. 120, nr. 7 (2007), pp. 1738-1812, mai ales pp. 1738 și urm.

⁸ Vezi **Ernst Wolfgang Böckenförde**, *The Rise of the State as a Process of Secularisation* în **idem**, *State, Society and Liberty. Studies in Political Theory and Constitutional Law*, translated from the German by J.A. Underwood, Berg Publishers Limited, New York / Oxford, 1991, pp. 26-46, la pp. 45-46. Observația lui Böckenförde vizează în primul rând statul laic modern, dar este valabilă pentru orice sistem liberal al statului de drept.

fundamentale), îndeplinește și o funcție simbolică,⁹ prin aceea că încorporează valorile esențiale ale societății și se impune ca obiect de cult al religiei civile. Funcția simbolică a legii fundamentale este în strânsă legătură cu forța ei integratoare, cu capacitatea ei de a da sens mai înalt comunității politice ca ordine concretă și de a motiva plauzibil sentimentele de loialitate ale cetățenilor.

Deosebit de relevantă, sub aspectul evidențierii punctelor tari și slabe ale unui stat de drept în condiții de criză și din perspectiva solidității comunității politice, este experiența constituțională a Republicii de la Weimar (1919-1933) – epocă pe cât de nefericită sub aspect politic, pe-atât de fecundă pe planul teoriei constituției. Prima abordare sistematică a dimensiunilor constituționale ale fenomenului integrării politice o întâlnim în lucrările lui Rudolf Smend.¹⁰ El dă o semnificație nouă și neașteptată sentinței lui Ernest Renan „L’existence d’une nation est (...) un plébiscite de tous les jours”.¹¹ Statul este o realitate dinamică. Nu este „o entitate în repaos, care emană manifestări vitale, legi, acte diplomatice, decizii, măsuri administrative. Dimpotrivă, el este prezent în aceste expresii vitale doar în măsura în care acestea sunt manifestări ale unui context de ansamblu, de ordin spiritual.”¹² Statul se autoafirmă continuu, prin alegeri, dezbateri politice și campanii electorale, prin ceremonii publice, sărbători naționale, meciuri ale echipelor naționale, competiții sportive și orice manifestări de masă, în care indivizii își descoperă, redescoperă sau confirmă sentimentul de apartenență la o comunitate de destin, găsesc un sens existenței lor sociale în contextul semantic mai larg al unei comunități politice. Statul realizează permanent integrarea politică a societății.

⁹ Dieter Grimm, *Integration by Constitution*, în „I-CON International Journal of Constitutional Law”, Vol. 3, Nr. 2&3 (2005), p. 193-208.

¹⁰ Pentru o perspectivă de ansamblu asupra varietății și relevanței abordărilor doctrinare (ilustrate de autori precum Carl Schmitt, Hugo Preuss, Heinrich Triepel, Hermann Heller, Hans Kelsen, Erich Kaufmann, etc.) în Republica de la Weimar, a se vedea Arthur J. Jacobson and Bernhard Schlink (eds.), *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*, translated by Belinda Cooper, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 2000. Contribuția lui Stefan Koriath referitoare la Rudolf Smend, la p. 207-248.

¹¹ Ernest Renan, *Qu’est qu’une Nation?*, Calman Lévy, Paris, 1882, la p. 27

¹² Rudolf Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), în idem, *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, ediția a 2-a, Duncker & Humblot, Berlin, 1968, pp. 126 și urm., la p. 136.

Rolul eminent al legii fundamentale în intensificarea procesului de integrare este cât se poate important dar nu întotdeauna evident. La momentul adoptării unei constituții nu se poate anticipa cu precizie impactul real pe care aceasta îl va avea asupra societății; nu putem ști dacă o lege fundamentală este sau nu „reușită”.¹³ Nu interesează aici în mod special regulile jocului politic, reguli care pot favoriza o anumită categorie de partide (mari sau mici, pe cele cu structuri răspândite pe întreg teritoriul național, sau pe cele preponderent regionale, pe cele conduse de personalități populare sau pe cele cu o echipă omogenă și bine sudată) sau anumite orientări ideologice (conservatoare, liberale ori favorabile redistribuirii resurselor și veniturilor). Important este ca aceste reguli să fie privite atât de actorii politici, cât și de cetățeni, cu un anumit respect cvasireligios, indiferent de câștigătorul momentan al jocului desfășurat în baza lor, iar reputația de loialitate față de principiile pe care le încorporează să valorizeze pe termen mediu și lung mai mult decât beneficiul imediat al câștigării unei runde din competiția politică. Un asemenea respect și o asemenea aură de onorabilitate nu pot fi create automat printr-un act voluntarist al unei majorități parlamentare, fie ea și calificată, sau prin referendum. Încrederea în onorabilitatea competiției politice și a participanților, parteneri și adversari deopotrivă, nu apare decât în urma unui exercițiu îndelungat, a încetățenirii un ei tradiții și a aclimatizării practicii de a decide luând în considerare nu numai impactul imediat ci și a precedentului pe care o decizie îl creează asupra unui șir lung de cazuri similare care s-ar putea ivi în viitor. Constituția – și cu atât mai puțin legea de revizuire – nu pot impune o asemenea atitudine și nu pot constrânge la asemenea practici.

Ceea ce poate face o lege de revizuire a Constituție este să lase loc unei eventuale evoluții benefice în direcția precizată anterior. În cele ce urmează, nu voi examina aspectele concrete legate de reconfigurarea echilibrului puterilor în stat, de raporturile dintre puterile statului, de rolul

¹³ Constituția SUA (1787) și Legea Fundamentală a Republicii Federale Germania (1949) nu au fost considerate de la bun început drept reușite certe. Performanța lor integratoare a fost percepută abia ulterior. A se vedea în acest sens D. Grimm, *op. cit.*, loc. cit. În privința problemelor de interpretare a textului constituțional în primii ani ai federației americane și a insuficienței precizii a textului constituțional în contextul primei crize politice serioase (din 1800), a se vedea Bruce Ackerman, *The Failure of the Founding Fathers: Jefferson, Marshall and the Rise of Presidential Democracy*, The Belknap press of Harvard University Press, 2005, *passim*.

Parlamentului, de competențele Președintelui, ale Guvernului sau ale Curții Constituționale, de eventuala redimensionare sau restructurare a Consiliului Superior al Magistraturii sau de statutul procurorilor, aspecte luate fără îndoială în considerare de alte contribuții la acest volum. Soluțiile la aceste probleme sunt în bună măsură soluții politice de partid și depind de constelația de forțe și interese politice care predomină în Parlament la momentul adoptării legii de revizuire. Mă voi concentra asupra unui aspect doar aparent secundar: valoarea simbolică a legii fundamentale și efectul său integrator.

Cristalizarea treptată a unui „cult al constituției”, formarea unei religii civile¹⁴ având în centrul său legea fundamentală depinde în primul rând de conduita actorilor politici și de orizontul de așteptare al concetățenilor. Totuși procesul respectiv poate fi catalizat de o redactare adecvată a textului constituțional, de impunerea și respectarea unui „stil” al Constituției¹⁵ prin care se transmite într-o formă solemnă un mesaj comun acceptat ca relevant asupra principiilor și valorilor politice fundamentale.

1. O problemă deloc secundară sau pur estetică o constituie afirmarea într-un preambul a atașamentului și fidelității față de anumite tradiții și valori, precum și față de destinul european al României. Preambulul nu trebuie să constituie o profesiune de credință doctrinară, ideologică sau religioasă și nici să rămână un enunț formal, o invocare superficială a unor teze sau principii agreate la momentul redactării sale. Dimpotrivă, rolul său este de a stabili un contur clar al liniilor de forță prin care se desfășoară procesul de integrare politică a indivizilor în societate și în stat și de a oferi instanțelor repere la fel de clare în interpretarea textului constituției, mai ales în cazul recurgerii la interpretarea teleologică. Nu întâmplător, în doctrină s-a argumentat ideea unei valori supra-constituționale a textului

¹⁴ Referința clasică la religia civilă o găsim la Rousseau în *Contractul social*, IV, 8. A se vedea ediția română tradusă de H.H. Stahl, Editura Științifică, București, 1957, la p. 283-284. Pentru actualizarea problematicii, a se vedea Robert N. Bellah, *Civil Religion in America*, în „Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences”, Vol. 96, No. 1 (Winter 1967), p. 1-21.

¹⁵ A se vedea Josef Isensee, *Vom Stil der Verfassung – Eine typologische Untersuchung zu Sprache, Thematik und Sinn des Verfassungsgesetzes*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1999.

preambulului.¹⁶ Un efect colateral al adoptării unui preambul va fi și „asanarea” textului deosebit de prolix din art. 1, alin. (3) al Legii noastre fundamentale.¹⁷

Este recomandabil, cred, ca textul preambulului să conțină sugestia unei „nostrificări” a unui act adoptat de reprezentanții poporului: formularea „Noi poporul român” ar face trimitere vizibil la celebrul „We the people” din preambulul Constituției americane, soluție preluată și de alte constituții, precum cea din 1997 a Republicii Polonia.¹⁸ Formula evocă în mod lapidar atât sursa originară și incontestabilă a puterii constituante, cât și calitatea de simpli reprezentanți, cu mandat limitat atât în timp cât și ca întindere, a deținătorilor momentani ai puterii.

O altă problemă deosebit de dificilă și controversată o reprezintă prezența în preambul a unei *Invocatio Dei*.¹⁹ La prima vedere, o soluție pozitivă ar părea să intre în contradicție cu caracterul secular al unui stat modern, unde instituțiile statale sunt strict separate de cele religioase iar legitimarea politică este statuată în alt limbaj și cu alte argumente decât discursul religios. Chiar și din perspectiva Bisericii și a cultelor religioase, ideea instrumentalizării temelor, formulelor și simbolurilor unei anumite confesiuni, sau eventual comune majorității cultelor, poate stârni îngrijorare. De multe ori în trecut, inclusiv în cel recent, lideri ambițioși ori demagogi au folosit mesaje sau simboluri religioase, recursul la Dumnezeu și la religie ori chiar disponibilitatea față de activism sau colaboraționism a unor ierarhi spirituali pentru a promova o agendă foarte laică, iar în cazul comunismului,

¹⁶ A se vedea Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, ediția a 4-a (prima ediție: 1928), Duncker & Humblot, 1965, p. 24 și urm.

¹⁷ Formularea textului citat este următoarea: „România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.”

¹⁸ A se vedea textul la < http://www.servat.unibe.ch/icl/pl00000_.html >.

¹⁹ O precizare de ordin personal: la dezbateră „Revizuirea Constituției: necesitate, oportunitate, obiective posibile” care a avut loc la Academia Română pe data de 7 martie 2013, am susținut formula unui preambul asemănător, în care nu inclusesem încă *Invocatio Dei*. Diferența dintre cele două versiuni nu se datorează unei schimbări convingerilor sau opiniilor, ci doar împrejurării că argumentația pe care o am în prezent și am expus-o în textul de față nu era încă suficient elaborată. Am preferat să nu abordez o problemă controversată înainte de a avea toate argumentele bine structurate.

una de-a dreptul anticreștină. Temerea față de o utilizare ipocrită a temelor religioase va persista mereu, pe bună dreptate. Ea nu trebuie să ne impună soluția, agreabilă doar laiciștilor obstinați, de a expulza religia din sfera publică, relegând-o într-un spațiu strict delimitat al vieții private. Religia, în toate formele ei valide de manifestare, își are locul ei eminent în viața publică și discursul public trebuie să se adapteze acestei realități. Ar fi absurd să fie altfel. Deferența față de diversitate, care are drept corolar garantarea drepturilor minorităților include – la loc de cinste – respectul față de practicarea în public a cultului religios de către cetățenii aparținând minorităților naționale, etnice, religioase sau lingvistice. Protecția minorităților a apărut în primul rând tocmai ca protecție a dreptului unor persoane, de altă confesiune, de a-și profesa credința în public. Este cât se poate de absurd să afirmi că manifestarea publică a unei credințe este benefică minorității (din moment ce a fost și este protejată cu atâta consecvență), dar pernicioasă pentru majoritate, astfel încât orice manifestare ori simbol religios (majoritar sau minoritar) ar trebui ascuns cu grijă de ochii publicului. Firește, invocarea divinității poate include și elemente specifice ale unei anumite apartenențe confesionale, care pot irita pe membrii altor confesiuni. Găsirea unei formule neutre confesional, dar care să nu implice abandonarea vreunei dogme fundamentale este o problemă de adaptare la realitatea ordinii concrete. În orice caz, găsirea și utilizarea unei asemenea formule este o problemă de adaptare tactică la o situație complexă și nu atinge adevărurile fundamentale ale fiecărei religii în parte. Prin urmare, invocarea generală a lui Dumnezeu nu are cum să ofenseze vreun cult religios anume, și nici pe sceptici, agnostici sau ateii, pentru care această invocare este poate inutilă dar nicidecum pernicioasă. O fericită formulă de compromis a fost găsită de constituentul polonez din 2 aprilie 1997, pe care am preluat-o parțial în varianta de preambul propusă mai jos. Textul polonez evocă atât credința religioasă în anumite valori (binele, adevărul, justiția, frumosul), cât și respectul față de acestea manifestat de cei care nu împărtășesc această credință. Soluția aceasta face ca evidențierea diversității²⁰ să pună totodată în lumină elementul de

²⁰ Este greu de înțeles logica celor care justifică ideea de a ostraciza temele și simbolurile religioase din spațiul public, în special din cel politic, prin respectul față de diversitate și de alteritate. Faptul că există o contradicție flagrantă între a clama respectul față de alteritate și a te arăta ofensat de prezența unor simboluri religioase pare să nu fie sesizat de adversarii prezenței acestor simboluri în spațiul public.

legătură, respectul față de valori universale, reunind în aceeași comunitate politică persoane de confesiuni și convingeri diferite. Logica exclușiunii, familiară mai degrabă discursului laicist, n-a permis și nu permite o performanță integratoare comparabilă.

Pe baza celor susținute mai sus, consider că se poate lua în considerare următoarea formulă de preambul:

„Noi Poporul român, atât cei care credem în Dumnezeu, ca sursă a binelui, dreptății și adevărului, cât și cei care, neîmpărtășind această credință, respectăm aceleași valori universale, prin reprezentanții noștri reuniți în Adunare Constituantă, conștienți de răspunderea ce ne revine în fața lui Dumnezeu și a oamenilor, de destinul european al României, de valorile statului de drept, ale democrației și solidarității sociale și inter-generaționale, în spiritul respectului față de justiție și de domnia legii și față de tradițiile nobile ale demnității naționale, reafirmate în Revoluția din 1989, ne exercităm puterea noastră constituantă, dând următoarea Constituție.”

2. Eficiența și continuitatea procesului de integrare depind de nivelul de fair play al jocului politic și de credibilitatea clasei politice. Viabilitatea unei democrații reprezentativă depinde de încrederea generală în disponibilitatea și abilitatea reprezentanților de a da expresie intereselor generale ale societății. Deși în paradigma de gândire liberală, ilustrată de celebra „Fabulă a albinelor” a lui Bernard de Mandeville,²¹ binele comun apare ca rezultată a tendinței fiecăruia de a-și urmări propriul interes egoist și ca sumă a viciilor particulare, promovarea ostentativă a interesului politic de grup sau partinic prejudiciază pe termen lung credibilitatea democrației însăși. Interesul vizibil și imediat al reprezentantului națiunii în adunarea legislativă este de a promova acele proiecte de legi care-i asigură în primul rând maximizarea șanselor de a fi reales la viitoarele alegeri parlamentare. Efectele economice și financiare ale unor legi populare adoptate în anii electorali contează mai puțin, dată fiind iminența alegerilor. Un exemplu celebru îl constituie Legea nr. 221/2008 privind aprobarea Ordonanței

²¹ A se vedea B. de Mandeville, *The Fable of the Bees or Private Vices, Public Benefits*, London, Oxford University Press, 1924. În privința climatului politic și spiritual al epocii, a se vedea Paul Hazard, *Criza conștiinței europene – 1680-1715*, Editura Univers, 1980 (ediția originală: 1935), *passim*, în special p. 389 și urm.

Guvernului nr. 15/2008 privind creșterile salariale din anul 2008 ale personalului din învățământ.²² Însăși ordonanța aprobată,²³ adoptată și ea într-un an electoral, stabilise deja sporuri salariale considerabile în beneficiul personalului din învățământ. Impactul asupra unei largi categorii de votanți – profesorii, învățătorii, educatorii și personalul didactic auxiliar – nu era deloc neglijabil. Un calcul electoral elementar arăta că nici nu putea fi vorba ca ordonanța să fie respinsă: ar fi însemnat o sinucidere politică pentru susținătorii acestei idei. O simplă aprobare nu ar fi fost nici ea de folos. Ea implica confirmarea unei măsuri luate de Guvern, ușurându-i misiunea de a se prezenta în campania electorală ca favorabil învățământului și numerosului personal bugetar angajat în domeniul respectiv, fără beneficii vizibile pentru partidele ai căror parlamentari au votat aprobarea ordonanței. Soluția practică putea fi doar aprobarea cu modificări în sensul unor majorări și mai substanțiale decât cele stabilite prin ordonanță. Esențial era însă ca majorările să fie atât de mari, încât creșterea deja acordată prin ordonanță să apară prin comparație ca ne semnificativă. Creșterea stabilită prin lege s-a ridicat chiar și până la 50%, și aceasta pentru circa 300.000 de salariați ai statului. Efortul bugetar era enorm, însă destul de suportabil în intervalul scurt de până la alegeri.²⁴ Ce se va întâmpla după alegeri și cum va reuși noul Guvern să găsească resursele pentru a face față acestor creșteri salariale nu a constituit obiect de interes pentru votanți. Este semnificativ că nu a existat nici un vot contra. Această decizie legislativă frivolă și populistă, în condițiile crizei economice care se profila la orizont, cade în responsabilitatea clasei politice ca întreg. Ea nu este imputabilă guvernanților,²⁵ majorității parlamentare a momentului, unui partid anume sau unui grup de

²² Publicată în Monitorul oficial al României, partea I, nr. 730 din 28 octombrie 2008.

²³ Publicată în Monitorul oficial al României, partea I, nr. 82 din 1 februarie 2008.

²⁴ Alegerile au avut loc la 30 noiembrie 2008, adică la două luni față de momentul votării și la puțin peste o lună raportat la momentul publicării în Monitorul oficial (28 octombrie). Legea a fost adoptată de Camera deputaților în calitate de cameră decizională la 30 septembrie; toți cei 254 de deputați prezenți au votat în favoarea legii de modificare a ordonanței. Vezi dezbaterile – foarte expeditivă – în Monitorul oficial al României, partea a II-a, nr. 90 din 10 octombrie 2008, precum și on-line la <<http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=6533&idm=51,02&idl=1>>..

²⁵ Este de remarcat că primul ministru, a criticat ferm adoptarea legii respective, a evocând în tonuri sumbre scena cunoscută a nu mai puțin celebrului film „Titanic”, în care orchestra cânta în timp ce vasul se scufunda. Totuși, inițiativa unor măsuri financiar nesustenabile în prag de criză a venit din partea Guvernului.

partide. În ședința din 30 septembrie 2008, deputații s-au comportat previzibil și rațional, sub aspectul apărării interesului electoral personal și imediat, în dauna binelui general. Un vot contra ar fi însemnat sinucidere electorală, fără ca prin aceasta să salveze situația să măcar să atenueze prejudiciul adus interesului public. A te opune în prag de alegeri unor măsuri populiste înseamnă a face un serviciu inestimabil adversarului care nu are asemenea scrupule și a-ți micșora considerabil șansele unei viitoare realegeri. Prestigiul moral obținut cu prețul unui asemenea sacrificiu va fi insuficient pentru a produce eventuale beneficii la alegerile ulterioare, date fiind memoria scurtă a electoratului și canalizarea discursului public spre dezbateri mediatice și talk-show-uri. O asemenea manifestare de „egoism politic” nu este nici pe departe specifică României. În cele mai multe democrații reprezentative clasa politică trăiește sub presiunea calendarului electoral, fiind constrânsă să ofere rezultate palpabile pe termen scurt, chiar și cu prețul unor costuri economice și financiare enorme pe termen lung. Duritatea cu care criza economică a lovit țări precum Grecia, Spania, Irlanda, Portugalia, Italia sau chiar Franța este explicabilă și prin tentația de a supralicita demagogic ofertele politice nerealiste ale adversarilor și de a ascunde realitățile neconvenabile, întreținând iluzia unui stat al bunăstării generale și perpetue, a unei nelimitate redistribuiri, fără grija performanței economice.

Este de aceea preferabil ca deputații și senatorii să nu fie puși în situația de a opta între beneficiul electoral imediat și interesul general al țării. Fără îndoială că parlamentarii nu vor fi atât de dispuși să voteze măsuri populiste în prag de alegeri, dacă ar ști că de ele vor beneficia alții, colegi de partid sau adversari, dar nu ei înșiși. O pauză între două mandate de parlamentar ar facilita acest lucru. Politicienii pot fi egoiști dar nu absurzi. Nu vor aproba cheltuieli astronomice în scopuri populiste dacă alții vor fi cei ce vor culege roadele. Consider prin urmare că ar fi benefică inserarea unui nou alineat la dispozițiile articolului 61 din Constituție:

„(3) Mandatele de senator și deputat nu pot fi succesive.”

3. O altă chestiune, doar aparent rezolvată, este cea a formei de guvernământ. Conform art. 1, alin. (2) din legea noastră fundamentală, forma de guvernământ a statului român este republica. Constituția a fost aprobată

prin referendum la 8 decembrie 1991.²⁶ La data respectivă s-a susținut că aprobarea prin referendum a Constituției de către popor semnifică implicit și aprobarea formei republicane de guvernământ. Nu există nici un dubiu că atunci, ca și în prezent de altfel, marea majoritate a cetățenilor ar fi votat în favoarea republicii, oricare ar fi fost sentimentele față de persoana regelui Mihai I și față de rolul istoric major al dinastiei de Hohenzollern în istoria României moderne. Problema este alta: actul de naștere al Republicii în România este unul dubios, dacă nu de-a dreptul infamant. Nu există un caz mai evident în istoria țării noastre în care un șef de stat care să se fi bucurat de o popularitate atât de mare să fi fost înlăturat de un grup politic atât de detestat, aflat în mod atât de ostentativ în slujba unei puteri străine și ostile. Actul de la 30 decembrie 1947 (abdicarea Regelui Mihai I) a constituit o surpriză chiar și pentru mulți din partizanii regimului. În literatura juridică au fost puse în discuție atât validitatea actului de abdicare, cât și cea a legii subsecvente prin care se proclama Republica, ba chiar și legitimitatea formei republicane de guvernământ instaurate astfel²⁷. În privința împrejurării că abdicarea Regelui a fost obținută forțat nu există controverse; totuși aproape toate abdicările din cursul istoriei au fost obținute prin constrângere, puțini fiind cei care renunță de bunăvoie la putere. Relevantă din punct de vedere juridic este problema constituționalității actelor imediat ulterioare abdicării. Parlamentul unicameral rezultat în urma fraudării alegerilor din noiembrie 1946 și dominat de comuniști a fost convocat în după-amiaza aceleiași zile. Prin Legea nr. 363/ 1947 se ia act de abdicarea Regelui, se abolește monarhia și se proclamă ca formă de stat (mai corect: de guvernământ), Republica. Totodată, legea abroga Constituția din 1923, încă în vigoare la acea dată.

Este evident de la bun început că dispozițiile Legii nr. 363/1947 erau neconstituționale. Conform constituției în vigoare, abdicarea Regelui ducea la declararea vacanței tronului²⁸, urmând a se aplica dispozițiile

²⁶ La vot au participat 10.948.468 de cetățeni, din care 8.464.624 (77,3%) au votat pentru aprobarea Constituției iar 2.235.005 (20,4%) au votat împotriva. Voturile nule au reprezentat 2,3 %. Datele sunt preluate după G. Vrabie, *Drept constituțional și instituții politice*, Vol. I, Editura Cugetarea, Iași, 1999, p. 371.

²⁷ **Eleodor Focșeneanu**, *Istoria constituțională a României 1959-1991*, ediția a 2-a, revizuită, Editura Humanitas, București, 1998 (prima ediție: 1992), pp. 101-114; **G. Vrabie**, *Dr. const. I*, pp. 144-146.

²⁸ Prevăzută de art. 79 din Constituția din 1923.

constituționale referitoare la succesiune. O lege ordinară nu putea rezolva această problemă și – cu atât mai puțin – nu putea aboli monarhia ori proclama republica. În plus, condițiile în care a fost ținută ședința din 30 decembrie 1947 a Adunării Naționale (aflată în vacanță parlamentară și convocată în sesiune extraordinară imediat după abdicarea Regelui) sunt mai mult decât dubioase. Este greu de crezut că în condițiile precare ale anilor postbelici, în câteva ore au putut fi găsiți, anunțați și aduși în București deputații împrăștiați în toată țara. În afară de cvorum – care în mod aproape sigur nu a fost întrunit – nici celelalte reguli procedurale privind adoptarea legilor nu au fost respectate. Proiectul de lege nu figura pe ordinea de zi, nu fusese dezbătut în comisii, nu a fost prezentată expunerea de motive și nici nu a fost discutat pe articole. Procesele verbale atestă însă faptul că s-a ovaționat de douăzeci de ori²⁹, împrejurare cât se poate de sugestivă și emblematică pentru atmosfera în care se vor ține de acum înainte ședințele adunării reprezentative.

Neconstituționalitatea evidentă a Legii nr. 363 / 1947 are implicații directe asupra legitimității actului de instaurarea a Republicii. Credem că este absolut clar că acțiunii lui Petru Groza și Gheorghe Gheorghiu-Dej, precum și actelor subsecvente le lipsește orice element de legitimitate politică și constituțională. Îndepărtarea Regelui Mihai I a fost percepută de contemporani în mod aproape unanim ca o grea lovitură; în acel moment șeful statului se bucura de o popularitate depășind pe departe pe cea a oricărui alt om politic, iar opinia publică vedea în el singura speranță, atât în privința unei temperări a exceselor guvernanților de atunci, cât și în privința unei eventuale întoarceri la un regim politic democratic. Plecarea Regelui României lăsa țara la discreția comuniștilor și însemna înlăturarea ultimului obstacol în calea exercitării neîngrădite a puterii de către aceștia.

Forma republicană de guvernământ este legitimată prin voința poporului; pentru adepții ei, ea este superioară monarhiei tocmai prin aplicarea consecventă a principiilor democratice, inclusiv, și mai ales, în privința desemnării șefului statului. Or, în cazul actului de la 30 decembrie 1947, chiar voința poporului a fost în modul cel mai grav încălcată. **Republica română este prin urmare grevată de acest certificat de naștere infamant, atestând violarea tocmai a principiilor care în orice**

²⁹ Eleodor Foçșeneanu, *Istoria constituțională a României 1959-1991*, ediția a 2-a, revizuită, Editura Humanitas, București, 1998 (prima ediție: 1992), p. 101-114;

republică sunt privite ca primordiale. Din perspectiva principiilor democrației, actul de la 30 decembrie este lipsit de orice legitimitate, reprezentând o denaturare grotescă a spiritului republican. Consider că este absolut necesar, ca la referendumul pentru revizuirea Constituției, poporul să fie chemat să se pronunțe totodată, în mod distinct, asupra formei de guvernământ. Consultarea poporului prin referendum nu va oferi surprize probabil sub aspectul opțiunii pentru monarhie – care trebuie totuși respectată – dar este neapărat necesară pentru a marca solemn momentul în care poporul român, exercitându-și explicit puterea sa constituantă, a decis în mod suveran că forma sa de guvernământ este republica.

Luarea în discuție de către constituantul revizuent a celor trei probleme de mai sus nu oferă firește garanția reușitei noii versiuni a legii fundamentale pe planul procesului de integrare politică în stat a indivizilor și a societății. Abordarea lor oferă totuși șansa ca electoratul să aibă percepția că participarea la competiția politică, chiar și în calitate de simplu votant, implică adeziunea la o comunitate politică ale cărei valori și principii îi sunt familiare și apropiate, la o comunitate de destin.