

I. EDITORIAL

GÂNDURI DESPRE DEMOCRAȚIE ȘI FORMA DE GUVERNĂMÂNT



Prof. univ. dr. Ioan LEȘ

Abstract

The author of this paper takes a brief look at the evolution of forms of government in a number of major countries, revealing that monarchies now exist in over 40 countries around the world. Starting from such a perspective, Romania's constitutional regime is examined below from the perspective of the 1991 Constitutional solution.

In the current political context, the idea of a new constitutional reform is increasingly being put forward, the first of which was carried out in 2003, but in the author's opinion it did not represent significant progress. And one of the constitutional institutions that could be targeted for constitutional reform is the form of government.

The author believes that the semi-presidential republic established by the 1991 Constitution was the most appropriate solution after almost half a century of dictatorship. He believes that the facts of the matter have not fundamentally changed and that the semi-presidential system should be retained, as it is a solution designed to avoid the authoritarian excesses that have been fully manifested over the last two decades, but also the drawbacks of a president with extremely limited powers.

Such an approach does not exclude some constitutional improvements, such as those concerning the relationship between the executive and the legislature, between the presidential institution, on the one hand, and the national executive and the legislature, on the other. Finally, the author believes that the real problem is that of a real and effective balance between the powers of the state and the strictest respect for constitutional values and the laws of the country. Any slippage in this regard should be sanctioned with the utmost promptness and exigency.

Keywords: Constitution, democracy, form of government, jurisprudence, monarchy, parliament, president, republic, revision.

1. Precizări preliminare

În ultima perioadă, se vorbește tot mai mult despre o reformă constituțională, reformă care, în viziunea unor actori politici, ar putea viza și forma de guvernământ, chiar o revenire la monarhie. Problema revizuirii Constituției nu este una

cu totul inedită, de altfel, în România, s-a și realizat o atare revizuire în anul 2003, iar abordările nu au fost întotdeauna dintre cele mai fericite. Fără îndoială că o viitoare reformă constituțională nu poate fi exclusă *de plano*, dar o atare abordare rămâne una extrem de delicată și dezirabilă doar în măsura în care ar putea aduce ameliorări substanțiale în unele materii și care să fie de natură a consolida, iar nu de a fragiliza instituțiile noastre democratice și așa destul de firave datorită unor tendințe manifeste de a promova „valorile” unui stat tot mai autocrat.

S-a spus adeseori că actuala Constituție și-a dovedit limitele, iar fără o revizuire de substanță democrația noastră ar avea de suferit. Se ignoră adeseori, însă, un fapt esențial, anume acela că instituțiile sunt importante prin modul lor de reglementare, dar factorul uman este cel decisiv și care ne poate îndrepta înspre o guvernare a poporului pentru popor¹ sau spre una autocratică sau chiar spre o dictatură pe care au cunoscut doar anii de tristă amintire dintr-o perioadă mai mult sau mai puțin apropiată.

Istoria umanității este plină de asemenea exemple care au generat o limitare sau o suprimare a drepturilor și libertăților fundamentale. Iar atare exemple putem întâlni pe toate meridianele, din Africa, America Latină și până în Europa. Un Bokassa, Gaddafi sau Ben Ali în Africa, un Hitler, Stalin sau Mussolini în Europa, un Batista, Odria sau Gomez în America Latină sunt doar câteva exemple grăitoare despre consecințele nefaste ale regimurilor dictatoriale.

Din păcate, nici azi nu lipsesc tendințele de guvernare autocratică, iar percepția tot mai răspândită este că actuala criză pandemică – COVID-19 – este de natură să promoveze atare „valori”. Și nu trebuie să mergem prea departe nici din punct de vedere spațial și nici temporal spre a constata atare manifestări. Ele sunt, și după părerea noastră, expresia unei crize profunde a societății contemporane și, mai ales, a partidelor politice din foarte multe țări democratice.

Chiar și la noi, importanți lideri de partid și de stat, indiferent de culoare lor politică, s-au manifestat împotriva unor decizii adoptate de unele instituții democratice, chiar judiciare, cum a fost cazul Curții Constituționale sau a Avocatului Poporului ori chiar a Parlamentului României. Nu putem să nu remarcăm în acest context și criticile aduse mai recent unei instituții – Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție – pe care actuala coaliție a decis să o desființeze, pe cale legislativă, și să o înlocuiască cu o altă structură. Iată că o nouă coaliție, de fapt o alianță pentru putere, schimbă în mod fundamental o viziune a unor partide politice despre o instituție importantă.

Dar elemente autocratice, nu doar în stare embrionară, regăsim și la nivelul unor instituții europene, care s-au bucurat de mult prestigiu în urmă nu cu mulți

¹ Într-o cunoscută lucrare, filozoful și juristul francez Alexis de Tocqueville constata că: „În America, poporul este un stăpân căruia a trebuit să i se facă pe plac până la ultimele limite ale posibilului”. A se vedea A. de Tocqueville, *Despre democrație în America*, Humanitas, București 2017, p. 114. Poate nouă, acum, nu ne rămâne decât să ne întrebăm, precum poetul francez Francois Villon, „ou sont les neiges d’antan”.

ani, iar formele de manifestare sunt de o mare diversitate. Cea mai recentă formă de manifestare a unei atare concepții este cea privitoare la recomandările făcute personalului din cadrul instituțiilor europene de renunțare la folosirea termenului de „Crăciun”, iar într-o atare viziune cel de „Doamnă” sau „Domnișoară” ar trebui înlocuit cu cel mai generic de Ms. Totul în ideea unei pretinse egalități de gen și a unei toleranțe față de necreștini sau față de cei de o altă confesiune. Dar oare reciproca nu este valabilă pentru cei de o altă credință (sau fără credință) decât majoritatea europenilor ? Se pare că răspunsul ar trebui să fie negativ din punctul de vedere al unor responsabili europeni.

Un cunoscut parlamentar european a criticat deciziile venite de la Bruxelles, remarcând în termeni expresivi, dar și deosebit de energici că o atare abordare, dacă este adevărată, semnifică că actuala Comisie Europeană a trecut de la „conceptul de politică a toleranței la cea de politică a ignoranței”. Parlamentarul român a mai atras atenția că asemenea aberații nici comuniștii nu au îndrăznit să le promoveze și că ele pot „pulveriza omenirea”². Cu asemenea gânduri se pare că Europa se află într-o mare derivă, iar afirmațiile europarlamentarului nostru nu pot fi considerate exagerate.

Nu putem să ignorăm totuși faptul că, la scurt timp, documentul în cauză a fost retras. În această privință, comisarul european pentru egalitate, doamna Helena Dalli, a confirmat retragerea documentului în cauză. Demnitarul european a mai declarat că: „Inițiativa mea de a elabora orientări ca document intern de comunicare pentru personalul Comisiei în exercitarea atribuțiilor sale a fost menită să atingă un obiectiv important: să ilustreze diversitatea culturii europene și să prezinte caracterul inclusiv al Comisiei Europene în ceea ce privește toate categoriile sociale și convingerile cetățenilor europeni. Cu toate acestea, versiunea publicată a orientărilor nu servește în mod adecvat acestui scop. Acesta nu este un document dezvoltat îndeajuns și nu îndeplinește toate standardele de calitate ale Comisiei. În mod evident, redactarea acestor orientări necesită mai multe eforturi. Prin urmare, acestea vor fi retrase și vom continua să lucrăm la acest document”³.

Un document extrem de relevant și surprinzător pentru viitorul actualei generații și poate al Europei. Declarațiile doamnei Helena Dalli au avut ca scop amortizarea șocului creat de către documentul intern inițiat de aceasta. Dar declarația nu intervine doar după ce răul s-a produs, ci prefigurează o conduită de urmat. Iar aceasta, astfel cum rezultă din declarația demnitarului european, vizează „perfecționarea” documentului, iar nu renunțarea la scopul propus și care

² M. Cistelican, în *Rareș Bogdan, siderat de decizia CE de a elimina termenul Crăciun: A apărut pe filieră leninistă Vrea ceea ce nici comuniștii nu au îndrăznit*, apud: https://www.stiripesurse.ro/rareș-bogdan--siderat-de-ce-elimina-craciun_2120845.html.

³ A se vedea C. Fernoagă, *Comisarul european Helena Dalli: Sărbătorirea Crăciunului și utilizarea denumirilor și simbolurilor creștine fac parte din bogatul patrimoniu european. Nu interzicem și nici nu descurajăm utilizarea cuvântului Crăciun*, apud: <https://www.g4media.ro/helena-dalli-sarbatorirea-craciunului-si-utilizarea-denumirilor-si-simbolurilor>.

poate fi unul mai amplu și greu de imaginat în perspectiva tuturor consecințelor pe care le implică. Din fericire, un lider important al Europei, Președintele Emmanuel Macron, a criticat în mod energic documentul anterior menționat, același lucru făcându-l și Papa Francisc.

Dar un asemenea document, dacă ar mai fi promovat, ar putea schimba cursul istoriei și al civilizației europene, una dintre cele mai avansate de pe planeta Pământ. Indiferent de credințele noastre, religioase sau laice, nicio structură națională sau suprastatală, oricare ar fi ea, nu poate arunca peste bord secole de tradiții ale popoarelor de pe toate meleagurile. Dar, până la urmă, nu este vorba doar de tradițiile noastre milenare, ci și despre ignorarea contribuției pe care creștinismul l-a adus la formarea și dezvoltarea civilizației europene. Fără a încerca să antamăm o discuție de natură filozofică despre religie și secularism nu putem să nu constatăm că lumea contemporană este ancorată puternic în tradiții, iar credințele religioase se manifestă la majoritatea popoarelor. Iar din acest punct de vedere ni se par semnificative constatările unui mare romancier peruan, Mario Varga Llosa. Marele laureat al Premiului Nobel pentru literatură remarcă, într-o cunoscută lucrare: „Contrar celor imaginate de liber-cugetătorii, agnosticiei și ateii din secolele al XIX-lea și XX, în epoca postmodernă religia nu e moartă și îngropată și nici n-a ajuns în podul de vechituri: trăiește și palpită în miezul actualității”⁴. În aceeași interesantă lucrare, scriitorul peruan mai sublinia că: „După prăbușirea comunismului, religia – ortodoxă sau catolică – înflorește din nou, ceea ce ne arată că de fapt nu dispăruse niciodată, ci doar a stat ascunsă, în așteptare, pentru a rezista asediului, fiind mereu sprijinită de vaste sectoare sociale”⁵.

Din păcate, excesele înalților funcționari de la Bruxelles nu se limitează la asemenea abordări, ci vizează, adeseori, și impunerea unor standarde duble, aspect semnalat de autoritățile statale din unele țări membre sau chiar instituirea unor soluții contrare suveranității statelor. Dar aceasta este o problemă de o complexitate cu totul particulară, fiind de netăgăduit că încorporarea unor state în Uniunea Europeană a implicat, în mod inevitabil, și cesionarea unor atribute ale suveranității naționale.

Una dintre marile controverse ce s-au manifestat în ultimii ani este aceea a raportului dintre dreptul Uniunii Europene și dreptul intern al statelor membre. Este o problemă care a fost examinată și la noi de autori de prestigiu⁶ și care va

⁴ M.V. Llosa, *Civilizația spectacolului*, Humanitas, București, 2016, p. 154.

⁵ *Ibidem*, p. 159.

⁶ A se vedea, cu titlu de exemplu, M. Voicu, *Principiul supremației dreptului UE în jurisprudența CJUE și CCR – cu referire specială la Decizia nr.2006/928 a Comisiei Europene de instituire a MCV-2007 – România și Bulgaria. Hotărârea CJUE din 18.05.2021 evaluată de instanța europeană. Raportul MCV publicat la 09.06.2021 de către Comisia Europeană ca instrument al Mecanismului Statului de Drept – 2020 al UE*, apud: <https://www.juridice.ro/essentials/4745/principiul/suprematiei-dreptului-ue-in-jurisprudenta-cjue-si-ccr/>; M. Dușu, *Un pericol major: dezintegrarea juridică a Uniunii Europene*, apud: <https://www.juridice.ro/essentials/4875/un-pericol-major-dezintegrarea-juridica-a-uniunii-europene>.

forma, după părerea noastră, și obiectul altor investigații și abordări distincte. Nu ne propunem să insistăm asupra acestei chestiuni, dar ținem să subliniem că și unele structuri judiciare europene se îndreaptă spre soluții tot mai greu de acceptat din partea unor autorități politice și administrative din unele țări europene. Fără îndoială că excesele de suveranism sunt inacceptabile, dar nici abordările contrare nu pot fi privite decât cu rezervă maximă. Iar acest lucru este valabil cu deosebire în privința unor soluții promovate de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene în materie de justiție, cunoscut faptul că un atare domeniu nu intră în sfera de competență exclusivă a Uniunii, ci în acela al unei competențe partajate (art. 4 din Tratatul privind funcționarea UE).

Jurisprudența CJUE a promovat o interpretare peste limitele tratatelor UE, în acele cazuri, tot mai frecvente în ultimul timp, în care a considerat că sunt obligatorii chiar și recomandările făcute în cadrul mecanismelor de control și verificare impuse unor state membre din Europa Centrală și de Est. În acest fel a fost nesocotită nu doar litera tratatelor, ci și spiritul lor, iar unele valori importante ale UE a fost aruncate peste bord, cum sunt cele privitoare la identitatea națională și constituțională și la tradițiilor statelor membre.

Reacțiile unor curți constituționale au fost extrem de tranșante și au generat o majoră „preocupare” în rândul autorităților de la Bruxelles. Și desigur avem în vedere cu deosebire ultimele reacții ale Tribunalului Constituțional din Polonia care a considerat inaplicabilă o decizie a CJUE care impunea desființarea unei Secții disciplinare constituite în cadrul Tribunalului Suprem. În esență, Tribunalul Constituțional polonez consideră că deciziile CJUE nu pot ignora normele constituționale, ele fiind obligatorii numai în raport cu legile infraconstituționale. Dar o atare soluție nu este una izolată, ci dimpotrivă ea urmează unor decizii pronunțate în urmă cu mai bine de o jumătate de secol de apreciatul Tribunal Constituțional de la Karlsruhe și apoi de Consiliul de Stat francez și de Curtea Constituțională din Hexagon⁷. Curtea Constituțională din țara noastră a pronunțat recent o soluție asemănătoare⁸.

Decizia Tribunalului Constituțional polonez a produs o undă de șoc la nivelul comunității europene, iar consecințele acesteia se conturează ca fiind de o gravitate deosebită. Chiar și la noi, un autor de prestigiu avertiza asupra pericolului de dezintegrare a Uniunii Europene. Acesta remarca că asemenea controverse cu privire la raportul dintre dreptul european și dreptul intern al statelor membre scot în evidență, în ultimă instanță, „o diferență de valori și de percepții contemporane fundamentale cu perspective imprevizibile...”⁹. Un alt autor de notorietate sublinia

⁷ A se vedea, pentru alte soluții, M. Voicu, *Starea justiției în Statele Europei*, Universul Juridic, București 2010, pp. 115-124;

⁸ CCR, *dec. nr. 390/2021*, publicată în M. Of., nr. 612 din 22 iunie 2021.

⁹ M. Dușu, *Un pericol major: dezintegrarea juridică a Uniunii Europene*, apud: <https://www.juridice.ro/essentials/4875/un-pericol-major-dezintegrarea-juridica-a-uniunii-europene>.

că dreptul comunitar trebuie să se aplice în fiecare caz „fără a altera identitatea constituțională națională, tradițiile culturale naționale și valorile universale și europene garantate de art. 2, 3 și 4 din TUE”¹⁰.

La nivel european, reacțiile la decizia Tribunalului Constituțional din Polonia au fost numeroase și de o semnificație ce ridică mari semne de întrebare cu privire la viitorul UE. Astfel, de pildă, cotidianul spaniol *El País* remarca că decizia instanței constituționale poloneze „echivalează cu o declarație de război juridic împotriva unuia dintre stâlpii fundamentali ai UE: prioritatea dreptului comunitar față de cel național”¹¹. Nu se poate face abstracție nici de declarația ministrului de externe luxemburghez, potrivit căruia Polonia „se joacă cu focul”, ceea ce ar putea determina o „ruptură cu UE. Dar o declarație surprinzătoare și de un anumit impact este aceea a ministrului francez pentru afaceri europene, domnul Clement Beaume, care a calificat decizia Tribunalului Constituțional de la Varșovia ca „un atac împotriva UE”. El a subliniat că această decizie este „foarte gravă, pentru că nu este un subiect tehnic sau juridic, ci unul eminent politic, care vine după o lungă listă de provocări împotriva UE”¹². Să înțelegem că tribunalele, inclusiv cele europene, fac politică?

Un important demnitar european, fost negociator șef pentru Brexit, Michel Barnier, a avertizat asupra pericolului de a urma și alte „Brexituri”, dacă Bruxellesul continuă cu aceiași politică. El a criticat tribunalele europene, în deosebi, pentru politicile în materie de imigrație și a subliniat că la Bruxelles „este necesară mai puțină birocrație și mai multă democrație”¹³. La rândul său, doamna Vera Jourova, comisar european pentru valori și transparență, a declarat Agenției de Presă Reuters, că „Dacă nu apărăm principiul conform căruia aceleași norme trebuie respectate în mod egal în toate părțile Europei, Uniunea va începe să colapseze”.

Conflictul dintre Polonia, pe de o parte, și Comisia Europeană, pe de altă parte, este departe de a se fi epuizat, dimpotrivă, el a escaladat și în cursul lunii octombrie prin aplicarea de către CJUE a unei amenzi de 1.000.000 de Euro Poloniei până la desființarea Secției disciplinare anterior menționate. De asemenea, Comisia

¹⁰ M. Voicu, *Principiul supremației dreptului UE în jurisprudența CJUE și CCR – cu referire specială la Decizia nr.2006/928 a Comisiei Europene de instituire a MCV – 2007 -România și Bulgaria. Hotărârea CJUE din 18.05.2021 evaluată de instanța europeană. Raportul MCV publicat la 09.06.2021 de către Comisia Europeană ca instrument al Mecanismului Statului de Drept – 2020 al UE*, apud: <https://www.juridice.ro/essentials/4745/principiul/suprematiei-dreptului-ue-in-jurisprudenta-cjue-si-ccr>.

¹¹ *Le Point* de 15 de septembrie 2021, apud: <https://www.g4media.ro/fostul-negociator-sef-al-comisiei-europene-pentru-brexit-michel-barnier>.

¹² Pologne: *la remise en cause de la primauté du droit européen est „une attaque contre l'Union européenne”*, *Le Monde* de 8 octombrie 2021.

¹³ *Ibidem*.

Europeană a suspendat acordarea fondurilor alocate Poloniei în cadrul programului PNRR. O asemenea măsură a fost aplicată și Ungariei tot pentru pretinse încălcări ale dreptului comunitar¹⁴.

Dificultățile existente la nivelul statelor europene nu pot fi înlăturate fără un dialog consistent între judecătorii constituționali și CJUE, dialog întemeiat pe loialitate și bună-credință din partea tuturor magistraților. Pe de altă parte, noi credem că judecătorul de la Luxemburg nu poate acționa ca un judecător federal, atâta timp cât UE este o reuniune de state suverane, iar nu o federație de tipul celei nord-americane. În opinia noastră, instituțiile judiciare, naționale sau internaționale, nu pot legifera pe cale jurisprudențială, astfel cum se procedează în ultimul timp. Judecătorul nu are alt rol decât acela de a interpreta și aplica legea, iar nu de a crea norme juridice, indiferent de spațiul în care acționează și de scopul urmărit. O altă abordare ar putea conduce, în timp, la un punct în care totul se poate ruina și transforma într-un „colonialism judiciar”.

2. Un nou model de republică sau o monarhie?

Demersul de față ne este prilejuit și de manifestarea unor tendințe, relativ izolate, de schimbare a formei actuale de guvernământ din România și revenirea la statutul de monarhie. Iar o atare tendință a fost promovată, relativ recent, de un lider politic din opoziție, în mod paradoxal, succesor al unui cunoscut om politic care a exercitat timp de un deceniu funcția de Președinte al României. În acest sens, Președintele PMP, Cristian Diaconescu, a vorbit în cadrul unui interviu acordat PS News despre schimbarea sistemului politic din țara noastră prin introducerea monarhiei constituționale. Fostul ministru de Externe român a remarcat că: „O instituționalizare a monarhiei constituționale asigură un Parlament puternic și un Parlament puternic are responsabilități asumate și cât se poate de clare în legătură cu un Guvern”¹⁵.

Ideea reinstaurării monarhiei în țara noastră nu este de dată recentă. Ea a format obiectul unor discuții ample, și uneori de o virulență extremă, în cadrul dezbaterilor din Adunarea Constituantă care a adoptat legea fundamentală din anul 1991. Și atunci raționamentele invocate au fost multiple și susținute cu tărie și convingere de forțele politice din opoziție, în special de PNȚ și de PNL. Nici Comisia de redactare a proiectului de Constituție, și nici Adunarea Constituantă nu au reținut un atare punct de vedere. După adoptarea Constituției din anul 1991

¹⁴ Măsura nu a fost aplicată și României, deși Comisia a adresat țării noastre o scrisoare de avertizare despre o atare posibilitate. Curtea Constituțională a României a precizat, într-un comunicat publicat la data de 9 octombrie 2021, că nu poate schimba decizia 390/2021, singura autoritate în drept să o facă fiind, prin intermediul unei legi, Parlamentul României.

¹⁵ D. Ema, *PMP cere restaurarea monarhiei constituționale în România. Cristian Diaconescu: Atunci când a fost nevoie, a fost funcțională această idee*, apud: <https://psnews.ro.pmp-cere-restaurarea-monarhiei-constituționale-in-romania-cristian-diaconescu-atunci>.

unii din importanții susținători ai monarhiei au acceptat funcții importante în Statul Român, de la miniștri, la prim-miniștri, și chiar la președinți ai Curții Constituționale. Fără îndoială că nu avem nici cea mai mică intenție de a critica o atare atitudine, ci dimpotrivă trebuie să apreciem o orientare conformă cu noile realități din țara noastră și din lumea de azi.

Poate este cazul să ne întrebăm dacă nu suntem, așa cum o sugerează și liderul anterior menționat, cumva în situația din a doua jumătate a secolului al XIX-lea, când, în urma interminabilelor dispute dintre partidele politice s-a ajuns la soluția de compromis, de instaurare a monarhiei în țara noastră. Monarhia a jucat și un rol important în istoria modernă a României, lucru ce nu trebuie ocultat sau subapreciat. Marele avantaj al monarhiei poate fi reprezentat de modul de implicare în afacerile țării și de păstrarea unui echilibru rațional între forțele politice din țară. Dar nu putem ignora nici faptul că monarhia a provocat și unele crize importante și implicări în afaceri nedemne pentru un monarh. Iar poate cel mai recent exemplu în acest sens este acela al Regelui spaniol Juan Carlos, care în urma investigării sale pentru corupție a fost chiar nevoit să părăsească țara¹⁶. Dar nu este singurul caz în care monarhii au fost acuzați de corupție și de gestionarea frauduloasă a banului public. Iar aceasta în condițiile în care statele respective alocă sume importante pentru întreținerea familiilor regale și a personalului aferent, precum și pentru gestionarea bunurilor monarhice.

O discuție asupra unei teme atât de complexe nu trebuie să fie exclusă de principiu din cadrul lucrărilor consacrate unei eventuale noi reforme constituționale. Iar acest lucru trebuie admis într-o societate democratică. Dar șansele unei atare abordări în viitor sunt extrem de reduse, în opinia noastră și aceasta cu atât mai mult cu cât legea fundamentală din anul 1991 a fost adoptată, prin referendum, cu o mare majoritate de voturi de către poporul român. Pe de altă parte, nu trebuie să ignorăm prevederile art. 152 alin. (1) din Constituție, text conform căruia „forma republicană de guvernământ” nu poate forma obiectul revizuirii. Prin urmare, dacă s-ar dori o atare abordare, ea nu poate fi făcută decât în condițiile instituirii unei noi Adunări Constituante. Or, în opinia noastră, o atare abordare este greu de realizat și nici nu este dezirabilă.

Chiar dacă structura populației din anul 1991 nu mai este identică, avem unele rezerve în privința unei atare opțiuni, deși ea nu trebuie exclusă cu desăvârșire. Poate că această soluție ar fi fost una acceptabilă, dacă ne raportăm la situația din anii 90 ai secolului trecut. Dar este puțin probabil că o soluție monarhică ar

¹⁶ În Spania, unii lideri politici au pus în discuție, cu prilejul sărbătoririi împlinirii a 43 de ani de la adoptarea Constituției, viabilitatea monarhiei. Astfel, Geraldo Pisarello, lider al Podemos, referindu-se la o posibilă reformă constituțională a declarat că: „Unica cheie pentru ca aceste schimbări constituționale să fie posibile este ca generațiile care nu au votat Constituția din 1978 să poată decide în mod liber dacă doresc să continue să trăiască sub o Monarhie absolută și coruptă sau sub o Republică democratică și modernă”. A se vedea J. Casqueiro, *El aniversario de la Constitucion evidencia la falta de consenso para su reforma*, apud: <https://elpais.com/espana/2021-12-06/el-aniversario-de-la-constitucion-evidencia-la-falta-de-consenso-pa>.

promova cele mai înalte valori și competențe în rândul partidelor politice. Tot istoria ne demonstrează că nici în epocile monarhice disputele politice nu au fost înlăturate întru totul.

Tendențele ce se manifestă la nivel mondial în privința formei de guvernământ sunt departe de a fi favorabile monarhiei, deși trebuie să recunoaștem că azi există peste 40 de regimuri monarhice. Unii autori spanioli menționează existența a 44 de state în care funcționează asemenea regimuri¹⁷ (în Europa, Asia, Australia, Oceania și în zona Golfului Persic). Dar toate acestea, potrivit acelorași autori, se confruntă cu provocări față de mișcările care solicită reforme sau abolirea monarhiilor¹⁸. Doar Japonia, Marea Britanie și Suedia sunt țări care, pe termen mediu, par a avea garantată continuitatea. Opinia aparține acelorași autori. Regimurile monarhice au fost dominante în anumite epoci istorice, dar ele sunt tot mai departe de un viitor „strălucitor”, deși pot exista argumente potrivnice. Unele monarhii cuceritoare au fost înlăturate de pe întregi continente, chiar dacă în unele cazuri nu în totalitate. Să nu uităm de America Latină, spațiu geografic în care monarhiile au fost înlăturate în prima parte a secolului al XIX-lea și apoi de S.U.A., care și-au proclamat independența față de Marea Britanie și paradoxal au proclamat republica¹⁹.

Cele două războaie mondiale au condus și ele la dispariția unor monarhii, cum sunt cea austro-ungară, otomană, rusă, română, italiană și irlandeză. Iar cel mai recent exemplu de renunțare la monarhie este acela al statului Barbados, care și-a proclamat independența față de Marea Britanie la data de 30 noiembrie 2021.

În ceea ce ne privește, considerăm că soluția Constituantei din anul 1991, care a optat pentru o republică a fost cea care a ținut seama de o serie de împrejurări istorice, dar și de tendințele ce s-au manifestat în ultimul secol în plan internațional. Opțiunea Constituantei trebuie să fie considerată ca firească după aproape o jumătate de secol de dictatură comunistă, motiv pentru care soluția unei republici președințiale a devenit practic indezirabilă.

Pentru istorie este remarcabilă constatarea deputatului liberal, Dan Amadeo Lăzărescu. Acesta spunea, în Constituantă, că: „Regimul prezidențial nu a existat sau dacă a existat, este de tristă amintire. A existat, însă, un regim autoritar, în care puterea executivă predomină. Prin urmare, noi ar trebui să optăm pentru un

¹⁷ A se vedea în acest sens E. Bruno, R. Grande, *?Sobreviviran las monarquias al siglo XXI?*, apud: <https://www.esglobal.org/sobreviviran-las-monarquias-al-siglo-xxi/>.

¹⁸ Astfel, de pildă, în Thailanda la data de 20 septembrie 2021, la câțiva metri de Marele Palat din Bangkok, s-a găsit o placă pe care era inscripționat următorul mesaj: Thailanda „aparține poporului și nu este proprietatea monarhului”. Dar și alte țări, ca Cambogia, Brunei, Malaezia etc. se confruntă cu probleme asemănătoare. În Spania, împotriva regelui Juan Carlos au fost declanșate trei investigații judiciare, iar după acuzațiile de corupție aduse acestuia prestigiul monarhiei a fost pus la grea încercare. Potrivit unui sondaj de opinie, în Spania 40% din spanioli ar vota pentru un stat republican și numai 34,9 % ar sprijini monarhia (citată după E. Bruno, R. Grande, *?Sobreviviran las monarquias al siglo XXI?*).

¹⁹ În ultima zi a Convenției Constituționale Benjamin Franklin a fost întrebat de o femeie dacă țara va fi monarhie sau republică. Răspunsul a fost prompt: „Republică, dacă puteți să o mențineți”. A se vedea G. Friedman, *Furtuna de dinaintea liniștii. Discordia americană, Criza anilor 2020 și triumful de după*, Litera, București, 2020, p. 21.

sistem mixt - nu putem adopta sistemul prezidențial, care este autoritar - ne putem îndrepta spre modelul Republicii a V-a a lui De Gaulle”.

Opinia rezumată mai sus a fost agreată și de senatorul Adrian Moțiu, care concluziona că: „Toată lumea este de acord să fie o republică semiprezidențială, dar foarte bine precizat acest mecanism, care să taie orice inițiativă de autoritate excesivă, așa cum s-a întâmplat cu dictaturile”²⁰.

Poziția adoptată de cei doi parlamentari a avut meritul de a oferi o perspectivă agreată de marea majoritate a parlamentarilor, inclusiv de o parte din cei din opoziție. Dar adevărul istoric trebuie respectat. Iar din această perspectivă trebuie spus că nici varianta unei republici parlamentare nu a fost exclusă din abordările senatorilor și deputaților. În acest sens, deputatul Mihail Ruva a propus ca Președintele României să fie ales de Parlament. Propunerea a întrunit doar 125 de voturi în Constituanta, 279 de voturi fiind împotriva.

O republică semiprezidențială implică și alegerea Președintelui de către popor. Constituanta a adoptat teza conform căreia Președintele este ales prin vot direct de către popor. Mărturisesc că o bună parte a opoziției a agreat această soluție de alegere a Președintelui, dar în cadrul unei republici parlamentare. În sprijinul aceste soluții a fost invocat de către un cunoscut parlamentar faptul că țările care au trecut printr-o dictatură „și-au deschis drumul libertății printr-o republică parlamentară” (deputatul Ion Diaconescu). Soluția finală a fost cea cunoscută. Ea a fost agreată și în alte țări democratice din arealul nostru geografic: Ungaria, Slovenia și Bulgaria.

Soluția trebuie reputată și ca un avertisment pentru viitor, mai cu seamă, în condițiile în care tendințele autoritariste se manifestă tot mai puternic în foarte multe țări de pe continentul nostru și care ne-ar putea surprinde tot mai mult. Criza de pandemie actuală poate constitui o mare „oportunitate” pentru reinstaurarea în multe țări a autoritarismului.

O soluție extrem de interesantă a fost propusă de deputatul liberal Dan Amadeo Lăzărescu. Potrivit acestei propuneri: „Președintele republicii exercită o funcție de mediere între puterile statului și între stat și societate”. Amendamentul viza adoptarea Tezelor Constituției și a fost votat cu 315 voturi de Constituanta. Textul a fost preluat în art. 80 alin. (1) din Constituție, teza a II-a și a fost păstrat și cu prilejul modificării Constituției în anul 2003. Prevederea evocată a fost inspirată în realitate din Constituția Spaniei, țară în care Regele este șeful statului și are, printre altele, și rolul de a „arbitra și modela funcționarea normală a instituțiilor...” [art. 56 alin. (1) din Constituție].

Propunerea deputatului Dan Amadeo Lăzărescu a fost una importantă și ne oferă o fizionomie particulară asupra instituției prezidențiale. Ea demonstrează și rolul important pe care l-au avut și unii membri marcanți ai opoziției parlamentare

²⁰ A. Moțiu, citat în A. Iorgovan, *Odiseea elaborării Constituției*, Ed. Vatra Românească, Tg. Mureș, 1998, p. 35.

din acea epocă și faptul că unicul autor veritabil al Constituției din 1991 a fost Constituanta.

Potrivit art. 80 din Constituție: „Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și a integralității teritoriale a țării. Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice. În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate”.

Socotim că acest text este unul esențial pentru întreaga reglementare a instituției prezidențiale. Mărturisesc că nici Comisia de redactare a proiectului, și nici Constituanta nu au avut în vedere, în nici un moment, un „Președinte jucător”, astfel cum a și pretins, fără rezerve, unul dintre ei. Din păcate Curtea Constituțională a încurajat o atare abordare, considerându-l pe Președintele Republicii ca Șef al statului²¹, având competențe considerabile²². Soluția ignoră, în mare măsură, după părerea noastră, viziunea Constituantei de a nu institui un regim autoritar în România. Dar trebuie să recunoaștem că soluția instanței de control constituțional se bucură de autoritate de lucru judecat, fiind, în mod evident, obligatorie. O atare abordare a încurajat, fără îndoială, tendințele autoritare ale unor lideri politici²³.

În pofida oricăror abordări doctrinare sau politice, Constituanta din anul 1991 nu a promovat principiile unei republici prezidențiale. S-a spus uneori că regimul preferat de constituent a fost acela al unui „sistem semiprezidențial atenuat sau parlamentarizat”²⁴. Este singura soluție conformă, după părerea noastră, cu voința legiuitorului constituțional din anul 1991. Trebuie să recunoaștem că teza unei

²¹ C.C.R., dec. nr. 384/2006, în M. Of., Partea I, nr. 451 din 24 mai 2006. A se vedea de asemenea C.C.R., dec. nr. 147/2007, în M. O., Partea I, nr.162 din 7 martie 2007. A se vedea, pentru considerarea Președintelui ca „șef al executivului alături de prim-ministru”, S. Deaconu, M. Enache, *Președintele României în jurisprudența Curții Constituționale*, C. H. Beck, București 2021, p. 11.

²² C.C.R., dec. nr. 683/2012, în M. Of., Partea I, nr. 479 din 27 iunie 2012.

²³ Există și alte soluții ale instanței de control constituțional care au „legitimă” tendințele autoritare ale unor lideri. A se vedea, în acest sens, CCR, dec. nr. 435/2006, în S. Deaconu, M. Enache, *Președintele României în jurisprudența Curții Constituționale*, pp. 59-62. Prin această decizie, Curtea a constatat inexistența unui conflict juridic de natură constituțională între autoritatea judecătorească, pe de o parte, și Președintele României și primul ministru, pe de altă parte. Sesizarea Curții a fost determinată de acuzații grave la adresa sistemului judiciar și a magistraților, acestea vizând și acte de corupție („sistemul judiciar este corupt”, „justiția este un sistem ticăloșit” etc.). Criticile au mers, în opinia noastră, peste o limită de raționalitate și decență elementară. Cu toate acestea, Curtea a apreciat că „opiniile, judecățile de valoare sau afirmațiile titularului unui mandat de demnitate publică, referitoare la alte autorități publice, nu constituie prin ele însele conflicte juridice între autorități publice”. De menționat și constatarea Curții, conform căreia „libertatea de exprimare și de critică este indispensabilă democrației constituționale, însă ea trebuie să fie respectuoasă, chiar și atunci când exprimă o atitudine critică fermă”. Dar critica la care ne referim nu credem că se poate încadra în asemenea coordonate, astfel că o atitudine nedemnă pentru un demnitar al unui stat democratic a rămas nesancționată.

²⁴ A se vedea M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, Fl. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României, comentată și adnotată*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1991, p. 181.

republici semiprezidențiale este agreată și de doctrina actuală²⁵. Ea a fost confirmată și printr-o decizie a Curții Constituționale²⁶.

Experiența celor trei decenii de la adoptarea Constituției ne înfățișează și unele neajunsuri în privința modului de reglementare a instituției președințiale. Sistemul semiprezidențial a generat multe dispute de ordin mai mult politic, dar și de ordin administrativ, ajungându-se și la o competiție între președinte și primul ministru. Tensiunile dintre Președinte și prim-ministru au ajuns la cote maxime în acele perioade în care președintele avea o altă orientare politică decât primul-ministru. Asemenea tensiuni au vizat și raporturile dintre Președinte și Parlament, dar și dintre executiv și forul legislativ. Iar în ultimul timp aceste tensiuni au escaladat foarte mult.

Modificările constituționale din anul 2003 nu au avut darul de a clarifica asemenea raporturi, dar poate nu este vina Constituantei, ci a oamenilor care „populează” anumite instituții. Poate tocmai de aceea există și voci care tind să acrediteze necesitatea unei arhitecturi prezidențiale în cadrul sistemului nostru constituțional. Nu credem că aceasta este calea potrivită, ea fiind una care nu ar face altceva decât să promoveze și mai mult și în mod nepermis tendințele autoritariste.

Nici Comisia de redactare a Proiectului de Lege fundamentală și nici Constituanta nu au avut în vedere un sistem prezidențial. Și nu credem că, din acest punct de vedere, istoria noastră politică a evoluat într-o asemenea direcție. Singura alternativă viabilă este, în opinia noastră, aceea a sistemului actual, cu unele ameliorări substanțiale în care să fie accentuat rolul de mediator al președintelui, iar nu de decident politic sau administrativ ori de veritabil șef de partid.

Un autor făcea recent o remarcă foarte importantă, anume aceea că modelul semiprezidențial „poate funcționa cu succes cu condiția să existe bună credință în aplicarea sa și respect pentru interesul public”²⁷. Aserțiunea de mai sus este greu de pus la îndoială. Mai mult chiar, ea este valabilă pentru sănătatea oricărui sistem politic de guvernare. Fără bună-credință, niciun sistem constituțional nu poate tinde spre perfecțiune sau spre o funcționare rațională, conformă cu interesele generale ale națiunii. Orice abatere de la lege ar trebui sancționată cu fermitate, indiferent de calitatea autorilor unor asemenea încălcări. Forța unei națiuni rezidă în comportamentul loial al principalilor actori politici, iar exemplul nord-american este elocvent din acest punct de vedere.

²⁵ A se vedea C. Ionescu, în *Constituția României. Comentarii și explicații*, de C. Ionescu, și C.A. Dumitrescu (coordonatori), C. H. Beck, București, 2016, pp. 847-848; S. Deaconu, în *Constituția României, Comentarii pe articole*, p. 718.

²⁶ CCR, dec. nr. 683/2012, citată supra.

²⁷ M. Albici, *Utopia supremației legii*, apud: <https://www.universuljuridic.ro/utopia-supremației-legii/>.

Este adevărat că în spațiul european există și republici parlamentare importante, cum este cazul Germaniei și al Italiei, deși uneori eficiența unui atare sistem a fost pusă la îndoială. O atare soluție ar putea fi promovată și la noi sau cel puțin discutată în cadrul viitoarei reforme constituționale, deși starea partidelor noastre politice caracterizată prin abordări sterile, ineficiente și excese legislative nepermise într-un stat democratic nu pot constitui argumente solide pentru o atare abordare în condițiile actuale. Sunt multe întrebări ce pot pune în discuție un asemenea sistem și mai ales eficiența lui. Într-un asemenea sistem instabilitatea politică nu ar fi descurajată, ci dimpotrivă promovată. Un atare sistem este greu de conceput într-un sistem parlamentar birocratizat, ineficient și cu un număr exagerat de deputați și senatori.

Dar nici excesele actuale, demne mai degrabă de perioada anilor '50-'60 nu ar trebui încurajate. Iar acestea s-au manifestat, din păcate, pe multe paliere ale activității noastre statale și politice. Este adevărat că nici Parlamentul României nu a utilizat cu eficiență pârghiile constituționale pe care le avea la dispoziție pentru ca limitele legii noastre fundamentale să nu fie transgresate într-un mod inadmisibil. Iar atunci când totuși a încercat folosirea unui atare mecanism constituțional Parlamentul a eșuat, deși vina nu i-a aparținut în totalitate. Fără îndoială că nu putem uita referendumul pentru demiterea președintelui din anul 2012, când o majoritate copleșitoare a votat în favoarea acestei acțiuni, dar împrejurări „deosebite” au schimbat destinul societății românești, astfel că am păstrat în funcție un „Președinte jucător”. Într-o viitoare reglementare ar trebui simplificată procedura de demitere a președintelui, astfel ca o atare posibilitate să fie una reală, iar nu formală, căci într-o democrație autentică nu poate exista ceva mai grav decât ignorarea grosieră și nu arareori repetată a legii fundamentale a unui stat. Iar nesancționarea unei atare atitudini este inadmisibilă într-o societate demnă de secolul al XXI-lea.

3. Repere conclusive

Statul de drept se află într-o criză fără precedent, de la Sevastopol, până la Caracas sau Santiago de Chile și de la Bangkok până la București, iar instituțiile esențiale ale statelor au fost fragilizate adeseori prin atacuri venite din cele mai neașteptate direcții. O criză fără precedent s-a instaurat chiar și la nivelul unor instituții internaționale atât de respectate în trecut. Iar criza de COVID-19 a accentuat atare manifestări, iar speranțele unei reveniri substanțiale par tot mai îndepărtate.

Constituția din anul 1991 a făcut proba calităților sale incontestabile, dar și a unor neajunsuri care s-au manifestat în practica instituțiilor noastre. Dar în cea mai mare măsură ineficiența unor instituții sau deturnarea lor de la finalitatea avută în

vedere de Constituantă nu este atât vina acestora, ci cu deosebire a exceselor politice promovate de unii lideri politici. De aceea este firesc să se discute despre posibilitatea unei reforme constituționale, dar aceasta ar trebui promovată doar pentru ameliorarea unor reglementări cum sunt cele privind raportul dintre executiv și parlament sau dintre președinte și executiv.

În ceea ce ne privește, nu credem că ideea unei monarhii constituționale ar soluționa problemele fundamentale ale țării, după cum, în contextul actual, nici o republică parlamentară nu ar putea avea un destin mai fericit. Subliniem că sub acest din urmă aspect avem cu deosebire în vedere starea actuală a partidelor politice din țara noastră, care sunt preocupate mai mult de promovarea unor interese divergente, de grup și de respingerea unor inițiative generoase pentru simplul fapt că ele provin de la adversarii politici. Iar un atare mod de abordare este, cu evidență, unul păgubos. Nu în ultimul rând, credem că este greu de imaginat că poporul și-ar manifesta dorința de a renunța la „un drept dobândit”, acela de a alege președintele în mod direct.

Pentru aceste considerente, noi pledăm pentru menținerea actualului sistem semiprezidențial, al cărui statut poate fi ameliorat în consonanță deplină cu interesele naționale și acelea ale familiei europene de care aparținem. Sistemul nostru semiprezidențial este destul de echilibrat și a fost gândit de către Constituantă de așa manieră încât să nu încurajeze tendințele autocratice și nici să instaureze la Cotroceni un Președinte cu puteri foarte limitate. Este de observat că în sistemul nostru constituțional președintele are, totuși, unele puteri însemnate, fiind suficient să amintim aici că el este comandantul forțelor armate și Președintele Consiliului Suprem de Apărare (art. 92 din Constituție), el este îndreptățit să instituie starea de asediu sau starea de urgență (art. 93). Președintele este și unul din actori importanți ai politicii externe a României.

Reducerea unora dintre atribuțiile președintelui ar trebui să fie luată în mod serios în discuție cu prilejul unei reforme constituționale. În primul rând, ne gândim că ar trebui să se renunțe la implicarea președintelui în numirea procurorilor de rang înalt din cadrul Parchetului General, o atare atribuție fiind necesar să fie concedată în exclusivitate Consiliului Superior al Magistraturii, astfel cum s-a procedat și în cazul desemnării procurorilor de la SIJ. Este adevărat că o atare abordare nu implică cu necesitate modificarea Constituției, dar o precizare în acest sens în art. 134 din legea fundamentală ar înlătura orice discuții ulterioare.

Din păcate, nici Parlamentul României nu a acționat în toate cazurile cu fermitatea necesară spre a apăra valorile noastre constituționale, nesanționând frecventele derapaje manifestate de unii actori politici importanți²⁸. Iar explicația este

²⁸ James Madison spunea că: „Excesul la care se poate preta puterea legislativă mi se pare a fi boala cea mai periculoasă la care este expusă guvernarea noastră” (citată după A. de Tocqueville, *Despre democrație în America*, p. 328). Aserțiunile marelui Președinte american acoperă doar o parte de adevăr, lucru firesc ținând seama de epoca în care a trăit și de grozăviile produse în secolele ce au

simplă: avem un for legislativ greoi, slab și ineficient, astfel cum s-a și demonstrat din punct de vedere practic. Reformarea forului legislativ, inclusiv reducerea substanțială a numărului de senatori și deputați²⁹, ar trebui să constituie un obiectiv esențial al viitoarei reforme constituționale.

În încheierea acestor considerații, exprimăm părerea că o modificare constituțională poate deveni o realitate numai în condițiile unei majorități parlamentare substanțiale, iar o posibilă dizoluție a actualei coaliții va îndepărta mult timp o atare perspectivă. Și experiența din alte țări a demonstrat o atare realitate, iar unul dintre cele mai recente exemple este cel spaniol³⁰.

urmat, în care au proliferat dictaturi greu de imaginat în urmă cu două secole. De altfel, Tocqueville și-a scris splendida lucrare în prima jumătate a secolului al XIX-lea.

²⁹ O soluție benefică ar putea fi reprezentată de fixarea numărului minim și maxim de parlamentari de Legea fundamentală, după modelul Constituției portugheze.

³⁰ Spania a sărbătorit, în aceste zile (decembrie 2021), 43 de ani de la adoptarea Legii fundamentale, iar necesitatea unei reforme a acesteia a fost deja afirmată. Reforma este însă blocată datorită lipsei unui acord între cele două mari partide politice - Partidul Popular și Partidul Socialist - pentru reînnoirea Consiliului General al Puterii Judiciare, a cărui mandat a expirat în urmă cu mai bine de trei ani. În fapt, se urmărește modificarea Constituției pentru reducerea rolului politic al Parlamentului spaniol în desemnarea membrilor CGPJ. Discuția poartă asupra desemnării membrilor CGPJ fără nicio implicare politică, astfel cum solicită și autoritățile de la Bruxelles. Partidul Popular caută să amâne modificarea legislației în acest sens, în speranța că la alegerile viitoare va obține o majoritate semnificativă în forul legislativ. În Spania, proiectul de reformă constituțională trebuie aprobat de către o majoritate de 3/5 din fiecare din cele două camere ale Parlamentului.