

► EDITORIAL

Alexandru Radu

► DEZBATERI  
CONSTITUȚIONALE

Cristian Ionescu

Claudia Gilia

Iuliana Conovici

Andrei Schwartz

Ivona-Arina Raef

► FORME DE  
GUVERNĂMÂNT

Bogdan Iancu

Florin Grecu

Irina Lonean

► ESEU

Bogdan Ștefanachi

► REFORME  
INSTITUȚIONALE

Georgiana Ciceo

Daniel Ionică

Laura Manolache

Clara Volintiru

Valeriu Frunzaru

Octavian-Dragomir Jora

► UNIUNEA EUROPEANĂ

Gheorghe Ciascai

Ruxandra Ivan

► RECENZII

Ioana Cristea Drăgulin

Nicolae Drăgușin

Daniel Șandru

► SEMNALE

VOLUM XX

NUMĂRUL 6 (172)

NOV.-DEC. 2012

# Sfera Politicii

20  
de ani

REVISTĂ DE ȘTIINȚE POLITICE

EDITATĂ DE FUNDAȚIA „ORIENT EXPRES”

APARIȚIE BIMESTRIALĂ



**Dezbateri constituționale,  
forme de guvernământ,  
reformele instituționale  
în România**

*Sfera Politicii* este prima revistă de știință și teorie politică apărută în România, după căderea comunismului. Revista apare fără întrerupere din 1992.

*Sfera Politicii* a jucat și joacă un rol important în difuzarea principalelor teme de știință și teorie politică și în constituirea și dezvoltarea unei reflecții politologice viabile în peisajul științific și cultural din România.

*Sfera Politicii* pune la îndemâna cercetătorilor, a oamenilor politici și a publicului, analize, comentarii și studii de specialitate, realizate pe baza paradigmatelor teoretice și metodologice ale științei și teoriei politice actuale.

*Sfera Politicii* își face o misiune din contribuția la consolidarea și dezvoltarea societății democratice și de piață în România.

**Revista *Sfera Politicii*  
a fost editată din anul 1992 de:**



Fundația  
Societatea Civilă

## INDEXĂRI INTERNAȚIONALE:

- Central and Eastern European Online Library (CEEOL)
- DOAJ - Directory of Open Access Journals
- International Political Science Abstract / Association internationale de science politique (IPSA/AISP)

INDEX  COPERNICUS  
I N T E R N A T I O N A L

**EBSCO**  
PUBLISHING

**ProQuest**

 **SCIOPIO**  
SCIENTIFIC PUBLISHING & INFORMATION ONLINE

*Sfera Politicii* respectă Ordinul nr. 4691 din 26 iulie 2011 al Ministrului Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului privind aprobarea standardelor minime necesare și obligatorii pentru conferirea titlurilor didactice din învățământul superior, a gradelor profesionale de cercetare-dezvoltare.

## EDITORIAL BOARD

### Călin Anastasiu

Consilier Principal al Președintelui Societății Române de Radiodifuziune, București, România

### Daniel Chirot

University of Washington, Seattle, Washington, USA

### Dennis John Deletant

Professor, University College, London, United Kingdom

### Anneli Ute Gabanyi

Cercetător asociat al Institutului German pentru Probleme Internaționale și de Securitate (Stiftung Wissenschaft und Politik), Berlin, Germania

### Dinu C. Giurescu

membru al Academiei Române

### Gail Kligman

Professor, University of California, Berkeley, USA

### Steven Sampson

Professor, Lund University, Lund, Sweden

### Gisèle Sapiro

Directrice de recherche au CNRS, Directrice du Centre européen de sociologie et de science politique (CESSP), Université Paris-Panthéon-Sorbonne/CNRS/EHESSa

### Michael Shafir

Profesor, Facultatea de Studii Europene, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, România

### Lavinia Stan

Professor, Department of Political Science, St. Francis Xavier University, Canada

### Vladimir Tismăneanu

Professor, Department of Government and Politics, University of Maryland (College Park), USA

### G. M. Tamas

Budapest, Hungary

### Katherine Verdery

Professor, City University of New York Graduate Center, USA

## DIRECTOR

### Stelian Tănase

Profesor, Facultatea de Științe Politice, Universitatea din București

## REDACTOR ȘEF

### Alexandru Radu

Profesor, Facultatea de Științe Politice, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București

## SECRETAR GENERAL DE REDACȚIE

### Sabin Drăgulin

## REDACȚIE

### Nicolae Drăgușin

### Aurora Martin

### Ioana Paverman

### Camelia Runceanu

### Daniel Șandru

### Cecilia Tohăneanu

## TEHNOREDACTOR

### Liviu Stoica

# Sfera Politicii

VOLUMUL XX, NUMĂRUL 6 (172), noiembrie-decembrie 2012

---

## Editorial

- Reforma sistemului electoral din România. O istorie analitică (2)..... 3  
*Alexandru Radu*

## Dezbateri constituționale

- Instituția Președintelui României în actuala arhitectură constituțională ..... 11  
*Cristian Ionescu*
- Curtea Constituțională sub imperativul reformei..... 21  
*Claudia Gilia*
- The place of religion in the Romanian public space:  
Constitutional (dis)continuities and uncertainties..... 35  
*Iuliana Conovici*
- Some considerations on the meaning of the word constitution  
in the Romanian post-communist context..... 45  
*Andrei Schwartz*
- Negocierea Constituțiilor din 1923 și 1991 ..... 53  
*Ivona-Arina Raef*

## Forme de guvernământ

- Formă de guvernământ și regim politic: condiții de posibilitate constituțională..... 62  
*Bogdan Iancu*
- Regimul și principiile Constituției de la 1938 ..... 70  
*Florin Grecu*
- Construirea formei de guvernare prin discurs în 2003 și 2009.  
Republica semiprezidențială în Constituția României. .... 83  
*Irina Lonean*

## Eseu

- Premise conceptuale pentru o înțelegere a securității umane ..... 97  
*Bogdan Ștefanachi*

## Reforme instituționale

- România în fața mozaicului complex de formule de reformă a proiectului de  
integrare a Uniunii Europene ..... 105  
*Georgiana Ciceo*
- Justiția din România sub semnul europenizării. Studiu de caz: Ministerul Justiției..... 117  
*Daniel Ionică*
- Pentru o reformă a culturii juridice în România ..... 125  
*Laura Manolache*
- The Institutionalisation of the Romanian Party System ..... 134  
*Clara Volintiru*
- Attacks upon the Romanian Welfare State and the Trade Union Decline ..... 146  
*Valeriu Frunzaru*
- Crize la „S.C. Liberalismul Clasic S.A.”. Corporația modernă:  
artefact al pieței libere sau afront adus ei? ..... 159  
*Octavian-Dragomir Jora*

## **Uniunea Europeană**

Consiliul European încotro? Reforme și contrareforme instituționale în UE..... 169

*Gheorghe Ciascai*

Criză economică sau criză democratică? Evoluția „deficitului democratic” al UE .....175

*Ruxandra Ivan*

## **Recenzii**

Gramsci în lectura lui Antonio A. Santucci..... 183

*Ioana Cristea Drăgulin*

Antonio Gramsci, *Antologia*

Reconfigurarea spațiului politic prin legătura discurs-acțiune..... 185

*Nicolae Drăgușin*

Hannah Arendt, *Condiția umană*

Comunismul românesc, între traume și stigmatе ..... 187

*Daniel Șandru*

Lăcrămioara Stoenescu, *Memoria stigmatelor*

**Semnale** ..... 189

**Index de autori** ..... 190

**Summary** ..... 191

# Reforma sistemului electoral din România

O istorie analitică (2)<sup>1</sup>

■ ALEXANDRU RADU

[„Dimitrie Cantemir” Christian University]

## Abstract

*The paper seeks to retrace the electoral journey of modern Romania, highlighting the general synchronization process of democratization of the vote, as well as the changes that occurred in the practice of parliamentary election patterns. The favored theory suggests that the democratic development of Romania was coincident with the use of PR-type elections. The second segment of the paper examines the evolution of electoral system in the periods of the communist majority vote and of the postcommunism PR.*

## Keywords

corporate voting system; women's universal suffrage; proportional representation; plurality voting system; complex proportional representation

## De la corporatism la democrația populară

Regimul autoritar al regelui Carol al II-lea, justificat în epocă prin „drep-  
tul de necesitate” și apreciat ca o „dic-  
tatură a legalității”, s-a legitimat prin  
Constituția din 1938, supusă plebiscitului  
pe 24 februarie 1938<sup>2</sup>, care, în ce privește  
materia electorală, a introdus o „nouă  
ordine socială” prin „situarea profesiu-  
nii (ocupației) la baza sistemului de re-  
crutare a corpului electoral ... profesiu-  
nea fiind singura în drept să abilitaze pe  
cineva din punct de vedere politic.”<sup>3</sup> Ca  
atare, electoratul a fost distribuit în trei  
categorii, potrivit criteriilor profesiona-  
le, revenindu-se astfel la votul pe colegii.  
În același timp, pentru a putea fi mem-  
bru al Adunării Deputaților se prevedea

---

1 Prima parte al acestui articol a fost pu-  
blicată în revista *Sfera Politicii*, vol.XX, Nr.1  
(167), Ian-Febr. 2012.

Cf. Angela Banciu, *Istoria vieții constituționa-  
le în România (1866-1991)* (București: Șansa,  
1996), 159.

2 „Noua constituție a fost aprobată cu  
4.297.581 de voturi pentru și 5.483 voturi  
contra. Plebiscitul din februarie 1938, orga-  
nizat sub stare de asediu, prin vot deschis,  
cu listă separată pentru opozanți, a însem-  
nat prima manifestare a unei mentalități  
care va deveni dominantă în istoria româ-  
nească, prin care națiunea era chemată nu  
numai să aprobe hotărârile impuse de pu-  
tere, dar să o facă și cu mare entuziasm”  
(Banciu, *Istoria*, 160).

3 Banciu, *Istoria*, 162.

expres condiția practicării efective a unei profesii din următoarele trei categorii: agricultura și munca manuală, comerțul și industria, ocupațiuni intelectuale. În ce privește compunerea Senatului, jumătate din numărul acestora erau neeligibili – numiți de rege și senatorii de drept –, cealaltă jumătate fiind aleasă de „membrii corpurilor constituite în stat”, adică indirect și nepopular. În fine, noua constituție înlocuia „votul universal” cu „votul secret, obligatoriu și exprimat prin scrutin uninominal, pe circumscripții care să asigure reprezentarea felului de îndeletnicire a epocii” (art. 61), „ceea ce constituia o îngustare serioasă a electoratului și eligibilității deputaților.”<sup>1</sup> Dispozițiile constituționale au fost detaliate prin Legea electorală din 9 mai 1939, care „prevedea că au drept de vot doar cetățenii români atât femei, cât și bărbați, care aveau vârsta de cel puțin 30 de ani împliniți<sup>2</sup>, erau știutori de carte și practicau una dintre îndeletnicirile expres prevăzute de lege”<sup>3</sup>. Reținem că în ciuda caracterului restrictiv dat de ordinea corporatistă a electoratului, acesta cuprindea, pentru prima oară în mod formal, și alegătorii de sex feminin. Pentru a avea imaginea completă a tabloului politico-electoral al epocii, adăugăm că partidele politice au fost înlocuite, formal, cu Frontul Renașterii Naționale (Partidul Națiunii în 1940), unica formațiune politică admisă de regim, constituită, de asemenea, pe baze corporatiste.

Dar regimul constituțional instituit de Carol al II-lea nu a avut viață lungă. Pe 6 septembrie, la o zi după suspendarea Constituției, regele a abdicat în favoarea lui Mihai I, adevăratul dirigiuitor al politicii românești rămânând premierul Ion Antonescu, investit cu titlul de „Conducător al statului”<sup>4</sup>. Caracterizat prin unicitatea puterii și anulararea drepturilor și libertăților democratice, noul regim politic a îmbrăcat forma unei dictaturi, de factură legionară între 12 septembrie și 23 ianuarie 1941, și militară, după reprimarea rebeliunii legionare din ianuarie 1941<sup>5</sup>. „A fost o cârmuire dictatorială, a cărei ideologie s-a inspirat din temele tradiționale ale naționalismului autohton”<sup>6</sup>.

România „redevine în drept un stat constituțional”<sup>7</sup> după actul din 23 august 1944, înaltul Decret regal nr. 1.626 din 31 decembrie 1944 restabilind drepturile românilor așa cum erau ele „recunoscute de Constituțiunea din 1866, cu modificările ce i-au fost aduse de Constituțiunea din 29 martie 1923 (art. 1)”<sup>8</sup>. Cum obiectivul prioritar al noului regim politic îl reprezenta alegerea puterii legislative, era nevoie de instituirea unui mecanism juridico-electoral adecvat. În ianuarie 1946, guvernul Groza, boicotat de rege, dar recunoscut de puterile aliate, în primul rând de Rusia sovietică, a pregătit două acte normative, privind organizarea parlamentului și a alegerilor, care au fost semnate de Mihai I, aflat în „grevă regală”, abia șase luni mai târziu. Decretul regal nr. 2.218 din 13 iulie 1946 stabilea că parlamentul urma să fie compus dintr-un singur corp, Adunarea Deputaților<sup>9</sup>, condițiile de alegere fiind cuprinse în Legea nr. 560 din 15 iulie 1946. Conform noilor reglementări, deputații

1 Banciu, *Istoria*, 167.

2 „Majoratul electoral este ridicat la 30 de ani pentru a se evita manipularea tineretului în campania electorală de Garda de Fier” - Cristian Ionescu, *Regimul politic în România* (București: All Beck, 2002), 50.

3 Claudia Gilia, *Sisteme și proceduri electorale* (București: C.H. Beck, 2007), 127.

4 Decretele regale nr. 3.067 din 6 septembrie 1940 și nr. 3.072 din 8 septembrie 1940, semnate de regele Mihai I.

5 Banciu, *Istoria*, 179;

6 Florin Constantiniu, *O istorie sinceră a poporului român*, ed. a III-a, revăzută și adăugită, (București: Univers Enciclopedic, 2002), 371.

7 Eleodor Focșăneanu, *Istoria constituțională a României 1859-1991*, ediția a II-a revăzută, (București: Humanitas, 1996), 92.

8 Focșăneanu, *Istoria*, 92.

9 Organizarea unicamerală a parlamentului contravenea nu numai regimului constituțional reinstaurat prin decretul din 1944, dar chiar decretului însuși, precum și tradiției parlamentare (cf. Focșăneanu, *Istoria*, 99; Ionescu, *Regimul*, 61; Banciu, *Istoria*, 190).

erau aleși prin „vot universal, egal, direct și secret, pe baza scrutinului de listă și a reprezentării proporționale”<sup>1</sup>, femeile având aceleași drepturi electorale cu cele ale bărbaților. Totodată, primeau drept de vot militarii și funcționarii publici, categorii excluse anterior de la exercitarea acestui drept. Pe de altă parte, se institua o categorie largă a persoanelor excluse de la vot, în general pe motive politice. Alegerile au fost convocate pentru 19 noiembrie 1946 și s-au soldat cu victoria categorică a Blocului Partidelor Democratice, condus de comuniști, care a obținut 348 de mandate din totalul celor 414, la care se adăugau cele 29 ale Uniunii Populare Maghiare, în timp ce PNȚ a primit 32 de mandate, iar PNL numai 3, alte 2 fiind atribuite PNȚ-Lupu. „Astăzi, se recunoaște în mod unanim că alegerile din 19 noiembrie 1946 au fost falsificate și că, în realitate, ele au fost câștigate de Partidul Național Țărănesc, condus de Iuliu Maniu, care a obținut peste trei sferturi din sufragii.”<sup>2</sup> Totuși, „rezultatele reale ale alegerilor din 19 noiembrie 1946 nu sunt cunoscute până acum”<sup>3</sup>, dar au fost descoperite cele din județele Cluj și Someș, unde, într-adevăr, ierarhia este răsturnată: 42% PNȚ și 23%BPD, 33% revenind formațiunii maghiare, respectiv 51,6% PNȚ și 22,8% BPD<sup>4</sup>.

În anul care a urmat alegerilor, România a evoluat constant în direcția re-străngerii regimului tranzitoriu constituțional instaurat în 1944 și înlocuirii sale cu un regim al „democrației populare”, actul final fiind consemnat pe 30 noiembrie 1947.

### **Votul uninominal în regimul democrației populare**

Pe 13 aprilie 1948, la numai o săptămână de la convocarea ei, Marea Adunare Națională, cu o majoritate categorică reprezentată de cei 408 deputați ai Frontului Democrației Populare (comuniștii și formațiunile aliate) față de numai 9 ai opoziției, a adoptat prima constituție comunistă, care, în materie electorală, institua parlamentul unicameral, garanta dreptul tuturor cetățenilor, fără deosebire de sex, naționalitate, grad de cultură și profesie de a alege (de la 18 ani) și de a fi ales (de la 23 de ani) în organele statului (art. 18)<sup>5</sup>. Totuși, același articol constituțional introducea restricții serioase în aplicarea acestui drept, în general de natură politică. Prevederile privind votul universal și majoratul electoral au fost menținute neschimbate pe toată durata de existență a regimului comunist, fiind preluate atât de Constituția din 1952, cât și de cea din 1965.

Schimbări importante în ceea ce privește mecanismul electoral au fost aduse prin revizuirea constituțională 1974, detaliate de legea electorală adoptată consecutiv, Legea nr. 67 din același an. Menționăm, în primul rând, reducerea dimensiunilor corpului legislativ, de la 465 la 349 membri<sup>6</sup>, după ce, în urmă cu doi ani, durata mandatului fusese prelungită la 5 ani, „pentru asigurarea corelării legislaturii sau mandatului puterii de stat cu periodicitatea congreselor partidului.”<sup>7</sup> În ce privește depunerea candidaturilor, se preciza că acest drept aparține „Frontului Unității Socialiste, cel mai larg organism politic permanent, revoluționar, democratic, cu caracter reprezentativ, care constituie cadrul organizatoric de unire, sub conducerea Partidului

1 Claudia Gilia, *Sisteme*, 128.

2 Focșăneanu, *Istoria*, 101.

3 Constantiniu, *O istorie*, 441.

4 Cifrele au fost descoperite de istoricul Virgiliu Țărău, apud Constantiniu, *O istorie*, 442.

5 Banciu, *Istoria*, 206.

6 În fapt, legea electorală, urmând Constituția, nu a mai fixat numărul deputaților, lăsând aceasta în sarcina Consiliului de Stat.

7 *Legea nr. 1/1972*, expunerea de motive, apud E. Focșăneanu, *Istoria*, 131, care menționează că această formulă arată fără echivoc subordonarea MAN față de hotărârile PCR.



Comunist Român, a forțelor politice și sociale ale națiunii noastre socialiste, a tuturor organizațiilor de masă și obștești, pentru participarea întregului popor la înfăptuirea politicii interne și externe a partidului și statului, la conducerea tuturor domeniilor de activitate”<sup>1</sup>. În acord cu specificul conceptului de „democrație internă”, uzitat de ideologia comunistă în locul celui de pluralism, prevederea citată a permis introducerea sistemul candidaturilor multiple în unele din circumscripțiile uninominale. Votul se desfășura la secțiile de votare la care erau arondați cetățenii, în baza listelor electorale întocmite de comitetele sau birourile executive ale consiliilor populare municipale, orașenești și comunale, cel mai târziu cu 30 de zile înainte de votare<sup>2</sup>. Alegătorul care nu se afla în localitatea de domiciliu în ziua votării, putea vota la orice altă secție de votare în baza unei adeverințe de alegător emisă de organismele abilitate, fiind înscris pe o listă electorală specială. Procedura de vot era relativ simplă, alegătorul trebuind să șteargă (să taie cu o linie) de pe buletinul de vot numele celui sau celor pe care nu dorea să îi aleagă. În cazul în care nici un nume nu era tăiat, vorul era considerat valabil și se acorda tuturor candidaților<sup>3</sup>. După închiderea votării, la ora 21, se numărau voturile „pentru” și „contra” separat pentru fiecare candidat și se declara ales candidatul care atingea majoritatea absolută a voturilor din circumscripția respectivă, cu condiția ca la vot să fi participat cel puțin jumătate plus unu dintre numărul total al alegătorilor<sup>4</sup>. Operațiunile erau făcute de comisiile electorale, compuse din reprezentanți desemnați de FUS/FDUS și de adunările „oamenilor muncii”<sup>5</sup>. Deputații aleși puteau fi revocați din funcție de către alegători, în baza unei prevederi constituționale<sup>6</sup>, dar, în fapt, propunerea de revocare aparținea FUS/FDUS, fiind supusă dezbaterii în adunările alegătorilor (unde votul era deschis) și, apoi, Marii Adunări Naționale<sup>7</sup>. Adăugăm și faptul că legea prevedea pedeapsa cu închisoarea de la 6 luni la 5 ani și interzicerea unor drepturi pentru „împiedicarea prin orice mijloace a liberului exercițiu de a alege sau de a fi ales” și „falsificarea prin orice mijloace alucrărilor electorale sau a rezultatului votului”<sup>8</sup>.

Acestea erau condițiile în care s-au desfășurat alegerile parlamentare în perioada comunistă, ale căror funcții de selectare a liderilor politici și de asigurare a reprezentării politice în baza opțiunilor electorale au fost convertite în „funcții de reconsacrare a legitimității politice, de socializare și educație politică permanentă, în sensul de a dovedi legătura dintre partid și popor, de a mobiliza masele pentru proiectelor politico ideologice și, nu în ultimul rând, de a identifica elementele inddezirabile din societate”<sup>9</sup>.

## Proportionalismul postcomunist

În logica României comuniste conduse de Nicolae Ceaușescu, la începutul lui 1990 urmau să aibă loc noi alegeri locale și naționale: „Pe 12 decembrie 1989, într-o reuniune comună, Comitetul Central al Partidului Comunist Român și Biroul

1 Art. 25, paragraf 4, *Constituția Republicii Socialiste România*, Buletinul Oficial al RSR, Partea I, nr. 167 din 27 decembrie 1974.

2 Art. 17, *Legea nr. 67/1974*, Buletinul Oficial al RSR, Partea I, nr. 161 din 23 decembrie 1974.

3 Art. 71, *Legea nr. 67*.

4 Art. 86, *Legea nr. 67*.

5 Art. 29, *Legea nr. 67*.

6 Art. 25, paragraf 5, *Constituția Republicii Socialiste România*, Buletinul Oficial al RSR, Partea I, nr. 167 din 27 decembrie 1974.

7 Cf. prevederilor cap. III, „Revocarea deputatului”, idem; vezi, pe larg, Gilia, *Sisteme*, 133-135.

8 Art. 104, *Legea nr. 67/1974*, Buletinul Oficial al RSR, Partea I, nr. 161 din 23 decembrie 1974.

9 Vladimir Tismăneanu (coord), *Raport final al Comisiei prezidențiale pentru analiza dictaturii comuniste din România* (București: 2006), 128.



permanent al Consiliului Superior al Dezvoltării Economice și Sociale au stabilit că viitoarele alegeri pentru Marea Adunare Națională și pentru consiliile populare vor fi organizate pe 11 martie 1990.<sup>1</sup> Numai că planificarea comunistă avea să fie dată peste cap doar cinci zile mai târziu de timișorenii și, apoi, de ceilalți români ieșiți în stradă împotriva regimului Ceaușescu, iar în locul alegerilor comuniste aveau să se țină primele alegeri pluripartidiste ale României postcomuniste.

Desfășurate pe 20 mai 1990, alegerile postcomuniste fondatoare au fost organizate în baza Decretului-lege nr. 92/1990, adoptat la 14 martie 1990 de parlamentul provizoriu. Ulterior, după adoptarea Constituției din 1991, care statua votul universal direct, dar și principiul pluralismului politic, au fost elaborate, în timp, alte trei legi electorale<sup>2</sup>, plus un număr foarte mare de ordonanțe și ordonanțe de urgență guvernamentale, astfel că, în total, în perioada 1990-2011 au fost emise 23 de acte normative care au reglementat direct domeniul alegerilor parlamentare, ceea ce înseamnă că, în medie, fiecare an a adus cel puțin o modificare legislativă în domeniu. Cu toate acestea, modul de scrutin a rămas practic neschimbat, fiind continuat mecanismul proporțional propus prin decretul-lege din 1990.

Opțiunea strategică a României postcomuniste pentru alegerea proporțională a parlamentului, în locul celei de tip majoritar practică de regimul comunist, are argumente solide ce provin, în primul rând, din avantajele intrinseci ale acestor moduri de scrutin, ca și din caracterul democratizator al proporționalității electorale. Știm că sistemele electorale de tip RP sunt preferate în mod deosebit pentru justetea lor, după cum știm că adoptarea proporționalității electorale a însoțit marile mișcări de democratizare din secolul trecut. „Sfârșitul Primului Război Mondial, cu bulversările politice care i-au urmat, a fost favorabil RP, care s-a impus în 1917 în Rusia și în Olanda, și în 1919 în Norvegia, Germania, Italia, Elveția, Austria, Luxemburg și Cehoslovacia, pe urmă în Irlanda (1921), în Malta (1921) și în comunitatea evreiască din Palestina (1921). [...] Marea mișcare de democratizare, care a însoțit căderea dictaturilor conservatoare din sudul Europei, a făcut să se impună RP în Grecia (1975), în Portugalia (1975) și în Spania (1977)”.<sup>3</sup> Tot așa, reprezentarea proporțională a acompaniat procesul de tranziție al fostelor țări comuniste, zonă unde acest tip de scrutin este practicat în 15 state (68,18%)<sup>4</sup>, iar în altele 5 (22,73%) reprezentarea proporțională este utilizată parțial, în cadrul unor scrutine mixte, scrutinul majoritar fiind practicat pentru alegerea parlamentelor numai de două state, ambele ex-sovietice (Azerbaidjan și Belarus). În particular pentru România, unde nevoia de democratizare a societății era acută, opțiunea pentru un mod de scrutin care să permită reprezentarea parlamentară a tuturor opțiunilor politice proporțional cu forța electorală a fiecăruia reprezenta soluția optimă. În plus, adoptarea unui scrutin de tip RP marca, fie și numai sub acest aspect, ruptura cu regimul comunist, practicant al scrutinului de tip majoritar relativ (pluralitar), și reconectarea României la tradițiile democratice antecomuniste.

În ce privește formula electorală concretă, vom preciza că atât în 1990, cât și în 1992, 1996, 2000, 2004 și 2008, s-a utilizat un mecanism proporțional specific, care îmbină două niveluri geografice de repartizare a mandatelor: cel al circumscripțiilor electorale locale – unde se utilizează metoda coeficientului electoral simplu – cu

1 Cristian Preda, *Partide și alegeri în România postcomunistă: 1989-2004* (București: Nemira, 2005), 5.

2 Legea nr. 68/1992, Legea nr. 373/2004 și Legea nr. 35/2008.

3 Pierre Martin, *Sistemele electorale și modurile de scrutin*, traducere de N. Singer (București: Monitorul Oficial, 1999), 65.

4 Alături de Polonia, România, Slovacia și Slovenia, deja menționate, din această grupă mai fac parte Albania, Bosnia-Herțegovina, Cehia, Croația, Estonia, Letonia, Muntenegru, Moldova, Rusia, Serbia și Ucraina.

cel al unei circumscripții unice naționale (virtuale) – cu metoda Hondt aplicată resturilor electorale însumate. Circumscripțiile electorale – al căror număr a crescut de la 41, în 1990, la 42 în 1992, și la 43 în 2008 – sunt de tip plurinomial, magnitudinea fiecăreia fiind stabilită în funcție de norma de reprezentare prevăzută de lege<sup>1</sup>. Pentru alegerile din 2008, care au înlocuit procedura votului plurinomial cu cea a votului uninomial, schimbare care a fost considerată, în general, deși ilegală din punct de vedere științific, o veritabilă reformă electorală, circumscripțiile plurinomiale au fost împărțite în colegii electorale uninomiale. Adăugăm că alegerile parlamentare din 1990 au fost singurele pentru care legiuitorul nu a impus competitorilor condiția atingerii unui anume nivel al voturilor (prag electoral legal) pentru accesul în parlament, măsură motivată prin nevoia de a asigura la debutul postcomunismului desfășurarea unor alegeri pluripartidiste cât mai libere posibil (din perspectiva scrutinului practicat). Începând cu alegerile din 1992, urmărindu-se reducerea fragmentării parlamentare, pragul legal a fost stabilit la 3% din totalul voturilor valabil exprimate, nivelul acestuia fiind ridicat la 5% din anul 2000<sup>2</sup>.

Pe scurt, pentru alegerea parlamentarilor naționali, România a practicat un **scrutin proporțional complex**, asociat cu votul plurinomial, până în 2004 inclusiv, iar în 2008 cu votul uninomial, mandatele fiind alocate numai formațiunilor care au trecut pragul electoral legal (începând cu 1992).

Dar dacă specificul formulei electorale parlamentare românești este dat de combinarea celor două niveluri de distribuire a mandatelor, același dualism a fost amendat deseori pentru că ar produce două categorii de aleși, distinse după tipul legăturii cu votanții – directă, de la nivelul circumscripțiilor electorale, respectiv, cea indirectă, specifică circumscripției naționale fictive. De altfel, legătura dintre ales și alegător a fost și miza declarată a introducerii votului uninomial, deși, paradoxal, modificarea adusă sistemului electoral nu a vizat dubla repartizare a mandatelor. În realitate însă, deși sistemul repartizează mandatele în două etape distincte, parlamentarii celei de a doua etapă nu sunt „fabricați” de sistem, fără legătură cu opțiunile votanților, ei nu sunt parlamentari aleși indirect. Mandatele parlamentare mijlocite sau, mai corect spus, alocate prin redistribuire, sunt produsul direct și exclusiv al voturilor valabil exprimate pentru partidele care au trecut pragul electoral, respectiv al „resturilor electorale” rămase neutilizate la nivelul fiecăreia circumscripții electorale. Mai mult, aceste mandate sunt expresia unui mecanism care vizează corectarea sau ameliorarea abaterilor de la proporționalitatea ideală, știut fiind faptul că „existența celui de al doilea nivel de atribuire a locurilor permite creșterea proporționalității sistemului”<sup>3</sup>.

De altfel, judecându-l din perspectiva disproportionalității generate, vom sublinia că, după o firească perioadă de rodare, scrutinul pentru alegerea parlamentului și-a îmbunătățit parametrii calitativi, astfel că opiniile critice cu privire la „nereprezentativitatea sa proporțională”<sup>4</sup> sau la efectele sale „majoritariste”<sup>5</sup> trebuie astăzi reconsiderate. Evoluția fenomenului este redată în tabelul următor.

---

1 Cu excepția anului 1990, când norma de reprezentare pentru deputați a fost diferită, iar numărul senatorilor a fost stabilit prin lege, dimensiunea parlamentului a rezultat din următoarea formulă: 1 deputat la 70.000 de locuitori și 1 senator la 160.000 de locuitori.

2 Începând tot din 1992, legislația electorală a introdus și un prag distinct pentru alianțe electorale și politice, nivelul acestuia fiind dependent de numărul partidelor aliate. În prezent, legea prevede ca al doilea membru al alianței să urce pragul cu 3 procente, iar ceilalți cu câte un procent, nivelul său maxim fiind de 10% din totalul voturilor valabil exprimate.

3 Martin, *Sistemele*, 83.

4 Cf. Daniel Barbu, *Republica absentă*, (București: Nemira, 1999), 163.

5 Preda, *Partide*, 34.

| Scrutin | Voturi<br>irosite | Prima electorală pt.<br>primul partid | Indicele<br>disproporționalității (G) |
|---------|-------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| 1990    | 4,54%             | 4,78%                                 | 4,17                                  |
| 1992    | 17,04%            | 6,28%                                 | 5,60                                  |
| 1996    | 17,28%            | 5,88%                                 | 6,40                                  |
| 2000    | 20,91%            | 8,83%                                 | 7,53                                  |
| 2004    | 11,80%            | 3,82%                                 | 3,76                                  |
| 2008    | 8,47%             | 1,32%                                 | 2,46                                  |
| Media   | 13,34%            | 5,15                                  | 4,99                                  |

Pe de altă parte însă, alegerile românești tind să piardă din reprezentativitate ca urmare a dezangajării civile a electoratului. În decursul celor două decenii de practică electorală prezența la urne s-a redus simțitor, astfel că numărul românilor care și-au exprimat opțiunile electorale la alegerile parlamentare din 2008 s-a situat sub jumătatea nivelului consemnat la primele alegeri postcomuniste, din 1990, respectiv de la 86,19% la 39,21%. În aceeași perioadă, indicele reprezentativității, dat de proporția alegătorilor care contribuie efectiv la atribuirea mandatelor, a scăzut de la 75,20% la 34,81%, dinamică ce ridică o foarte serioasă problemă în ceea ce privește funcționarea postcomunismului românesc. Căci dacă numai o treime dintre cetățeni sunt reprezentați politic, atunci democrația devine tot mai mult o oligarhie.

În fine, alegerile legislative au contribuit direct la modelarea sistemului de partide în direcția instituirii unui multipartidism cu partid dominant, confirmat de valoarea medie a numărului efectiv de partide – 3,47 unități. Din această perspectivă, România poate fi considerată un caz exemplar în sensul validării tezei duvergiene a relației dintre scrutinul proporțional și sistemul multipartidist. Totodată, multipartidismul postcomunist a fost însoțit de celălalt efect tipic al scrutinului de tip RP, anume practica coalițiilor guvernamentale, zece din cele 11 guverne postcomuniste fiind coaliții fabricate postelectoral. Multipartidismul și guvernarea de coaliție, în corelație cu alegerile parlamentare proporționale, se alătură astfel altor caracteristici – împărțirea puterii legislative între două camere cu puteri egale, rigiditatea Constituției și existența Curții Constituționale –, care, împreună, pledează pentru includerea României în categoria democrațiilor consensualiste, chiar dacă practica ei este una de tip conflictual.

Nu putem încheia analiza parcursului electoral al României postcomuniste fără a remarca faptul că, după o practică consolidată de două decenii, reprezentarea proporțională are zilele numărare atunci când vorbim despre alegerea parlamentarilor naționali, opțiunea politicianilor pentru un scrutin de tip majoritar devenind pe zi ce trece tot mai consistentă. Dar chiar dacă am accepta că, în general, schimbarea sistemului electoral devine tot mai mult o chestiune de inginerie politică aflată la îndemâna grupărilor politice majoritare, este totuși dificil de acceptat ideea că reforma înseamnă trecerea la un tip de scrutin recunoscut pentru distorsiunile pe care le introduce în relația dintre aleși și alegători, domeniu în care alegerile parlamentare sunt deja în suferință și unde *majoritariștii* pretind, în mod paradoxal raportat la mijloace, că urmăresc îmbunătățirea performanțelor alegerilor. Cu toate acestea, o reformare a sistemului electoral românesc este necesară și urgentă, deși într-o cu totul altă direcție decât cea a schimbării modului de scrutin parlamentar. Prioritatea o reprezintă îmbunătățirea managementului electoral, sub toate aspectele sale, dar în mod deosebit în ceea ce privește administrarea procesului electoral propriu-zis, a asigurării credibilității alegerilor.

## BIBLIOGRAFIE

- BANCIU, Angela, *Istoria vieții constituționale în România (1866-1991)*, București, Șansa, 1996.
- Daniel, BARBU, *Republica absentă*, București, Nemira, 1999.
- CONSTANTINIU, Florin, *O istorie sinceră a poporului român*, ediția a III-a revăzută și adăugită, București, Univers enciclopedic, 2002.
- FOCȘĂNEANU, Eleodor, *Istoria constituțională a României 1859-1991*, ediția a II-a revăzută, București, Humanitas, 1998.
- GILIA, Claudia, *Sisteme și proceduri electorale*, București, C.H. Beck, 2007.
- IONESCU, Cristian, *Regimul politic în România*, București, All Beck, 2002.
- MARTIN, Pierre, *Sistemele electorale și modurile de scrutin*, traducere de N. Singer, București, Monitorul Oficial al României, 1999.
- PREDA, Cristian, *Partide și alegeri în România postcomunistă: 1989-2004*, București, Nemira, 2005.
- TISMĂNEANU, Vladimir, (coord), *Raport final al Comisiei prezidențiale pentru analiza dictaturii comuniste din România*, București, 2006.

# Instituția Președintelui României în actuala arhitectură constituțională

■ CRISTIAN IONESCU

[„Dimitrie Cantemir” Christian University]

## Abstract

*Romanian semi-presidential system, and the Republic President's role within government process represent a very actual theme for political sciences and both for constitutional doctrine. Constitution adopted in 1991 and revised in 2003, had consecrated the model of semi-presidentialism but did not manage to find for the President of the Republic the suitable prerogatives to his constitutional role. President of Romania has attributions of a president in a parliamentary republic but often the will and power claims of presidents exceeded their constitutional role. In this way, the President step in disputes both with Parliament and Government. In this article, the author focuses on the institutional relationships between President, Parliament and Prime Minister and the Presidential legitimacy, also.*

## Keywords

Semi-presidential regime; constitutional disputes; President of Romania; Romanian constitutional system; legitimacy; presidential power; role of the President

## 1. Locul instituției prezidențiale în sistemul constituțional românesc și în echilibrarea puterilor în stat

Comentariul dispozițiilor constituționale referitoare la rolul și funcțiile Președintelui României trebuie completat cu analiza modului concret în care acestea au fost aplicate în timpul mandatelor prezidențiale care s-au succedat după intrarea în vigoare a Constituției din 1991, precum și cu mandatul anterior exercitat în baza Decretului-lege nr. 92/1990<sup>1</sup>. În acest fel, analiza juridică se completează cu cercetarea politologică, cu studiul profilului psiho-social al destinatarilor normelor de drept, cu mentalitățile, obiceiurile, cultura și moravurile populației supusă unui tip normativ de relații cu instituția politică care exercită funcția de șef al statului<sup>2</sup>.

Practic, din 1992 până în prezent s-au succedat patru mandate prezidențiale, al cincilea fiind în curs de exercitare. Dintre cele cinci mandate, ultimele două au fost întrerupte de două suspendări din funcție ale aceluiași președinte.

Nu face obiectul comentariului nostru analiza detaliată a raporturilor

1 Bogdan Dima, „Semiprezidențialismul românesc postdecembrist”, *Sfera Politicii*, Anul XVII nr. 139 (2009), 21.

2 Cristian Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, (București: C. H. Beck, 2008), 42.

instituționale ale Parlamentului cu Președintele României din punctul de vedere al analizei politologice. Ne limităm doar, la a semna că fiecare dintre președinții care s-au aflat în funcție, inclusiv președintele Traian Băsescu și-au personalizat atribuțiile în grade diferite de exces de putere, dând naștere chiar la raporturi conflictuale cu primul-ministru sau cu forul legislativ. Unele dintre aceste raporturi au îmbrăcat, chiar forma unor conflicte juridice de natură constituțională, fiind examinate de Curtea Constituțională în cadrul competenței sale prevăzute în art. 146 lit. e) din Constituție. Conflicte juridice de natură constituțională au existat și între președinții de republică și unii dintre cei care au deținut funcția de prim-ministru. Aceste conflicte nu s-au datorat atât normelor cuprinse în Constituție, cât modului concret în care ele au fost aplicate în practica guvernării de către cei care au îndeplinit înaltele demnități publice. Instanța de contencios constituțional a emis trei avize consultative pentru propunerile de suspendare din funcție a doi președinți ai republicii, domnii Ion Iliescu și Traian Băsescu.

Semnificativ ni se pare faptul că dovezile aduse pentru susținerea propunerilor de suspendare din funcție, precum și motivele care au stat la baza raporturilor juridice conflictuale dintre președintele republicii și primul-ministru ori forul legislativ, denotă interpretări subiective, interesate partizat, ale unor dispoziții constituționale, forțarea unor texte legale ca suport de exprimare a unor opinii ori declarații politice. Chiar Curtea Constituțională a reținut existența unor conflicte ale președintelui republicii cu ceilalți participanți la viața politică<sup>1</sup>. Curtea a reținut, de asemenea, că declarații ale președintelui Traian Băsescu „pot fi caracterizate ca opinii politice pentru care Președintele României rămâne responsabil, din punct de vedere politic și moral în fața electoratului și a societății civile”<sup>2</sup>.

Constituantul din 1991 s-a pronunțat în favoarea formei de guvernământ republican și a optat, în același timp, pentru republica semiprezidențială. Caracterul semiprezidențial al republicii este rezultatul receptării în sistemul constituțional românesc, a modelului de alegere a șefului statului în sistemele prezidențiale, precum și a modalităților de răspundere politică a Guvernului față de puterea legislativă, caracteristice regimurilor politice parlamentare. Din împletirea unei trăsături esențiale a regimului politic prezidențial (alegerea directă a șefului statului) cu răspunderea politică a Guvernului față de Parlament, a rezultat modelul republicii semiprezidențiale.

Așa cum este cunoscut, și alte republici au instituționalizat modelul semiprezidențial, constituind, astfel, un punct de reper pentru Adunarea Constituantă aleasă în mai 1990. Evident, între regimul politic semiprezidențial consacrat în Constituția României și alte regimuri politice semiprezidențiale există pe lângă asemănări, o serie de deosebiri. Aceste deosebiri rezultă tocmai din formele concrete de echilibrare ale celor trei puteri în Constituția României, îndeosebi din raportul între puterea legislativă și puterea executivă. Poate cea mai importantă deosebire a regimului politic semiprezidențial din România față de alte asemenea regimuri este posibilitatea constituțională a asumării de către șeful statului a unei răspunderi politice în fața Parlamentului, și nu numai a unei răspunderi juridice<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Avizul consultativ al Curții Constituționale nr. 1 din 6 iulie 2012 privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, domnul Traian Băsescu, publicat în M. Of. nr. 456 din 6 iulie 2012.

<sup>2</sup> Avizul consultativ al Curții Constituționale.

<sup>3</sup> Președintele Portugaliei răspunde penal în fața Curții Supreme [art. 133 alin. (1) din Constituția Portugaliei], declanșarea acțiunii fiind de competența Adunării pentru Republică [art. 130 alin. (2) din Constituție]. Inițial Președintele Franței nu răspundea politic pentru actele îndeplinite în exercitarea funcțiilor sale, decât în caz de înaltă trădare, el fiind judecat, în acest caz, de Înalta Curte de Justiție (art. 68 din Constituția Franței). A se vedea, pentru detalii, Cristian Ionescu, *Regimuri politice contemporane*, (București: C. H. Beck, 2006), 459-460. În urma revizuirii

Președintele României face parte din puterea executivă și întrunește, în această calitate, prerogativele esențiale ale acestei puteri ce revin, prin definiție, șefului statului. Ca model de organizare a puterii executive, Constituantul român a instituționalizat modelul Executivului bicefal sau dualist<sup>1</sup>. Potrivit acestui model, puterea executivă este repartizată echilibrat între șeful statului și Guvern. Între atribuțiile acestei din urmă autorități publice și cele ale instituției prezidențiale, există demarcații clare.

Și sub acest aspect, sunt unele deosebiri între regimul politic semiprezidențial din România și cel din alte republici semiprezidențiale. Deosebirile apar în legătură cu puterile constituționale ale Președintelui și Premierului și cu raporturile între ele. Astfel, în unele republici semiprezidențiale, principalele prerogative executive revin Președintelui republicii, iar în altele, Primului-ministru<sup>2</sup>.

În sistemul constituțional românesc, instituția prezidențială și Guvernul au legitimități diferite și provin din voințe politice diferite. Astfel, Președintele României beneficiază de o legitimitate populară – rezultat al alegerii sale direct de către corpul electoral – iar Guvernul, în ansamblul său, este numit de șeful statului pe baza votului de învestitură acordat de Parlament.

Nu cred că se poate caracteriza cu ușurință regimul semiprezidențial din România pentru a-l putea încadra într-un anumit model. S-a spus că ar fi vorba de un „sistem semiprezidențial atenuat sau parlamentarizat”<sup>3</sup> sau de un „semiprezidențialism accentuat”<sup>4</sup>. Trăsăturile atenuate sau accentuate au depins de personalitatea președintelui de republică care a deținut la un moment dat mandatul și de gradul de implicare a fiecăruia în procesul efectiv de guvernare.

Consider că semiprezidențialismul consacrat în Constituția din 1991 a fost deformat puternic în practică îndeosebi din 2004, putând fi caracterizat în unele perioade ca un regim semiprezidențial cu tendințe prezidențiale sau cu vocație

---

constituționale din 2008 a art. 68 Președintele nu poate fi destituit decât în caz de încălcare a îndatoririlor sale de o manieră care îl face incompatibil cu exercitarea mandatului său. Destituirea este pronunțată de Parlament constituit în Înalta Curte. Propunerea de reunire a Înaltei Curți adoptată de una dintre Adunările Parlamentului este transmisă de îndată celeilalte, care se pronunță în curs de cincisprezece zile. Înalta Curte este prezidată de președintele Adunării Naționale. Ea hotărăște în termen de o lună prin buletine secrete asupra destituirii. Decizia sa își produce efectele imediat. Deciziile luate în aplicarea art. 68 se iau cu votul a două treimi din numărul membrilor ce alcătuiesc adunarea în cauză sau Înalta Curte. Orice delegare a votului este interzisă. Se numără doar voturile favorabile propunerii de reunire a Înaltei Curți sau destituirii. A se vedea și Adrian-Mihai Iordache, „Actele și răspunderea președinților în state ale Uniunii Europene”, *Revista de drept public*, nr. 2, (2011).

1 Datorită organizării bicefale a puterii executive, Constituția stabilește prerogative distincte între șeful statului și primul-ministru, între altele și pentru a preveni un conflict de competență între aceștia. De pildă, șeful statului nu deține prerogativa de a-l revoca din funcție pe primul-ministru, întrucât acesta răspunde politic numai în fața Parlamentului.

2 De pildă, Președintele Austriei are, potrivit Constituției, latitudinea de a-l revoca pe Primul-ministru (Cancelarul), pe când Președintele Franței, deși Constituția nu îi acordă o asemenea prerogativă, a recurs la ea, declanșând astfel un conflict între instituția prezidențială și șeful Guvernului. La 15 februarie 1993, Comitetul consultativ instituit prin Decretul nr. 92-1247 din 2 decembrie 1992 pentru revizuirea Constituției Franței, a remis Președintelui Republicii un raport în care se propune o departajare mai clară între „puterile” șefului statului și cele ale Primului-ministru (a se vedea, în acest sens, *Propositions pour une révision de la Constitution*, 15 février 1993, Documentation Française, Paris, 1993). Articolul 194 din Constituția Portugaliei stabilește o răspundere politică a Primului-ministru în fața Președintelui.

3 Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ion Vida, *Constituția României, comentată și adnotată*, (București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 1992), 184. A se vedea și Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, (București: All Beck 2001), 294-297.

4 Bogdan Dima, „Raporturile dintre șeful statului și prim-ministru în România. O abordare comparativă”, *Revista de drept public*, nr. 3 (2006), 97.



prezidențială, ale cărui resurse de putere au depins de personalitatea președintelui republicii și de anchilozarea procedurilor de contrapondere prevăzute în Constituție. Personalizarea puterii președintelui de republică a fost sporită de lipsa de reacție a Parlamentului și a primului-ministru la tendințele de hipertrofieri a puterii președintelui republicii.

Aceste realități constituționale care, practic, au deformat semnificația fizionomiei normative a rolului și funcțiilor Președintelui României, au fost semnalate și comentate nu numai în studiile și analizele politice, ci și în doctrina de drept constituțional, atunci când s-au abordat raporturile președintelui republicii cu Parlamentul și Guvernul<sup>1</sup>.

Odată ce opțiunea pentru regimul semiprezidențial a fost acceptată de membrii Adunării Constituante, centrul atenției legislatorilor constituanți s-a axat pe instituția președintelui de republică și pe locul și rolul său în sistemul constituțional și, firește, în procesul de guvernare propriu-zis.

Tezele privind instituția Președintelui României elaborate de Comisia pentru redactarea proiectului de Constituție dezvăluie câteva idei care ar trebui comentate. Din teze rezultă o distincție clară între formularea rolului și a funcțiilor Președintelui și atribuțiile concrete conferite. Cât privește acele teze care au fixat fizionomia instituției președintelui de republică semiprezidențială, se observă că acestea sunt tributare tehnicii de preluare a unor modele instituționale din alte constituții, care corespundeau altor realități politice și sociale și altui profil psiho-social al populației. Formularea tezelor a fost ca un rapid exercițiu de drept comparat, cu ignorarea patului germinativ autohton în care trebuia să încolțească un model instituțional străin. După enunțarea textelor generale privind „rolul Președintelui”, din care reieșea necesitatea stabilirii unor prerogative însemnate, fără de care rolul și funcțiile Președintelui rămâneau simple formulări constituționale, redactarea atribuțiilor ar fi trebuit să concretizeze intervenția efectivă în procesul de guvernare a președintelui într-o republică de tip semiprezidențial. Adunarea Constituantă a votat însă atribuții ale unui președinte de republică parlamentară<sup>2</sup>. Datorită acestei lipse de corelare între rolul Președintelui unei republici semiprezidențiale și atribuțiile acestuia, specifice, însă, unei republici parlamentare, echilibrul între Parlament, Președinte și Guvern are de suferit și în prezent. Cauzele acestei situații sunt multiple.

Din analiza dezbaterilor parlamentare care au avut loc în Adunarea Constituantă pe marginea tezelor privind instituția Președintelui României se poate observa că mulți membri ai acesteia nu aveau nici cele mai elementare noțiuni de cultură politică, și că nu stăpâneau conținutul teoretic al democrației constituționale și principiile statului de drept. S-a afirmat, astfel, că „președintele este focarul spre care vin toate marile probleme și de la care trebuie să plece soluții drepte și

---

1 S-a apreciat astfel că „ori de câte ori Președintele Republicii va dispune de o majoritate sigură în Parlament, el va putea – așa cum a fost cazul lui I. Iliescu – în timpul guvernărilor lui P. Roman, A. Stolojan și N. Văcăroiu –, să se implice direct în actul de guvernare pentru a-și promova propria concepție în activitatea Guvernului și Parlamentului, precum și persoanele agreeate în funcții de conducere. În acest scop, Președintele Republicii se va putea folosi fie de canalele, pe care i le pune la dispoziție disciplina de partid, fie de prezența în structurile aparatului de stat a unor înalți funcționari, care-i datorează posturile lui sau partidului său” (A se vedea Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, (București: Lumina Lex 1998), 234.

2 Profesorul Antonie Iorgovan a subliniat traseul normativizării tezelor în dispoziții constituționale privind instituția Președintelui României astfel: „de la un regim semiprezidențial cu un Președinte de republică relativ puternic, cel puțin în raport cu Guvernul, cum a fost consacrat prin Decretul-Lege nr. 92/1990, încet, încet s-a profilat în Adunarea Constituantă, un Președinte de republică foarte apropiat de regimul politic parlamentar clasic, cu singura deosebire esențială că este ales prin vot universal direct” (Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, (București, All Beck 2001), 289-290).

corecte". Tot astfel „președintele trebuie să aibă și tăria de a rezista singur nu numai copleșitoarelor responsabilități, ci și hidrei numită **tentație**, tentația puterii”<sup>1</sup>. S-a spus, chiar, că «Președintele țării, prin poziția sa de imparțialitate, trebuie să fie un adevărat „rege constituțional”»<sup>2</sup>.

Dincolo de absurdul conexării unor termeni care prin semantica lor se contrazic și se resping automat, opiniile exprimate în Constituantă au scos în evidență câteva idei-cadru:

- a) teama că un regim semiprezidențial conferă o legitimitate foarte largă președintelui de republică, deschizându-i calea spre dictatură;
- b) după o experiență totalitară, s-ar fi impus republica parlamentară, în care președintele să fie ales de forul reprezentativ cu o majoritate calificată de 2/3 din voturi, în maximum patru tururi de scrutin, pentru ultimul, fiind suficientă majoritatea absolută a voturilor pentru alegerea Președintelui;
- c) cerința situării președintelui ales, pe o poziție neutră în raport cu partidele politice;
- d) președintele să fie un veritabil garant al respectării principiilor democrației, precum și al drepturilor fundamentale ale cetățenilor;
- e) președintele să dețină acele prerogative și atribuții care să-i confere o poziție corespunzătoare legitimității sale populare în raporturile sale cu Parlamentul și Guvernul<sup>3</sup>;
- f) președintele are rolul – pe plan intern – să vegheze la funcționarea democratică a mecanismelor statale, fiind garantul principal al acestora;
- g) aplicarea principiului separației puterilor în stat este o condiție hotărâtoare pentru înfăptuirea unei conduceri democratice, în măsură să asigure instituirea unui stat de drept;
- h) opțiunea pentru forma de guvernământ republicană implică două aspecte principale: stabilirea modului de desemnare a președintelui de republică și principiile care stau la baza organizării puterilor și a raporturilor dintre acestea;
- i) există riscul ca președintele ales prin vot universal direct să dobândească și să exercite puteri mai întinse decât președintele unei republici prezidențiale, dacă are la dispoziția sa dreptul de organizare a referendumului național și puteri excepționale<sup>4</sup>;
- j) prerogativele însemnate de care urmează să beneficieze, potrivit Constituției, președintele republicii, nu au caracter discreționar. Președintele republicii se află sub controlul politic al Parlamentului, își va exercita atribuțiile prevăzute limitativ în Constituție și se va afla sub controlul direct al națiunii. De asemenea, va putea fi suspendat și demis prin referendum<sup>5</sup>;
- k) tezele trebuie să fixeze cu claritate atribuțiile și rolul Președintelui României față de națiune. În acest context, s-a apreciat că Președintele este un simbol al unității și al continuității României. Este garantul independenței naționale și al integrității teritoriului. El veghează la respectarea Constituției și este arbitru și moderator în viața politică a țării<sup>6</sup>;
- l) tezele au instituit, prin modul de alegere al președintelui și atribuțiile conferite acestuia, o republică prezidențială, „de nivelul cel mai autoritar”;

1 *Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante*, (București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 1998), 490.

2 *Geneza*, 491.

3 Se poate observa cu ușurință că inconștient se contura arhitectura unui președinte de republică cu o influență politică decizională asupra Parlamentului și Guvernului, care permitea personalizarea puterii de către titularul funcției.

4 *Geneza*, 493.

5 *Geneza*.

6 *Geneza*, 494.

- m) alegerea prin vot universal direct a Președintelui României îl așează pe acesta într-o poziție dominantă față de Parlament;
- n) președintele republicii ar trebui ales de reprezentanții națiunii și ai colectivităților locale;
- o) dacă referendumul organizat în urma suspendării președintelui republicii de către Parlament, dă câștig de cauză președintelui, Parlamentul este pus într-o situație netă de inferioritate față de președintele suspendat, într-un fel de nelegitimare, situație care ar impune „dizolvarea automată a Parlamentului”;
- p) președintele republicii reprezintă, prin excelență atributul și moderatorul funcționării optime a instituțiilor, asumându-și, totodată, cea mai înaltă reprezentare a statului român în relațiile internaționale; președintele trebuie să fie un factor de echilibru în interacțiunea dintre puterile statului – legislativă, executivă și judecătorească –, un tampon ce poate contrabalansa tendința de exacerbare a atribuțiilor vreuneia dintre cele trei puteri;
- r) pentru preîntâmpinarea unor tendințe exclusiviste privind exercitarea puterii executive s-a propus organizarea acesteia potrivit modelului executivului dualist – președinte și prim-ministru.

După cum se poate observa din alocuțiunile rostite de membrii Adunării Constituante pe marginea tezilor referitoare la Președintele României, ceea ce a interesat a fost schițarea unui președinte de republică, legitimat prin voința corpului electoral, care să fie neutru și imparțial și care, pe această bază, să exercite un rol de mediator între puterile statului și să vegheze la buna funcționare a instituțiilor statului, să reprezinte statul în relațiile internaționale, să acționeze pentru apărarea independenței și integrității teritoriale a țării. În ceea ce privește raporturile Președintelui României cu Parlamentul, s-a acceptat ideea unei răspunderi politice a președintelui republicii în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă Constituția. S-a reținut, de asemenea, o răspundere a președintelui republicii față de cei ce l-au ales, aceștia putând să-l demită prin referendum, dacă anterior ar fi fost suspendat de Parlament.

Un mare număr de membri ai Adunării Constituante au exprimat o reținere bazată pe argumente, față de atribuirea președintelui a unor atribuții însemnate în conducerea statului. Pe de altă parte, în alocuțiunea raportorului Comisiei de redactare a proiectului de Constituție s-a precizat că în cazul alegerii președintelui prin votul direct al întregului popor, se realizează o legitimitate superioară a șefului statului, situație în care nu se pot acorda atribuții de ordin secundar, neesențiale pentru funcția executivă<sup>3</sup>.

Pe baza tezilor și a unora dintre amendamentele acceptate, Comisia de redactare a proiectului de Constituție a construit instituția Președintelui României astfel încât aceasta – și nu „persoana președintelui”, cum greșit s-a exprimat unul dintre raportorii comisiei – să fie privită ca personificând întreaga națiune și în această calitate să reprezinte statul, deopotrivă, în relațiile interne și internaționale<sup>4</sup>.

Concepția că „persoana președintelui trebuie privită ca personificând întreaga națiune și în această calitate, fără îndoială că pe tărâmul relațiilor internaționale, este în măsură să facă acest lucru și același lucru este valabil și în relațiile interne”<sup>5</sup>, era tributară nu numai cultului personalității, ci și teoriei Conducătorului providențial. Din păcate, Adunarea Constituantă a parafat acest „model de gândire”<sup>6</sup> prin modul în care a votat dispozițiile constituționale privind raporturile Președintelui

<sup>1</sup> Geneza, 495.

<sup>2</sup> Geneza, 497.

<sup>3</sup> Geneza, 489.

<sup>4</sup> Geneza, 708.

<sup>5</sup> Geneza.

<sup>6</sup> Geneza.

României cu Parlamentul și Guvernul. Propunerile avansate în Constituantă pentru instituirea unei republici parlamentare nu puteau să aibă nicio șansă de izbândă în fața argumentelor majorității, potrivit cărora Președintele României personifică națiunea. În această construcție teoretică, rolul Parlamentului ca reprezentant suprem al națiunii devenea doar o figură de stil.

Modelul republicii parlamentare ar fi presupus alegerea președintelui de republică de către membrii Parlamentului, a cărei configurație politică putea să fie extrem de diversă datorită pragului electoral redus și accederii în Parlament a unui număr mare de partide politice. Era greu de presupus că în acea perioadă și chiar în legislaturile ulterioare s-ar fi putut degaja o majoritate calificată clară și stabilă care să aleagă un președinte de republică din primul, sau din al doilea tur de scrutin. Pentru alegerea acestuia ar fi trebuit să se organizeze mai multe tururi de scrutin și în caz de nereușite repetate, ar fi urmat dizolvarea forului legislativ și noi alegeri parlamentare. O altă posibilitate de alegere a președintelui republicii de către un Parlament puternic și divers colorat politic ar fi fost negocierea între grupurile parlamentare a unei majorități conjuncturale care să îl aleagă pe președinte și, totodată, să formeze și Guvernul. Cel puțin trei concluzii se pot desprinde din această ultimă soluție:

- a) președintele republicii ar fi depins de majoritatea parlamentară care l-ar fi ales;
- b) președintele s-ar fi plasat pe aceeași platformă politică cu Guvernul, precum și cu partidele cu sprijinul cărora ar fi fost ales. S-ar fi creat, astfel, un pol de putere legislativă și executivă care ar fi concentrat în mâinile sale întreaga putere decizională a statului în materie de guvernare;
- c) electoratul nu ar fi avut nicio posibilitate procedurală de a participa la alegerea celui care ulterior avea să-l reprezinte.

Ideea reprezentării este esențială în condițiile actuale ale democrației constituționale, când cetățeanul riscă să fie alienat de putere, separat de centrele de decizie, rezervate exclusiv partidelor politice. Este imperios necesar ca principalele organisme de putere, instituțiile fundamentale ale statului să fie formate prin voința directă sau indirectă – dar neviată de înțelegeri exclusiv partizane – ale corpului electoral.

Chiar și raportorul comisiei de redactare a proiectului de Constituție a semnalat în alocuțiunea sa din plenul Adunării Constituante că formarea în Parlament a unei majorități prin acorduri între partidele reprezentate în forul legislativ nu ar permite cetățenilor să afle modul în care s-a ajuns la compromis și, desigur, a grupurilor parlamentare care au constituit majoritatea respectivă<sup>1</sup>.

În dezbaterile parlamentare s-a propus alegerea Președintelui României prin vot indirect, de către Parlament și reprezentanții administrației locale<sup>2</sup>. Propunerea nu a fost însă agreată.

## **2. Raporturile instituționale ale Președintelui României cu Parlamentul și Guvernul**

Constituția îi conferă Președintelui României o fizionomie dublă:

- a) șef al statului, fără ca un text constituțional să folosească expres această denumire, deopotrivă valabilă pentru formele de guvernământ monarhice, ca și pentru cele republicane. În această calitate Președintele României reprezintă statul român, raporturile interne și internaționale și mediază raporturile între puterile statului și între stat și societate;

---

<sup>1</sup> Geneza.

<sup>2</sup> Geneza, 492.

- b) autoritate publică de vârf a puterii executive. În această calitate îi revin exclusiv atribuții din sfera executivului<sup>1</sup>. Și unele dintre atribuțiile ce-i revin ca reprezentant al statului întră în sfera puterii executive.

Prin rolul și funcțiile sale constituționale, Președintele României trebuie să fie factorul care descurajează excesul de putere al Parlamentului, precum și al Guvernului. Președintele are astfel la dispoziție mai multe mijloace de acțiune, între care putem menționa mesajele adresate Parlamentului, consultarea Guvernului și participarea la ședințele acestuia. Constituția trebuie să-i ofere Președintelui nu instrumente de conducere efectivă, de implicare decizională în actul de guvernare, ci de a preveni încălcarea Constituției și a legilor, fără ca puterea de sancționare să-i aparțină. Aici este filozofia creionării poziției și a rolului președintelui de republică într-un regim semiprezidențial. Dacă Constituția i-ar da Președintelui atribuții efective de comandă, de conducere la nivel macropolitic, ar trebui să-i stabilească și responsabilități concrete și, totodată, să fixeze și autoritatea în fața căreia acesta ar răspunde pentru modul în care își îndeplinește atribuțiile. O astfel de relație între atribuția efectivă de guvernare și răspundere, nu găsim în Constituția României. Vom observa că nicio dispoziție a Constituției nu prevede răspunderea Președintelui României pentru modul de îndeplinire a atribuțiilor sale constituționale, președintele răspunzând doar dacă săvârșește fapte grave prin care încalcă Constituția și pentru înaltă trădare. Aceste fapte pot să nu aibă legătură cu atribuțiile constituționale sau legale ce îi revin.

Rolul de mediator al președintelui de republică a fost esențial în filozofia Adunării Constituante în 1991. De aceea, Președintele României nu poate fi membru al vreunui partid politic în timpul mandatului său. În sistemul constituțional românesc, președintele are instrumente suficiente și eficace pentru a fi un mediator:

- a) nu are inițiativă legislativă de natură organică sau ordinară, dar are dreptul constituțional de a adresa Parlamentului mesaje cu privire la principalele probleme politice ale națiunii, care pot constitui o sursă importantă pentru propuneri legislative parlamentare, mai ales dacă mesajele conțin și concluzii ale unor analize științifice profunde ale diferitelor aspecte ale dezvoltării sociale. Există și alte forme sau proceduri prin care Președintele României se poate adresa în exercitarea atribuțiilor sale constituționale sau legale, fie separat Camerelor legislative, fie Parlamentului. Avem în vedere, în acest sens, scrisori, cereri, solicitări<sup>2</sup>. Un exemplu, în acest sens, îl constituie scrisoarea transmisă de Președintele României, domnul Traian Băsescu la 12 noiembrie 2012 președintelui Camerei Deputaților, prin care se solicită, „cu respectarea legislației și a procedurilor parlamentare, căile legale pentru a relua dezbateră cu privire la cele două solicitări ale Parchetului General de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție privind încuviințarea începerii urmăririi penale față de domnii deputați (foști miniștri) Laszlo Borbely și Paul Victor Dobre, pentru a permite autorității judecătorești să își desfășoare activitatea în absența oricăror influențe sau obstrucții”;
- b) nu are atribuții de natura celor prevăzute în art. 102 alin. (1) din Constituție, dar are dreptul constituțional de a lua parte la ședințele Guvernului în care se dezbate probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice și de a prezida ședințele Guvernului la care participă. În plus, poate consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită. În perspectiva revizuirii Constituției, considerăm – ca o propunere de lege ferenda – ca Președintele României să poată solicita Parlamentului să dezbată

<sup>1</sup> În acest sens și Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, (București: All Beck, 2001), 350.

<sup>2</sup> A se vedea și Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, (București: Lumina Lex, 1998), 243.

în plenul acestuia anumite probleme de interes general, chiar fără exprimarea unui vot asupra celor dezbătute. Rostul acestor dezbateri ar fi atragerea atenției membrilor Parlamentului și societății civile asupra anumitor probleme de amploare și imediat interes public;

- c) nu poate influența voința legislativă a Parlamentului, dar are dreptul constituțional de a cere poporului, după consultarea forului legislativ, să-și exprime prin referendum voința cu privire la probleme de interes național;
- d) nu are atribuții de natura celor conferite Guvernului, dar are dreptul constituțional de a contribui substanțial și decisiv la formarea unei majorități parlamentare care va forma și susține Guvernul pe întreaga durată a mandatului acestuia și a programului său legislativ.

Aceste exemple de contrapondere la puterea Parlamentului și la cea a Guvernului, la care se adaugă alte prerogative constituționale, fac din Președintele României un instrument de echilibru între Parlament și Guvern. Dacă analizăm cu atenție dispozițiile constituționale care fixează poziția președintelui de republică în raporturile cu Parlamentul și Guvernul, observăm că acesta nu are atribuții decizionale ci doar o „putere” de mediere, de care, însă, Parlamentul și Guvernul trebuie să țină seama, și pe care Președintele României trebuie să o exercite cu bună credință, inteligență și înțelepciune, calități pur omenești. Aceasta face ca virtuțile și beneficiile regimului semiprezidențial consacrat în Constituție să nu decurgă *ad litteram* din textele constituționale, ci, mai ales, din modul în care acestea sunt aplicate de la o legislatură la alta.

Din această ecuație nu trebuie să excludem majoritățile parlamentare care prin forța lor de susținere a programului legislativ al unui Guvern, îi pot conferi acestuia aplombul sau forța de descurajare a prerogativelor constituționale moderatoare ale președintelui, dacă acesta le-ar exercita excesiv<sup>1</sup>.

Datorită alegerii sale prin vot popular direct, Președintele României nu are cum să fie beneficiarul formal al unei majorități parlamentare. Președintele nu poate avea în sistemul constituțional românesc „majorități”. Din momentul depunerii jurământului, președintele trebuie să excludă ideea de a fi sprijinit de vreun partid și să refuze în mod real și efectiv orice susținere din partea unor partide, împotriva altora. Tot astfel, Președintele României nu are dreptul să susțină ocult sau public niciun partid sau coalitie de partide. Constituția prevede, în acest sens, că în timpul mandatului său, Președintele României nu poate fi membru al unui partid. Textul constituțional – este adevărat – nu împiedică expres susținerea formală a președintelui de republică de o majoritate parlamentară, pentru că legiuitorii constituanți nu își puteau imagina că prerogativele moderatoare ale președintelui vor putea fi convertite prin sprijin parlamentar într-un exces de putere, eventual facilitat de slăbiciunea Guvernului, sau de obediența ori personalitatea ștearsă a primului-ministru. Un astfel de președinte de republică transformat în afara textelor constituționale într-un șef *de facto* al majorității, va ține în mâinile sale – după expresia lui Maurice Duverger – atât spada puterii majoritare, cât și pe cea a prerogativelor sale constituționale<sup>2</sup>. Cum majoritatea parlamentară susține Guvernul, președintele republicii ar deveni, în scenariul menționat anterior, superiorul primului-ministru și adevăratul realizator al politicii interne și externe a țării, fără a răspunde politic în fața Parlamentului.

Prin această transformare, chiar natura regimului semiprezidențial se denaturează, iar acesta va fi înlocuit în fapt cu un regim de autoritate prezidențialistă, care nu își găsește însă un corespondent instituțional în dispozițiile constituționale. În

1 Giovanni Sartori scrie în *Ingineria constituțională comparată*, (București: Mediterana 2000, 2002), 141 că „partide puternice și solidare pot oricând să taie aripile unui președinte activist”.

2 Maurice Duverger, *Le système politique français*, (Paris: P.U.F., 1996), 519.

schimb, în condițiile în care majoritatea parlamentară sprijină necondiționat cu mijloace și proceduri constituționale și regulamentare Guvernul, iar acesta își forțează prin exces de putere prerogativele legale în raporturile cu Parlamentul, opoziția neavând nicio șansă să reacționeze pentru restabilirea echilibrului instituțional stabilit în Constituție, președintele de republică va deține un rol șters, dacă prerogativele sale de echilibrare și contrapondere la excesul de putere a Guvernului, prevăzute în Constituție, se atrofiază, datorită neexercitării. Rolul său de mediator încetează să mai existe, iar Guvernul, în frunte cu primul-ministru devine atotputernic. Iată, prin urmare, că regimul constituțional semiprezidențial poate să cunoască în activitatea practică, după caz, o dinamică ascendentă sau descendentă, în funcție de modul în care acționează unul dintre cei trei actori principali și anume, Parlamentul. Așa se explică atenția acordată nu de puține ori de șeful statului și primul-ministru, formării unei coaliții de partide majoritare, cu prețul unor compromisuri politice grave și al renunțării la utilizarea instrumentelor legale democratice de detensionare a vieții publice. Din acest joc, nu a lipsit Curtea Constituțională, care de cele mai multe ori a renunțat la funcția sa de garant al supremației Constituției, devenind, în schimb, o extensie când a unei autorități publice, când a alteia.

## BIBLIOGRAFIE

- CONSTANTINESCU, Mihai, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ion Vida, *Constituția României, comentată și adnotată*, București, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 1992.
- DIMA, Bogdan, „Semiprezidențialismul românesc postdecembrist”, *Sfera Politicii*, Anul XVII nr. 139 (2009).
- DIMA, Bogdan, „Raporturile dintre șeful statului și prim-ministru în România. O abordare comparativă”, *Revista de drept public*, nr. 3 (2006).
- DRĂGANU, Tudor, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, București, Lumina Lex 1998.
- DUVERGER, Maurice, *Le système politique français*, Paris, P.U.F., 1996.
- IONESCU, Cristian, *Tratat de drept constituțional contemporan*, București, C. H. Beck, 2008.
- IONESCU, Cristian, *Regimuri politice contemporane*, București, C. H. Beck, 2006.
- IODACHE, Adrian-Mihai, „Actele și răspunderea președinților în state ale Uniunii Europene”, *Revista de drept public*, nr. 2, (2011).
- IORGOVAN, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, All Beck 2001.
- IORGOVAN, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, București, All Beck 2001.
- Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante*, București, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, 1998.
- IORGOVAN, Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, București, All Beck, 2001.
- SARTORI, Giovanni, *Ingenieria constituțională comparată*, București, Mediterana 2000, 2002.



# Curtea Constituțională sub imperativul reformei

■ CLAUDIA GILIA

[Valahia University of Targoviste]

### Abstract

*Recent debates on the upcoming review of the Constitution have determined us to pay close attention to the basic institution in a democratic state, that is the Constitutional Court. Being caught in the crossfire between power and opposition, the Constitutional Court had a hard time lately, facing severe attacks. The aim of our study is to analyze the evolution of the Constitutional Court within the inland constitutional system, particularly bringing up the flaws describing the Court's activity. We have also analyzed the proposals put forth by several bodies or experts regarding the constitutional contentious court. At the end of our study, following an analysis of different constitutional types of constitutional review, used by a number of states in Europe, we introduced several resolutions that may improve the role, the course and, last but not least, the activity of the Romanian Constitutional Court.*

### Keywords

Constitutional Court; review of the Constitution; constitutional judges; appointment; competences; solutions

### Evoluția constituțională a Curții Constituționale

Constituția României din 1991 a introdus în sistemul constituțional românesc o nouă instituție: *Curtea Constituțională* – organism autonom și independent față de celelalte instituții ale statului, a cărei misiune primordială este aceea de a fi *garantul supremației Constituției*<sup>1</sup>. Constituantul român a ales ca model pentru România, *modelul european de justiție constituțională*, și în special, modelul francez de justiție constituțională.

Introducerea controlului de constituționalitate a fost considerat de experții constituționali și de către constituanți la momentul redactării Constituției ca fiind indispensabil existenței unui stat drept în România. În acest sens, profesorul Deleanu remarca cu ocazia dezbaterilor asupra Tezelor Constituției: „cele dintâi și neîndoios cele mai semnificative dimensiuni ale statului de drept, la edificarea căruia munca, exigența și înțelepciunea parlamentarilor români au deja rezonanțe istorice, sunt respectul față de Constituție și față de om, față de acele drepturi și libertăți ale ființei umane fără de care societate însăși își suprimă dreptul la existență. Controlul

1 Ioan Vida, „Bătălia pentru Curtea Constituțională”, în Elena Simina Tănăsescu (coordonator), *Liber Amicorum Ioan Mura-ru. Despre Constituție și constituționalism*, (București: Hamangiu, 2006) 235-248.

constituționalității legilor și celorlalte acte normative subordonate ei nu este așadar o sinecură pentru juriști, este o necesitate irepresibilă și unanim admisă”. La rândul său profesorul Marian Enache sublinia: „instituționalizarea structurii și funcționalității statului de drept în viziunea modern-europeană impune cu necesitate construcția, la nivel constituțional, a unui organism care să vegheze de pe poziții detașate, neutrale și din perspectiva unei înalte probități morale și profesionale la respectarea cu sfințenie a valorilor și spiritului viitoarei Constituții democratice a României (...)”<sup>1</sup>.

Curtea Constituțională a jucat un rol important în menținerea echilibrului și în asigurarea constituționalității actelor normative în perioada 1991-2003. Evoluțiile din societatea românească au determinat și modificări a reglementării constituționale a Curții, în special în ceea ce privește competențele sale. Astfel, pe lângă atribuțiile de control de constituționalitate a legilor, regulamentelor și ordonanțelor, prin noul text constituțional i s-au adăugat și cele privind controlul asupra constituționalității tratatelor sau altor acorduri internaționale. Rolul Curții a fost consolidat și prin competența pe care a căpătat-o de a soluționa conflicte juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice. Legea de revizuire a Constituției din 2003 a introdus de asemenea, printre autoritățile care au dreptul să sesizeze Curtea în cadrul controlului anterior al constituționalității legilor, dar și în cadrul controlului posterior, instituția Avocatul Poporului. Noul text constituțional, prevedea, de asemenea, că instanța de contencios constituțional îndeplinește și alte atribuții prevăzute de legea organică a Curții<sup>2</sup>. Prin introducerea acestei prevederi se deschidea astfel posibilitatea instituirii prin legea proprie de organizare și funcționare atribuții care excedau de fapt dispozițiilor constituționale<sup>3</sup>. Curtea însăși, prin Decizia nr. 148 din 16 aprilie 2003 privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției, sublinia că: „această propunere<sup>4</sup> (controlul constituționalității hotărârilor, s.n.) urmează să fie eliminată pentru a se păstra *neutralitatea politică a acestei* autorități publice și pentru a se da curs voinței puterii constituante originare”<sup>5</sup>.

În anul 2010, prin Legea nr. 177/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a Codului de procedură civilă și a Codului de procedură penală al României, Curtea a căpătat o nouă competență, aceea de a se pronunța asupra *hotărârilor plenului Camerei Deputaților, a hotărârilor plenului Senatului și a hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului*, la sesizarea unuia dintre președinții celor două Camere, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori<sup>6</sup>. În doctrină, reacțiile critice cu privire la lărgirea sferei de competențe a Curții Constituționale la toate hotărârile adoptate de Parlament nu au întârziat să apară. Astfel, într-un material cuprinzător și foarte bine argumentat, reputatul profesor de drept public Verginia Vedinaș, aprecia că: „a extrapola o asemenea competență asupra oricărei hotărâri a Parlamentului este o soluție de o crasă neconstituționalitate, care va avea ca efect (...) și o imixtiune a Curții Constituționale în activitatea Parlamentului și golirea de conținut practic a

1 *Geneza Constituției României 1991. Lucrările Adunării Constituante*, (București: Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, f.a. ) 854, 861.

2 Art. 146 lit. l) din Constituția revizuită.

3 În doctrină, s-a precizat că „ipoteticele atribuții la care se referă art. 146 lit. l) din Constituție nu ar trebui, însă, să privească competența Curții în materie de asigurare a supremației Constituției, ci eventual, reglementarea unor probleme de procedură jurisdicțională sau privind organizarea și funcționarea ei internă”, Cristian Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan* (București: C.H. Beck, p. 847-848).

4 Propunerea legislativă de revizuire prevedea la lit. j) că printr-o lege organică Curtea Constituțională putea dobândi și alte atribuții, lucru ce era interzis de reglementarea constituțională anterioară revizuirii.

5 Decizia Curții Constituționale nr. 148 din 16 aprilie 2003, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 317 din 12.05.2003.

6 Art. 27 alin. 1 din Legea 47/1992, cu modificările și completările ulterioare.

statutului acestei autorități publice, al cărui rol politic de organ de reprezentativ suprem, va fi supus în integralitatea formelor sale de manifestare, controlului de constituționalitate al Curții Constituționale. Aceasta reprezintă un veritabil atentat la adresa autonomiei regulamentare a Parlamentului”<sup>1</sup>.

În anul 2012, Guvernul României a adoptat o Ordonanță de urgență prin care modifica Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, în sensul eliminării din sfera controlului de constituționalitate a hotărârilor plenului Camerei Deputaților, a hotărârilor plenului Senatului și a hotărârilor plenului celor două Camere reunite ale Parlamentului și menținerea doar a controlului asupra regulamentelor Parlamentului. Prin această modificare se revenea de fapt la textul legislativ anterior modificării realizate în 2010. Legea de aprobare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 38/2012 a fost însă atacată la Curtea Constituțională. Instanța de contencios a hotărât că „soluția legislativă care exclude de la controlul de constituționalitate hotărârile Parlamentului care afectează valori și principii constituționale este neconstituțională”<sup>2</sup>. Curtea justifică astfel păstrarea acestui tip de control de constituționalitate (asupra hotărârilor Camerelor sau ale Parlamentului – s.n.) prin faptul că el reprezintă un mijloc pentru a înzestra Curtea Constituțională cu o capacitate coerentă de expresie, de natură să asigure eficient separația și echilibrul puterilor într-un stat democratic. În doctrină această decizie a Curții a fost pusă unor critici dure<sup>3</sup>.

### Curtea Constituțională în mijlocul bătăliilor politice

Curtea Constituțională a fost creată de Constituantul român ca un organism politico-jurisdicțional. Caracterul politic<sup>4</sup> rezidă din procedura de desemnare a judecătorilor constituționali, iar cel jurisdicțional rezultă în principal din procedura de verificare a constituționalității unei dispoziții constituționale.

Curtea, în îndeplinirea atribuțiilor prevăzute de legea fundamentală, a adoptat de-a lungul existenței sale o serie de acte (decizii, hotărâri sau avize)<sup>5</sup> care au stârnit

---

1 Verginia Vedinaș, „Câteva considerații privind neconstituționalitatea legii nr. 177/2010, adoptată de Senat la 24 august 2010”, *Revista de Drept Public*, nr. 3 (2010): 104.

2 Decizia Curții Constituționale nr. 727 din 9 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 477 din 12 iulie 2012.

3 Distinsul profesor de drept constituțional, Cristian Ionescu apreciază: „Curtea Constituțională și-a atribuit cu de la sine putere o atribuție de natură constituțională...rezultă indubitabil că atribuția Curții Constituționale de a verifica constituționalitatea hotărârilor Camerelor legislative și ale Parlamentului este, pe fond, o atribuție neconstituțională”. Cristian Ionescu, „Despre atribuția Curții Constituționale de a examina constituționalitatea hotărârilor Camerelor legislative și ale Parlamentului”, *Curierul Judiciar*, nr. 8 (2012):467.

4 În opinia profesorului Cristian Ionescu „caracterul politic al jurisdicției constituționale rezultă, de asemenea, din conținutul politic al normelor fundamentale a căror garantare este asigurată prin efectuarea controlului”. Cristian Ionescu, *Contencios constituțional* (București: Universul Juridic, 2010), 128.

5 Menționăm cu titlu de exemplu: Decizia Curții Constituționale nr. 356/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 322 din 14.05.2007; Decizia Curții Constituționale nr. 98/2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 140 din 22.02.2008; Decizia Curții Constituționale nr. 1560/2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 824 din 30.11.2009; Decizia Curții Constituționale nr. 1611/2010, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 866 din 23. 12. 2010; Decizia Curții Constituționale nr. 799/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 440 din 23. 06. 2011; Decizia Curții Constituționale nr. 51/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 90 din 3.02.2012; Decizia Curții Constituționale nr. 727/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 477 din 12.07. 2012; Decizia Curții Constituționale nr. 728/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 478 din 12.07.2012; Hotărârea nr.3/2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.546 din 3.08.2012; Hotărârea nr.6/2012, publicată în Monitorul Oficial

dezbateri furtunoase atât în rândul specialiștilor, dar mai ales al oamenilor politici. Cu ocazia acestor dezbateri s-au adus în discuție și chestiuni care vizau compoziția Curții, sfera sa de competențe, etc. Anul 2012, a fost pentru Curtea Constituțională un an al bătlăliilor constituționale. Subiectele prezentate în fața Curții au reprezentat o adevărată provocare pentru judecătorii constituționali. O serie de probleme fundamentale au ajuns pe masa judecătorilor constituționali. Amintim cu titlu de exemplu:

- Sesizarea privind neconstituționalitatea dispozițiilor Legii privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale și a alegerilor pentru Camera Deputaților și Senat din anul 2012, precum și pentru modificarea și completarea titlului I al Legii nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali (comasarea alegerilor locale cu cele parlamentare);
- Sesizarea privind neconstituționalitatea Legii privind modificarea și completarea Legii nr.35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr.67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr.215/2001 și a Legii nr.393/2004 privind Statutul aleșilor locali<sup>2</sup>;
- Sesizarea privind neconstituționalitatea Legii pentru modificarea art.10 din Legea nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului<sup>3</sup>
- sesizarea cu privire la revocarea președinților Camerei Deputaților și a Senatului;
- sesizarea cu privire la revocarea Avocatului Poporului;
- soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Parlamentul României și Președintele României, formulată de Președintele României<sup>4</sup>;
- conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvern, reprezentat de Primul-ministru, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte<sup>5</sup>;

---

al României, Partea I, nr.616 din 27.08.2012; Avizul consultativ nr. 1/2007, publicat în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 258 din 18.04.2007; etc.

1 Modificările legislative prevedeau, în esență, că în anul 2012 alegerile pentru autoritățile administrației publice locale vor avea loc la data alegerilor pentru Camera Deputaților și Senat, exercitarea mandatului de către aleșii locali în funcție până la data validării noilor aleși, precum și obligația de delimitare a colegiilor uninominale în care vor avea loc alegerile (competența autorităților sub acest aspect, procedura, acte, mod de contestare, termene incidente). Curtea Constituțională a subliniat că „reglementarea sistemului electoral trebuie să se facă, potrivit art.73 alin.(3) lit.a) din Constituție, prin lege organică adoptată în cadrul dezbaterilor parlamentare, cu respectarea interdicției prevăzute la art.115 alin.(6) din Legea fundamentală și cu respectarea documentelor internaționale care stabilesc principiile fundamentale ale unor alegeri democratice”. Curtea a decis că legea este neconstituțională.

2 Curtea a decis că legea este neconstituțională.

3 În această speță, Curtea a decis că Legea pentru modificarea art.10 din Legea nr.3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului este constituțională, în măsura în care asigură participarea la referendum a cel puțin jumătate plus unul din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.

4 Prin Adresa cu nr.918 din 6 iulie 2012, Președintele României a sesizat Curtea Constituțională, solicitând ca aceasta să constate „existența unui conflict juridic de natură constituțională între Parlamentul României, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, conflict ivit ca urmare a acțiunii Parlamentului de a dispune suspendarea Președintelui României, cu încălcarea prevederilor art.95 alin.(1) din Constituție”.

5 Prin actul de sesizare, Președintele României a solicitat Curții Constituționale constatarea existenței unui conflict juridic de natură constituțională dintre Guvern, reprezentat de Primul-ministru, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte, generat de acțiunea Guvernului și a Primului-ministru de a-l exclude pe Președintele României din componența delegației care participă la Consiliul European în perioada 28-29 iunie 2012 și, în consecință, de asumarea de către primul-ministru a atribuției constituționale de reprezentare a statului român la Consiliul European. Curtea a decis că „în exercitarea atribuțiilor constituționale, Președintele României

- avizul privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, domnul Traian Băsescu;
- constatarea existenței împrejurărilor care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al României;
- Curtea Constituțională a verificat dacă a fost respectată procedura pentru organizarea și desfășurarea referendumului național din data de 29 iulie 2012 pentru demiterea Președintelui României, domnul Traian Băsescu, și pentru confirmarea rezultatelor referendumului, etc.

Deciziile pronunțate de Curtea Constituțională în spețele menționate mai sus au stârnit dezbateri multiple în rândul specialiștilor, dar și adevărate bătălii politice între taberelor politice, unele aflate la putere, iar altele în opoziție, rolul lor schimbându-se la mijlocul anului 2012.

Prinsă în vârtejul luptelor politice, Curtea Constituțională a gestionat problemele care i-au fost supuse soluționării cu mai mult sau mai puțin „tact” constituțional. Practica recentă a Curții Constituționale din România a arătat că această instituție care până nu demult era în afara ariei de influență a politicului este și ea afectată de acest fenomen al imixtiunii politicului în toate sferele vieții societății românești. Faptul că de cele mai multe ori, în situații extrem de delicate și de importante pentru societatea românească deciziile au fost luate cu un scor de cinci la patru (în favoarea judecătorilor numiți de majoritatea aflată la guvernare, fie că vorbim aici de Președintele Republicii sau de Parlament) face ca și Curtea Constituțională să-și arate vulnerabilitățile<sup>1</sup>. De aceea, în ultima vreme, din ce în ce mai multe voci, din sfera politică, a specialiștilor, a societății civile, propun o reformă de substanță a acestei instituții.

### **Este nevoie de o reformă a Curții Constituționale din România?**

Având în vedere evoluțiile recente din viața constituțională a statului român, precum și modul în care Curtea Constituțională a reușit sau a eșuat în misiunea sa de a găsi soluții constituționale solide la problemele supuse analizei sale, considerăm că este imperios necesar ca această instituție fundamentală pentru existența oricărui stat de drept, trebuie să fie supusă unor ajustări constituționale prin care rolul său să fie mai bine marcat, iar competențele judecătorilor constituționali, moralitatea acestora, pregătirea acestora să nu mai fi puse niciodată la îndoială.

Printre cauzele care ar determina o reformă a Curții Constituționale au fost evidențiate: politizarea excesivă (manifestată în primul rând în procesul de numire a judecătorilor), lipsa unei culturi juridice, precum și calitatea deciziilor. În literatura de specialitate au fost considerate a fi deficiențe în funcționarea Curții și:

- a) faptul că unele atribuții ale Curții Constituționale excelează prin substanța lor politică;
- b) faptul că judecătorii Curții Constituționale nu sunt desemnați de „autorități politice” pe baza unor criterii politice, dar, nu mai puțin, ei sunt totuși desemnați de asemenea autorități;

---

participă la reuniunile Consiliului European în calitate de *șef al statului*. Această atribuție poate fi delegată de către Președintele României, în mod expres, primului-ministru”.

<sup>1</sup> Curtea a primit critici dure din partea specialiștilor: „Percepută ca o instituție politizată, incapabilă a transcede disputelor politice, deciziile ei rareori exemplifică principiile constituționalismului. Criza legitimității pe plan intern este reflectată pe plan internațional, unde Curtea nu are nimic din autoritatea altor curți constituționale, chiar și din partea noastră a lumii. (...) Într-o lume în care judecătorii constituționali citează frecvent din cazuistica altor curți constituționale, Curtea Constituțională a României este inexistentă”, Vlad Perju, „A sosit timpul pentru reformarea Curții Constituționale? (Partea I)” (material disponibil on line: <http://www.contributors.ro/idei-si-solutii/a-sosit-timpul-pentru-reformarea-curtii-constitucionale-partea-i/>, accesat 18.11. 2012.

- c) înnoirea periodică și parțială a Curții Constituționale tinde la adaptarea compoziției acesteia în funcție de mutațiile produse în structura autorităților politice care au dreptul să procedeze la desemnarea judecătorilor;
- d) desemnarea judecătorilor de către cele două Camere se realizează în condițiile unei majorități parlamentare constituite politicește sau pe baza unor negocieri cu caracter politic<sup>1</sup>;
- e) disocierea juridicului de politic este – așa cum s-a spus – iluzorie, determinarea semnificațiilor și a implicațiilor unui text constituțional nefiind rezultatul – totdeauna – a unui pur silogism sau polisilogism. Și alte opinii au fost exprimate în doctrină privind afinitatea politică a judecătorilor Curții Constituționale, acestea fiind o dovadă că sistemul de numire a acestora este deficitar, chiar în ceea ce privește fundamentele prezentării candidaturii și ale aprobării acestora<sup>2</sup>.

Toate analizele au scos la iveală faptul că *îmixtiunea politicului* a „virusat” și funcționarea în parametri normali ai acestei instituții. Din evoluțiile recente, pare că instanța de contencios constituțional este *decidentul suprem* în statul român. Orice problemă, orice conflict, dar mai ales cel „politic”, se tranșează de Curte, uitându-se că există și alte pârgii constituționale prin care instituțiile statului pot fi reglate în vederea realizării misiunii pentru care au fost create. Curtea constituțională se află pe buzele tuturor, de la politicieni, la specialiștii în drept, la cetățeni, toți vor o altă Curte. *Dar care să fie oare noua față a Curții Constituționale?*

Soluțiile nu au întârziat să apară. Un prim demers a fost întreprins în anul 2008 de către Comisia Prezidențială de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România, care la solicitarea Președintelui României a întocmit un Raport ce și-a propus „să discute critic și imparțial problemele regimului politic, pentru a sugera soluții practice care să rezolve o mare parte din disfuncționalitățile sistemului politic și constituțional românesc”<sup>3</sup>. În Raportul Comisiei prezidențiale s-a propus ca la o viitoare revizuire a Constituției să se aibă în vedere următoarele aspecte legate de Curte:

- asigurarea unei baze mai largi și credibile de selecție a judecătorilor;
- eliminarea cazurilor în care selecția conduce la manifestări partizane și la conflicte de interese;
- raționalizarea prerogativelor Curții, în direcția apropierii ei de cetățean;
- instituirea unui cadru care să permită Curții să acționeze în conformitate cu o tendință „contramajoritară”. Este vorba de posibilitatea unui organ care nu este ales de a se situa, deliberat, pe o poziție contrară celei îmbrățișate de reprezentanții națiunii și de națiunea însăși<sup>4</sup>.

Comisia prezidențială a recomandat ca judecătorii Curții să fie propuși de Președintele României, de pe o listă alcătuită de Consiliul Superior al Magistraturii și numiți de Parlament, după avizul comisiilor parlamentare de specialitate. De asemenea, Comisia a propus:

- modificarea prevederilor constituționale care instituie o limită de vechime ridicată în cazurile de numire la Curte. Explicabilă din rațiuni circumstanțiale, această clauză nu se mai poate justifica astăzi, atunci când carierele publice nu mai sunt dependente, obligatoriu, de un parcurs îndelungat. În acest nou context, o vechime profesională minimă de 10 ani ar putea fi o soluție care să reconcilieze exigențele maturității și promovării profesionale;
- interdicția numirii la Curte a personalităților care, în ultimii 10 ani, au fost înregistrate politic: reprezentanți aleși, miniștrii, prefecți sau președinți de consiliu

1 Ioan Muraru, Nasty Marian Vlădoiu, Andrei Muraru, Silviu-Gabriel Barbu, *Contencios constituțional* (București: Hamangiu, 2009), 31-32.

2 Ionescu, *Contencios*, 143.

3 Raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România – Pentru consolidarea statului de drept, (2008):9, [http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport\\_CPARPCR.pdf](http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport_CPARPCR.pdf), accesat 10.11.2012.

4 Raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România – Pentru consolidarea statului de drept, 63-65.



județean. Este vorba de o soluție care ar ține seama de o realitate a politicii de selecție, partidele politice fiind tentate să își plaseze în cadrul Curții eșalonul secund, după epuizarea carierei publice;

- interdicția numirii la Curte a persoanelor aflate în relații de rudenie până la gradul al doilea sau a soților unor reprezentanți ai puterii executive sau legislative.
- posibilitatea ca o parte a judecătorilor la Curtea Constituțională (spre exemplu: 1/4) să provină din rândul unor non-juriști (filosofi, politologi, sociologi, economiști) cu reputație profesională recunoscută.

Analizând propunerile Comisiei<sup>1</sup>, în ceea ce privește competențele Curții Constituționale, respingem ideea introducerii controlului posterior realizat de instanțele judecătorești, concomitent cu controlul anterior, realizat de Curtea Constituțională. Practica a dovedit eficiența Curții în rezolvarea tuturor litigiilor privind constituționalitatea legilor, ceea ce constituie un argument pertinent pentru păstrarea ambelor forme de control, atât *anterior*, cât și *posterior* în competența Curții Constituționale. Controlul realizat de Curte este un control specializat. Rolul Curții fiind tocmai acela de a garanta supremația Constituției. De asemenea, nu suntem de acord cu soluția propusă de Comisie ca *1/4 din numărul judecătorilor să provină din rândul non-juriștilor*. În majoritatea sistemelor europene, judecătorul trebuie să fie jurist. Numai în Franța nu este stabilită nicio condiție pentru a fi desemnat, dar, de regulă, membrii Consiliului Constituțional<sup>2</sup> sunt foști parlamentari, foști Prim Miniștrii, foști Șefi de stat (care sunt membrii de drept), profesori de drept constituțional<sup>3</sup>; în *Austria* candidatul poate fi *politolog*; în *Belgia* el poate fi și *parlamentar*<sup>4</sup>. Întrucât judecătorul este chemat să se pronunțe într-un litigiu constituțional, pregătirea juridică superioară a acestuia, competența profesională și o minimă experiență sunt considerate *condiții absolut necesare*. Cât privește *interdicțiile*<sup>5</sup> propuse de Comisie pentru a fi desemnat judecător la Curtea Constituțională facem următoarele precizări:

1. incompatibilitatea pe care o implică prevederile art. 40 alin. (3) din Constituție între calitatea de judecător al Curții și calitatea de membru al unui partid politic este una „*actuală*”, nu retrospectivă și una strict personală, nu derivată din raporturile de rudenie în linie dreaptă sau colaterală. Comisia de la Veneția în ianuarie 2006<sup>6</sup> preciza că, oricum, condițiile preconizate<sup>7</sup> (pentru a fi judecător) sunt „în mod evident excesive”, mai ales că ele vizează nu doar apartenența actuală la un partid, ci chiar pe aceea de a fi fost membru în ultimii 5 ani”<sup>8</sup>. Comisia de

1 Claudia Gilia, „Considerații critice pe marginea unor propuneri ale Comisiei prezidențiale de analiză a Regimului politic și constituțional din România”, *Revista de Drept Public*, nr.3 (2009):79-80.

2 Cu toate că nu există o condiție pentru a fi desemnat ca judecător, în practica franceză, s-a constatat că membrii Consiliului au fost (sunt) oameni politici sau juriști, ceea ce a permis atingerea „unui anumit echilibru între competențe și opinii”, cum se exprima Marcel Prélot.

3 Francis Hamon, Céline Wiener, *La justice constitutionnelle en France et à l'étranger* (Paris: L.G.D.J., 2011), 23-27; Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 7<sup>e</sup> édition (Paris: Montchrestien, 2006), 38-48.

4 Potrivit art. 34 alin. 1 din Legea specială din 6 ianuarie 1989, cu modificările și completările ulterioare, în fiecare grup lingvistic de judecători constituționali, trei judecători trebuie să aibă o experiență de cel puțin 5 ani ca membrii într-o adunare parlamentară și trei judecători trebuie să fi exercitat o profesie în domeniul dreptului (profesor de drept într-o universitate belgiană, magistrat la Curtea de Casație sau la Consiliul de Stat).

5 Precizăm că aceste propuneri au mai fost formulate sub forma unei inițiative legislative individuală, care nu s-a materializat.

6 *Avis sur les deux projets de loi portant amendement de la Loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle de Roumanie*, (2006):3, [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)006-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)006-f.pdf), accesat 15.11. 2012.

7 Aceste condiții de acces la funcția de judecător constituțional erau cuprinse în două proiecte de lege ce vizau amendarea Legii nr. 47/1992 cu privire la organizarea și funcționarea Curții Constituționale a României.

8 Comisia prezidențială a propus și mai mult – 10 ani.



la Veneția a evidențiat faptul că această prevedere pune în discuție *dreptul de a participa la viața politică a țării*, precum și *dreptul de acces la funcțiile publice*. „Într-un stat democratic – apreciază Comisia de la Veneția – nu este doar permis, dar este și de dorit ca Curtea Constituțională să aibă în compoziția sa persoane cu competențe juridice, dar care să fi participat și la viața democratică a țării”<sup>1</sup>

2. Cât privește profesionalizarea Curții și eliminarea completă a neutralității politice, tot Comisia de la Veneția dă un răspuns valid: odată numiți „judecători sunt ținuti de *datoria de ingratitudine* față de organul care i-a numit, iar *principiul colegialității* îi va ajuta să respecte aceste norme”<sup>2</sup>.

Celelalte soluții propuse de Comisie se regăsesc și în Constituțiile altor state<sup>3</sup>.

În aprilie 2010, Președintele României, în baza art. 150 alin. (1) din Constituție a decis inițierea procedurii de revizuire a Constituției. Proiectul de lege privind revizuirea Constituției<sup>4</sup> a vizat și modificarea unor dispoziții referitoare la Curtea Constituțională. Modificarea a reflectat schimbarea structurii Parlamentului de la sistemul bicameral la cel unicameral, astfel că numirea judecătorilor Curții urma a se adapta noii reglementări. Modificările au vizat de asemenea, tot din punctul de vedere al schimbării structurii Parlamentului, și subiectele de sesizare a Curții, care urmau a fi președintele Camerei Reprezentanților și 40 de parlamentari. Curtea Constituțională, în baza art. 146 lit. a) din Constituție s-a pronunțat asupra acestui proiect de revizuire a legii fundamentale<sup>5</sup>. Aceasta, a venit la rândul său cu o serie de propuneri pentru îmbunătățirea textului constituțional în ceea ce privește competențele Curții. Curtea considera oportună completarea dispozițiilor art. 146 lit. a) în sensul: „a) se pronunță asupra constituționalității legilor, înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a *președintelui Parlamentului*, a Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 40 de parlamentari precum și, din oficiu, asupra inițiativelor de revizuire a Constituției și a *legilor de revizuire a Constituției, înainte de aprobarea lor prin referendum*,” și a literei c) a aceluiași articol, în sensul care urmează: „c) se pronunță asupra constituționalității *regulamentului și a hotărârilor cu caracter normativ ale Parlamentului, la sesizarea președintelui Parlamentului*, a unui grup parlamentar sau a unui număr de cel puțin 40 de parlamentari;”

Prin formularea acestor propuneri, în opinia noastră, Curtea își arogă și calitatea de subiect al inițiativei de revizuire, ceea ce excede competențelor stabilite prin legea fundamentală. De asemenea, prin adăugarea competenței de a realiza un control de constituționalitate asupra legii de revizuire înainte de aprobarea acesteia prin referendum, Curtea, în opinia noastră, își rezervă dreptul de a cenzura voința Parlamentului și pune sub semnul întrebării capacitatea Parlamentului de a respecta principiile și dispozițiile constituționale. Nu putem să nu observăm, prin modificarea lit. c) a art. 146, Curtea propune constituționalizarea unei noi competențe, aceea de a verifica constituționalitatea hotărârilor cu caracter normativ ale Parlamentului. Ne raliem opiniei reputatului profesor Tudor Drăganu care, analizând efectele deciziilor Curții Constituționale evidențiază: „dacă Curtea Constituțională este împuternicită să adreseze Parlamentului înjunctiuni obligatorii, se mai poate spune oare că el este organul reprezentativ *suprem* al poporului și *unica* autoritate legiuitoare a țării? (...) oare, prin atribuțiile exorbitante care i-au fost recunoscute, această Curte nu a devenit, fără să vrea, dacă nu o *supraputere*, cel puțin o *patra putere în stat* ?”<sup>6</sup>

1 Avis, 3.

2 Avis, 4.

3 Exemplu: posibilitatea sesizării Curții de către cetățeni – Constituția Spaniei (procedura *amparo*), a Austriei – art. 140, a Germaniei – art. 94, etc.

4 Proiectul de lege privind revizuirea poate fi consultat pe: [http://www.presidency.ro/static/Proiect\\_Lege\\_de\\_Revizuire\\_a\\_Constitutiei\\_Romaniei-1iunie2011.pdf](http://www.presidency.ro/static/Proiect_Lege_de_Revizuire_a_Constitutiei_Romaniei-1iunie2011.pdf), accesat 15. 11. 2012.

5 Decizia Curții Constituționale nr. 799/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 440 din 23.06.2011.

6 Tudor Drăganu, „Efectele juridice ale deciziilor Curții Constituționale în lumina prevederilor

Curtea consideră de asemenea că se impune modificarea art. 146 lit. e) în sensul reevaluării atribuției de a soluționa „*conflicte juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice*” și propune circumscrierea atribuției Curții numai cu privire la soluționarea conflictelor de autoritate, respectiv de conflictele pozitive sau negative de competență<sup>1</sup>. Curtea vine și cu o altă propunere de care, în opinia noastră, Constituantul derivat ar trebui să țină cont în mod obligatoriu, și anume, eliminarea literei l) a art. 146 din Constituție potrivit căruia „*îndeplinește și alte atribuții prevăzute de legea organică a Curții*.” Lărgirea, în mod indirect, a sferei de competențe a Curții, dincolo de cele reglementate în mod expres de Constituție, poate aduce atingere principiilor constituționale, și chiar statului de drept, în măsura în care ori de câte ori interese ale forțelor politice ar impune modificarea sau completarea legii de organizare a Curții<sup>2</sup>.

Tot la momentul verificării îndeplinirii condițiilor de fond și de formă privind revizuirea Constituției, Curtea a propus introducerea unei noi atribuții, respectiv aceea de a se pronunța, din oficiu, asupra constituționalității deciziilor pronunțate de Înalta Curte de Casație și Justiție prin care soluționează recursurile în interesul legii. În opinia noastră, prin această propunere, Curtea încalcă flagrant principiul separației puterilor în stat. Exacerbarea de înșși judecătorii constituționali a rolului pe care Curtea Constituțională a României ar trebuie să îl joace în societatea românească aduce, în opinia noastră, grave atingeri tânărului nostru stat de drept. Proiectul de revizuire deși a fost depus la Parlament, nu a fost supus dezbaterii și adoptării.

Ca urmare a evenimentelor din vara și toamna anului 2012, în speță, suspendarea din funcție a Președintelui României, revocarea Avocatului Poporului și a celor doi președinți ai Camerelor Parlamentului, referendumul pentru demitere, noile realități constituționale au repus pe agenda publică problema reformării Curții Constituționale. Propunerile de modificare au venit în primul rând de la politicienii care au fost parte a conflictului politic. Astfel, unele propuneri de modificare au vizat chiar realizarea controlului de către instanțele judecătorești, deci reîntoarcerea la controlul pe cale pretoriană<sup>3</sup>. Liderul Partidului Democrat Liberal (PDL), Vasile Blaga, a avansat ipoteza modificării legii cu privire la numirea judecătorilor Curții Constituționale. Propunerea PDL este de a trece această atribuție din sarcina partidelor parlamentare către Consiliul Superior al Magistraturii și Înaltei Curții de Casație și Justiție, iar judecătorii Curții să fie magistrați de carieră. În programul de guvernare prezentat de Alianța pentru România Dreaptă (ARD) în campania pentru alegerile parlamentare din 9 decembrie 2012, se propune, fără a se detalia „depolitizarea Curții Constituționale”<sup>4</sup>. Și în programul de guvernare prezentat de Uniunea Social Liberală (USL) în noiembrie 2012 se propune „modificarea procedurii de desemnare a membrilor Curții Constituționale pentru limitarea influenței factorului

---

Constituției revizuite”, *Revista de Drept Public*, nr. 1 (2004): 95-96.

1 Curtea apreciază „necesară reevaluarea acestei atribuții în sensul circumscrierii noțiunii de *conflict juridic de natură constituțională* numai cu privire la conflictele dintre autoritățile publice care presupun acte sau acțiuni concrete prin care o autoritate sau mai multe își arogă puteri, atribuții sau competențe, care, potrivit Constituției, aparțin altor autorități publice, ori omisiunea unor autorități publice, constând în declinarea competenței sau în refuzul de a îndeplini anumite acte care intră în obligațiile lor.”

2 În opinia profesorului Marian Enache: „acest text este, prin natura sa, anticonstituțional deoarece prin introducerea sa în legea organică se renunță la caracterul exclusiv constituțional al atribuțiilor sale. Pe această cale se deschide poarta introducerii în cadrul controlului de constituționalitate a oricăror nemulțumiri ale partidelor politice și grevării Curții Constituționale, în mod inutil, cu problematica partidelor politice. Marian Enache, *Revizuirea Constituției*, (București: Universul Juridic, 2012), 193.

3 Deputatul PNL Alina Gorghiu a prezentat un proiect privind reforma Curții Constituționale, prin care a avansat ideea desființării formei actuale a Curții și încadrarea la Înalta Curte de Casație și Justiție. Funcția de judecător ar urma să fie deținută de magistrați de carieră.

4 Programul de guvernare al ARD poate fi consultat pe site-ul: <http://aliantaromaniadreapta.eu/programul-ard/justitie/justitie-si-politici-anticoruptie>, accesat 18.11. 2012.

politic”<sup>1</sup>. Din păcate observăm că cele două alianțe, care au în componența lor cele mai mari partide din România au considerat că este nevoie doar de depolitizarea Curții (pentru care nu au venit totuși cu soluții), nu și de o reformă în ceea ce privește modul de funcționare și competențele Curții.

## Soluții pentru remodelarea Curții Constituționale

A critica este foarte ușor, a găsi soluții este mai greu. Reformarea Curții Constituționale trebuie să plece în primul rând de la disfuncționalitățile constatate de-a lungul timpului în activitatea acestei instituții. În opinia noastră, viitoarea revizuire constituțională<sup>2</sup> trebuie să aibă în vedere următoarele aspecte:

– schimbarea modalității de desemnare a judecătorilor Curții Constituționale.

Cu siguranță cele mai multe critici au vizat modul prin care sunt desemnați judecătorii constituționali. Independența judecătorilor a fost pusă la îndoială din cauza numirii acestora<sup>3</sup>. De procedeele de desemnare depinde de fapt calitatea actului de justiție constituțională. În opinia noastră o soluție o poate constitui desemnarea unui număr mai mare de judecători (12-13<sup>4</sup>) a căror numire să se facă în mod egal de către Președintele României, Camera Deputaților, Senat și Înalta Curte de Casație și Justiție. De asemenea, votul pentru alegerea judecătorilor în cele două Camere ale Parlamentului să fie de 2/3 din numărul total al deputaților, respectiv al senatorilor. Acest lucru ar determina puterea și opoziția să ajungă la un acord comun pentru desemnarea celor mai buni profesioniști<sup>5</sup>. O altă soluție ar reprezenta-o obligativitatea ca jumătate dintre judecătorii Curții să provină din rândul judecătorilor de carieră<sup>6</sup>, iar restul să fie persoane cu pregătire juridică superioară și care au o experiență în domeniul juridic de cel puțin 20 de ani<sup>7</sup>. Și pentru că am optat pentru controlul politico-jurisdicțional, întotdeauna politicianul va avea un cuvânt de spus în formarea Curții, însă este vorba de dimensiunea implicării sale și de instrumentele și procedurile prin care se pot concilia interesele puterii cu ale opoziției, în vederea respectării Constituției. În tabelul de mai jos (*Tabel nr. 1*) am redat modul în care sunt desemnați judecătorii constituționali în diferite state din Europa. Oricare din aceste formule, simple sau combinate, pot servi drept model inițiatorilor în vederea reformării Curții Constituționale din România.

1 Programul de guvernare al USL poate fi consultat pe site-ul: <http://uslonline.ro/noutati/stiri/usl-a-lansat-programul-de-guvernare-%E2%80%99Cromania-puternica%E2%80%99D/>, accesat 18.11. 2012.

2 A se vedea și propunerile formulate în Raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România – Pentru consolidarea statului de drept, 63-68.

3 În opinia judecătorului constituțional Iulia Moțoc: „schimbarea sistemului de nominalizare a judecătorilor Curții Constituționale a României sau numirea exclusivă a magistraților de carieră nu cred că ar schimba nimic din ceea ce se critică astăzi la această Curte” (<http://www.contributors.ro/editorial/doua-curti-constitutionale-a-germaniei-si-a-romaniei/>, accesat în 18.11.2012).

4 Exemplu: Belgia, Spania; Slovacia, Portugalia.

5 Această soluție o regăsim și în *Raportul comisiei pentru o nouă Constituție*, un proiect inițiat de Fundația Horia Rusu și materializat în lucrarea coordonată de Bogdan Dima, Elena Simina Tănăsescu, *Reforma Constituțională: analiză și proiecții* (București: Universul Juridic, 2012), 162.

6 De exemplu, Constituția Portugaliei, în art. 222 alin. (2) prevede: „Șase din judecătorii numiți de către Adunarea Republicii sau care sunt cooptați trebuie să fie aleși dintre judecătorii de la celelalte instanțe judecătorești, iar restul sunt desemnați din rândul juriștilor”.

7 Conform Constituției Ungariei, Secțiunea a 6-a alin. (1) din Legea Curții Constituționale a Ungariei adoptată în 2011, după revizuirea Legii fundamentale a statului ungar, poate fi numit judecător constituțional orice cetățean ungar care nu are cazier, care îndeplinește condițiile pentru a fi eligibil pentru Parlament, care are o diplomă în domeniul dreptului, are vârsta de 45 de ani, este un specialist deosebit în drept (profesor universitar sau membru al Academiei Ungare de Științe) sau are cel puțin 20 de ani de experiență în domeniul dreptului.

- *schimbarea majorității de voturi cu care se iau deciziile*. Dacă textul actual al legii de organizare și funcționare a Curții prevede două categorii de majorități, majoritatea calificată<sup>1</sup> și majoritatea absolută<sup>2</sup>, în opinia noastră, pentru a împiedica speculațiile cu privire la modul în care au fost luate deciziile, propunem modificarea legii în vederea reglementării unei majorități calificate pentru toate deciziile.
- *reglementarea în mod expres și limitativ a atribuțiilor Curții în Constituție*, pentru a elimina astfel orice interpretare care ar putea surveni ca urmare a amenajării altor atribuții prin textul legii organice de organizare și funcționare a Curții;
- *este de dorit ca jurisprudența Curții Constituționale să fie unitară*. Curtea, nu de puține ori, a dat interpretări diferite, sau pur și simplu nu a decis categoric într-o chestiune, lăsând loc interpretărilor<sup>3</sup>.

## Concluzii

Curtea Constituțională nu oferă întotdeauna soluțiile miraculoase. Prin rolul și deciziile sale, ea nu se poate transforma într-un panaceu pentru rezolvarea tuturor conflictelor ce apar la nivelul societății între autoritățile publice. Este de preferat, pentru a evita apariția acestor conflicte constituționale<sup>4</sup>, care adesea blochează bunul mers al treburilor publice, ca însăși sursa acestor conflicte – Constituția României – să sufere modificări.

Reforma Curții Constituționale trebuie să vină în contextul unei reforme mai largi a sistemului constituțional românesc, care ar trebui să creeze un cadru stabil, bine definit pentru organizarea și funcționarea statului român.

Ne exprimăm speranța că, chiar dacă decizia finală cu privire la noul visage al Curții Constituționale va aparține politicienilor, aceștia vor trebui să depășească pasiunile și interesele politice și să remodeleze o instituție care să contribuie la democratizarea statului român și nicidecum la destabilizarea acestuia.

1 Exemplu: art. 21 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, cu modificările și completările ulterioare

2 Exemplu: art. 18, art.38, art. 45 din Legea nr. 47/1992.

3 Cu titlu de exemplu menționăm:

– Avizul nr. 1 din 6 iulie 2012 privind propunerea de suspendare a Președintelui României, domnul Traian Băsescu, din care nu rezultă dacă este un aviz pozitiv sau unul negativ, în timp ce în Avizul nr. 1 din 5 aprilie 2007 privind propunerea de suspendare a Președintelui României, domnul Traian Băsescu, Curtea se exprimă în mod clar, dând un aviz negativ propunerii de suspendare;

– Decizia nr. 731 din 10 iulie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 478 din 12.07.2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, precum și deciziile anterioare ale Curții pe aceeași chestiune, respectiv Decizia nr. 147 din 21 februarie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I nr. 162 din 07.03.2007 și Decizia 420/2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 295 din 4 mai 2007;

– Decizia nr. 727 din 9 iulie 2012 cu privire la sesizarea de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea alin. (1) art. 27 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 477 din 12.07.2012 și Decizia nr. 148 din 146 aprilie 2003 privind constituționalitatea propunerii legislative de revizuire a Constituției, etc.

4 Ne raliem opiniei exprimate de renumita autoare de drept constituțional Genoveva Vrabie care nu crede că, „având texte clare, bine gândite, preîntâmpinăm *categoric* crizele constituționale”. Autoarea este de părere că „regimul politic articulat de Constituție poate oferi cadrul unui guvernământ stabil, dacă „jocul” politic se desfășoară înăuntrul granițelor „oferite” de principiile constituționale, principii formulate clar, fără echivoc, de legea fundamentală”. Genoveva Vrabie, „O posibilă revizuire a Constituției. Regim politic parlamentar în România postdecembristă?” *Revista de Drept Public*, nr. 2 (2007): 75.

Tabel nr. 1

| Stat     | Denumire                       | Nr. judecătorilor                                      | Durata mandat | DESEMNARE                                                                                                      |                                               |                                          |                                                                                                                        |
|----------|--------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |                                |                                                        |               | Gvern /alte organisme                                                                                          | Camera Superioară a Parlamentului             | Camera inferioară a Parlamentului        | Președinte / Monarh / Duce                                                                                             |
| Austria  | Curte Constituțională          | 14 + 6 membrii supleanți                               | nelimitat     | -                                                                                                              | 3 membrii titulari + 1 membru supleant        | 3 membrii titulari + 2 membrii supleanți | 8 membrii titulari + 3 membrii supleanți, la propunerea Guvernului Federal                                             |
| Belgia   | Curte Constituțională          | 12                                                     | nelimitat     | -                                                                                                              | -                                             | -                                        | 12 – numiți de monarh:<br>- 6 aparținând grupului lingvistic francez;<br>- 6 aparținând grupului lingvistic neerlandez |
| Bulgaria | Curte Constituțională          | 12                                                     | 9             | 3 - adunarea generală a judecătorilor de la Curtea Supremă de Casație și de la Curtea Administrativă Supremă   | 3 – Parlament                                 |                                          | 3                                                                                                                      |
| Cehia    | Curte Constituțională          | 15                                                     | 10            | -                                                                                                              | -                                             | -                                        | * cu acordul Senatului                                                                                                 |
| Franta   | Consiliul Constituțional       | 9 + membrii de drept (fostii Președinți ai Republicii) | 9             | -                                                                                                              | 3 – președintele Senatului                    | 3 – președintele Adunării naționale      | 3 - numiți de Președintele Republicii                                                                                  |
| Germania | Curte Constituțională Federală | 16 + alți membrii                                      | 12            | -                                                                                                              | 8                                             | 8                                        | -                                                                                                                      |
| Italia   | Curte Constituțională          | 15                                                     | 9             | 5 - cele mai înalte instanțe:<br>- 3 - Curtea de Casație<br>- 1 - Consiliul de Stat<br>- 1 - Curtea de Conturi | 5 - Parlament                                 |                                          | 5                                                                                                                      |
| Letonia  | Curte Constituțională          | 7                                                      | 10            | 2- Guvern<br>2 - Curtea Supremă                                                                                | 3 – propuși de cel puțin 10 membrii ai Saeima |                                          | -                                                                                                                      |

|            |                                |    |           |                                                                                                                                                         |                          |                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                        |
|------------|--------------------------------|----|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lituania   | Curte Constituțională          | 9  | 9         | 9                                                                                                                                                       | -                        | Parlament la propunerea:<br>- Președintelui Republicii<br>- președintelui Seimas<br>- președintele Curții Supreme | -                                                                                                                                                                                                      |
| Luxemburg  | Curte Constituțională          | 9  | nelimitat | 4 membrii de drept:<br>- președintele Curții Superioare de Justiție;<br>- președintele Curții Administrative;<br>- 2 consilieri de la Curtea de Casație | -                        | -                                                                                                                 | 5 - cu avizul comun al Curții Superioare de Justiție și al Curții Administrative                                                                                                                       |
| Polonia    | Tribunal Constituțional        | 15 | 9         | -                                                                                                                                                       | -                        | Sejm                                                                                                              | -                                                                                                                                                                                                      |
| Portugalia | Tribunal Constituțional        | 13 | 9         | 3 – sunt cooptați de ceilalți judecători desemnați de Adunarea Republicii                                                                               | 10 – Adunarea Republicii | -                                                                                                                 | -                                                                                                                                                                                                      |
| Rusia      | Curte Constituțională Federală | 19 | Nelimitat | -                                                                                                                                                       | -                        | Consiliul Federației la propunerea Președintelui Federației Ruse                                                  | -                                                                                                                                                                                                      |
| Slovacia   | Curte Constituțională          | 13 | 12        | -                                                                                                                                                       | -                        | -                                                                                                                 | * la propunerea Consiliului național                                                                                                                                                                   |
| Spania     | Tribunal Constituțional        | 12 | 9         | -                                                                                                                                                       | -                        | -                                                                                                                 | * la propunerea:<br>- Parlamentului (2 judecători propuși de Congresul Deputaților și 2 de Senatul);<br>- Guvernului – 2 judecători;<br>- Consiliului General al puterii judecătorești – 2 judecători. |
| Ungaria    | Curte Constituțională          | 15 | 12        | -                                                                                                                                                       | -                        | Parlament                                                                                                         | -                                                                                                                                                                                                      |

## BIBLIOGRAFIE

- DELEANU, Ion, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat* – (București: C.H. Beck, 2006).
- DIMA, Bogdan, TĂNĂSESCU, Elena Simina, *Reforma Constituțională: analiză și proiecții* (București: Universul Juridic, 2012).
- ENACHE, Marian, *Revizuirea Constituției*, (București: Universul Juridic, 2012).
- FAVOREAU, Louis, MASTOR, Wanda, *Les Cours Constitutionnelles*, (Paris: Dalloz, 2011).
- FAVOREAU, Louis, *Les Cours Constitutionnelles*, (Paris: P.U.F, Coll. *Que sais-je?*, 1986).
- HAMON, Francis, WIENER Céline, *La justice constitutionnelle en France et à l'étranger* (Paris: L.G.D.J, 2011).
- IONESCU, Cristian, *Contencios constituțional* (București: Universul Juridic, 2010).
- IONESCU, Cristian, *Tratat de drept constituțional contemporan*, ediția a 2-a, (București: C.H. Beck, 2008).
- MURARU, Ioan, VLĂDOIU, Nasty Marian, MURARU, Andrei, BARBU, Silviu-Gabriel, *Contencios constituțional* (București: Hamangiu, 2009).
- MURARU, Ioan, TĂNĂSESCU, Elena Simina, *Constituția României. Comentariu pe articole* (București: C.H. Beck, 2008).
- ROUSSEAU, Dominique, *La justice constitutionnelle en Europe*, 3<sup>e</sup> édition (Paris: Montchrestien, 1998).
- ROUSSEAU, Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel*, 7<sup>e</sup> édition (Paris: Montchrestien, 2006).
- TROPER, Michel, CHAGNOLLAUD, Dominique, *Traité international de droit constitutionnel. Tome 1. Théorie de la Constitution* (Paris: Dalloz, 2012).
- VALEA, Daniela, *Sistemul de control al constituționalității din România* (București: Universul Juridic, 2010).

\*\*\*

- DRĂGANU, Tudor, „Efectele juridice ale deciziilor Curții Constituționale în lumina prevederilor Constituției revizuite”, *Revista de Drept Public*, nr. 1 (2004).
- GILIA, Claudia, „Considerații critice pe marginea unor propuneri ale Comisiei prezidențiale de analiză a Regimului politic și constituțional din România”, *Revista de Drept Public*, nr.3 (2009).
- KRAVCHENKO, Elena, „Présentation générale de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie et de ses compétences”, *Cahiers de Conseil constitutionnel*, no. 28 (2010).
- IONESCU, Cristian, „Despre atribuția Curții Constituționale de a examina constituționalitatea hotărârilor Camerelor legislative și ale Parlamentului”, *Curierul Judiciar*, nr. 8 (2012).
- VEDINAȘ Virginia, „Câteva considerații privind neconstituționalitatea Legii nr. 177/2010, adoptată de Senat la 24 august 2010”, *Revista de Drept Public*, nr. 3 (2010).
- VRABIE Genoveva, „O posibilă revizuire a Constituției. Regim politic parlamentar în România postdecembristă?” în *Revista de Drept Public*, nr. 2 (2007).

## Surse Internet

- <http://www.ccr.ro> – site-ul Curții Constituționale din România
- <http://www.presidency.ro> – site-ul instituției prezidențiale din România
- <http://www.venice.coe.int> – site-ul Comisiei europene pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția)



# The place of religion in the Romanian public space: Constitutional (dis)continuities and uncertainties

■ IULIANA CONOVICI

[The University of Bucharest]

## Abstract

*This article includes a reassessment of the Romanian constitutional definition of the place of religion in the public sphere, from 1866 to the 2003. We seek to understand how and to what extent constitutional texts include the defining elements for the public understanding and definition of the place of religion in the public sphere in Romania, and what place they occupy the constitutional arrangements of the Romanian State.*

In the post-communist Romanian public space, Church-State relations took a long time to be shaped in a coherent and complete legal definition. Not until 2006 were the Romanian public institutions able to adopt and promulgate a Law on the general status of denominations. Meanwhile, a new Constitution had been adopted (1991) and considerably revised (2003), but its provisions concerning the status religion remaining largely unchanged.

In this paper, we shall address the legal definition of Church-State relations in the Romanian public sphere through the lenses of its Constitutions. Constitutions are fundamental laws, and are conceived to address and (possibly) legally bring solution to the main political problems of their time, in an arrangement aiming to satisfy the highest possible number of political and social actors. We seek to verify to what extent constitutional provisions on religion and the State were constructed and understood as defining elements for the public understanding and definition of the place of religion in the public sphere in Romania. Do they still perform the same function to this day, or has their situation changed? The matter will be

## Keywords

Constitution; Church autonomy;  
State control; freedom of religion;  
Communism; post-Communism

1 This work was supported by the strategic grant POSDRU/89/1.5/S/62259, Project „Applied social, human and political sciences” cofinanced by the European Social Fund within the Sectorial Operational Program Human Resources Development 2007-2013”.

addressed in historical and comparative perspective. Insights from other constitutional traditions may also prove useful.

### **Established Churches: rights, recognition, and State control**

The first Constitution of the Kingdom of Romania, adopted in 1866<sup>1</sup> included clear provisions concerning the status of religions. Like its 1831 Belgian model (art. 14)<sup>2</sup>, the Romanian constitution proclaimed (art. 5, 21) the right to *freedom of conscience* and the *free exercise of religion*, inasmuch as these came not in violation „public order or public morals”.

Other provisions were specific to the Romanian situation. The „Eastern Orthodox religion” is the „dominant religion of the Romanian State” (art. 21). In a bid for the Orthodox Church’s autocephaly, the latter is declared „independent from any foreign [Episcopal] see”, but should preserve the faith (“dogmatic unity”) of the „Ecumenical Church of the East” (i.e. the Church of Constantinople). Its dominance was confirmed by the rules of succession to the Romanian throne: the Constitution made it mandatory for the ruling dynasty to raise their children in the Orthodox confession (art. 82), a provision that would remain unchanged throughout the entire history of the Romanian Kingdom.

The Romanian State set its own rules for the dominant confession (art. 21). A unified Synod would administer the „spiritual, canonical and disciplinary affairs of the Romanian Orthodox Church”, according to its tradition and to a special law. The unification of the Orthodox Church would be the expression of a unified State, and its claim to autonomy set the stage for Romania’s bid for independence from the Ottoman Empire and emancipation from the influence of Russia. But the State was to be the deciding factor in the organisation of the Orthodox Church: it would even set the rules for the election of Orthodox metropolitans and bishops, and on the authority of the unified Holy Synod. The Church would hence be forced into a weak negotiating position.

The 1866 text followed its Belgian counterpart with respect to the question of the civil status (though the Belgian Constitution, art. 16 only mentioned marriages). The civil registration of births, marriages and deaths had already been proclaimed by the Civil Code in 1865. The Constitution made it (art. 22) mandatory to obtain civil registration before any form of religious „benediction”. Curiously, it required that a form of religious ceremony be mandatory for marriages<sup>3</sup>. The obligation would be dropped in 1923, but taken up again and expanded in the 1938 Constitution (art. 20)

Art. 76.2 of the 1866 Constitution also established that the Orthodox metropolitans and bishops were to be *ex officio* members of the Senate, and later Constitutions would extend this privilege to heads of several minority religions. The principle was to be abandoned with the advent of the Communist regime, and would never be reinstated after 1989.

The 1923 Constitution<sup>4</sup>, adopted after the unification of Transylvania, Bessarabia and Bucovina with the Kingdom of Romania, following the First World

---

1 Online at: [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.http\\_act\\_text?id=37755](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=37755). All websites accessed in September, 2012.

2 Constitution du 7 février 1831 (Belgique) <http://mjp.univ-perp.fr/constit/be1831.htm>.

3 But jurisprudence of the High Court of Cassation and Justice decided that its absence would not invalidate the marriage: Chiru Costescu, *Colecțiune de Legi, Regulamente, Acte, Deciziuni, Circulări, Instrucțiuni, Formulare și Programe, Începând dela 1866-1916, și aflate în vigoare la 15 August 1916 privitoare la Biserică, Culte, Cler, Învățământ religios, Bunuri bisericești, Epitropii parohiale și Administrații religioase și pioase...* (București: Institutul de arte grafice C. Sfetea, 1916), 15-16.

4 Online at: [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.http\\_act\\_text?id=1517](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=1517).

War preserved several of the main principles enshrined in the 1866 text, but it had to take into account the dramatic change in the religious structure of the Romanian population.

Greater Romania was a multi-confessional, multi-religious country. It had important religious minorities in all its new provinces. Therefore, the constitutional text registers a number of non-discrimination provisions (art. 5, 7, 8, 28, 29, 119). Freedom of conscience was deemed „absolute” by art. 22. This Constitution remained the one that emphasised the most clearly the importance and centrality of rights and freedoms. It also stated that religious, ethnic and linguistic differences were not to be an obstacle to the acquiring and exercise of civil and political rights (art 7). Indeed, the international recognition of Greater Romania had been obtained under the condition of the regularisation of the legal status of Romanian Jews<sup>1</sup>.

The Romanian Army was based on conscription, and military service was mandatory „for every Romanian, without distinction of ethnic origin, language of religion” (art. 119). The possibility of conscientious objection was not even taken into account. Otherwise, the Romanian State guaranteed (art. 22) the „freedom and protection” of all religions, as long as these respected the law, public order and public morals. (art. 22, par. 2).

The significant change in the public status of religions came with the following provisions of art. 22. Acknowledging the importance of the major Churches of the ethnic Romanian population, the Romanian Orthodox and the Greek-Catholic Church were declared „Romanian Churches”. The two were to be privileged with respect to the others: the Orthodox Church was still deemed a *dominant* Church „in”, but no longer „of” the Romanian State, and its dominant status was directly correlated to the fact that it was „the religion of the great majority of Romanians”. The Greek-Catholic Church was granted „priority” over other denominations, though the text did not make it clear what that would entail. The general status of the various denominations would be settled by law (art. 22, par. 8). The situation of smaller or the new denominations would also be concerned by prescriptions concerning the association rights, which did not include „the right to create legal persons”, a provision that would allow the Romanian State to try to block the creation of new religious associations<sup>2</sup>.

The Romanian State re-asserted its desire to control and even reform the administration of the Orthodox Church, which was undergoing a second process of unification. The preference of the State for the Transylvanian model of Church administration, with its mixed clerical and laymen’s governing bodies is set forth in art. 22, par. 6 of the Constitution. The later 1925 Law for the organisation and functioning of the Romanian Orthodox Church, announced in art. 22 par. 7, would confirm this choice. Par. 7 of this article would also explicitly state that the Church would be self-governing, but „under State control”. The Romanian Orthodox Church would still be treated, constitutionally, as a State church – which it was.

Art. 72 of the Constitution decided that, because of their „high status in the State and Church”, Greek-Catholic metropolitans and bishops were also to be senators, as well as the heads of all religious denominations „representing” more than

---

<sup>1</sup> Mihai Bărbulescu, Dennis Deletant, Keith Hitchins, Șerban Papacostea, Pompiliu Teodor, *Istoria României*, (București: ed. Enciclopedică, 1998), 389, 419-420.

<sup>2</sup> Dorin Dobrinu, „Religie și putere în România. Politica statului față de confesiunile (neo) protestante: 1919-1944”, *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. VII, no. 3, 2007, 583-602; Emanuel Conțac, „Pe creștinii atașați de Cristos nu-i poți înregimenta în proiecte ideologice”: o poveste a cultului penticostal”, in Cristian Bădiliță, Otniel Vereș (eds), *Biserici, secte, erezii. Dialoguri fără prejudecăți despre marile tradiții creștine* (București: Vremea, 2011), 263-292.

200,000 adepts (one per denomination), and the „higher religious representative” of the Muslim community would also benefit from the same status<sup>1</sup>.

In 1938, the new, authoritarian Constitution<sup>2</sup> of King Carol II preserved the main elements of pre-existing Church-State relations, but the nature of the regime itself had changed. Non-discrimination was limited to equality before the law (art. 5) and to the *duties* that „all Romanians” had towards the State, namely „to consider the Motherland as the highest grounding of their purpose in life, to sacrifice themselves for the defence of its integrity, its independence and its dignity” (art. 4). This amounted to a mutation of the new political regime into a form of *secular religion*.

Rights were to be correlated with duties (art. 5) and limited by political considerations. A right to conscientious objection was explicitly disavowed (art. 5, par. 2), a clause that illustrated the fundamental suspicion of the Romanian State towards the new Protestant and Evangelical denominations whose members refused military and other forms of public service. Freedom of conscience and free exercise of all religions were guaranteed, but could be limited in the name of „Security of the State”. In fact, this small addition amounted to an invalidation of the main principles of religious freedom, and was used by the Carol II and Antonescu regimes for persecuting a number of new denominations<sup>3</sup>.

The status of the two „Romanian” Churches remained the same. Membership of the religious hierarchy in the Senate (art. 64) followed the 1923 text, but named the Patriarch and omitted the head of the Muslim community<sup>4</sup>. But political associations on religious grounds were banned (art. 8, par. 3). The clerical personnel of all denominations was forbidden to engage in political „propaganda”, under any circumstances (art. 8, par. 1-2). This provision was directed first and foremost towards the Romanian Orthodox clergy, hundreds of which had been members or sympathised at that time with the extreme right Movement of St. Michael the Archangel, as the Iron Guard ideology combined anti-Semitism, authoritarianism, political nationalism and voluntarism with a distinctive Christian (Orthodox) flavour. Secondly, it also had an impact on supporters of other political parties.

### Separation, persecution and expulsion from public life

After World War II, the first Constitution of the Popular Republic of Romania<sup>5</sup>, like its predecessors, proclaimed equality before the law (art. 16) and non-discrimination with respect to electoral rights (art. 18), freedom of conscience and – for the first time in these terms – „religious freedom” (art. 27, par. 1). Yet this text has fewer guarantees of the free exercise of religion even than the 1938 Constitution. The text is more vehement than its predecessors in making it a conditional right: religious denominations are „free to organise themselves and function freely” *only* „if their ritual and practices *are not contrary* to the Constitution, to public security or public morals” [my italics – I.C.]. The negative conditional strongly emphasised the suspicion and even hostility cast on any and all religious denominations. Indeed, in the same year, the Communist regime would destroy the Greek-Catholic Church, by „dissolving” it into the Orthodox Church, according to the existing Soviet practise, and would seek to eliminate religion from most aspects of public life.

1 For the number of members of each community at the 1930 census, see: Ministerul Culturii și Cultelor. Secretariatul de Stat pentru Culte, *Viața religioasă în România* (București: ed. Bizantină, 2005), 255-256.

2 Online at: [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.http\\_act\\_text?id=9206](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=9206).

3 Dobrinu, „Religie și putere”, *passim*.

4 The Muslim population had reached 185.486 declared members in 1930 (*Viața religioasă în România*, 255-256), probably surpassing the 200.000 barrier by 1938.

5 Online at: <http://www.rogoveanu.ro/constitutia/const1948.htm>.

The 1948 Constitution is the last to mention the Romanian Orthodox Church, „autocephalous and united” (art. 27, par. 4). It was a leftover from previous Constitutions, and appeared out of place in this new constitutional framework, for the State did not profess any other distinctive constitutional commitment towards it.

Art. 27 eliminated the entire system of religious and confessional education, hence restricted to a handful of State-controlled theological institutions for the education of the future clergy (par. 3). All religious denominations were heavily hit. The institution of the Senate had disappeared, and with it the constitutional right of representation of religious denominations in the legislative bodies of the Romanian State. Religious ceremonies were no longer taken into consideration. The sole allusion to them is in art. 26, par. 3, stating that „only civil status documents by State authorities are valid”. The corresponding religious ceremonies were no longer to be discussed explicitly.

A constitutional reform in 1952 brought with it a few changes in the treatment of religion<sup>1</sup>. The new text included a guarantee of the freedom of conscience and free exercise of religion (which is here also identified as an individual rather than a collective right), but „religious freedom” is no longer mentioned. The conditional clause for the free organisation of religious denominations was completely omitted, for the first time in the constitutional history of Romania, but the omission was formal.

Art. 84 emphasised the importance of the ban on confessional education. Before it, it intercalated a new formula, inspired from the 1936 Soviet Constitution (art. 124) stating that „[T]he school is separated from the Church” (art. 84.3), pointing to the elimination of religious education classes from public schools<sup>2</sup>. It is the first Romanian Constitution to mention a (limited) principle of *separation* of Church and State. The Communist regime was committed to disrupt the transmission of religious traditions and memory in a systematic manner. It thus advocated, constitutionally, a severe secularising policy.

In 1952, a Ministry of Religious Denominations is for the first time mentioned by name in the text of the Romanian Constitution (art. 50). Though it had been an organism of State control and interference in the affairs of various religious denominations since its creation in the 1830s, the institution acquired a particularly sinister reputation during the Communist regime as an organism of public repression of religion and as an instrument of the Securitate.

These provisions should be correlated with other coercive constitutional principles. Thus, while acknowledging the existence of a „private-capitalist segment” of the economy, including the „households of the kulaks” (*„gospodăriile chiaburești”*) and the private commercial and industrial enterprises, the text announces a „consistent” policy of „limitation and elimination” of this segment (art. 11). As the Church and many monasteries were landowners, they would also be legally qualified as „chiaburi” (kulaks) and would fall under the State’s policy of destruction of the private sector<sup>3</sup>.

The State had also decided to „render inoperative and repress the enemies of the people”, seemingly as a part of its task of ensuring the „internal security” of its citizens (art. 17 e) ). The limitation attached to the clause of non-discrimination (including on religious grounds and professional status) with respect to electoral rights (art. 94 on the election of deputies to the Great National Assembly) should also be connected to this explicit repressive policy of the regime. Art. 94 stated that

---

1 Online at <http://www.rogoveanu.ro/constitutia/const1952.htm>.

2 Cristian Vasile, *Biserica Ortodoxă în timpul regimului communist* (București: Curtea Veche Publishing, 2005), 216-224.

3 Vasile, *Biserica*, 212-216.

the „mentally deranged” and judicially „condemned persons” would be excluded from electoral rights (art. 94). These repressive policies would hit the Churches and their members very hard indeed. Many priests, pastors, laymen, and bishops were constantly harassed, arrested, subjected to constant surveillance and persecutions, and many died in prison or in enforced confinement because of the hardships and ill treatments they endured<sup>1</sup>.

A new Constitution in 1965<sup>2</sup>, meant to establish the Socialist Republic of Romania, globally granted and guaranteed „equal rights” and banned the limitation of their exercise on grounds of nationality, gender, or religion (art. 17). It is the most laconic of all Romanian Constitutions on religious issues. It formally guarantees freedom of conscience to Romanian citizens, understood as freedom to „profess or not any religious belief” (art. 30. par. 2)<sup>3</sup>. Free exercise, freedom of organisation of religious denominations and the provisions on the separation of Church and School, with the ban on confessional schools reproduce the 1952 text (art. 30).

Curiously, the *sacred* is also mentioned in the 1965 text, as an attribute of the citizens’ duty to defend the „Motherland” (art. 41). By using this hieratic language, the Constitution thus proclaimed the regime’s national-communist turn: a quasi-religious devotion towards the country and the regime are required. Notably, the 1991 and 2003 Constitution would reproduce this peculiar flavour, by sacralising „loyalty to the country” (art. 50/54). „The Motherland” and „the country” are thus anthropomorphised<sup>4</sup> and thus taken into an extra-judicial realm<sup>5</sup>.

### A return of religion to the public space?

In 1991, the first Constitution of the post-Communist state intended to signify a change of regime, though some suggested that this remained, at least in 1991, only nominal<sup>6</sup>. Changes in the field of religious freedom and the status of denominations were not deprived of ambiguity.

On the one hand, the 1991 Constitution placed religion amongst the elements of identity to be respected, protected and even supported by the State (art. 4.2, 6, 7, 29, 32.7, 39.2.a), but also to be guarded against (art. 29.1, 2 and 4, 30.7)<sup>7</sup>. The one clear non-discrimination clause where religion is explicitly mentioned is connected to one attribute of citizenship – that of having Romania as a „motherland”.

Art. 29, the main article dealing with religious issues, is a mix of continuity and innovation. For the first time, freedom of conscience is directly associated

---

1 See for example the bibliography drafted by Adrian Nicolae Petcu in Adrian Nicolae Petcu (ed.), *Partidul, Securitatea și Cultele, 1945-1989* (București: Nemira, 2005); Cristian Vasile, *Între Vatican și Kremlin. Biserica Greco-Catolică în timpul regimului comunist* (București: Curtea Veche Publishing, 2003). Gheorghe Modoran, „Confesiunile neoprotestante din România în perioada regimului comunist: 1945-1965”, *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, VII, no. 3, 2007, 655-674, and also Vladimir Tismăneanu, Dorin Dobrinco, Cristian Vasile (eds.), *Raport final* (București: Humanitas, 2007).

2 Online at [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.http\\_act\\_text?id=37735](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=37735).

3 Cf. later art. 52 of the 1977 USSR Constitution (online at: <http://www.constitution.org/cons/ussr77.txt>).

4 Cristian Preda, *Modernitatea politică și românismul* (Nemira, București, 1998), 183.

5 Daniel Barbu, *Republica absentă. Politică și societate în România postcomunistă* (București: Nemira, 2004), 165.

6 Barbu, *Republica*, 157.

7 Text online at: [http://www.cdep.ro/pls/dic/act\\_show?ida=1&idl=1](http://www.cdep.ro/pls/dic/act_show?ida=1&idl=1); see also Iuliana Conovici, *Ortodoxia în România postcomunistă. Reconstrucția unei identități publice*, vol. I (Eikon, Cluj-Napoca, 2009).



with freedom of thought and freedom of opinion. The article names the types of freedoms generally associated with individual beliefs: freedom of conscience (par. 2), freedom of „religious belief“ (par. 1) – which cannot be restricted, and the right of tutors to educate children according to their own beliefs, as well as freedom of worship (implicit in the others, and par. 4).

In the 1990s, the opening of the religious „market“ in Romania led to the multiplication of religious manifestations of previously marginal(ised) or newer religious movements, and the Greek-Catholic Church re-emerged as well and reclaimed its place in the Romanian public space. These rapid changes had prompted Orthodox Church officials to request the establishment of a constitutional ban on religious proselytising<sup>1</sup>. And indeed, a further pluralisation of the religious structure of the population appeared daunting not just to the Orthodox Church, but also to the Romanian state. The authors of the 1991 text (and of its 2003 successor) appeared to have considered religious belief as highly susceptible of creating public disorder by generating inter-religious conflict. While most Romanian Constitutions, except the 1965 text required religious denominations to respect „public order and public morals“, the 1991 Constitution appears to be dominated by the fear of religious conflict. It counts no less than four paragraphs meant to prevent inter-religious strife (art. 29.1, 2, 4 and art. 30.7), and the cautiousness would later be „exported“ into the text of the Law no. 489/2006 on religious freedom and the general status of denominations that otherwise advocated a deprivatised model of Church-State relations. It is also the first Constitution that appears to explicitly define religion as a security concern – no longer an ideological threat, but – potentially – a social one.

Apart from this, the Constitution deems religious denominations „free“ and states that these may be organised „according to their statutes“, and also to the law (art. 29. 3). This article may well have been a form of public acquiescence to the Orthodox Church's decision to unilaterally withdraw all the State institutions' rights to interfere in internal Church affairs<sup>2</sup>, but it is articulated in the traditional vocabulary 1948 Decree-Law on the general status of denominations that had been constructed in order to articulate State control over religious denominations. These are explicitly declared *autonomous* with respect to the *State*, and the latter expresses its intention to *support* them, amongst other things by facilitating access to religious assistance in public institutions (art. 29.5).

Whereas pre-Communist Constitutions had emphasised the Romanian Orthodox Church's independence from *external* jurisdictions, in 1991 the concept of autonomy of religions from the *State* is for the first time enshrined in a Romanian constitutional text (though it had been present in Laws dealing with the Orthodox Church and/or the general status of denominations for some time). This autonomy, coupled with the „freedom“ of religious denominations mentioned above would be the main principles of Church-State relations in the post-Communist period, though, in the Constitution, the term had preserved its semantic ambiguity. The principle of *separation* of Church and State would no longer be explicitly mentioned in the constitutional text. As it was, the constitutional text is flexible enough to accommodate a wide variety of systems of Church-State relations, as the successive negotiation of Law projects on the general status of denominations would demonstrate.

On the other hand, the 1991 Constitution did not revive any of the previous honorific or status-related titles the Romanian Orthodox Church and/or the Greek-Catholic Church that had shaped the multi-layered, preferential system of Church-State relations of the pre-Communist period. It rather preferred its immediate

---

<sup>1</sup> Conovici, *Ortodoxia*, 383.

<sup>2</sup> Conovici, *Ortodoxia*, 73-105.



predecessor's solution: the text names no dominant, national or Romanian Church – no Church is mentioned at all. However, informal distinctions between denominations, due to long-term practices have been tacitly perpetuated, leading to the complex legal and informal system of differential treatment of the various denominations<sup>1</sup>.

Art. 29. 6, dealing with the right of parents or tutors to educate their children according to their own beliefs is to be correlated with art. 32.7, whereby the State „guarantees the freedom of religious education, according to the specific requirements of every denomination” and proclaims that „[i]n public schools, religious education is organised and guaranteed by law”. The constitutional principle of the Communist state is here reversed: religious education is back in public schools, and the text seems to suggest confessional religious education. State *support* for religious *assistance* would also be a first in the constitutional text, and its inclusion in the Constitution was probably meant to signify a break with the Communist past.

Access to religious education and religious assistance in public institutions in the constitutional text had been one of the proposals of the Romanian Orthodox Church to the Constituent Assembly<sup>2</sup>, together with an *invocatio Dei*, with a religious formula for swearing in dignitaries, and the re-establishment of interwar provisions on the membership of religious leaders in the Senate. The last had been flatly refused: their number was deemed too high. God himself is only called upon to assist the President of Romania at his swearing in<sup>3</sup>. But even this marginal evocation of the Divinity was a novelty.

## Concluding remarks

Constitutions have been the loci of definition Church-State relations for the successive Romanian political regimes. The analysis of the mix of inertial linguistic mimetism and practical innovation in the successive Constitutional texts provides us with an interesting cross-section of the main issues concerning Church-State relations in every constitutional „period”.

In pre-Communist Romania, the main concern of the State had been to achieve the unification and uniformisation of the Romanian Orthodox Church. This passed through a clearly asserted State control over the internal administration of the Orthodox Church<sup>4</sup>, despite the latter's efforts to preserve some degree of self-government. At the same time, the State made efforts to accommodate (more or less begrudgingly) the growing plurality of the country's religious structure.

A comparison of the constitutional texts reveals the fact that it was not State *control* over the activities of religious denominations that best defined Church-State relations during the Communist regime, for this had been inherited from

---

1 Besides the legal distinction between religious denominations, associations and groups (Law 489/2006), Laurențiu Tănase, *Pluralisation religieuse et société en Roumanie* (Bern/Berlin/Bruxelles etc.: Peter Lang, 2008) also identifies three informal levels of State recognition, namely: 1. The Orthodox Church; 2. The „ethnic Churches”; and the new religions and religious movements.

2 This request may possibly be associated with the subsistence in the 1948 Romanian Orthodox Church Statutes of an (ineffectual) possibility of offering religious assistance in some public institutions (Conovici, *Ortodoxia*, 382-390; Ionuț-Gabriel Corduneanu, *Biserica și Statul – două studii*, București: Evloghia, 2006, pp. 79-80).

3 Preda, *Modernitatea*, 177-178.

4 Paul Lucian Brusanowski, *Stat și Biserică în vechea Românie între 1821-1925* (Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2010).

the previous era. The advent of Communism had rather changed the character of Church-State relations from a composite pattern of benevolence and distrust towards various denominations to one of universal suspicion and to the *persecution* of all religions. State control was aggravated by State oppression, and, though some denominations fared better than others, none was exempt from its ideological anti-religious drive. The Constitutions of the period signify a will to eliminate religion from the public sphere and, though the texts do not make the direct association, to force it into decline.

The fall of Communism made the Romanian state recant its persecutor status and grant religion access to several areas of the public space. It also allowed for the development of a new notion of autonomy of religions from the State itself – a State that would no longer impose its decisions in their internal affairs. However, the 1991 (revised 2003) Constitution did not provide the clear principles according to which Church-State relations are to be organised, as it had done in previous texts. This may be attributed to the lack of a consensus on their very nature, a problem that has only been decided only in the 2006 Law no. 486 on religious freedom and the general status of denominations.

Remarkably, the 2003 revision of the Constitution did not change anything in the articles concerning the status of religion in the public sphere<sup>1</sup>. It has been argued that „the 2003 revision may be regarded as an attempt to graft on an unchanged technical-juridical structure the elements of a potential preamble”<sup>2</sup>, which however did not affect the articles dealing with religious issues. The 1991 text and its 2003 modified version have constantly come under fire for their incapacity to provide a common and symbolically powerful ground for the establishment of a new political community. Reflexions on possible reforms of the current Constitutions have included a possible return of the ecclesiastic members of the Senate<sup>3</sup>; others have suggested the possibility of a reference to God as a source of shared values in the public space<sup>4</sup>; but, on the whole, the constitutional regulation of the public status of religion seems to have reached a point of normalisation.

## REFERENCES

- BARBU, Daniel, *Republica absentă. Politică și societate în România postcomunistă* (București: Nemira, 2004).
- BĂRBULESCU, Mihai, Dennis DELETANT, Keith HITCHINS, Șerban PAPACOSTEA, Pompiliu TEODOR, *Istoria României*, (București: ed. Enciclopedică, 1998).
- BRUSANOWSKI, Paul Lucian, *Stat și Biserică în vechea Românie între 1821-1925* (Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană, 2010).
- CARP, Radu, Ioan STANOMIR, *Limitele Constituției. Despre guvernare, politică și cetățenie în România*, (București: ed. C.H. Beck, 2008).
- CONOVICI, Iuliana, *Ortodoxia în România postcomunistă. Reconstrucția unei identități publice*, vol. I (Eikon, Cluj-Napoca, 2009)
- CONȚAC, Emanuel, „Pe creștinii atașați de Cristos nu-i poți înregimenta în proiecte ideologice”: o poveste a cultului penticostal”, in Cristian BĂDILÎȚĂ, Otniel VEREȘ (eds),

---

1 Online at: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339>.

2 Radu Carp, Ioan Stanomir, *Limitele Constituției. Despre guvernare, politică și cetățenie în România*, (București: ed. C.H. Beck, 2008), 194-195.

3 Carp and Stanomir, *Limitele*, 201-202.

4 “Raport al Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România – Pentru consolidarea statului de drept”, 31-32, online at [http://cparpc.presidency.ro/upload/Raport\\_CPAPCR.pdf](http://cparpc.presidency.ro/upload/Raport_CPAPCR.pdf).

*Biserici, secte, erezii. Dialoguri fără prejudecăți despre marile tradiții creștine* (București: Vreamea, 2011), 263-292.

CORDUNEANU, Ionuț-Gabriel, *Biserica și Statul – două studii* (București: Evloghia, 2006).

COSTESCU, Chiru, *Colecțiune de Legi, Regulamente, Acte, Deciziuni, Circulări, Instrucțiuni, Formulare și Programe, Începând dela 1866-1916, și aflate în vigoare la 15 August 1916 privitoare la Biserică, Culte, Cler, Învățământ religios, Bunuri bisericești, Epitropii parohiale și Administrații religioase și pioase...* (București: Institutul de arte grafice C. Sfetea, 1916).

DOBRINCUL, Dorin, „Religie și putere în România. Politica statului față de confesiunile (neo) protestante: 1919-1944”, *Studia Politică. Romanian Political Science Review*, vol. VII, no. 3, 2007, 583-602.

MINISTERUL CULTURII ȘI CULTELOR. SECRETARIATUL DE STAT PENTRU CULTE, *Viața religioasă în România* (București: ed. Bizantină, 2005).

MODORAN, Gheorghe, „Confesiunile neoprotestante din România în perioada regimului comunist: 1945-1965”, *Studia Politică. Romanian Political Science Review*, VII, no. 3, 2007, 655-674.

PREDA, Cristian, *Modernitatea politică și românismul* (Nemira, București, 1998).

“Raport al Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România – Pentru consolidarea statului de drept”, online at: [http://cparpc.presidency.ro/upload/Raport\\_CPAPRC.pdf](http://cparpc.presidency.ro/upload/Raport_CPAPRC.pdf)

TĂNASE, Laurențiu, *Pluralisation religieuse et société en Roumanie* (Bern/Berlin/Bruxelles etc.: Peter Lang, 2008).

TISMĂNEANU, Vladimir, Dorin DOBRINCUL, Cristian VASILE (eds.), *Raport final* (București: Humanitas, 2007).

VASILE, Cristian, *Între Vatican și Kremlin. Biserica Greco-Catolică în timpul regimului comunist* (Bucharest: Curtea Veche Publishing, 2003).

VASILE, Cristian, *Biserica Ortodoxă în timpul regimului comunist* (București: Curtea Veche Publishing, 2005).

#### Online resources

Constitutions of Romania (texts accessed online in September, 2012) :

1866: Online at: [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.http\\_act\\_text?idt=37755](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?idt=37755).

1923: Online at: [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.http\\_act\\_text?idt=1517](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?idt=1517)

1938: Online at: [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.http\\_act\\_text?idt=9206](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?idt=9206)

1948: Online at: <http://www.rogoveanu.ro/constitutia/const1948.htm>

1952: Online at: <http://www.rogoveanu.ro/constitutia/const1952.htm>

1965: Online at: [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.http\\_act\\_text?idt=37735](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?idt=37735)

1991: Online at: [http://www.cdep.ro/pls/dic/act\\_show?ida=1&idl=1](http://www.cdep.ro/pls/dic/act_show?ida=1&idl=1)

2003: Online at : <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339>.

Constitution du 7 février 1831 (Belgium): <http://mjp.univ-perp.fr/constit/be1831.htm>

Constitution of the USSR, 1977: <http://www.constitution.org/cons/ussr77.txt>

# Some considerations on the meaning of the word constitution in the Romanian post-communist context

■ ANDREI SCHWARTZ

[The University of Bucharest]

„Since human beings are not merely political animals but also language-using animals, their behavior is shaped by their ideas. What they do and how they do it depends upon how they see themselves and their world, and this in turn depends upon the concepts through which they see.”<sup>1</sup>

## Abstract

*The word constitution stands at the base of the modern political vocabulary. However, it would seem that its carefully derived content might be at odds with what people nowadays commonly understand by it. In this article we will briefly approach this mismatch in Romanian context, in an attempt to characterize the quality of the post-communist democratic transition. We will explore the meaning, the purpose and the mismatch of the Romanian democratic conception from a constitutional perspective, while trying to raise worries on the feeble character of a constitutional experience without conceptual awareness.*

## Keywords

constitution; constitutionalism; conceptual stretching; parallel ladder of abstraction; conceptual fuzziness; constitutionalism; transition; democratic conception

It has been noted that „the abandonment [...] of the Leninist project constrained the Romanian society to a long pilgrimage through a desolate void.”<sup>2</sup> In this sense, the strange indistinct landscape<sup>3</sup>, encapsulating only the mirage of change, characterized the transition in the terms of continuity rather than fracture, in a context, essentially, without ideas.

Thought in this sense, the slow paced Romanian transition, the limited transformation<sup>4</sup>, as it has been called, was condemned for lacking the endeavour to rethink or to create a new social and political bond<sup>5</sup>. Thus, the Romanian democratic conception is nowadays perceived as a simple adoption, without proper consideration, without critical stance and without naturalization<sup>6</sup> of the ideas that nurtured the western liberal democracies.

---

1 Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation* (Berkeley: University of California Press, 1972), 1.

2 Dabiel Barbu, *Indistinctia* (București: Art, 2010), 6.

3 Barbu, *Indistinctia*, 7.

4 Stelian Tănase, *Revoluția ca eșec* (București: Humanitas, 2006), 11.

5 Barbu, *Indistinctia*, 6.

6 Barbu, *Indistinctia*, 6.

Following this line of argument, if this was the Romanian post-communist approach to concepts, then where might we find today on the map of common understanding the word 'constitution'?

As famously explained by Giovanni Sartori, constitution is a good word, direct consequence of the fact that „it has favorable emotive properties, like freedom, justice or democracy”<sup>1</sup>. As such, one is likely to feel good about it, simply because it belongs to the family of famous good words, developed by the western philosophical cannon.

In regard to content, taking Sartori's definition in to account, by constitution in modern times we mean „a frame of political society, organized through and by the law, for the purpose of restraining arbitrary power”<sup>2</sup>. Which in turn implies two separate meanings that up to recent times existed overlapped: „constitution as any 'State order' and constitutionalism as a specific 'content' of guarantees”<sup>3</sup>. If we are to retrace the history of the concept in modern times, we will find that it is the latter that has developed the good perception of the word, while the former has retained it. To put it clearly, when we say that the word constitution has positive properties, we are in fact, referring to the emotive reference of that part of the concept's content that has been separated from the rest.

The problem here is that if we assume that in most cases people relate to the emotive properties of the word and not the content of the concept, if we assume that what they feel about the word is what they understand by it, then it would seem that such concepts might solely be, most of the time, subjectively processed and not objectively analysed. Such a scenario would imply, a sort of parallel ladder of abstraction, which, differently from Sartori's tool<sup>4</sup>, would not account for how concepts travel horizontally, but rather for how they travel vertically, if we can put it in these terms, into common understanding. In this second ladder of abstraction, we replace the intension or connotation of the word with what we fill about it, and the extension or denotation with what we fill about the circumstances in which we encounter the word, or with what we fill about other things to which we associate the word. Moreover, the two sides of the ladder are in this understanding interchangeable. In this sense, Romanians derived their understanding of what constitution is mostly from their experience with it.

To be sure, one has to be reminded here, of Sartori's argument, that we cannot extract the meaning of constitution from „<<the popular mind>> of semi-literate majorities.”<sup>5</sup> In this sense, the personalized interpretation of concepts like 'constitution' raises worries on the clumsiness in which such ideas are adopted and introduced in common usage. This sort of „conceptual fuzziness” appears precisely when no efforts are made to attach a meaning to a word that is subjectively processed. As such, we have to point out to the fact that outside common understanding there might be no meaning left at all, considering that nobody bothered to consider it.

Staying on point, if we look at the Romanian case, we can observe that on the road of democratization no efforts were made towards understanding what the „new” constitution implied in the political and social terms of the cannon we were copping. This didn't impose however, on the relatively easiness in which the word was used, making it part of the story of all fundamental concepts of political modernity when it comes to their journey through the Romanian post-communist

---

1 Giovanni Sartori, *Constitutionalism; A preliminary discussion*, The American Political Science Review, Vol. 56, No. 4 (Dec., 1962), 855.

2 Sartori, *Constitutionalism*, 860.

3 Sartori, *Constitutionalism*, 856.

4 Giovanni Sartori, *Concept misformation in comparative politics*, The American Political Science Review (vol.LXIC, December, 1970, NO.4)

5 Sartori, *Constitutionalism*, 859.

imaginary. To put it bluntly, in the difficult relation between the Romanian discourse and political ideas, using the expression of Daniel Barbu, it would seem that „thinking was rarely employed by words”<sup>1</sup>.

The result was that, twenty-three years after 1989, the understanding of the word ‘constitution’ is rested on feeble foundations. In this sense, the lack of conceptual awareness has produced, over the past two decades, three observable effects.

First, the ‘parallel’ conceptual stretching allowed the concept to be commonly be used, without any proper consideration. Second, taking in account not necessarily the particular Romanian political practice, but rather the more general post revolutionary disillusion<sup>2</sup> and disappointments<sup>3</sup>, and assuming that the understanding of the concept corresponded in some degree to the liberal democratic perspective, we can observe how it was forced into a subjective identification with an out of reach „good”, being placed outside the possible and plausible reality. Third, other concepts, specifically constitutionalism, ended up completely unknown.

In regard to the first effect, ‘constitution’ was stressed to its limits. First of all, different from other concepts, like democracy for example, constitution can also imply a material reference. As such, when, after 1989, Romanians adopted their first post-communist constitution, the constitutional framers primarily looked at what others have written in their fundamental text, without however considering the purpose of those particular framers. Consequently no purpose was envisioned for the Romanian constitution, which ended up implying only a text and not also a rational constitution-making process. As such, the public agenda was never marked by fruitful debates on the matter, neither before enacting the constitution in 1991, nor at the 2003 revision, which, nonetheless, has been analysed by some for enabling change on the matter.<sup>4</sup> Second of all, if the way in which we see our constitution (the written text) is influenced by the experiences we associate to it, then regardless of any debate on the meaning of the concept (which we associate at best with an out of reach good), the post-communist political practice determines a rather marginal position of the fundamental text. In this sense, in terms of subjective post-revolutionary experience, the constitution simply ended up being seen as an empty promise. Deception after deception, the disheartening political realities further stressed the meaning of the word ‘constitution’, while the political actors made no efforts of raising conceptual awareness.

In this context, obviously, constitutionalism had no place. Presumably if one hears the word today, he might be inclined to consider a connection to the word ‘constitution’, given their common root, but it wouldn’t have any meaning, as it is mostly unknown. In the same time, in terms of strictly searching for its fabrics amidst post-communist politics, the evidence is simply not there. Regardless of whether we speak about the philosophical source and the institutional embodiment of political freedom<sup>5</sup>, about „the limitation of government by law”<sup>6</sup>, about constraining arbi-

---

1 Daniel Barbu, *Republica absentă* (București: Nemira, 2004), 115.

2 Leszek Kolakowski, *Printre patetice ruine*, in Vladimir Tismăneanu (coord.), *Revoluțiile din 1989. Între trecut și viitor*, translation in romanian by Cristina Petrescu and Dragos Petrescu (Iași: Polirom, 1999), 62.

3 Ralf Dahrendorf, *După 1989. Morală, revoluție și societate civilă*, translation in Romanian by Mona Antohi, Humanitas (București: Humanitas, 2001), 21.

4 Ioan Stanomir, *În jurul Constituției, practică politică și arhitectură legală* (București: Ed. Universității din București, 2006), 56.

5 Jon Elster, Claus Offe, Ulrich K. Preuss, *Institutional Design in Post-communist Societies, Rebuilding the Ship at Sea* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p.64 – The definition adopted by the authors originally belonged to Charles McIlwain

6 Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism Ancient and Modern* ( New York: Cornell University Press, 1947), 22.



trary government<sup>1</sup>, or about the liberal solution to the problem of political freedom<sup>2</sup>, from the perspective of the post-communist political practice we would be referring to something that is absent. As such, considering that we cannot subjectively process what is not there, Romanian constitutionalism, simply put, does not exist in common understanding.

Having said that, if this is what we find about constitutional terms in common understanding, then what can we say about, and how can we refer to, the political and constitutional practice?

Here, usually constitutional practices are analyzed from the perspective of the constitutions themselves. As such, the practice is characterized starting from the goal of the written text. However, characterizing a constitutional practice from the perspective of the constitutional *telos* raises significant problems, if such a *telos* is nowhere to be found. Given the fact that a constitutional purpose implies an understanding of the constitution in the terms of the western liberal democrat cannon, if no such understanding or at least reference exist, then it is reasonable to assume that nor does the purpose.

In the Romanian case, the basic endeavour of the constitution was solely to function. In these terms, the constitutional architecture, for example in regard to the nature of the executive power, had only to reflect in the constitutional practice.

To put things in perspective, all of the American constitutional provisions were designed with a specific goal in mind. Solely on this base can we assert today that a specific American political experience can be traced to the intention of the constitutional framers. Outside this line of thinking, the *originalist* interpretation, not to mention the *common law/ living constitution* one, has no logic.<sup>3</sup> In the Romanian example, the feeble constitutional debates meant that such intentions were not clearly projected in the constitutional practice, as they were not clearly defined in the first place.

In this matter, most of the interpretations assume this to be self evident. Some consider that the 1991 constitution had the sole purpose of translating the communist type of political organization into a rule of law logic, exempting the text from any perspective.<sup>4</sup> It only had to be. Others acknowledge that the constitution introduced western ideas, radically different from the communist experience – but immediately stress the difference between a liberal democrat constitution and a partial enabled political practice, emphasising the rather descriptive and not prescriptive character of the Romanian constitution.

However, there are also those who expressed a somewhat different perspective. John Elster, Klaus Offe and Ulrich Preuss have argued, in their common work *Institutional design in post communist societies*, that while constitutions had no role to play under communism, the post-revolutionary period gave them a symbolic status, activating them as “emblems of political liberation”<sup>5</sup>. The authors explained that this didn’t enable the regeneration of constitutionalism, but represented nonetheless a *great achievement* solely for the fact that constitutions mattered once more.

To be sure, constitutions had no meaning during communism. The organizing force of the communist period was the party. The very existence of a constitution

---

1 Richard Bellamy, *Political constitutionalism*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), VII –see also Scott Gordon, *Constitutionalism from Ancient Athens to Today* (Harvard University Press, 1999), 5.

2 Giovanni Sartori, *Giovanni Sartori, Teoria democrației reinterpretată*, translated by Doru Pop (Iași: Polirom, 1999), 278.

3 see on this issue David A. Strauss, *The Living Constitution* (Oxford University Press, 2010)

4 Barbu, *Republica*.

5 Jon Elster, Klaus Offe, Ulrich K. Preuss, *Institutional Design in Post-communist Societies, Rebuilding the Ship at Sea* (Cambridge, Cambridge University Press, 1998), 64.



in communist and in fascist systems, at least following the argument of Giovanni Sartori, forced the reconsideration of the concept. As such, even though the symbolic status of the post-communist constitution is a debatable argument, it remains in essence consistent with reality, signifying to some extent a fracture with the past.

However, the problem appears when we consider the authors' relative ambiguous connection between „constitution matters” and great achievements. Two things come into play here. First, one obviously needs to consider in which sense constitutions matter again, and second, how is this commendable in respect to the transitional process.

If constitutions mattered as symbols, than the argument is flawed, considering that the so called constitutional symbolism existed at best only at the beginning. In the Romanian case, we can't speak about the beginning of the constitutional order in terms of a symbolic new social and political bond, let alone in the context of current constitutional practice.

On the other hand, if constitutions mattered because they determined to some extent the form of the political practice, then once again we should stress that this doesn't speak neither about the character of our political society nor about the constitution itself. In Romanian context, we lacked the telos, the liberal democratic *garantist*<sup>1</sup> purpose. As such, regardless of the sufficiently distinct experience from the communist period, the mere existence, in this sense, of a connection between the political practice and the constitution, the so called „nominal” situation cannot be considered a great achievement.

Nonetheless, starting from the constitutional revision of 2003, talks of a new constitution began to take shape in the political arena. This shows that we are, regardless of what we understand by constitution, inside the logic of „matter”. However, the talks have also brought out the fact that in Romanian understanding the constitution-making process is based solely on political will. In this sense, they are those who have changed their position on the issue of a new constitution, according to the political parties in power. As previously explained, subjective experience tramples objective analyses in the Romanian scenery from both ends of the parallel ladder of abstraction. What we fill about the constitution is affected by the situations in which we refer to it and vice versa. Thus, in Romanian context, the constitutional purpose along with the assertion that constitutions based solely on political will cannot endure the test of time<sup>2</sup> depends, at any given moment, on who's political will we are talking about.

As such, if usually constitutions reflect a bond between citizens while regulating their relation with the government in *garantist* terms, in the Romanian case it would be more correct to speak about a separation. The apparent reluctance of Romanians to „think” their politics along with their fast retreat to their „own business”<sup>3</sup> made them perfectly governable in a non-representation logic. As such, in this context, the doctrine of modern representation offering a substitute for the meeting of the citizens<sup>4</sup>, along with legal and electoral accountability of the

---

1 I am using the term with the meaning provided by Giovanni Sartori in his article *Constitutionalism: A preliminary discussion*

2 Ulrich K. Preuss, *Constitutional powermaking for the new polity: some deliberation on the relations between constituent power and the constitution*, in *Constitutionalism, identity, difference and legitimacy* – theoretical perspective, *Cardozo Law Review* vo.14, 1993, 639.

3 Daniel Barbu, *The Burden of Politics. Public Space, Political Participation, and State Socialism*, in *Studia Politica*, ( Vol.II, No.2, 2002), 329, apud David Kideckel, *The Solitude of Collectivism. Romanian Villagers to the Revolution and Beyond* (Cornell University Press, Ithaca and London, 1993), 226.

4 Hanna Fenichel Pitkin, *Representation* in Terrence Ball, James Farr, Russel L. Hanson (ed.), *Political Innovation and conceptual change* (Cambridge University Press, 1989), 145.

representatives, has almost no sense. Romanian „snapshot politics”<sup>1</sup> reflects the image of the voter in terms of a civil servant<sup>2</sup>. People, while drifting one from the other, were, in this sense, after 1989, separated also from their government, which in turn represented a strong premise for the unconstrained exercise of power.<sup>3</sup> Add to that the empty text definition of the Romanian constitution, and then we can see why, as previously stated, in Romanian context, constitutionalism is nowhere to be found.

Going back to our original perspective, we have to admit that a transition to democracy characterized solely on the base of what it showed in practice, refers to only half of the problem. The transition implies both the past and the future, while indicating to a process. If we refer solely to the last two elements, we cannot understand the depth and complexity of what has characterized the post-communist democratic conception in Romania.

In this sense, the democratic transition which started in 1989 was grounded in communism, at the centre of which we find an individual who had to be stripped of its individuality, evidence of its conflict with society itself<sup>4</sup>. To this end, during the communist rule, new values had to be constructed by opposition to the *old man*.

Further along this path, one of the main elements of the communist experience was that of language, more specifically its organization in the form of a wooden tongue. Here the work of Françoise Thom has revealed that the wooden tongue acted as a short circuit on the connections between people<sup>5</sup>. It slowed down society<sup>6</sup>, acting as an element of arbitrariness in the hands of the regime, essentially dehumanizing the people<sup>7</sup>.

This eventually imposed a sort of public hypocrisy, as T.G. Ash called it, which presented itself in the form of a double life.<sup>8</sup> The official public dominant space was joined by a private suspicious space.<sup>9</sup> Communism, in this sense, accepted and expected the moral bankruptcy of its citizens<sup>10</sup>, aiming at implicating them in the general guilt.

Considering that this was the curriculum vitae of Central and Eastern European societies at the end of 1989, it is reasonable to presume a horrible mismatch with the requirements of constitutional democratic societies. If we accept the definition of Karl R. Popper, according to whom, the man of the open society represents an individual who is always requested to be rational, emotional unselfish, self-supervising and responsible it would seem that the citizen of the post-communist society has to be able to balance himself between irreconcilable positions. As Popper himself admitted, the open society has much to demand from us.<sup>11</sup>

This line of argument is perfectly applicable on the constitutional subject. First, if constitutions, as Ulrich Preuss suggested, create political orders which “are empirically instituted on the ruins of”<sup>12</sup> the old orders, then the constitutional prac-

1 See on this issue - Ralf Dahrendorf, „Democracy and its Challenges”, in *Studia Politica* (vol.II, No.3, 2002)

2 See on this issue - Barbu, *Republica*, 173.

3 Dahrendorf, *Democracy*, 649.

4 Lucian Boia, *Mitologia științifică a comunismului* (București: Humanitas, 2005), 135.

5 Françoise Thom, *Limba de lemn*, translated by Mona Antohi, (București: Humanitas, 2005), 142.

6 Thom, *Limba*, 143.

7 Thom, *Limba*, 144.

8 Timothy Garton Ash, *Anul adevărului* in Vladimir Tismăneanu, *Revoluțiile*, 126.

9 Ken Jowitt, *Mostenirea Leninistă* in Vladimir Tismăneanu, 233.

10 *60 Years of Communism: What's Spus cumva totalitarism?* translated by Veronica Tomescu (București: Curtea Veche, 2005), 75.

11 Karl R. Popper, *Societatea deschisă și dușmanii ei, volumul I Vraja lui Platon*, translated by D.Stoianovici (București: Humanitas, 1993), 202.

12 Ulrich K. Preuss, *Constitutional powermaking for the new polity: some deliberation on the relations between constituent power and the constitution*, in *Constitutionalism, identity,*

tice might be as connected to the old regime, if not more, as it is to the new constitutional text, specifically if no *garantist* purpose was added to that text. Second, in terms of conceptualising the constitution as well as constitutionalism, post-communist societies lacked experience in understanding the content of such concepts. As explained by Giovanni Sartori, we cannot ask people to assess the value of something that they haven't experienced<sup>1</sup>. However, the issue here is not solely that the mismatch affected the post-communist understanding of what constitution means, but rather that nothing was attempted to stop it from doing so.

Considering that bad ideas about democracy can make democracy go wrong<sup>2</sup>, the subjectively processed meaning of words, estrange from „adequate information and sound thinking”<sup>3</sup> affects nowadays not only the quality of our discussions but also that of our lives. The fact that we do not add meaning to the fundamental concepts of our democratic experience disqualifies our post-communist so called *great achievement*.

We shall not stress the argument further, but we depart by retaining an essential issue. As we have seen, we are confronted today with the possibility of a severe fracture between the normative understanding of such concepts and their reference in the minds of those using them. If indeed „from what we know follows what we should do”<sup>4</sup>, then in the absence of a process capable of expressing knowledge, we might remain captives of a mirage. It is not the distant prospect of the liberal-constitutional democracy that should worry us, but rather the possibility that we have stopped moving towards it.

## BIBLIOGRAPHY

BALL, Terrence, James Farr, Russel L. Hanson (ed.), *Political Innovation and conceptual change*, Cambridge University Press, 1989.

BARBU, Daniel, *Indistinctia*, București, Art, 2010.

BARBU, Daniel, *Republica Absentă, Politică și societate în România postcomunistă*, Nemira, București, 2004.

BARBU, Daniel, *The Burden of Politics. Public Space, Political Participation, and State Socialism*, in *Studia Politica*, Vol.II, No.2, 2002.

BELLAMY, Richard, *Political constitutionalism*, Cambridge University Press, 2007.

BOIA, Lucian, *Mitologia științifică a comunismului*, București, Humanitas, 2005.

DAHRENDORF, Ralf, *Democracy and its Challenges*, in *Studia Politica*, vol.II, No.3, 2002.

DAHRENDORF, Ralf, *După 1989. Morală, revoluție și societate civilă*, translation in Romanian by Mona Antohi, Humanitas, București, 2001.

DIAMOND, Larry, Marc F.Plattner, *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore, John Hopkins University Press.

ELSTER Jon, Claus Offe, Ulrich K. Preuss, *Institutional Design in Post-communist Societies, Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

---

difference and legitimacy – theoretical perspective, *Cardozo Law Review* vol.14, 1993, 639; see also on the issue of conflict between generations from the constitutional perspective, Andras Sajo, “Preferred Generations: A Paradox of restoration Constitutions”, *Cardozo Law Review*, vol.14, (1993).

<sup>1</sup> Giovanni Sartori, *How Far Can Free Government Travel?* in Larry Diamond, Marc F.Plattner, *The Global Divergence of Democracies* (Baltimore: John Hopkins University Press), 54.

<sup>2</sup> Sartori, *Teoria*, 3.

<sup>3</sup> Sartori, *Constitutionalism*, 859.

<sup>4</sup> Theodore Lowi, “The state in Political Science: How we become what we study”, *American Political Science Review*, vol.86, NO.1, March (1992):7.

- GORDON, Scott, *Constitutionalism from Ancient Athens to Today*, Harvard University Press, 1999.
- LOWI, Theodore, *The state in Political Science: How we become what we study*, American Political Science Review (vol.86, NO.1, March 1992).
- MCILWAIN, Charles Howard, *Constitutionalism Ancient and Modern* ( New York, Cornell University Press, 1947)
- PITKIN, Hanna Fenichel, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1972.
- POPPER, Karl Raimund, *Societatea deschisă și dușmanii ei, volumul I Vraja lui Platon*, translation in Romanian by D.Stoianovici, Humanitas, București, 1993.
- PREUSS, Ulrich K., *Constitutional powermaking for the new polity: some deliberation on the relations between constituent power and the constitution*, in *Constitutionalism, identity, difference and legitimacy – theoretical perspective*, Cardozo Law Review vo.14, 1993
- SAJO, Andras, *Preferred Generations: A Paradox of restoration Constitutions*, Cardozo Law Review, vol.14, 1993
- SARTORI, Giovanni, *Concept misformation in comparative politics*, The American Political Science Review vol.LXIC, December, 1970, NO.4.
- SARTORI, Giovanni, *Constitutionalism; A preliminary discussion*, The American Political Science Review, Vol. 56, No. 4 (Dec., 1962)
- SARTORI, Giovanni, *Teoria Democrației reinterpretată*, translation in romanian by Doru Pop, Polirom, Iași, 1999
- SARTORI, Giovanni, *How Far Can Government Travel?* in Larry Diamond, Marc F.Plattner, *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- STANOMIR, Ioan, *În jurul Constituției, practică politică și arhitectură legală*, București, Ed.Universității din București, 2006.
- STRAUSS, David A., *The Living Constitution*, Oxford University Press, 2010.
- TĂNASE, Stelian, *Revoluția ca eșec*, București, Humanitas, 2006.
- THOM, Françoise, *Limba de lemn (the wooden tongue)*, translated by Mona Antohi, Humanitas, 2005.
- TISMĂNEANU, Vladimir (coord.), *Revoluțiile din 1989. Între trecut și viitor*, translation in romanian by Cristina Petrescu and Dragos Petrescu, Polirom, Iași, 1999.
- ă,ă( . **TEODOR** *Îți spus cumva totalitarism?* translated by Veronica Tomescu, București, Curtea Veche, 2005.

# Negocierea Constituțiilor din 1923 și 1991

■ IVONA-ARINA RAEF

[National School of Political and Administrative Studies Bucharest]

### Abstract

*In the present study the author is trying to find if there was a negotiation between main parties regarding The Constitution of Romania of 1923 and The Constitution Of Romania of 1991 or if there was a project imposed by one party to the others.*

### Keywords

negotiation; Constitution;  
government; cooperation;  
disagreement

### Ipoteză de lucru

Rațiunea pentru care am ales conceptul de negociere pentru a orienta analiza Constituțiilor din 1923 și 1991 constă în aserțiunea că orice comunicare este un proces de negociere simbolică a semnificațiilor atribuite unui cuvânt, „nu presupune doar o transmitere de informații, ci și o interacțiune, un schimb de atitudini, sensuri implicite, emoții, etc”. Prin urmare, orice comunicare politică va fi o negociere simbolică între actorii politici.

În lucrarea de față voi aborda Constituțiile României din 1923 și 1991 în cadrul paradigmei negocierii cu scopul declarat de a afla dacă formele de guvernământ instituite sunt rezultatul unor negocieri între partidele politice de la un moment dat sau un proiect impus de către o singură forță politică.

De asemenea, voi analiza implicațiile ce decurg din fiecare scenariu posibil, încercând să identific soluții și direcții de acțiune care să poată fi aplicate în viitor.

### Introducere

În constituționalism, idealul îl reprezintă realizarea unei Constituții care să dea expresia „pactului” la care au

---

<sup>1</sup> Camelia Beciu, *Comunicare și discurs mediatic* (București: Editura Comunicare.ro, 2009), 14.

ajuns după laborioase negocieri forțele politice ale țării<sup>1</sup>. Succesul constituției este totdeauna politic, în măsura în care el este rezultatul unei tranzacții, al unei relații între ceea ce Constituția oferă în termeni de formalizare, de neutralizare și de obiectivare a problemelor politice și ceea ce actorii politici cer sau caută la un moment dat, pentru a atinge propriile lor obiective<sup>2</sup>.

Abordarea Constituției ca act de negociere este relevantă pentru domeniul politic, întrucât dă seama de modul (consensual sau conflictual) în care actorii politici din perioade diferite înțeleg să se raporteze față de un eveniment de o mare însemnătate, așa cum este elaborarea unei Constituții.

Întrucât o Constituție este și o retrospectivă, realizând sinteza proceselor definitorii din istoria societății, ea este și un indice al democrației și al culturii politice la care a ajuns România în 1923, respectiv 1991.

Exercițiul se dovedește cu atât mai util cu cât, cel puțin la nivel declarativ, unii actorii politici doresc revizuirea actualei Constituții într-o perspectivă apropiată.

## Considerente teoretice

Teoriile despre negociere sunt dificil de ancorat într-un singur domeniu epistemologic din cauza numărului mare de modele teoretice, rezultate ca urmare a interesului unor cercetători din arii diferite de competență. În timp ce modelele matematice sunt normative și recomandă strategii raționale pentru situațiile de negociere, abordările descriptive critică tradiția normativă, arătând că indivizii nu se comportă în conformitate cu principiile raționale ale modelelor matematice.

Din considerente metodologice și practice, consider oportun să prezint mai departe principalele elemente ale aparatului conceptual pe care îl voi folosi în analiză, respectiv: negociere, fazele negocierii, stiluri de negociere, negociere integrativă, negociere distributivă.

În esență, „negocierea este o chestiune de dat și luat. Părțile negociatoare se invită reciproc la o tranzacție sau o relație, plecând de la prezumția că schimbul prezintă un potențial de profit și avantaje. Prin negociere, simplificând și îndulcind puțin procesul, părțile își dispută acest potențial de profit.”<sup>3</sup>

O definiție simplă și elegantă a negocierii este următoarea: „negocierea este un proces de comunicare interactivă, care poate avea loc când dorim ceva de la alții sau când alții doresc ceva de la noi.”<sup>4</sup>

În mod obișnuit, orice negociere urmează o cale ușor de recunoscut<sup>5</sup>: *faza exploratorie* (părțile își fac o idee despre cerințele celorlalți), *prezentarea ofertelor*, *faza negocierii* (fiecare parte încearcă să obțină concesiile), *încheierea* (o înțelegere finală sau încheierea negocierilor fără a se ajunge la acord).

În funcție de strategia aleasă de fiecare negociator în parte, au fost identificate mai multe stiluri de negociere<sup>6</sup>:

1. *colaborare*: are în vedere rezolvarea prin menținerea relațiilor interpersonale între părți și asigurarea faptului că ambele părți își vor realiza obiectivele, solicită ambelor părți să adopte o poziție „win-win”.

1 Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii și explicații* (București: Editura All Beck, 2004), 3.

2 Ion Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice* (București: Editura Europa Nova, 1996), 275.

3 Ștefan Prutianu, *Tratat de comunicare și negociere în afaceri*, (Iași: Editura Polirom, 2008), 615.

4 Richard Shell, *Negocierea în avantaj. Strategii de negociere pentru oameni rezonabili*, (București: Editura Codecs, 2005), 7.

5 Hassan Souni, *Manipularea în negocieri*, (București: Editura Antet, 1998), 11.

6 Alina Coman, Claudiu Coman, *Tehnici de comunicare și negociere – curs practic*, (Brașov: Editura Universității Transilvania, 2002), 138.

2. *compromis*: implică un câștig redus și o pierdere limitată, obiectivul fiind o soluție care să satisfacă parțial interesele ambelor părți. Presupune o poziție „mini-win, mini-lose.”
3. *concilierea*: implică menținerea unor relații interpersonale cu orice preț, fără a ține cont prea mult de obiectivele părților. Reprezintă o poziție de tipul „lose-win”, în care negociatorul rezolvă conflictul în pierdere.
4. *autoritatea*: se încearcă atingerea obiectivelor personale indiferent de modul în care afectează relația dintre părți. Se folosește orice tip de putere pentru a obține o poziție câștigătoare.
5. *evitare*: această abordare privește conflictul ca pe o situație care trebuie evitată cu orice preț. Este o poziție de tip „lose-win” în care negociatorul, părăsind negocierea, lasă celeilalte părți posibilitatea de a învinge.

În fine, voi utiliza în analiză și conceptele de *negociere distributivă* și *negociere integrativă*, excelent prezentate de Ștefan Boncu<sup>1</sup>.

Negocierea distributivă se întâlnește în situațiile în care o sumă fixă de bunuri ori resurse trebuie alocată între părți, fiecare negociator căutând să obțină o distribuie avantajoasă pentru sine a resurselor disputate.

Negocierea integrativă reglează situațiile în care interesele părților nu sunt complet opuse, dar nici în întregime compatibile. Presupune creativitate, disponibilitatea pentru coordonarea acțiunilor și încredere în celălalt, pentru a descoperi și crea avantaje mutuale.

Odată clarificate conceptele ce țin de teoria negocierii, în cele ce urmează le voi transpune în domeniul constituțional, pentru a găsi un răspuns următoarelor întrebări cu privire la Constituția din 1923 și la cea din 1991:

A existat un consens asupra conținutului Constituției din partea tuturor forțelor politice? Dacă nu a existat un consens, în care fază a negocierii a apărut diferendul de opinie? Cum a fost rezolvat diferendul de opinie? S-a ajuns la acordul părților? Cum s-au încheiat negocierile? Adoptarea Constituției a ținut cont de rezultatul negocierilor?

### **Analiza Constituțiilor din 1923 și 1991**

Elaborarea Constituției din 1923 s-a realizat în contextul unirii celor trei provincii cu România. Țara aceasta, dublată ca întindere, cu provincii care nu mai fuseseră împreună în trecut decât pentru o foarte scurtă perioadă (1600-1601), cu minorități naționale reprezentând 28% din populație, punea probleme extraordinar de grele<sup>2</sup>. Se impunea deci urgentarea revizuirii sau adoptării unei noi legi fundamentale, care să armonizeze politicile și instituțiile și să consolideze statul național unitar.

În favoarea unei noi constituții au fost invocate argumente substanțiale, atât de ordin politic, cât și economic sau juridic<sup>3</sup>:

- a) Constituția din 1866 nu putea fi extinsă în noile teritorii deoarece populația din cele trei provincii nu fusese reprezentată în Constituanta care adoptase pactul fundamental în 1866.
- b) stringenta problemă a unificării legislative la scara întregului teritoriu național nu putea fi soluționată în cadrul constituțional din 1866.

<sup>1</sup> Ștefan Boncu, *Negocierea și medierea – perspective psihologice*, (Iași: Editura Institutul European, 2006), 51.

<sup>2</sup> Neagu Djuvara, *O scurtă istorie a românilor povestită celor tineri*, (București: Editura Humanitas, 2010), 237.

<sup>3</sup> Cristian Ionescu, *Drept constituțional și instituții politice*, (București: Editura Lumina Lex, 2001), 50.



- c) România își asumase prin tratatele de pace angajamente formale în ceea ce privește recunoașterea și ocrotirea drepturilor minorităților naționale.
- d) modernizarea organizării administrative a teritoriului național nu putea fi asigurată decât într-un nou cadru constituțional.

Având în vedere considerentele de mai sus, clasa politică românească a fost mandatată de Rege cu elaborarea unei noi legi fundamentale, care să corespundă noilor realități politice și naționale. Principalele partide realizaseră, de altfel, un consens asupra necesității unei noi Constituții, dar nici unul dintre ele nu accepta ideea ca o altă formațiune să-și impună punctul de vedere, concepțiile politice și economice și, mai ales, interesele de partid în procesul de elaborare al Constituției.

Este semnificativ faptul că, în lupta pentru elaborarea și adoptarea Constituției, fiecare partid a avut interese politice proprii pe care urmărea să le impună. Identificăm deci interese divergente ale partidelor politice, condiție necesară, dar cum vom vedea mai departe, nu și suficientă pentru începerea negocierilor.

Au fost întocmite mai multe anteproiecte<sup>1</sup>, însă le considerăm substanțiale pentru discuția de față pe cel al Partidului Național Liberal și pe cel al Partidului Țărănesc.

Anteproiectul Partidului Național Liberal, elaborat în cercul de studii al partidului se întemeia pe ideile neoliberalismului, în vogă în acea vreme în Europa Occidentală. Această nouă concepție poate fi rezumată la două obiective principale:

- a) restrângerea puterii și prerogativelor economice și social-politice ale capitalismului sau ale marelui moșier în avantajul statului, devenit el însuși mare proprietar și deținător de capital
- b) înlăptuirea unora dintre dezideratele și cerințele sociale ale claselor muncitoare emancipate economic prin măsuri statale de protecție socială și politic prin acordarea dreptului de vot universal.

Anteproiectul Partidului Țărănesc a fost întocmit și prefăcut de eminentul profesor de drept constituțional, Constantin Stere. A fost considerat la vremea respectivă mult mai democrat și mult mai bine realizat din punct de vedere tehnico-legislativ decât anteproiectul liberal. Acorda o importanță deosebită legalității și „domniei legii”, garantării juridice a drepturilor și libertăților cetățenești, propunea responsabilitatea penală și civilă a tuturor agenților puterii publice, etc.

Coordonatele istorice au plasat deci problema elaborării Constituției sub imperiul urgenței consolidării unității naționale, construind un cadru de negociere specific, aflat sub presiunea scurgerii timpului.

Actorii politici implicați sunt pe de o parte, partidele politice care urmăreau să își promoveze interesele, și monarhul, ca mediator între puterile statului. Vom urmări în continuare fazele derulării „negocierii”, stilurile de negociere adoptate și modul de finalizare a acestora.

Negocierile au început sub auspiciile nefaste ale contestării alegerilor din 1922, măsurile arbitrare și abuzurile din timpul campaniei electorale accentuând tensiunea din viața politică. Atmosferei tensionate în care s-au desfășurat alegerile parlamentare i se adaugă un plus de „electricitate” în momentul în care proiectul liberal al Constituției a fost înaintat spre dezbateri Adunării Deputaților, deși el nu întrunea asentimentul celorlalte partide ale opoziției<sup>2</sup>.

Observăm că Partidul Național Liberal, bucurându-se de „deplina libertate” a regelui pentru a rezolva și definitivă noua organizare constituțională a țării și având majoritate parlamentară în urma alegerilor, adoptă față de celelalte partide

<sup>1</sup> Ionescu, *Drept*, 52.

<sup>2</sup> Angela Banciu, *Rolul Constituției din 1923 în consolidarea unității naționale*, (București: Editura Științifică și Enciclopedică, 1988), 67.

o „atitudine de subestimare, socotindu-le incapabile de a li se încredința conducerea statului.”<sup>1</sup>

Acestei atitudini îi corespunde stilul de negociere bazat pe *autoritate*, prin care se încearcă obținerea obiectivelor proprii indiferent de modul în care afectează relația dintre părți și o negociere *distributivă*, orientată spre o distribuire avantajoasă pentru sine a resurselor disputate.

Tendința se va menține pe tot parcursul elaborării și adoptării Constituției, liberalii nearătând o disponibilitate reală pentru negociere nici în fața amenințării țărăniștilor că nu vor recunoaște validitatea Constituției, nici în fața oprobiului și atacurilor celorlalte partide, nici în fața dezbaterilor aprige pe problema proprietății și a naționalizării subsolului.

Trecând peste protestele opoziției, liberalii au reușit deci să asigure votarea și intrarea în vigoare a noii Constituții și „să-și impună punctul de vedere în legea fundamentală, considerând acest lucru un *drept exclusiv* al său, justificându-și atitudinea prin contribuția acestui partid în înfăptuirea unirii.”<sup>2</sup>

Cum poziția Partidului Național Liberal a rămas rigidă pe tot parcursul tratativelor, nu mai poate fi vorba decât de o negociere eșuată, întrucât „oponenții negociază în speranța că opoziția lor nu este ireductibilă.”<sup>3</sup>

Responsabilitatea eșuării negocierilor nu aparține doar liberalilor, ci și partidelor politice din opoziție care sunt măcinate de „lupte intestinale ale *lupilor tineri*” ei nu-l sfășie numai pe Brătianu, ci se sfășie și între ei. Amărăciunea, ura și disprețul cu care-și scriu memoriile, chiar după mulți ani Iorga și Argetoianu, modul în care fiecare îl atacă pe celălalt, ca și pe Averescu, Take Ionescu, Maniu, indică o furie destructivă, aproape irațională.”<sup>4</sup>

În timp ce unele dintre ele au acceptat să participe la lucrările Parlamentului, altele au refuzat, negând complet sau parțial legalitatea Adunărilor Constituante. Inconsecvențele tactice, lipsa unei unități de vederi s-au datorat nu numai neînțelegerilor dintre partide, dar și unor frământări și lipsei de coeziune manifestate în propriile rânduri, ceea ce a dus la scăderea capacității de rezistență și de acțiune împotriva liberalilor<sup>5</sup>.

Mai amintim și faptul că principala polemică parlamentară s-a purtat mai mult în jurul procedurii de adoptare și nu în privința conținutului propriu-zis al Constituției, că lupta contra proiectului de Constituție propus de liberali s-a desfășurat mai mult în afara Parlamentului și că majoritatea obiecțiilor formulate de opoziție exprimau mai mult o violență de limbaj decât o atitudine critică constructivă.<sup>6</sup>

Consider lipsit de importanță dacă punem accentul pe incapacitatea partidelor de opoziție de a-și susține punctele de vedere sau pe excluderea operată de liberali a celorlalte partide politice la opera de reorganizare a țării.

Important este că, într-unul dintre momentele importante din istorie, partidele politice au fost incapabile de dialog și de negociere, Constituția din 1923 nefiind rezultatul unui acord între forțele politice ale țării, ci impunerea unui singur punct de vedere în detrimentul altora.

Diferendul de opinie între liberali și celelalte partide nu a fost negociat, ci ignorat, iar adoptarea Constituției nu a ținut cont de dezbaterile parlamentare, obiecțiile conservatorilor vis-à-vis de problema proprietății și a naționalizării subsolului nefiind luate în considerare.

1 Eufrosina Popescu, *Din istoria politică a României. Constituția din 1923*, (București: Editura Politică, 1983), 228.

2 Banciu, *Rolul*, 72.

3 Prutianu, *Tratat*, 617.

4 Sorin Alexandrescu, *Paradoxul român*, (București: Editura Univers, 1998), 81.

5 Popescu, *Din istoria*, 228.

6 Banciu, *Rolul*, 74.

Desigur, dacă s-ar fi ajuns la un consens și la o colaborare teoretică și programatică între principalele partide și liberali, probabil că unele puncte ale opoziției, mai radicale și mai democratice decât acelea ale liberalilor, ar fi putut căpăta o consacrare juridică în Constituție.

Apoi, este cunoscut faptul că PNL avea cadre bine pregătite, experimentate, ceea ce ar fi făcut ca o guvernare în condițiile unei colaborări cu partidele din opoziție sau cu o parte din ele să fi fost mai folositoare dezvoltării social-politice a țării.

Dar o astfel de colaborare n-a putut fi realizată datorită neînțelegerilor care au existat între partide, interesele de grup dovedindu-se mai presus decât interesele generale<sup>1</sup>.

Este regretabil deci că nu a existat o armonizare a relațiilor între partide prin negociere, întrucât acest acord ar fi dat o Constituție mai democratică și mai durabilă și ar fi consolidat partidele în ansamblul lor fiind, probabil, mai pregătite să facă față provocărilor anti-democratice care au urmat.

## Constituția din 1991

Schimbarea regimului politic, a doctrinei ideologice și a cadrului instituțional de exercitare a puterii au constituit de la început obiective clare, fundamentale ale revoluționarilor, deci era vizată și o dimensiune constituțională.

Primul document al Revoluției române, „Comunicatul către țară al Consiliului Frontului Salvării Naționale”, din 22 decembrie 1989, a consacrat abolirea dictaturii dar nu a specificat în mod expres regimul constituțional al țării și nici forma de guvernământ a statului<sup>2</sup>.

La câteva zile după victoria Revoluției, la 27 decembrie 1989, a fost emis Decretul-lege nr.2 privind constituirea, organizarea și funcționarea Consiliului Frontului Salvării Naționale. Nici acest act normativ nu cuprinde referiri la menținerea sau abrogarea Constituției din 21 august 1965, însă menționează, pentru prima dată, că „forma de guvernământ a țării este republica”.

Acest act a fost considerat „un abuz incompatibil cu statul de drept, în care forma de guvernământ nu se poate stabili decât prin voința poporului, exprimată prin referendum. În România, forma de guvernământ nu numai că a fost proclamată printr-o lege ordinară, ci și de o putere provizorie a cărei competență este limitată chiar în adoptarea legilor ordinare.”<sup>3</sup>

Mai mult, din momentul în care un act statal este considerat abuziv, el trebuie declarat nul absolut sau inexistent, iar consecințele lui înlăturate în totalitate. Puterea în România condamnă Constituția din 1965, dar păstrează consecințele ei: suprimarea Constituției din 29 martie 1923 și abolirea monarhiei.

Puntez aici lipsa unei negocieri privitoare la forma de guvernământ a României, republica fiind impusă de către o putere provizorie, care nu deținea și atribuții constituționale întrucât nu era și Adunare Constituantă.

Din motivele expuse mai jos consider că monarhia nu mai era, oricum, o alternativă viabilă, însă instaurarea republicii fără consultare publică rămâne în continuare criticabilă.

În primul rând, republica a intrat în conștiința mai multor generații. Este ade-vărat, republica a fost asociată patru decenii cu un regim politic inițial opresiv și apoi

1 Popescu, *Din istoria*, 227.

2 Victor Duculescu, Georgeta Duculescu, Constanța Călinoiu, *Drept constituțional comparat*, (București: Editura Lumina Lex, 2007), 289.

3 Eleodor Focșeneanu, *Istoria constituțională a României*, (București: Editura Humanitas, 1998), 186.

fals sau parțial democratic, dar acest lucru nu împiedica în noile condiții politice, rãcordarea la statul de drept.

În al doilea rând, republica a fost menținută ca formă de guvernãmânt și în alte țãri europene în care monarhia a fost înlãturatã prin forțã (Franța, Portugalia, Spania, Grecia, Bulgaria, etc). dintre acestea, doar în Franța (temporar) și în Spania monarhia fiind restauratã.

În al treilea rând, cele trei Constituții ale Regatului României au prevãzut o procedurã complicatã pentru desemnarea succesorului la tron în cazul în care Regele nu ar fi avut descendenți sau dacã nici unul dintre aceștia nu ar fi fost de sex masculin.

Cu alte cuvinte, este greu de presupus cã un partid politic sau o coaliție de partide cu concepții monarhice s-ar fi putut impune și ar fi întrunit cvorumul de 3/4 și respectiv 2/3 a voturilor celor prezenți, în condițiile stipulate în art. 79 din Constituția din 1923.

Rezulta deci o imposibilitate obiectivã a restaurãrii monarhiei și a unui meca-nism constituțional în care principalul factor de putere - Regele - ar fi fost sursa unui dezechilibru politic.<sup>1</sup>

Constituția din 1991 a fost elaboratã într-un context politic tulburent, puternic polarizat politic și marcat de mișcãri sociale violente. Alegerile din 20 mai, câștigate cu un scor zdrobitor de Ion Iliescu și de FSN, au fãcut ca opoziția parlamentarã sã fie fragmentatã și sã aibã un potențial relativ mic de influențare a evenimentelor.

Astfel, deși 18 forțe politice au reușit sã câștige locuri în Parlament, numai trei dintre ele aveau mai mult de 3% din voturi: FSN - 66.3%, UDMR - 7.2% și PNL 6.4%.

Majoritatea parlamentarã deținutã de FSN și uriașul capital de imagine, îi permit acestuia sã refuze cooperarea și negocierea cu alte partide, devreme ce își putea impune voința prin forțã proprie. Un exemplu al neputinței parlamentare al opoziției îl constituie, de altfel, refuzul propunerii național-țãraniștilor de a se ține un referendum aparte despre forma de stat a României, în dezbaterile pe marginea proiectului noii Constituții.<sup>2</sup>

Ca urmare, opoziția împotriva FSN și a acțiunilor sale îmbracã (la fel ca în 1923), forma unei contestãri non-parlamentare, a unor proteste de stradã, marșuri, Piața Universității. O imagine cuprinzãtoare despre fenomenul „Piața Universității” și despre modul cum s-au purtat „negocierile” este atent surprinsã de Bogdan Teodorescu<sup>3</sup>.

Refuzând orice întâlnire cu manifestanții Pieței Universității, Ion Iliescu le-a refuzat credibilizarea în ochii unei populații care îi acorda între 70 și 80% încredere. Pe de altã parte, opinia publicã avea o cu totul altã percepție asupra realității decãt cei din Piață.

Doar 21% din populație credea cã Televiziunea nu este liberã, doar 15% credea cã FSN și Ion Iliescu folosesc puterea politicã pentru a câștiga alegerile, în timp ce 60% din populație considera cã sunt prea multe manifestații și 41% considera cã sunt prea multe partide politice.

În fața refuzului autorităților de a dialoga, Piața s-a închis în ea însãși și a dezvoltat un mesaj propriu, adresat însã doar celor deja convinși de justetea acțiunilor de protest.

Manifestanții se simțeau bine în Piață, cântau, ascultau discursuri ale unor mari personalități culturale, primeau mesaje de susținere din medii deosebite, citeau în ziarele prietene relatãri ultrapozitive despre mișcarea lor și, în tot acest timp, tratau cu umor și cu sarcasm acțiunile puterii, fiind încrezãtori cã acest demers al lor era suficient.

<sup>1</sup> Ionescu, *Drept*, 125.

<sup>2</sup> Alexandrescu, *Paradoxul*, 302.

<sup>3</sup> Bogdan Teodorescu, Dorina Guțu, Radu Enache, *Cea mai bunã dintre lumile posibile. Marketingul politic în România 1990-2005*, (București: Editura Comunicare.ro, 2005), 40.

Din punct de vedere comunicațional însă, mișcarea lui Ion Iliescu a fost câștigătoare fiindcă prin eticheta de „golani”, președintele CPUN și-a marcat adversarii și i-a plasat într-o zonă a disprețului social care justifica refuzul său de dialog.

Ca urmare, Piața a fost învinsă în primă fază de inegalitatea mijloacelor de comunicare pe care le avea la dispoziție, în a doua fază de scrutinul din 20 mai, care a definit majoritatea dominantă din România, și de-abia în a treia fază de o combinație între forțele de ordine și grupuri aparent voluntare de cetățeni.<sup>1</sup>

Pe de altă parte, nici solicitările Pieței (deși juste) nu pot fi catalogate drept „rezonabile” față de autoritățile cărora li se adresau întrucât presupuneau renunțarea de bună voie la putere („propunem ca legea electorală să interzică pentru primele trei legislaturi consecutive dreptul la candidatură al foștilor activiști comuniști și al foștilor ofițeri de Securitate” - art. 8, Proclamația de la Timișoara), nu o negociere avantajoasă ambelor părți.

Analizând evenimentele de mai sus, nu pot încadra reacția autorităților sau pe cea a manifestanților din Piață în nici una dintre formele de negociere, întrucât rezultatul procesului de negociere ar fi trebuit să fie un *acord* care satisface toate părțile, chiar dacă unele au motive să fie mai satisfăcute decât altele. Modelul constrângerii simbolice sau fizice și al dominației a fost preferat celui al cooperării și negocierii, modificarea procedurii de adoptare a Constituției nu mai puțin de trei ori chiar în timpul lucrărilor, înaintea fiecărei faze a adoptării, constituind un exemplu suplimentar de coerciție.

Desigur, trebuie să ținem cont că regimul comunist se sfârșise în urmă cu numai doi ani și de aceea, unele dintre practicile utilizate mai bine de patru decenii s-au perpetuat și în perioada-postdecembristă.

Deși nu a existat o negociere autentică în ceea ce privește elaborarea Constituției din 1991, în tranziția românească de la totalitarism la democrație, totuși, confruntarea a existat. Piața și-a constituit și și-a enunțat valorile și solicitările, și-a constituit propria sa propagandă, în care a parcurs aceiași pași ca și sistemul cu care lupta și a reușit să adune un număr de adepți.

## Concluzii

Sintetizând, consider că nici Constituția din 1923 și nici cea din 1991 nu au rezultat ca urmare a unor negocieri, ci mai degrabă prin impunerea unui proiect de Constituție de către partidul care avea majoritate parlamentară, paradigma în care se situează oamenii politici din 1923, ca și cei din 1991 fiind conflictuală și competitivă, nu consensuală și cooperantă. Astfel, în cazul unei divergențe de interese, forța politică dominantă refuză să procedeze la concesi, îl percepe pe „celălalt” în termeni stereotipici, îl desconsideră și este gata să-și construiască satisfacția de moment pe insatisfacția lui.

De cealaltă parte, forța politică minoritară este dezbinată, întreprinde acțiuni haotice și neomogene, criticând puterea neconstructiv și în afara sistemului parlamentar.

Având în vedere abordările conflictuale ale Constituțiilor din 1923 și 1991, consider că în perspectiva apropiatei revizuirii a Constituției se impune alegerea unui model al „negocierii” între actorii politici. Consensul politic ar reduce ambiguitățile privitoare la atribuțiile instituțiilor întrucât toți actorii politici ar fi de acord cu sensul și rolul acestor instituții în stat. Acest lucru va genera o recunoaștere generală a supremației Constituției și stabilitate constituțională.

Pentru aceasta este necesar ca oamenii politici să caute și interesele și prioritățile partenerului, să înțeleagă importanța cooperării și să admită că merită să depui

<sup>1</sup> Teodorescu, Guțu, Enache, *Cea mai bună*, 47.

eforturi pentru realizarea beneficiului mutual. Iar rezultatul acestei cooperări este durabil și trainic, fiind respectat de ambele părți.

## BIBLIOGRAFIE

- ALEXANDRESCU, Sorin, *Paradoxul român*, București, Editura Univers, 1998.
- BANCIU, Angela, *Rolul Constituției din 1923 în consolidarea unității naționale*, București, Editura Științifică și Enciclopedică, 1988.
- BECIU, Camelia, *Comunicare și discurs mediatic*, București, Editura Comunicare.ro, 2009.
- BONCU, Ștefan, *Negocierea și medierea – perspective psihologice*, Iași, Editura Institutul European, 2006.
- COMAN, Alina, COMAN Claudiu, *Tehnici de comunicare și negociere – curs practic*, Brașov, Editura Universității Transilvania, 2002.
- CONSTANTINESCU Mihai, IORGOVAN Antonie, MURARU Ioan, TĂNĂSESCU Simina, *Constituția României revizuită – comentarii și explicații*, București, Editura All Beck, 2004.
- DELEANU, Ion, *Drept constituțional și instituții politice*, București, Editura Europa Nova, 1996.
- DJUVARA, Neagu, *O scurtă istorie a românilor povestită celor tineri*, București, Editura Humanitas, 2010.
- DUCULESCU Victor, DUCULESCU Georgeta, Călinoiu Constanța, *Drept constituțional comparat*, București, Editura Lumina Lex, 2007.
- FOCȘENEANU, Eleodor, *Istoria constituțională a României*, București, Editura Humanitas, 1998.
- IONESCU, Cristian, *Drept constituțional și instituții politice*, București, Editura Lumina Lex, 2001.
- POPESCU, Eufrosina, *Din istoria politică a României. Constituția din 1923*, București, Editura Politică, 1983.
- PRUTIANU, Ștefan, *Tratat de comunicare și negociere în afaceri*, Iași, Editura Polirom, 2008.
- SHELL, Richard, *Negocierea în avantaj. Strategii de negociere pentru oameni rezonabili*, București, Editura Codecs, 2005.
- SOUNI, Hassan, *Manipularea în negocieri*, București, Editura Antet, 1998.
- TEODORESCU, Bogdan, Guțu Dorina, Enache Radu, *Cea mai bună dintre lumile posibile. Marketingul politic în România 1990-2005*, București, Editura Comunicare.ro, 2005.

# Formă de guvernământ și regim politic: condiții de posibilitate constituțională

■ BOGDAN IANCU

[The University of Bucharest]

### Abstract

*Successful constitutions manage to predetermine in juridical frame the political life of a country, by imposing a durable core equilibrium, i.e., a specific political system. The integrative function of the constitution derives from a reflexive political decision, at the constitution-making moment, for a specific form. The current theoretical difficulty in characterizing with precision the political system established by the Constitution of 1991 reflects the syncopated constitutional conflicts of recent years. The instability can be traced back to the continued absence of the preconditions for a genuine constitutional foundation. The initial indecision has been reinforced by later influences, including the EU accession process.*

### Keywords

Political systems; integrative constitutions; constitutionalization; constitutional paradoxes; EU constitutionalism

### I. Regim politic și formă constituțională

Forma actuală de guvernământ a României este cel mai adesea descrisă în doctrina de drept public și literatura de specialitate a științelor politice drept republică cu regim politic semi-prezidențial.<sup>1</sup> Mulți autori califică însă această descriere generică, adăugând sintagme ca: „moderat”, „cu tendințe parlamentare” sau chiar, în extrem, „difícil de definit cu precizie”.<sup>2</sup> Ambivalența doctrinară este reflectată în plan practic de disputele politice și constituționale recente asupra „esenței” regimului politic românesc și de propunerile divergente de a-l „raționaliza” revizuind Constituția într-o anumită direcție fermă, printr-o decizie pentru modelul parlamentar sau cel prezidențial. În cele ce urmează, mă voi referi nu asupra oportunității unei asemenea schimbări în contextul actual, ci asupra cauzelor și condițiilor care au determinat

<sup>1</sup> Din punct de vedere tehnic, forma de guvernământ (monarhie, republică, aristocrație) privește deținătorul suveranității, în timp ce regimul politic al unui stat este determinat de modalitatea de exercitare a puterii și de forma de echilibru între organele statului (regim parlamentar, prezidențial, semi-prezidențial). În cele ce urmează, mă voi referi în principal la regimul politic actual al României.

<sup>2</sup> V. Elena Simina Tănăsescu, „The President of Romania, Or: The Slippery Slope of a Political System”, în 4 (1) *European Constitutional Law Review* 64-97 (2008).



indecizia constituțională inițială cu privire la regimul politic și asupra posibilității remedierii lacunelor sau ambivalențelor textului constituțional pe calea amendamentelor. Argumentul meu va fi acela că, deși regimurile politice reprezintă modele conceptuale ideale iar cristalizările constituționale ale formelor instituționale suferă în mod inevitabil alterări, un miez stabil al echilibrului între puterile statului este determinat, în statele ale căror constituții au rezistat testului timpului, de decizia inițială pentru o anumită paradigmă. Pentru ca o constituție să poată determina normativ viața politică, ea trebuie să rezulte dintr-un proces constituțional real, ale cărui mize au fost decise de la bun început în raport de tradiția constituțională a statului respectiv. În cazul transplântului de norme, o precondiție minimală a unei constituționalizări de succes este înțelegerea resorturilor interne ale modelului preluat și dorința autentică, cel puțin la nivelul elitelor politice și juridice, de a imita sistemul de valori care subîntinde normele străine copiate. În România post-comunistă, în parte datorită contextului tranziției dar în bună măsură și datorită unor limitări profesionale și intelectuale la nivelul elitelor care au participat la procesul constituant, condițiile de posibilitate ale unei constituționalizări reale nu au existat dintru bun început. Indecizia inițială și contextul constituțional actual, inclusiv cel european, perpetuază aceste disfuncționalități, făcând anevoioasă ieșirea din anomie printr-o schimbare în bine.

Eticheta taxonomică „semi-prezidențială” îi aparține politologului francez Maurice Duverger, care a folosit pentru prima oară termenul pentru a sublinia particularitățile Constituției franceze din 1958.<sup>1</sup> Conform definiției lui Duverger, într-o republică semi-prezidențială, puterea executivă este partajată între un președinte ales direct de către popor și un prim-ministru al cărui guvern este responsabil în fața corpului legislativ. Regimul diferă deci atât de sistemele parlamentare, unde executivul este în fond o „comisie” a camerei joase a parlamentului cât și de prezidențialismul de tip american, unde puterile statului sunt geometric partajate conform „trinității lui Montesquieu”.<sup>2</sup>

Clasificările regimurilor politice pornesc de la ideal-tipuri conceptuale extrase din modele paradigmatiche constituționale. Evoluțiile politice și juridice aduc acestor tipare constituționale, prin glose succesive, numeroase calificări. De exemplu, deși în sistemul constituțional american Președintele este deținătorul puterii executive, ambivalența termenului „executiv” și forma lapidară a Constituției au condus la o disputare permanentă a gradului de control pe care îl exercită administrația prezidențială (prin intermediul decretelor prezidențiale și prin numiri politice la vârful departamentelor executive) și, respectiv, Congresul (prin control parlamentar și prin legislație), asupra administrației federale. Contenciosul administrativ a suprapus, la rândul său, peste aceste dispute politice, paradigme de interpretare care au determinat mutații importante în privința marjelor de interpretare discreționară lăsate la latitudinea organelor administrative și, prin urmare, în privința chestiunilor care pot fi tranșate prin decizii de natură pur politică.<sup>3</sup> În fine, ca urmare pe de o parte

1 V. Maurice Duverger, „A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, Vol. 8 (2) *European Journal of Political Research*, pp. 165-187 (June 1980). Duverger a rafinat modelul său teoretic în edițiile succesive ale tratatului *La Cinquième République* (Presses Universitaires de France).

2 V. Bruce Ackerman, „Good-Bye Montesquieu”, în Susan Rose-Ackerman și Peter L. Lindseth, *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010, pp. 128-133, la p. 130, vorbind despre „loialitatea tradițională a țării față de trinitatea lui Montesquieu”. Această loialitate se reflectă în chiar construcția textului Constituției Statelor Unite: fiecare din cele trei articole care deschid documentul este dedicat unei puteri distincte (legislativ, executiv, putere judecătorească), al cărei exercițiu este atribuit în mod simetric unor organe distincte (Congres, Președinte, Curtea Supremă și instanțele inferioare, respectiv).

3 V., de exemplu, *Chevron USA Inc. v. Natural Resources Defence Council*, 467 U.S. 837 (1984). Această decizie a lăsat controlul asupra ambiguităților legislative la latitudinea deciziei politice și deci la latitudinea executivului federal.

a dorinței Congresului, validată de către Curtea Supremă în perioada New Deal,<sup>1</sup> de a nu lăsa la latitudinea Președintelui Franklin Delano Roosevelt controlul nemijlocit asupra noilor forme de reglementare social-economică și, pe de altă parte, datorită incapacității de a ajunge la un numitor legislativ comun clar cu privire la forma și intensitatea reglementării, au fost create așa-numitele „agenții independente”. Acestea din urmă, deși exercită atribuții administrative semnificative în domenii vitale (de exemplu reglementarea audio-vizualului (FCC), a operațiunilor pe piețele de valori bursiere (SEC), a practicilor restrictive și de concurență neloială (FTC), etc.), nu se află sub tutela puterilor politice clasice și constituie astfel în practică o „a patra putere fără cap” (*headless fourth branch*).<sup>2</sup>

Și regimurile parlamentare au suferit numeroase transformări care le-au îndepărtat de la elementele ideal-tipului constituțional. În Germania Federală, de exemplu, creșterea progresivă a rolului șefului executivului în dauna parlamentului federal (*Bundestag*) a atribuit treptat un caracter accentuat semi-plebiscitar regimului parlamentar. Forma actuală a regimului politic, de „democrație a Cancelarului” (*Kanzlerdemokratie*), a fost doar parțial predeterminată prin prevederile Constituției din 1949 (de exemplu, prin intermediul așa-numitului „vot constructiv de neîncredere” sau al atribuției de a trasa „linii directoare de politică generală”, acordată cancelarului federal de către Articolul 65 din *Grundgesetz* (*Richtlinienkompetenz*). Practica politică, amprenta unor personalități puternice ca Adenauer la cârma Executivului federal și influența evoluțiilor constituționale ale Uniunii Europene asupra sistemului constituțional german au jucat un rol egal cu cel al fundamentului constituțional în consolidarea acestei tendințe inițiale.<sup>3</sup>

Cu toate aceste rezerve și calificări, în majoritatea democrațiilor constituționale clasice ideal-tipurile justificative ale regimurilor politice corespund în mare felului în care funcționează viața politic-constituțională a statului. Formele juridice pot fi înscrise în tipare recognoscibile deoarece evoluțiile constituționale demonstrează un grad ridicat de coerență și consistență și deci de stabilitate în timp a practicilor. Putem defini un anumit sistem constituțional cu destulă acuratețe iar definiția teoretică a sistemului reflectă în foarte bună măsură o decizie constituțională. Această stabilitate se datorează faptului că legile fundamentale ale statelor în cauză îndeplinesc, în pofida modificărilor aduse de practica politică și juridică cadrului inițial, funcția de bază a unei constituții, aceea de asigura un nivel substanțial de raționalizare juridică și integrare normativă a vieții politice.<sup>4</sup>

## II. Constituția ca decizie politică

Pentru ca o constituție să poată exercita un astfel de rol, de integrare a politicului prin mijloace juridice, ea trebuie să fie produsul unui proces real de constituționalizare. Un astfel de proces nu implică în mod necesar o participare largă a populației la dezbateră textului propriu-zis dar presupune, cel puțin la nivelul elitei politice și juridice implicate în elaborarea documentului, o viziune clară asupra elementelor de bază ale legii fundamentale: forma de guvernământ, principalele

<sup>1</sup> *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602 (1935).

<sup>2</sup> Peter L. Strauss, „The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch”, în John H. Harvey și T. Alexander Aleinikoff (Coord.), *Modern Constitutional Theory: A Reader*, Third Edition, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1994, pp. 295-308.

<sup>3</sup> V. Peter L. Lindseth, *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford, NY, Oxford University Press, 2010, în special cap. 2 și 3, pp. 61-132.

<sup>4</sup> V. Dieter Grimm, „Integration by Constitution”, 3 *International Journal of Constitutional Law* 193-208 (2005) și „Types of Constitutions,” în Michel Rosenfeld and András Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Constitutional Law* (Oxford: Oxford University Press, 2012), p. 98 ff.

elemente ale regimului politic, catalogul de drepturi fundamentale, elemente de coagulare a unui model economic (așa numita „constituție economică”) și, nu în ultimul rând, o decizie asupra intensității predeterminării normative (forma și limitele revizuirii).

Majoritatea constituțiilor scrise care au rezistat cu succes timpului sunt produsul unui proces deliberativ de substanță, cel mai adesea în dialog direct cu tradiția constituțională a statului respectiv și al unei decizii conștiente pentru o anume formă politică. Constituția Statelor Unite, de exemplu, adoptată ca soluție la deficiențele Articolelor Confederative, a făcut obiectul unei discuții îndelungate, la care au participat, ca delegați din partea statelor, cei mai luminați oameni ai fostelor colonii. Minutele ședințelor adunării constituante, redactate de James Madison, pot fi citite cu egal folos astăzi și depășesc cu ușurință nivelul conceptual al unei conferințe selecte de filozofie politică sau drept constituțional. La fel de durabilă a rămas structura instituțională de bază, care este și astăzi, în linii mari, cea aleasă în 1787. Principalele decizii și „compromisuri” de la Philadelphia (așa-numitul „Compromis Connecticut”, de exemplu, care echilibrează prin structura celor două Camere ponderea distinctă a populației și, respectiv, suveranitatea egală a statelor membre) și-au păstrat relevanța pentru problemele democrației constituționale americane. Constituția Republicii de la Bonn a fost adoptată în replică punctuală la căderea Republicii de la Weimar. Toate instituțiile fundamentale discutate de către delegații la convenția de la Herrenchiemsee (votul constructiv de neîncredere, „clauza de eternitate” de la art. 79 (3), așezarea emblematică a listei drepturilor la începutul documentului, deschiderea textului prin garantarea demnității umane ca valoare supremă care nu face obiectul controlului de proporționalitate, pragul parlamentar, „democrația militantă”, etc.) sunt soluții precise și elaborate la problemele Constituției de la Weimar din 1919. Constituția din 1958 a Franței a remediat deficiențele parlamentarismului exacerbat și anacronic al constituțiilor celor două republici precedente (1975 și 1946) printr-o întoarcere republicană parțială la tradițiile franceze ale guvernământului de tip dualist. Peste fundațiile textelor adoptate inițial s-au adăugat uneori în palimpsest glosele unor „momente constituționale”, pentru a prelua formularea lui Bruce Ackerman, anume ale unor revizuri ale aranjamentului constituțional inițial în momente de criză politică dublată de sprijin popular covârșitor pentru o anumită schimbare.<sup>1</sup> În ambele situații, fundament constituțional deliberativ sau alterare a paradigmei inițiale prin modificări cu caracter para-constituțional și plebiscitar, succesul constituționalizării derivă dintr-o decizie politică cu miză clar înțeleasă, ancorată în istoria statului în cauză.

Această ancorare în necesitățile și tradiția constituțională ale unui stat nu exclude nici transplantul de norme și forme străine, în măsura în care procesul de adoptare și adaptare a normelor străine la un context nou este unul reflexiv și corespunde unei dorințe reale, cel puțin la nivelul elitei, de a se apropia de modelul civilizator importat. Dacă aceste precondiții există, copierea unui model străin poate determina în timp o constituționalizare reală a vieții politice autohtone. De exemplu, Constituția din 1866, o copie ușor alterată a Constituției Regatului Belgiei din 1831, deși inițial constituia o „formă fără fond” în Principate, a funcționat din ce în ce mai

---

<sup>1</sup> Bruce Ackerman, *We the People: Transformations*, Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press, 1988. Conform argumentului lui Ackerman, perioada „Reconstrucției” (care a urmat după Războiul Civil) și epoca New Deal au reprezentat astfel de momente constituționale în Statele Unite. Putem exemplifica această teză și printr-un moment constituțional european, revizuirea Constituției celei de-a Cincea Republici în 1962 și adoptarea modului de alegere directă a Președintelui. Amendarea legii fundamentale, fusese operată, conform multor critici, pe cale para- sau chiar neconstituțională (de Gaulle folosisa articolul 11, care privește proiectele legislative, nu revizuirea constituțională). Inițiativa a beneficiat însă de un sprijin popular covârșitor, care i-a asigurat în final succesul.

conform cu ideal-tipul occidental original, pe măsură ce sincopile și inadverențele inițiale au fost eliminate ca urmare a maturizării politice și juridice.<sup>1</sup>

### III. Pasișa ca fundament constituțional

Constituția din 1991 a stat de la bun început sub semnul indeciziei și diletantis-mului. Cum adoptarea unei legi fundamentale legate de tradiția noastră constituțională (în fapt, raportată la ultima constituție de factură liberală, cea din 1923) nu avea la începutul anilor '90 decât sprijinul unei pături infime de intelectuali, singura soluție viabilă în contextul respectiv a fost cea a construcției *ab initio*, mai precis a construirii unui așezământ constituțional pornind exclusiv de la tiparele democrațiilor vestice. În privința regimului politic, modelul străin de la care s-a pornit l-a constituit Franța, de ale cărei tradiții juridice ne leagă, cel puțin la nivel declarativ, cele mai multe afinități.

Regimul francez a fost însă copiat într-un mod caricaturizat, parțial și distorsionat, fără înțelegerea implicațiilor și mecanismelor sale interne.<sup>2</sup> În sistemul constituțional de origine, legalitatea (atribuțiile efective ale Președintelui) și legitimitatea (alegerea directă de către popor) se complinesc și se presupun reciproc. Președintele Republicii Franceze are pârghii efective, prin care poate influența procesul legislativ (referendumul obligatoriu de la Articolul 11 indice 1), poate dizolva Adunarea Națională după consultări cu președinții celor două camere și primul ministru (art. 12) și are, conform Articolului 16, atribuții destul de extinse în situații excepționale. Din acest model a fost preluată la noi alegerea directă a președintelui (legitimitatea), combinată însă la nivelul legalității doar cu prerogativele de natură preponderent decorativă enumerate în Constituția celei de-a Cincea Republici. Atribuțiile cu relevanță practică au fost lipsite de efectul obligatoriu (referendum consultativ) sau condiționate foarte restrictiv (dizolvarea Parlamentului).

Astfel, constituantul român din 1991 a pus bazele unei confuzii perpetue cu privire la regimul politic al României, care derivă din indecizia inițială pentru o formă stabilă. Pasișa constituțională stângace a anului 1991 favorizează acum conflicte între legalitate și legitimitate fără nicio posibilitate de soluționare în interiorul și prin mijloacele sistemului constituțional. Deciziile sunt implicit oculitate constituțională, în măsura în care un Președinte ales direct de către popor dar înarmat cu atribuții nesemnificative și prerogative vagi poate interveni în mod constant în viața politică, prevalându-se simultan de lipsa pârghiilor efective și deci a responsabilității.

Atât timp cât viața politică a fost dominată de partide și coaliții guvernamentale stabile, neajunsurile sistemului constituțional românesc au trecut neobservate, deoarece forma juridică nu a ajutat decât un rol decorativ pentru validarea unor soluții politice prestabilite pe cale consensuală. Odată cu fracturarea accelerată a spectrului politic din ultimul deceniu, cadrul constituțional a devenit important. Se poate

<sup>1</sup> V. Tudor Drăganu, *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916*, Editura Dacia, Cluj, 1991 și Bogdan Iancu, „Constitutionalism between Transplant and Irritation: The Case of Nineteenth-Century Romanian Modernization” în curs de apariție în Jani Kirov și Michael Stolleis (Coord.), *Establishment of National Legal Systems in Post-ottoman South Eastern Europe. Deconstruction, Formation and Transfer of Normativity*, Frankfurt a. M., Vittorio Klostermann.

<sup>2</sup> Această neînțelegere derivă în bună măsură din limitări intelectuale-profesionale. Determinările sistemice au fost identice dar, spre deosebire de cazul alte state comuniste, nivelul de epurare a elitelor juridice interbelice și de ideologizare și reducere la irelevanță a dreptului a fost în România, mult mai ridicat, datorită gradului de brutalitate a regimului. V. András Sajó, ‘Comment – Socialist Law Unaccounted’, în Bogdan Iancu (ed.) *The Law/Politics Distinction in Contemporary Law Adjudication*, Utrecht, Eleven Publishing 2009, p. 133 ff.

cu ușurință observa, de exemplu, creșterea continuă a rolului Curții Constituționale în viața politică românească, un proces din păcate invers proporțional cu stabilitatea și calitatea jurisprudenței. Datorită lipsei deciziei inițiale pentru forme și reguli stabile, legea fundamentală nu poate însă juca un rol integrativ, de regularizare și raționalizare a vieții politice prin forme juridice.

Această situație s-ar putea teoretic remedia prin revizuire. Din punct de vedere practic însă, revizuirea într-o direcție benefică este în actualul context aproape imposibilă. În primul rând, Constituția României prevede (art. 152) o procedură extrem de oneroasă: majorității de două treimi în ambele Camere pentru adoptarea proiectului sau propunerii (sau trei pătrimi din numărul deputaților și senatorilor în ședința comună, în cazul eșuării procedurii de mediere) și referendum de aprobare a revizuirii. Un asemenea prag procedural este foarte dificil de atins. În cazul revizuirii din 2003, procedura a fost finalizată cu succes deoarece majoritatea modificărilor erau privite atunci ca impuse de necesitatea aderării la Uniune, un deziderat acceptat de către întregul spectru politic și de către o majoritate covârșitoare a populației. Chiar și în aceste condiții, perioada referendumului a trebuit prelungită cu o zi prin ordonanță de urgență, pentru a se putea atinge pragul de validare.

În al doilea rând și mult mai important, circumstanțe politice la fel de propice sunt greu de imaginat în momentul de față. Majoritatea proiectelor sau propunerilor de revizuire recente au fost de altfel vizibil dominate de interese politice camuflete destul de superficial în forme constituționale.<sup>1</sup> În plus, dacă adoptarea „Euro-Amendamentelor” din 2003 ar fi putut constitui o bună ocazie de revizuire constituțională reală, intrarea noastră în Uniune a făcut, în mod paradoxal, și mai dificile condițiile de posibilitate pentru un proces real de constituționalizare. Pe de o parte, miza multor decizii interne a fost deplasată parțial sau total în planul Uniunii. Pe de altă parte, procesul de monitorizare în faza de pre-aderare a *acquisului* politic (inclusiv pe calea modificărilor instituționale determinate în plan intern de îndeplinirea recomandărilor Comisiei) și monitorizarea post-aderare prin intermediul Mecanismului de Cooperare și Verificare au deplasat parțial planul discuțiilor din sfera deciziei politice de natură constituțională într-un domeniu cvasi-constituțional ale cărui evoluții și implicații sunt greu de apreciat sau controlat în termenii normativi ai dreptului public. Altfel spus, miza unor probleme constituțional-politice a fost retradusă într-un limbaj ostensibil apolitic: independența justiției, anticorupție, integritate.<sup>2</sup> Condiționările instituționale actuale (românești și europene) fac dificilă retroversivitatea dezbaterilor în termenii constituționalismului clasic al statului națiune.

Un singur exemplu cu relevanță actuală este suficient pentru a ilustra această observație. În 2003, Constituția a fost revizuită prin autonomizarea completă de orice decizie politică a Consiliului Superior al Magistraturii. Această reformă era atunci solicitată de către Comisie ca o expresie optimă în plan constituțional românesc a principiului independenței justiției și soluție panaceu la problemele reformei justiției. Principiul independenței justiției, poate însă fi garantat în angrenajul constituțional al statului națiune printr-o multitudine de formule instituționale perfect legitime : consiliu judiciar cu atribuții mai puțin (Franța) sau mai mult (Italia) extinse, influență politică asupra numirii magistraților (Germania, *Richterwahlausschuss*), etc.. Ruperea formulei generice de contextele constituționale și concretizarea ei la nivelul de abstracție și generalitate care poate fi asimilat de către un aparat birocratic cum este Comisia UE, transformă sintagma într-un slogan ideologic ușor

1 V. G. Andreescu et al., Comentarii la Constituția României, Polirom, Iași, 2010.

2 V., cu privire la anticorupție ca fenomen post-politic (și deci post- sau surogat constituțional), Ivan Krastev, *Shifting Obsessions*, CEU Press, Budapesta, 2004, pentru un argument similar în context american, Frank Anechiarico și James B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity-How Corruption Control Makes Government Ineffective*, The University of Chicago Press, Chicago, 1996.

manipulabil.<sup>1</sup> Odată ce CSM-ul a fost complet izolat de aproape orice influență socială și politică, au apărut forme indirecte, oculte, de politizare și tipuri de influență de natură corporatistă, nu mai puțin negative în consecințe.<sup>2</sup> În același timp, modificarea a produs o antinomie constituțională cu repercusiuni asupra echilibrului puterilor. Procurorii sunt în sistemul judiciar românesc magistrați, astfel încât principalele decizii cu privire la cariera acestora intră sub umbrela instituțională a CSM-ului, „garantul independenței justiției” (Art. 133(1)). Funcția de acuzare are însă conotații executive greu de negat sau eludat. De altfel, structura parchetelor este definită de către Constituție ca „Minister Public” iar activitatea procurorilor este plasată în mod explicit „sub autoritatea ministrului justiției” (Art. 131-132 din Constituție). Aceste contradicții transformă numirile în cele două funcții cheie din sistem (procuror general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, procuror șef al Direcției Generale Anticorupție) în lupte ale căror mize politice sunt parțial oculte de limbajele conceptuale și constituționale în coliziune în care se poartă disputele. Accentele cad cu totul diferit pe responsabilitatea politică a Ministrului Justiției, pe încercările CSM-ului (cu sprijinul Comisiei UE, în numele „independenței justiției”) de a transforma avizul consultativ într-unul obligatoriu prin insistența asupra unor proceduri „transparente” și „meritocratice” de selecție a candidaților sau pe rolul decizional al Președintelui. Astfel, disfuncționalitățile derivate din grefarea contradicțiilor pluralismului constituțional al Uniunii pe problemele preexistente ale constituționalismului românesc au dat naștere unui set suplimentar de dificultăți.

Pluralismul de forme și instituții disparate care caracterizează viața constituțională a României de astăzi va da naștere și în viitor unor lupte politice între grupuri de interese consolidate iar aceste dispute vor fi în continuare purtate în jargonul constituțional instrumental și rudimentar care a dominat luptele politice ale ultimilor ani. În ce fel se va putea ieși însă, printr-o decizie de substanță, din ghemul actual de paradoxii constituționale este, în momentul de față, o întrebare fără răspuns.

## BIBLIOGRAFIE

- ACKERMAN, Bruce, *We the People: Transformations*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, MA, 1988
- ANECHIARICHIO, Frank și Jacobs, James B., *The Pursuit of Absolute Integrity-How Corruption Control Makes Government Ineffective*, The University of Chicago Press, Chicago, 1996
- ANDREESCU, Gabriel, et al., *Comentarii la Constituția României*, Polirom, Iași, 2010.
- DRĂGANU, Tudor *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până în 1916*, Editura Dacia, Cluj, 1991.
- DWORCHIN, Ronald (Coord.), *From Liberal Values to Democratic Transition: Essays in Honor of János Kís*, CEU Press, Budapest, 2004.
- DUVERGER, Maurice, „A New Political System Model: Semi-Presidential Government”, Vol. 8 (2) *European Journal of Political Research*, pp. 165-187 (June 1980).
- GRIMM, Dieter, „Integration by Constitution”, 3 *International Journal of Constitutional Law* (2005).
- HARVEY, John H. și Aleinikoff, T. Alexander (Coord.), *Modern Constitutional Theory: A Reader*, Third Edition, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1994.

<sup>1</sup> V. Stephen Holmes, „Judicial Independence as Ambiguous Reality and Insidious Illusion,” în Ronald Dworkin (Coord.), *From Liberal Values to Democratic Transition: Essays in Honor of János Kís* (Budapest: CEU Press, 2004), pp. 3-14. Cu privire la evoluțiile românești, Bogdan Iancu, Post-Accession Constitutionalism with a Human Face: Judicial Reform and Lustration in Romania, în 6 (1) *European Constitutional Law Review* (March 2010), pp. 28-58.

<sup>2</sup> V. Simina Elena Tănăsescu, „Reforma Consiliului Superior al Magistraturii între analogia dreptului și nimicuri etice”, *Pandectele Române* n°2/2011, p.19-28

IANCU, Bogdan, „Post-Accession Constitutionalism with a Human Face: Judicial Reform and Lustration in Romania”, in 6 (1) *European Constitutional Law Review* (March 2010).

IANCU, Bogdan (Coord.) *The Law/Politics Distinction in Contemporary Law Adjudication*, Eleven Publishing, Utrecht, 2009.

KRASTEV, Ivan, *Shifting Obsessions*, CEU Press, Budapest, 2004.

LINDSETH, Peter L., *Power and Legitimacy: Reconciling Europe and the Nation-State*, Oxford University Press, Oxford, NY, 2010.

ROSE-Ackerman, Susan și L. Lindseth, Peter, *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010

ROSENFELD, Michel și András Sajó (Coord.), *The Oxford Handbook of Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

TĂNĂSESCU, Simina Elena, „*Reforma Consiliului Superior al Magistraturii între analogia dreptului și nimicuri etice*”, *Pandectele Române* n°2/2011.

TÎNÎSESCU, Elena Simina, „The President of Romania, Or: The Slippery Slope of a Political System”, în 4 (1) *European Constitutional Law Review* 64-97 (2008).



# Regimul și principiile Constituției de la 1938

■ FLORIN GRECU

[Hyperion University of Bucharest]

### Abstract

*The authoritarian monarchy regime, from 1938-1940, functioned based on an exceptional status, because it was founded on a decree-law of state of siege and therefore all the power in the State was held in the hands of the army colonels and generals. By suspending the political parties, the political pluralism and the Parliament, the basic institutions of a democratic regime were abolished. Press censorship, the denying of the right to manifest and gather were assigned to the army and the militarization of the State institutions became a reality. The proclamation of the King as an absolute leader of the unique party and of the government transformed Romania into a ministerial and undemocratic monarchy, with authoritarian valence.*

### Keywords

Authoritarian monarchy;  
Constitution; Concentration of  
power; King Charles II; State of siege;  
Military courts

### Introducere

Prezentul articol își propune să analizeze etapele instaurării monarhiei autoritare, precum și să exoună principiile constituționale de la 1938, care au stat la baza elaborării legii fundamentale, pornid de la decretul stării de asediu, precum și cel de desființare a partidelor politice, de la 31 martie 1938, care au creat suportul legislativ în vederea instituționalizării și legitimării noului regim, prin care drepturile politice și civile ale cetățenilor, consfințite de Constituția din 1923, au fost suprimate. Prin abrogarea Constituției liberale de la 1923 și promulgarea celei autoritare de la 27 februarie 1938, democrația și plupartidismul au fost înlăturate și s-a ajuns la concentrarea întregii puteri în mâna unui singur om, a regelui Carol al II-lea.

### Starea de asediu

După realizarea loviturii de stat și schimbarea de guvern operată în noaptea din 10/11 februarie 1938, următorul pas a fost reprezentat de instaurarea stării de asediu. Primele măsuri ale guvernului Miron Cristea au vizat restabilirea ordinii și instituționalizarea noului regim. Astfel, prin decretul regal, nr. 856 din 11 februarie 1938, a fost proclamată starea de asediu în toată țara. Rolul acestui decret era de a instaura controlul absolut asupra întregii societății și organizațiilor politice, fiind îndreptat, cu precădere, împotriva Gărzii lui C.Z. Codreanu.

Scopul decretului-lege, al stării de asediu, era de a exercita controlul efectiv asupra administrației, prin intermediul Ministerului de Interne, condus de Armand Călinescu. Militarizarea regimului este reprezentată de articolul 2 din acest decret: „toate puterile atribuite de legi și regulamente, în tot ce este referitor la menținerea ordinii publice și siguranța Statului, trec în totul în mâinile autorităților militare. Atribuțiunile de poliție și de siguranță generală a Statului se vor exercita sub ordinele Ministerului de Interne”<sup>1</sup>. Ultimul alineat reprezintă esența decretului de instaurare a stării de asediu, care cuprinde mai multe litere ce defineau natura autoritară a noului regim, gestionat și controlat de patriarhul Miron Cristea. Prin urmare, art. 4 preciza care erau măsurile punitive: a) „autoritățile militare au dreptul de a face percheziții „oriunde și oricând cere trebuința”; b) „a ordona depunerea armelor și munițiilor și de a proceda la căutarea lor”; c) „a cenzura presa și orice publicațiune, a împiedica apariția oricărui ziar sau publicațiune sau apariția unor anumite știri sau articole”; c) „a opri sau dizolva orice adunări, oricare ar fi numărul participanților și în orice loc s-ar întruni”. S-a procedat la numirea unor noi prefecți, din rândul militarilor activi, cu gradul de colonel și a ofițerilor superiori și a fost revocată convocarea corpului electoral”<sup>2</sup>.

Starea de asediu a durat până la sfârșitul dictaturii carliste, ea fiind înscrisă în art. 96, alineatul ultim al Constituției din 1938, care preciza că, în cazul pericolului de Stat, se poate institui starea de asediu generală sau parțială. Sub imperativul pericolului ordinii în stat a fost introdusă pedeapsa cu moartea, după abolirea acesteia prin Constituția de la 1866. Pedeapsa cu moartea, în conformitate cu articolul 15 din Constituție, era de competența tribunalelor excepționale, militare, și putea fi aplicată în cazurile de atentate contra suveranului, membrilor familiei regale, șefilor statelor străine și demnitarilor statului din imobile, în legătură cu exercițiul funcțiilor, precum și în cazul de tâlhărie cu omor și asasinat politic. Sub pretextul formării unei justiții profesionale, instituția juriului a fost desființată și înlocuită cu tribunalele excepționale. Măsura era vădit îndreptată împotriva sentințelor pe care juriul le-a dat în cazurile de asasinat politic, a membrilor mișcării legionare care, de cele mai multe ori, erau achitați. Intenția noului regim de a recurge la lichidarea legionarilor decurge din faptul că doar prin tribunalele militare se puteau pune în practică sentințe cu iz politic. Curțile cu juri își au originea în legea pentru unificarea organizării judecătorești din 25 ianuarie 1924, iar acestea judecau doar procese penale. Juriul, în perioada interbelică, nu condamna intenția asasinatului, ci doar fapta, nu condamna pe inițiator, ci doar pe făptaș. Reintroducerea pedepsei cu moartea a reprezentat o reîntoarcere în plin Ev Mediu, măsura reprezentând o involuție din punct de vedere politic și constituțional.

Starea de asediu nu reprezintă o noutate întrucât ea a mai fost întâlnită pe teritoriul României înainte de 1938, când a fost oficial instituționalizată. Apariția mișcării de extremă stânga - odată cu revoluția rusă și tulburările de la Tatar-Bunar - dar și ca răspuns la pericolul extremei drepte, a contribuit la introducerea unui articol în Constituția de la 1923, care a făcut posibilă recurgerea la instrumentul legislativ, antidemocratic, numit starea de asediu. Instituția juriului, „așa cum reiese din articolul 26 al Constituției din 1923, este inexplicabil legată de delictele de presă, fiind expresia unei realități anterioare noului act constituțional”<sup>3</sup>.

România interbelică era definită ca fiind o țară democratică și parlamentară, dar trăia sub imperativul stării de asediu și al cenzurii. Ordinea politică și socială se menținea de către guvern prin metode de intimidare a cetățenilor, iar România devenea o țară cu o instituție a democrației care era atât inefficientă, cât și inexistentă.

1 Decretul-regal, nr. 856, „Instaurarea stării de asediu”, *Monitorul Oficial*, Nr. 34, 11 februarie 1938, 1-2.

2 „Decretul, 2.

3 Ioan Stanomir, „Geneza unui regim autoritar: Constituția din 1938”, *Studia Politica. Revista Română de Știință Politică*, No. 2, (2001): 72.

Decretul prin care s-a instaurat starea de asediu a fost completat cu decretul-lege pentru „Apărarea Ordinii în Stat”, nr.1556 din 14 aprilie 1938, care se referă la cenzura instaurată la nivelul societății. Legea pentru Apărarea Ordinii în Stat, la articolul 2, prevedea faptul că era „interzis a propăvădui prin viu grai sau scris schimbarea formei de guvernământ a Statului, împărțirea sau distribuirea averii altora, scutirea de impozite ori lupta de clasă. Acest articol viza, în mod special, propaganda pacinică în favoarea regimului comunist”<sup>1</sup>. În continuare, art. 3 amintea că: „era oprită propagarea doctrinelor religioase contrarii legilor de organizare a Statului sau instituțiilor sale”. Erau socotite contrarii legilor de organizare a Statului sau doctrinile religioase ale cultelor, sau asociațiilor nerecunoscute în Statul român. Acest articol era o sancționare penală a dispoziției din art. 19 din Constituția din 1938, care avea următorul cuprins: „Statul garantează tuturor cultelor deopotrivă libertate și protecțiune, întrucât exercițiul lor nu aducea atingere ordinii publice, bunelor moravuri și siguranței Statului”<sup>2</sup>.

Măsurile de control propagandistic erau menționate de articolul 4 din decretul care instaura starea de asediu, precizând că „era interzisă orice propagandă politică în locașurile destinate cultului, autorităților publice și școlilor, ori cu prilejul unei manifestații religioase sau școlare”. Articolul cuprinde și o sancțiune penală a interdicției prevăzută în art. 8 alin. 2 din Constituția din 1938: „Propaganda politică, în locașurile destinate cultului, ori cu prilejul manifestațiilor religioase, nu era îngăduită nimănui”. Articolul 4 era în strânsă corelație cu intențiile noului regim. Patriarhul Miron Cristea i-a dezlegat pe toți locuitorii de jurăminte solemne care nu erau prescrise prin lege. Niciun preot nu mai trebuia să asiste la astfel de jurăminte, referindu-se la cele pe care le prestau față de legionari. „Numirea celui mai înalt ierarh în funcția de prim-ministru a constituit deja o declarație de război, întrucât Garda pretindea că numai ea reprezintă credința adevărată. Noul regim era îndreptat împotriva legionarilor, acuzați că au pus în pericol ordinea de stat”<sup>3</sup>.

Principiul democratic al libertății de asociere și întrunirilor nu se mai înscria sub imperiul noii constituții de la 27 februarie 1938. Autoritatea polițienească devenea, prin decretul asupra ordinii în stat, competentă și responsabilă pentru orice fel de manifestație sau adunări desfășurate în piețe și aer liber. Natura autoritară a regimului, prin suprimarea libertății întrunirilor și manifestațiilor, era consfințită de legea pentru apărarea ordinii în stat în articolul al VII-lea, care preciza că era „interzis mersul în formațiune militară pe șosele, străzi ori piețe publice, în scop de manifestație politică. Era interzis a cânta în grupuri, pe jos, în automobile, în tren, sau folosind orice alt mijloc de transport, ce ar putea fi socotite ca fiind exprimarea unor anumite idei politice. Aria ce o cânta putea fi socotită ca exprimarea anumitor idei politice, adică nu era necesar să se cânte un cântec cu cuvinte. Era suficient a se cânta o melodie care să fie recunoscută îndeobște ca o exprimare a unei idei politice. De exemplu: cântarea cu instrumente muzicale a cântecului „Internaționala”, cântec ce reprezintă crezul politic al partidului comunist”<sup>4</sup>. Articolul cuprindea și o sancțiune penală a interdicției prevăzută la art. 24, alin. 2 din Constituție, prevăzând că „întrunirile, procesiunile și manifestațiile pe căile publice ori în aer liber, erau supuse legilor și orânduirilor polițienești”<sup>5</sup>.

Interzicerea întrunirilor și manifestațiilor a reprezentat corolarul suspendării libertății presei. Pregătirea decretului suspendării partidelor politice nu se putea

1 Decret-lege, nr. 1556 din 14 aprilie 1938 pentru „Apărarea Ordinii în Stat”, *Monitorul Oficial*, nr. 88 din 15 aprilie 1938, 23.

2 „Constituțiune: promulgată cu Înalțul decret-regal, nr.1045 din 27 februarie”, *Monitorul Oficial*, nr. 48, partea I bis, din 27 februarie 1938, (București: Editura *Monitorul Oficial* : 1938) 15.

3 Armin Heinen, *Legiunea Arhanghelului Mihail. O contribuție la problema fascismului internațional*, traducere de Cornelia Esianu și Delia Esianu, (București: Editura Humanitas, 1999), 352.

4 „Lege pentru Apărarea Ordinii în Stat”, *Monitorul Oficial*, nr. 88 din 15 aprilie 1938, 2.

5 *Constituțiune*, 1-2.

realiza fără proclamarea cenzurii, care a însoțit decretul stării de asediu. Manifestările și ideile politice reprezentau un atentat asupra ordinii în stat. Pregătirea noului alianat, la legea asupra ordinii în stat, a fost reprezentată de articolul 11, unde se preciza că era „interzis a se tipări sau multiplica în orice mod și împărți manuscrise, schițe sau desene ce ar conține un îndemn la săvârșirea unui act sau manifestarea unei idei politice din cele oprite în prezenta lege”. Dispozițiunea din acest articol cuprinde și o infracțiune de presă, care face derogare de la prevederile art. 181 din Codul Penal, privitoare la responsabilitatea în materie de infracțiuni de presă. Art. 181 (Codul Penal Carol al II-lea) preciza că responsabil pentru infracțiunea de presă este în primul rând autorul, și numai dacă este necunoscut, responsabilitatea trece asupra redactorului, editorului sau tipografului. Manifestarea ideilor politice în presa scrisă sau în discursurile publice ale diferitelor organizații era considerată ca fiind infracțiune și era pedepsită penal. Prevederea referitoare la cenzură era stipulată în articolul 22 din Constituția de la 27 februarie 1938, care amintea de faptul că legea fundamentală „garanta fiecăruia, în limitele și condițiile legii, libertatea de a comunica și publica ideile și opiniile sale, prin grai, imagini, sunete sau alte mijloace”<sup>1</sup>.

Începând din 1936 și continuând până în perioada monarhiei autoritare, nu doar ideile și opiniile erau cenzurate, ci chiar și filmele. În acest sens, s-a înființat o Comisie de Control și Cenzură a Filmelor, membrii ei fiind numiți pe o perioadă de 4 ani. Printre membrii marcantii îi regăsim pe Alexandru Brătescu-Voinești, Maria Filotti, dar și pe colonelul Gheorghe Liteanu și procurorii N. Missir și Papadopol<sup>2</sup>. Cenzura, ca domeniu de competență, a fost încredințată autorităților militare. Cenzura oprea anumite ziare sau articole de la publicare. În cazul în care ieșeau de sub tipar, multe dintre coloanele ziarelor apăreau în alb. Multe ziare erau pasibile cu suprimarea, în cazul în care publicau anumite informații sau atacuri îndreptate împotriva instituțiilor statului<sup>3</sup>, în special contra monarhiei și instituțiilor democratice. Sub prevederile legii stării de asediu, cenzura acționa cu precădere împotriva propagandei electorale a partidelor politice din opoziție. Suspenda broșurile și adunările publice ale partidelor cu scop electoral. Libertatea presei și a dreptului de întrunire erau îngrădite prin legea specială care a creat instituția cenzurii.

În privința stării de asediu a fost analizată și opinia unui reprezentant al statului din structurile militare, și anume locotent colonel magistrat V. Pantelimonescu, prim-președinte al Tribunalului Militar din Brașov, care argumenta că „în mod normal instituirea stării de asediu se face prin lege și numai atunci când se ivește un pericol în Stat, iar parlamentul nu ar funcționa. „Capul statului, printr-un decret-lege, poate institui starea de asediu. De altfel, această prerogativă pentru Capul Statului, rezultă și din art. 46 alin.7 din noua constituție, care prevedea că „El (Regele) poate, în timpul când Adunările Legiuitoare sunt dizolvate și în intervalul dintre sesiuni, să facă în orice privință decrete cu putere de lege, care urmează a fi supuse Adunărilor spre ratificare la cea mai apropiată a lor sesiune”<sup>4</sup>.

Regimul stării de asediu a creat climatul necesar pentru ca regele să poată guverna prin decrete cu valoare de lege pentru a începe epoca *regalității active* sau a *monarhiei absolute*. Dispoziția articolului 46 din noua constituție prevedea că: „Regele face regulamentele necesare pentru executarea legilor, fără să le poată modifica. [...] Dacă avem în vedere că regimul stării de asediu implică în mod necesar cel puțin modificări de legi, se ajunge la concluzia că instituirea stării de asediu a rămas tot de atribuțiunea puterii legiuitoare, căci numai această putere poate modifica legile, putere care este deținută de Rege”<sup>5</sup>.

1 Constituțiune, 3.

2 A.N.I.C., Fond Președinția Consiliului de Miniștri, dosar 41/1938, f. 25.

3 Sorin Radu, *Electoratul din România în anii democrației parlamentare (1919-1937)*, (Iași: Editura Institutul European, 2004), 216.

4 V. Pantelimonescu, *Starea de asediu, doctrina, jurisprudența și legislație (Toate Legile și Decretele-Legi de la 1864-1939)*, (București: Editura ziarului *Universul*, 1939), 7.

5 Pantelimonescu, „Starea,” 8-9.

Încălcarea actului fundamental de către regimurile autoritare și totalitare a fost analizată și de Giovanni Sartori. Conform lui, „o dictatură este o guvernare ne-constituțională, pentru că cei ce guvernează fie că falsifică constituția preexistentă, fie că rescriu o constituție care să le acorde puterea, în mod practic, de a face orice doresc”<sup>1</sup>. Înlocuirea Constituției din 1923 cu cea din februarie 1938 a creat cadrul legislativ creșterii discreționare și arbitrare a puterilor acordate regelui, care putea modifica legile, inclusiv constituția. Starea de asediu nu era nimic altceva decât o violare a prevederilor constituționale democratice.

Cu privire la rezultatele stării de asediu, semnificative au fost precizările din discursul lui Armand Călinescu, Președintele Consiliului de Miniștri și președinte al Consiliului Superior al FRN, al partidului unic, din data de 11 mai 1939, care a fost publicat în ziarul *Universul*. Astfel, „starea de spirit care domnea la începutul anului trecut era starea unei epoci când se înregistrau peste o mie de incidente politice pe zi. Rapoartele oficiale ale autorităților stau martore pentru a testa că de la un capăt la altul al țării aveam numai violențe și asasinat de cetățeni. Printr-o hotărâtă acțiune, am reușit să calmăm spiritele, să îndepărtăm elementele anarhice și să reîntro-năm ordinea în țară. Astăzi, rapoartele acelorași autorități nu mai înregistrează nici două, trei incidente politice pe lună”<sup>2</sup>.

Armand Călinescu se referea la acele incidente politice create de partidele politice care făceau absolut orice pentru a ajunge pe băncile Parlamentului, aceasta fiind caracteristica vieții democratice interbelice românești, scopul fiind reprezentat de exercitarea efectivă a puterii. Factorul care a determinat adoptarea atitudinii autoritare față de tulburările politice a fost reprezentat de pactul politic, contra naturii democratice, Maniu-Codreanu, dintre țărâniștii și legionari, pact de neagresiune electorală, care a aruncat în aer scena politică românească și a condus la imposibilitatea formării guvernului liberal, ce ar fi trebuit să fie condus de Gheorghe Tătăreanu, însă organizatorul a pierdut alegerile, deși organizase desfășurarea lor ceea ce, în perioada interbelică, era de neimaginat pentru un guvern chemat de monarh să guverneze țara.

## Desființarea partidelor politice

Etapa ultimă, în afară de promulgarea noii constituții, era reprezentată de dizolvarea partidelor politice. În spiritul stării de asediu, a fost emis, la 31 martie 1938, decretul de desființare a partidelor politice, care preciza la articolul I că: „toate asociațiunile, grupările sau partidele actualmente în ființă și care s-au constituit în vederea propagării ideilor politice sau realizării lor, sunt și rămân dizolvate”<sup>3</sup>. Decretul venea în întâmpinarea intențiilor regimului. Prin desființarea regimului partidelor politice, democrația românească a fost pusă în fața unui fapt împlinit. Regimul autoritar al regelui Carol al II-lea lua naștere. Consecința desființării regimului pluripartidist a constat în apariția partidului unic, numit Frontul Renașterii Naționale, care a umplut „vidul de putere” creat în urma dispariției, divolvării, partidelor politice.

Pe data de 1 aprilie, a apărut în ziarul *Universul*, expunerea de motive a guvernului referitoare la decretul de dizolvare a partidelor politice. Expunerea s-a vrut a fi imaginea de ansamblu a începutului de regim autoritar și a avut în vedere eliminarea partidelor politice și a democrației românești, așa cum exista ea înainte de anul de grație 1938, cu parlamentarism, politicianism și pluripartidism.

1 Giovanni Sartori, *Teoria democrației reinterpretată*, traducere de Doru Pop, (Iași: Editura Polirom, 1999), 194.

2 „Ședința Consiliului Superior al FRN. Comemorarea Regelui Carol I. Cuvântarea d-lui prim-ministru Armand Călinescu”, *Universul*, 11 mai 1939.

3 „Decret–lege de desființare a partidelor politice”, *Monitorul Oficial*, 31 martie 1938.

Patriarhul României, Miron Cristea, Președinte al Consiliului de Miniștri, în expunerea de motive a guvernului, motiva actul desființării pluralismului politic, a democrației prin faptul că: „vechiul regim reprezentativ consta în recrutarea membrilor parlamentului prin scrutin pe listă și calcul al sufragiilor întrunite de partide pe țară și de responsabilitatea guvernelor față de Adunările Legiuitoare. [...] Acest regim a făcut necesară, odinioară, constituirea și funcționarea partidelor politice. Ele au existat în fapt și în drept până astăzi. [...] Constituția de la 27 februarie a introdus alegerea membrilor Camerelor prin scrutin uninominal și reprezentarea pe profesii, iar guvernul are responsabilitate numai față de Rege”<sup>1</sup>.

Noua constituție a introdus principiul responsabilității miniștrilor față de rege, nu și în fața parlamentului. Regula constituțională a parlamentarismului britanic, după Glorioasa Revoluție din 1689, a fost introdusă prin dictonul „regele domnește dar nu guvernează”. Principiul constituțional, al parlamentarismului britanic, a fost introdus în constituția românească începând cu 1866, împrumutată din cea belgiană și a guvernat Regatul României până la 11 februarie 1938. Prin inversarea sensului și rolului principiului responsabilității, regele s-a trasformat din arbitru al jocului politic, așa cum era cunoscută instituția monarhică, în jucător activ, în viața politică românească, după 1938. Reforma electorală din martie 1939 introducea votul uninominal, iar apariția organizației unice, cea a Frontului Renașterii Naționale, a avut ca efect excluderea partidelor politice, prin chiar decretul de dizolvare a lor.

„Inutilitatea” organizațiilor politice democratice a fost susținută, în continuare, de patriarh, în expunerea de motive. Primul ministru considera că într-un regim autoritar, „vechile organizații de partid nu mai corespund unei funcțiuni politice; ele nu mai au o rațiune de existență și devin astfel perimate. [...] Agitațiile exagerate, dezlănțuirile de patimi și violențele în care degenerase viața de partid au constituit unul din motivele care au impus și justificat schimbarea de regim operată. [...] Este nevoie de o perioadă de liniște, de pacificare a spiritelor și de adaptare la noua stare de lucruri. [...] De aceea, socotim că urmarea logică a noului regim este dizolvarea tuturor organizațiilor politice ce au ființat până acum și suspendarea oricărei activități de partid până în ceasul când se va alcătui o lege care să determine normele și condițiile în care sunt autorizate spre constituire și funcționare asociațiunilor politice”<sup>2</sup>.

Prin desființarea partidelor politice și prin instaurarea cenzurii, sistemul democratic pluripartidist a fost distrus, iar presa redusă doar la acele ziare care erau în acord cu noul regim. Aceasta a fost starea de tranziție de până la promulgarea constituției care a caracterizat regimul stării de asediu, regim care a distrus instituțiile democratice și a desființat partidele politice. Prin introducerea stării de asediu, prin preluarea administrației de către colonei, prin prezența generalilor în partidul unic, prin proclamarea monarhului ca șef al FRN, militarizarea instituțiilor va deveni ireversibilă.

### **Plebiscitarea și promulgarea constituției**

După lovitura de stat din noaptea 10/11 februarie 1938, Carol al II-lea, a doua zi, a desemnat o comisie formată din apropiați, printre care îi regăsim pe Istrate Micescu, Armand Călinescu, Constantin Argetoianu, Gheorghe Tătărescu și Mircea Cancicov, pentru elaborarea unui nou act fundamental, opusă, în totalitate, constituției liberale de la 1923. Comisia, coordonată de Istrate Micescu, a redactat textul

1 „Manifestul noului partid către țară”, *Universul*, 1 aprilie 1938, vezi și A.N.I.C, Fond Președinția Consiliului de Miniștri, dosar 4/1938, ff. 3-4.

2 A.N.I.C, Fond Președinția Consiliului de Miniștri, ff. 1-2.



noii constituții care va fi publicat la 20 februarie, iar la 24 februarie a fost supusă „spre bună știință și învoială” cetățenilor României. Plebiscitul organizat pe data de 24 februarie a dat rezultatele pe care regimul le aștepta, adică 4297581 voturi pentru și 5843 contra, ceea ce a semnat că proiectul plebiscitat a trecut cu 99% în favoarea Constituției și a regimului carlist, împotriva 0,13%<sup>1</sup>. Votul cetățenilor nu a fost unul secret și direct. El s-a desfășurat deschis și la vedere, cu listă separată pentru opozanții regimului, acest aspect dictatorial putând fi observat din studiul arhivelor FRN-iste. Rapoartele către Ministerul de Interne aminteau faptul că anumiți cetățeni nu au votat pentru Constituție.

Vasile Niculae, în studiul dedicat social-democrației românești, pune în lumină teza lui Constantin-Titel Petrescu despre plebiscitul organizat de regim, pe care-l considera ca fiind „legalizarea tiraniei regale”<sup>2</sup>. Parodia plebiscitului a confecționat unanimitatea populară, fenomen specific regimurilor autoritare și totalitare care nu agreau critica, dizidențele și nesupunerea civică. Actul organizării plebiscitului este unul neconstituțional, deoarece nu era prevăzut în Constituția din 1923. Neconstituționalitatea noului act fundamental, prin articolul 98, mai rezultă și din abrogarea Constituției din 1923, care nu putea fi decât revizuită<sup>3</sup>.

Noua constituție a fost promulgată în cadrul unei ceremonii desfășurate la Palatul Regal, în prezența tuturor membrilor guvernului, în ziua de 27 februarie. Cu acest prilej, președintele Consiliului de Miniștri, patriarhul Miron Cristea, a rostit un amplu rechizitoriu la adresa partidelor politice. Seful Bisericii Ortodoxe Române, considera că „prin noua constituție vechiul regim nu se mai putea regăsi în configurația actuală a statului. [...] „Astăzi s-a mai distrus zarva, certurile, bătăile electorale și chiar omorurile, și în locul lor se vor întrona liniștea, munca, pacea, și unirea, pecetluite de frățestile îmbrățișări ale poporului, ca în timpurile legendare”<sup>4</sup>. Mesajul antidemocratic al patriarhului împotriva partidelor și sistemului democratic s-a regăsit în aproape toate discursurile politicianilor carliști din epocă. Elemente precum instaurarea ordinii și eliminarea politicianismului au devenit clișee în cei doi ani și jumătate de existență a regimului.

Votarea constituției coincidea cu acceptarea și legitimarea regimului autoritar de către cetățeni. Noul regim, prin atomizarea și uniformizarea societății și vieții publice, nu a permis niciun fel de acțiune politică oficială. Participarea la viața politică ținea, pe cale de consecință, de acceptarea și recunoașterea monarhiei autoritare și, implicit, de cea a viitorului partidului unic.

Denumirea Constituției ca fiind una octroiată se fundamenta pe faptul că ea fusese dăruită țării de rege prin grația lui Dumnezeu. Plebiscitarea Constituției nu s-a realizat în fața urnelor, așa cum cerea procedura democratică, ci prin ridicarea mâinii în cadrul unor adunări publice sau prin declarație verbală la locul de muncă. Urnele erau confecționate sub îngrijirea Ministerului de Interne, iar supravegherea lor era dată în grijă judecătorilor de circumscripții<sup>5</sup>. Decretul-regal prin care poporul era chemat să se pronunțe asupra noii constituții a fost publicat și în ziarul *Universul*. Articolul al VI-lea specifica faptul că „votul se face prin declarație verbală înaintea biroului de votare”. „Se vor ține liste *deosebite* pentru cei care au votat pentru și cei care au votat împotriva. Cei care erau însărcinați cu pregătirea și

1 Ioan Muraru, Gh. Iancu, *Constituțiile Române*, (București; Editura Actami, 2000), 119.

2 Vasile Niculae, *O istorie a social-democrației române între anii 1900-1944. Continuitate-ascensiune organizatorică și doctrinară- vremelnic „SFÂRȘIT”*, (București: Editura Institutului de Teorie Socială, 1997), 164.

3 Radu Carp, *Responsabilitatea ministerială. Studiu de drept public comparat*, (București: Editura All Beck, 2003), 234.

4 *Constituțiune*, 2.

5 A.N.I.C, Fond Casa Regală, dosar 89/1938, „Anteproiect de lege electorală al Corpurilor Legiuitoare (Cameră și Senat)”, f. 27.



desfășurarea operațiunilor acestui plebiscit, specifică art. 10, erau miniștrii de interne și de justiție”<sup>1</sup>. Prin urmare, votul nu a fost secret, ci public. Participarea la alegeri era obligatorie, iar absența se amenda cu 1000 de lei. Electorii își asumau consecințele gestului de a vota împotriva. Există chiar o procedură oficială a regimului în legătură cu cei care votau contra constituției, iar această procedură a constat în monitorizarea acestor persoane, fenomen demonstrabil din studiul arhivelor despre regim. Prin urmare, cine tulbura unanimitatea, pretinsa armonie și salvarea națională pe care o preconiza regele, prin vot negativ, era rugat de organizatori să dea o declarație în care trebuia să-și motiveze gestul.

Conform constituției de la 27 februarie 1938, vârsta la care se putea exercita dreptul de vot era ridicată la 30 de ani, consecința fiind excluderea celor tineri din viața politică. Scopul urmărit era anihilarea Mișcării legionare și a ponderii ei electorale. Dezastrul partidelor politice democratice în urma alegerilor din decembrie 1937 – Partidul Totul pentru Țară, obținând 16% din voturi – a obligat monarhul să recurgă la fabricarea unui nou regim, prin suspendarea partidelor politice și suprimarea principalelor drepturi și libertăți cetățenești consfințite prin anterioarele constituții, cea de la 1866 și de la 1923.

Gestul impardonabil al monarhului a constat în desființarea partidelor politice. Regele și-a asumat, prin acest decret, întreaga responsabilitate a operei guvernării și a actelor pe care le-a emis.

### **Principiile constituționale de la 1938 teoretizate de doctrinarii regimului**

Analizez în această a doua parte a articolului dedicat regimului constituțional de la 1938 prin a preciza faptul că începând cu acest an și această epocă, de debut a regimurilor autoritare și totalitare, intelectualii s-au pus în slujba noului regim pe care l-au teoretizat și, prin contribuția lor, au încercat să le legitimeze, din punct de vedere juridic și să le încadreze ideologic. Lipsa elementelor de analiză critică fiind evidente.

Constituția de la 27 februarie 1938 a fost „radiografiată” de profesorul de drept public Paul Negulescu, în *Enciclopedia României*. El considera legea fundamentală de la 27 februarie drept o constituție *Statut*, adică o manifestare de voință a monarhului, care a fost supusă spre învoire poporului în ziua de 24 februarie 1938, care și-a manifestat voința în mod categoric, dându-și adeviziunea pentru noua așezare constituțională. Constituția de la 27 februarie „întrunește manifestarea de voință a regelui, cu contrasemnarea întregului Consiliu de Miniștri, aprobarea populară, actul de promulgare și publicarea în Monitorul Oficial”<sup>2</sup>. Pe de altă parte, istoricul Armin Heinen consideră că „manifestarea voinței regelui s-a tradus prin promulgarea legii fundamentale, iar „publicarea Constituției a distrus toate speranțele cu privire la caracterul tranzitoriu al dictaturii regale”<sup>3</sup>.

Paul Negulescu rezumă Constituția de la 27 februarie 1938 la trei principii: a) *Regimul reprezentativ simplu, un regim de autoritate*, în care executorul capătă preponderența necesară conducerii, înlocuind regimul parlamentar existent până atunci; *înlăturarea monopolului de guvernare a partidelor*, bazate pe interese egoiste, materiale, punând la baza statului *munca*, organizând corpul electoral pe bază de muncă manuală și intelectuală și dând o nouă reprezentare corporațiilor; b)

<sup>1</sup> „Plebiscitul va fi joi”, *Universul*, 22 februarie 1938.

<sup>2</sup> Paul Negulescu, „Constituția României. Principiile Constituției din 27 februarie”, *Enciclopedia României*, Vol. I, (1938): 196.

<sup>3</sup> Heinen, *Legiunea*, 340.

Stabilește *primatul etnic românesc*; c) introduce o *concepție solidaristă în locul individualismului* din constituțiile anterioare<sup>1</sup>.

Constituția de la 27 februarie 1938 menținea totuși o serie de principii din Constituția de la 1923. Astfel, *principiul suveranității naționale* îl avea în vedere pe Rege. Acesta era *Capul Statului* și în această calitate el era organul prin care Națiunea, titulara suveranității, își manifesta toate puterile. Prin urmare, „Regele exercită puterea legislativă prin Reprezentațiunea Națională, iar puterea executivă prin Guvern. *Regele are o putere activă în noua constituție*, colaborând cu miniștrii săi în opera de guvernare, dobândindu-și un rol preponderent, întrucât miniștrii, nemaivând bază parlamentară, ca reprezentanți ai majorităților, devin simpli senatori ai regelui, responsabili numai față de rege”<sup>2</sup>.

Un alt doctrinar al regimului, Andrei Rădulescu era de părere că noua Constituție menține sistemul guvernământului reprezentativ, proclamând prin art. 20 că: „Toate puterile Statului emană de la națiunea română, ele însă nu se pot exercita decât prin delegațiune”, dar îndeplinește în același timp o reformă necesară și fundamentală: „*suprimarea regimului parlamentar*, prin faptul că *elimină dintre instituțiile noastre principiul responsabilității politice a miniștrilor* în fața parlamentului, care răspundere este instituțiunea de bază a regimului parlamentar și eliberează în acest fel guvernul de ipoteca intereselor lăuntrice, *electorale și de club*”<sup>3</sup>.

Despre principiul *guvernării reprezentative*, Paul Negulescu consideră că „înlocuirea regimului parlamentar, în care miniștrii sunt reprezentanții majorităților parlamentare de a căror interese se bucură și sunt răspunzători față de ele, prin regimul reprezentativ simplu, în care miniștrii sunt recrutați de rege fără să se țină seamă de încrederea parlamentului, nu au nicio răspundere politică față de parlament”<sup>4</sup>. Datorită faptului că miniștrii aveau răspundere politică numai față de rege, art. 65 din constituție preciza că, dreptul de control al parlamentului asupra guvernului este redus în mod cu totul simțitor. Parlamentul nu mai avea dreptul de a adresa interpelări, de a institui anchete parlamentare și de a manifesta, ca un drept de sancțiune politică, neîncrederea în guvern, printr-un vot de blam.

Constantin Rarincescu, analizând principiul separațiunii puterilor în stat, considera, că „*regele concentrează în mâinile sale atât puterea executivă, cât și cea legislativă*, prin dreptul său de inițiativă, sancțiune și promulgare a legilor și că cel puțin între aceste puteri nu ar mai putea fi vorba de separațiune”<sup>5</sup>. Pe de altă parte, Gheorghe Alexianu și Paul Negulescu erau de părere că, „*așezarea constituțională introduce sistemul concentrării puterii*, deși formal păstrează principiul separației puterilor”<sup>6</sup>.

Principiile Constituției din 1938 au fost, pe de o parte, păstrate în Constituția din 1923, iar, pe de altă parte au fost dezvoltate altele noi datorită creșterii, pe plan extern, a naționalismului. Principiul separării puterilor în stat, prin art. 30 al noii constituții, îl declara pe *Rege ca fiind Capul Statului*. Prin acest articol, C. Rarincescu amintește faptul că „se încredințează Regelui atât puterea executivă, cât și puterea legiuitoare, care vor fi exercitate prin *Guvernul Său* și prin *Reprezentanța Națională*, iar prin aceste texte observăm că s-a urmărit afirmațiunea solemnă că Regele constituie în Stat principala sursă a puterii politice”<sup>7</sup>.

1 Negulescu, „Constituția,” 198.

2 Negulescu, „Constituția,” 199.

3 Andrei Rădulescu, *Noua Constituție, Cinci conferințe ținute la Radio*, (București: Tipografia „Cuvântul Românesc”, 1939), 67.

4 Negulescu, „Constituția,” 198.

5 Constantin Rarincescu, „Principiul separațiunii puterilor statului, în Noua Constituție Română din 27 februarie 1938”, *Analele Facultății de Drept din București*, No.1, (1939): 64-65.

6 Gheorghe Alexianu, Paul Negulescu, *Tratat de drept civil*, (București: Editura „Casei Școalelor”, 1942), 251.

7 Rădulescu, „Noua,” 68.

Constantin Rarincescu, pe de altă parte, arată că legea fundamentală de la 1938 mai prevedea posibilitatea legiferării pe calea decretelor-legi. Această posibilitate era prevăzută în două situații: a) de art. 98 din constituție, ca o situație temporară și tranzitorie până la convocarea noilor corpuri legiuitoare și prin care să dispună că „până la convocarea Adunărilor Legiuitoare, toate Decretele au putere de lege, fără a mai fi nevoie de ratificarea lor. În acest caz, s-a dat dreptul *Capului Statului* să legifereze pe cale de decret, fără să mai fie nevoie ca aceste decrete să fie ulterior ratificate de noul parlament constituit. b) Art. 46. prevede că „Regele poate, în timpul când Adunările sunt dizolvate și în intervalul dintre sesiuni, să se facă în orice privință *Decrete* cu putere de lege, care urmează a fi supuse Adunărilor spre ratificare la cea mai apropiată a lor sesiune. Acest mod de legiferare rămâne considerat ca un fenomen anormal atribuit în mod excepțional Executivului<sup>1</sup>.

Andrei Rădulescu, prim-președinte al Înaltei Curți de Casație și profesor universitar la Facultatea de Drept, susținea că guvernul nu este al doilea factor al puterii executive, ca în alte constituții, ci organismul care exercita puterea executivă în numele Regelui, ca reprezentat al acestuia, dar nu oricum, ci pe răspunderea miniștrilor. „Guvernul trebuie să țină seama de voința Regelui care are dreptul de a decide. Prin urmare, Regele are dreptul să aleagă miniștrii, cum va crede mai nimerit, iar miniștrii au răspundere politică numai față de Rege”<sup>2</sup>. Despre drepturile puterii executive, Andrei Rădulescu afirma că acestea erau subordonate prevederilor constituției și la aproape oricare dintre ele se stipula că trebuiau să fie exercitate în conformitate cu legile. „Scopul noii puteri executive este acela de a apăra Statul înăuntru și în afară, de a-i da posibilitatea să aibă o cârmuire, ca să nu atârne de agitațiile parlamentare, de a face ca viața poporului să nu fie continuu turburată, ci să se desfășoare în ritmul cerut, pe o linie consecventă”<sup>3</sup>.

Constituția monarhiei autoritare promovează instituirea statului pe baze comunitar-naționaliste în locul individualismului și consacră principiul primatului etnic românesc.

G.G. Mironescu, în *Inovațiile constituției din 1938*, arată că ideea cu adevărat fundamentală a organizării Statului, în noua Constituție, nu a fost reprezentată nici de principiul profesionalismului, corporatismului sau de înlăturarea individualismului, ci de obligația firească de a folosi națiunii printr-o muncă efectivă. Mironescu, era de părere că „numai cine muncește efectiv în câmpul diverselor profesii are rol în cârmuirea Statului, căci organizarea Statului, după noua Constituție, este întemeiată pe *Regalitatea Muncii*. [...] Principiul *muncii efective* constă în faptul că, pentru ca cineva să fie alegător sau ales, pe lângă alte considerațiuni, trebuie să exercite în mod efectiv una din îndeletnicirile următoare: muncă manuală și agricultură, industrie și comerț și ocupațiuni intelectuale”<sup>4</sup>.

Constituția de la 27 februarie 1938 a instaurat principiile statului corporatist prin introducerea profesiei, ca principiu de selecție și de alegere al noului parlament, tot cu caracter corporatist. Deși a fost copiată din legea italiană a corporațiilor, legea înființării breslelor s-a vrut a fi adaptată la realitățile românești. Mihail Ralea, era de părere că legea breslelor nu ar fi o ideologie de import; astăzi, susținea el, „nu mai importăm idei direct din spiritul vremii, ci le adaptăm felului nostru de a fi”<sup>5</sup>. Caracterul de noutate pe care a vrut să-l introducă instituția breslei se fundamenta pe ideea corporatistă, a etatismului.

1 Rarincescu, „Principiul,” pp. 70-71.

2 Rădulescu, „Noua,” 67.

3 Rădulescu, „Noua,” 71.

4 G.G. Mironescu, „Inovațiile Constituției din 1938”, *Analele Facultății de Drept din București*, No. 2-3, (1939): 31.

5 Mihail Ralea, „Lămuriri asupra proiectului de lege pentru recunoașterea breslelor”, *Desbaterile parlamentare, Adunarea Deputaților*, ședința de luni 10 iulie 1939, în *Monitorul Oficial*, nr. 10, partea a III-a, București, Imprimeria Centrală, (1939): 43.

Despre *principiul primatului etnic românesc*, introdus în Constituția din 27 februarie 1938, Negulescu susținea că pentru prima dată, constituția proclama primatul rasei, al originii etnice românești. Astfel, art. 27. alin. (1) din Constituție preciza că: „numai cetățenii români sunt admisibili în funcțiile publice, civile și militare, ținându-se seamă de caracterul majoritar și creator de Stat al Națiunii române”. Prin urmare, „numai românii pot dobândi și deține imobile rurale în România, făcând deosebirea între români și cei naturalizați”<sup>1</sup>. Primatul etnic românesc era proclamat și în art. 67 al Constituției: „Nu poate fi ministru decât cel care este român de cel puțin trei generații. Dar tocmai prin acest adaos spune că și cei deveniți români, prin naturalizarea ascendenților lor, în a treia generație, pot fi miniștri”<sup>2</sup>. Istoricii au considerat că, prin articolul 67 din Constituția regelui Carol al II-lea, se făcea directă trimitere la Codreanu, care nu era român decât de la a doua generație, ceea ce îl pune, juridic și constituțional, în imposibilitatea de a fi prim-ministru. G.G. Mironescu, referindu-se la primatul etnic românesc, arăta că „legiuitorul a voit să asigure întâietatea națională și să întărească pătura curat românească, căci aceste tendințe sunt naturale și explicabile, mai ales în recrudescența generală actuală de naționalism. Ele nu implică decât dorința legitimă de a întări neamul românesc, fără nici o ostilitate contra altor neamuri și fără a tăgădui drepturile naționalităților conlocuitoare”<sup>3</sup>.

Actorii politici din unele partide devin ideologi ai regimului și creează sursele doctrinei oricărei epocii. Astfel, Mircea Djuvara, actor politic liberal, expune ideea unui stat autoritar pe principii corporatiste, asemenea noii organizări statale. Mircea Djuvara caracteriza Constituția din 1938, axându-se pe termenii corporatismului, spunând că actul fundamental „concentrează exercițiul puterilor constituționale în mâinile Regelui și stabilește un regim de autoritate. [...] Puterea politică descinde de sus în jos. Sistemul stabilit este un regim legal constituțional, căci suveranul dispune de puterea executivă și, astfel, în mare parte de puterea legislativă. Monarhia nu este una absolută, dar este una autoritară”<sup>4</sup>.

Tudor Drăganu considera că prin „constituția din 1938, se decreta în termeni de o clară raritate desființarea regimului parlamentar, prevăzând că miniștrii au răspundere politică numai față de rege. Pe această cale, ca și prin suprimarea dreptului de anchetă și de interpelare al adunărilor legiuitoare, dar și a principalelor drepturi și libertăți, această constituție desființa practic controlul asupra actelor politice ale executivului și permitea aplicarea discreționară a legii în cadrul societății, asupra grupurilor și indivizilor”<sup>5</sup> și astfel „o epocă de aproape 80 de ani de regim democratic liberal întemeiat pe un echilibru între puterile statului, pe limitarea prerogativelor șefului statului și pe controlul corpurilor legiuitoare asupra guvernului, s-a încheiat”<sup>6</sup>. Antidemocratismul și antiparlamentarismul au fost principiile pe care s-a fundamentat arhitectura regimului.

## Concluzii:

Constituția de la 27 februarie 1938 a eliminat regimul democratic liberal instaurat prin promulgarea constituției din 1866 și a celei din 1923. Violarea constituției și puterile absolute acordate șefului statului au reprezentat mijloacele prin care

<sup>1</sup> Negulescu, „Constituția,” 199.

<sup>2</sup> Negulescu „Constituția,” 200.

<sup>3</sup> Mironescu, „Inovațiile,” 24.

<sup>4</sup> Mircea DJUVARA, La nouvelle Constitution roumaine et son esprit, en *Révue de Droit public et de la Science Politique* en France et a l'Etranger, extras: *Libr general de Droit et de Jurisprudence*, (1939): 235.

<sup>5</sup> Tudor Drăganu, *Drept Constituțional și Instituții politice- Tratat elementar*, vol. II, (București: Editura Lumina Lex, 1998), 271.

<sup>6</sup> Drăganu, *Drept*, 271.

principiile funcționării democrației interbelice au fost eliminate și înlocuite cu cele ale autoritarismului instituționalizat, fiind constituționalizate prin legea fundamentală a țării de la 27 februarie 1938.

Principiul separării puterilor în stat s-a transformat în concentrarea puterilor în stat. Constituția îi conferea regelui dreptul de a deține atât puterea executivă, cât și pe cea legislativă. Pe de altă parte, constituția acorda regelui drepturile tradiționale consfințite din anterioarele legi fundamentale și anume dreptul de inițiativă, sancțiune și de promulgare a legilor. Separarea puterilor în stat, în executivă, legislativă și judecătorească, a concentrat puterea, nu a divizat-o. Inversarea sensului democrației s-a realizat prin concentrare, nu prin pluralitate. Primatul executivului asupra legislativului, transformarea monarhului în Cap al Statului, implementarea dictonului „este guvernul meu”, miniștrii neavând răspundere decât în fața monarhului, a transformat instituția parlamentară și pe cea ministerială în instrumente ale regalității. Sistemul politic cu partid unic a reprezentat definiția autoritarismului specific noului regim carlist.

Instaurarea stării de asediu, care nu era nimic altceva decât o violare a prevederilor constituționale democratice, suspendarea partidelor politice, prin care pluripartidismul și parlamentarismul au fost desființate, consecința constând în apariția partidului unic, la 16 decembrie 1938, numit de noul regim Frontul Renașterii Naționale, cenzurarea presei și interzicerea dreptului de a manifesta și a întrunirilor, au fost încredințate autorităților militare, proclamarea monarhului ca șef absolut al FRN, al administrației, guvernului și parlamentului, transformă România anilor 1938-1940 într-o monarhie ministerială, cu valențe autoritare. Actul fundamental de la 27 februarie 1938 a crescut, în mod discreționar și arbitrar, puterile acordate regelui.

## BIBLIOGRAFIE

ALEXIANU, Gheorghe, NEGULESCU, Paul, *Tratat de drept civil*, Tomul I, București, Editura „Casei Școalelor”, 1942.

CARP, Radu, *Responsabilitatea ministerială. Studiu de drept public comparat*, București, Editura All Beck, 2003.

DRĂGANU, Tudor, *Drept Constituțional și Instituții politice- Tratat elementar*, vol. II, Editura Lumina Lex, București, 1998.

HEINEN, Armin, *Legiunea Arhanghelului Mihail. O contribuție la problema fascismului internațional*, traducere de Cornelia Esianu și Delia Esianu, București, Editura Humanitas, 1999.

MURARU, Ioan, IANCU, Gheorghe, *Constituțiile Române*, București, Editura Actami, 2000.

NICULAE, Vasile, *O istorie a social-democrației române între anii 1900-1944. Continuitate-ascensiune organizatorică și doctrinară- vremelinic „SFÂRȘIT”*, București, Editura Institutului de Teorie Socială, 1997.

NEGULESCU, Paul, *Curs Constituțional Român*, București, Editat de Alex Th. Doicescu, 1927.

PANTELIMONESCU V., *Starea de asediu, doctrina, jurisprudența și legislație (Toate Legile și Decretele-Legi de la 1864-1939)*, București, Editura ziarului *Universul*, 1939.

RADU, Sorin, *Electoratul din România în anii democrației parlamentare (1919-1937)*, Iași, Editura Institutul European, 2004.

RĂDULESCU, Andrei, *Noua Constituție, Cinci conferințe ținute la Radio*, București, Tipografia „Cuvântul Românesc”, 1939.

SARTORI, Giovanni, *Teoria democrației reinterpretată*, traducere de Doru Pop, București, Editura Polirom, 1999.

**Ziare:**

*Universul*, Nr. 52, din 22 februarie 1938.

*Universul*, Nr. 90 din 1 aprilie 1938.

*Universul*, Nr. 126, din 11 mai 1939.

**Reviste de specialitate:**

*Analele Facultății de Drept din București*, No. 1, București, Tipografiile Române-Unite, 1939

*Analele Facultății de Drept din București*, No. 2-3, București, Tipografiile Române-Unite, 1939.

*Enciclopedia României*, vol.I, București, 1938.

*Révue de Droit public et de la Science Politique* „en France et a l'Etranger, extras: *Libr general de Droit et de Jurisprudence*, Paris, 1939.

*Studia Politica. Revista Română de Știință Politică*, No.2, București, Editura Meridiane, 2001.

**Monitorul oficial:**

*Monitorul Oficial*, Nr. 34, din 11 februarie 1938.

*Monitorul Oficial*, Nr. 48, partea I bis, din 27 februarie 1938, București, Editura *Monitorul Oficial*, 1938.

*Monitorul Oficial*, Nr. 75 din 31 martie 1938.

*Monitorul Oficial*, Nr. 88 din 15 aprilie 1938.

*Monitorul Oficial*, Nr.10, București, Imprimeria Centrală, 1939.

**Documente de arhivă:**

A.N.I.C., Fond Președinția Consiliului de Miniștri, dosar 41/1938.

A.N.I.C., Fond Președinția Consiliului de Miniștri, dosar 4/1938.

A.N.I.C., Fond Casa Regală, dosar 89/1938.

# Construirea formei de guvernare prin discurs în 2003 și 2009.

Republica semiprezidențială în Constituția României.

■ IRINA LONEAN

[Université Libre de Bruxelles]

## Abstract

*While, analytically, the character of the Romanian regime is sui generis and the consensus is absent, disputes and instability are the rule of political practice in the existing constitutional design. The article proposes a constructivist perspective of discursive institutionalism. It examines how political actors themselves have characterized the Romanian form of government in order to find equilibrium in the political system. The analyzed material originates in the 2003 debate on the revision of the Constitution and the 2009 speech the President gave on a proposed future revision. The conclusion shows a consistent position of parties, according to their genesis and their ability to propose a presidential personality. Also, the poor quality of the debates can be considered an indication of the inability to resolve disputes that may be anticipated and therefore a „chronicle of crises foretold“.*

## Keywords

Semi-presidential republic; Constitution; constitutional revision; parliamentary debate; political constructivism; discursive institutionalism; dissolution of Parliament

## Introducere. Controversele cu privire la forma de guvernământ în România

Forma de guvernământ a României, adică modul în care este organizată relația dintre puterea legislativă și cea executivă și relațiile în interiorul executivului în stat,<sup>2</sup> este una dintre cele mai disputate subiecte de politică românească, atât de către politologi, cât și de către actorii politici.

1 Acknowledgement: Realizarea cercetării și redactarea acestui articol a fost posibilă datorită finanțării oferite de Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane, prin proiectul „Excelență și interdisciplinaritate în studiile doctorale pentru o societate informațională”, contract nr. POSDRU 107/1.5/S/80765.

2 Articolul folosește interșanjabil termenii. „formă de guvernământ”, „regim politic” și „sistem politic” pentru a caracteriza modul în care este organizată puterea executivă în stat. Conștientizând faptul că toate ele trei noțiuni pot primi numeroase definiții, caracterizând mai mult sau mai puțin extins echilibrul dintre puterile și instituțiile unei comunități politice (cel mai adesea ale unui stat, dar aplicându-se și la organizații cum este Uniunea Europeană), articolul de față se concentrează doar pe echilibrul instituțional din interiorul puterii executive. De-a lungul articolului formele de guvernământ la care ne vom referi sunt: monarhia constituțională (parlamentară), republica parlamentară, republica semiprezidențială și republica prezidențială.



Cercetătorii din știința politică interesați de studii de caz asupra specificului românesc sau de studii comparative, nu s-au pus de acord cu privire la echilibrul de putere între legislativ și executiv și în interiorul puterii executive în stat, în România.<sup>1</sup> Elementele care determină controverse sunt legate de existența a doi șefi ai executivului desemnați prin mecanisme diferite, deci bucurându-se de tipuri diferite de legitimitate,<sup>2</sup> dar și de conflictul de competențe dintre ei. Interpretarea constituțională face posibilă, în funcție de criteriul adoptat, constatarea preeminenței unuia sau altuia dintre cele două instituții executive sau a unui echilibru mai mult sau mai puțin stabil. Adesea sunt luate în calcul și elemente informale din arhitectura sistemului politic, având în vedere figura simbolică dominantă a președintelui ales direct,<sup>3</sup> personalitatea sa<sup>4</sup> sau poziția sa în partidul de guvernare înainte de alegerea sa ca șef al statului.<sup>5</sup>

Forma de guvernământ a României a fost astfel considerată un regim semi-prezidențial, parlamentar, semiprezidențial limitat, parlamentar cu caracteristici semiprezidențiale, semiprezidențial cu intermitențe parlamentare sau chiar prezidențial până în 1996.<sup>6</sup> Prevederile constituționale rămân insuficient definite și este limitată posibilitatea și utilitatea euristică a diferențierii între registrul formal și cel informal al exercitiului puterii prezidențiale (și corelativ a puterii premierului). Din punct de vedere analitic, putem recunoaște astfel un caracter *sui generis* al regimului românesc, caracter care determină pluralitatea de abordări prezentate.<sup>7</sup>

Această dificultate analitică de a defini forma de guvernământ românească se traduce, în planul practicii politice, prin apariția unor conflicte de natură constituțională între președinte și primul ministru și prin instabilitate instituțională (la nivelul structurii guvernamentale și al personalului guvernamental) și la nivelul politicilor guvernamentale. Cristian Preda și Sorina Soare remarcă de altfel, în 2009, că cele trei crize constituționale pe care România le cunoscuse până atunci au fost de fapt conflicte în sânul puterii executive, între președinte și premier.<sup>8</sup> În 2012 o a patra

1 De altfel cazul românesc nu este singular. Analize contradictorii cu privire la tipul de regim au fost publicate cu privire la mai multe țări din Europa Centrală și de Est care au adoptat noi constituții în anii '90.

2 Dar doar mecanismul de desemnare și sursa legitimității nu pot reprezenta criterii suficiente pentru a caracteriza forma de guvernământ, după cum arată unul dintre principalii teoreticieni ai regimurilor politice într-un articol dedicat sistemului politic românesc. Giovanni Sartori, „Sul sistema costituzionale romeno”, *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. II, no.1 (2002): 10.

3 Thomas Baylis, „Presidents versus Prime ministers. Shaping Executive Authority”, *World Politics*, 48 (1996): 299.

4 Cristian Preda, Sorina Soare, „Romanie”, în Jean Michel De Waele, Paul Magnette (eds.), *Les democracies europeennes. Une approche comparee des systemes politiques nationaux* (Paris: Armand Colin, 2008), 347.

5 Preda, Soare, „Romanie”, 347.

6 Baylis, „Presidents versus Prime ministers”: 299; Sartori, „Sul sistema costituzionale”: 10; James McGregor „The Presidency in East Central Europe”, în *RFE-RL Research Report* (1994):23-31; Andre Krouwel, „Measuring presidentialism and parliamentarism: An Application to Central and East European Countries”, în *Acta politica*, vol. 38, no. 4 (2003): 336; Bogdan Dima, „Semiprezidențialismul românesc postdecembrist”, *Sfera Politicii*, 139 (2009): 14-28; Raluca Mariana Negulescu, „Reflecții – Semiprezidențialismul în România”, *Sfera Politicii*, 139 (2009): 29-36; Cosmin Dima, „Conflictul intraexecutiv în regimul semiprezidențial românesc”, *Sfera Politicii*, 139 (2009): 44-54.

7 Tony Verheijen, „Romania” în Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1998) 212; Cristian Preda, Sorina Soare, *Regimul, partidele și sistemul politic din Romania* (București: Nemira, 2009); Francois Frison-Roche, *Le modele «semi-presidentiel» comme instrument de la transition dans l'Europe post-communiste* (Paris: Bruylant, 2005).

8 Cei doi autori se referă la conflictul dintre președintele Iliescu și premierul Roman în 1991 – aflat de fapt în afara cadrului constituțional, deoarece s-a produs înainte de adoptarea și intrarea în vigoare a Constituției, președintele Constantinescu și primul ministru Radu Vasile în

criză constituțională s-a născut tot în sânul executivului și, deși a escaladat ulterior, a pornit de la un conflict de competență în politica europeană între președintele Traian Băsescu și primul ministru Victor Ponta.<sup>1</sup>

Pe de altă parte, până în 2012, o analiză a atribuțiilor președintelui ne permite să afirmăm că, în afara discursului public, posibilitatea de acțiune a președintelui la nivelul guvernării țării este limitată. Dar președintele s-a plasat adesea pe o poziție dominantă bazându-se pe o singură prevedere constituțională – atribut formal al sistemului politic – care a generat o serie de consecințe importante la nivelul caracteristicilor informale ale politicii românești.<sup>2</sup> Constituția prevede că „Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament” (art. 103 alin (1)). Cum niciun parlament din 1990 până astăzi nu a cunoscut o majoritate monocoloră, rezultatul a fost o negociere a partidelor „în jurul palatului [Cotroceni]”.<sup>3</sup> În plus, în 1991, 1992, 1996, 1999, în 2008, în 2009 (după moțiuni de cenzură) și în februarie 2012 președintele „a numit prim miniștri din afara legislativului, deci fără legitimitate electorală”.<sup>4</sup> Parafrazând formula lui Bagehot care definea Camera Comunelor ca fiind o cameră electivă, în sistemul românesc camera electivă este de fapt palatul Cotroceni.

În acest context, articolul propune o perspectivă constructivistă asupra Constituției românești. Plasându-ne în cadrul instituționalismului discursiv, vom examina modul în care actorii politici înșiși au caracterizat forma de guvernare pentru a căuta astfel echilibrul sistemului politic românesc. Astfel articolul va include două părți, precedate de o scurtă expunere epistemologică și metodologică și a bazei constituționale a dezbaterilor. Cele două părți vor analiza pe rând discursul asupra semiprezidențialismului în cadrul dezbaterilor constituționale luând ca materiale de studiu (1) dezbaterile plenului celor două camere ale Parlamentului asupra proiectului de revizuire a Constituției României, în 2003 și (2) raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România prezentat în ianuarie 2009, pe care îl vom trata ca pe un discurs asumat de președinte.

## Realitatea constituțională construită și instituționalismul discursiv

Obiectele de studiu ale acestui articol, dezbaterile Adunării Constituante și ale Parlamentului și discursul prezidențial, nu sunt o alegere neutră din punct de vedere epistemologic. Ea implică faptul că asumăm, în mod explicit, importanța ideilor și a discursului<sup>5</sup> pentru construirea unui câmp politic și a obiectelor politice, în acest

---

1999, dintre președintele Băsescu și premierul Tăriceanu în 2007. Preda, Soare, „Romanie”, 347.

1 „Decizia Curții Constituționale a României nr. 683 din 27 iunie 2012 asupra conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvern, reprezentat de primul-ministru, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte”, Publicată în *Monitorul Oficial* nr.479 din 12.07.2012, [http://www.ccr.ro/decisions/pdf/ro/2012/Do683\\_12.pdf](http://www.ccr.ro/decisions/pdf/ro/2012/Do683_12.pdf), accesat 23.09.2012.

2 Dominația puterii informale a președinților din Europa Centrală și de Est (nu doar din România), dincolo de atribuțiile lor limitate a fost observată și de Baylis în „Presidents versus Prime ministers”, 302.

3 Daniel Barbu, *Republica absentă. Politică și societate în România postcomunistă* (București: Nemira, 2004, ed. a 2-a), 176.

4 Barbu, *Republica*, 176; McGregor, „The Presidency in East”, 23-31.

5 Înțelegem noțiunea de „discurs” într-o accepțiune largă, incluzând o serie mare de comunicări verbale, dar și niverbale, documente, dezbateri, dialoguri. Toate aceste practici sunt legate prin faptul că includ „elemente semiotice”. Davis Howarth, Jacob Torfing, *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance* (Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2005) 6-17. Johannes Angermüller, „L’analyse du discours en Europe” în Simone Bonnafous et Malika Temmar (dir.), *L’analyse du discours en sciences humaines*, (Paris: Ophrys, 2007), 13.

caz a relației dintre instituția președintelui și cea a primului ministru. Această perspectivă se plasează în continuitate cu analizele lui Michel Foucault din lucrările sale „genealogice”. Discursul „construiește” putere („puterea discursivă”), nu prin dominație sau prin capacitate de acțiune, ci prin faptul că el „conduce comportamentul.” Sensul dat prin discurs unei conduite determină adoptarea sau nu a acelei conduite. În acest mod, discursurile sunt practici sociale și politice care constituie/construiesc puterea politică și influențează capital relațiile și instituțiile.<sup>1</sup>

Principala întrebare în acest context este cum și în ce măsură discursurile sunt importante.<sup>2</sup> În știința politică actuală răspunsul la această întrebare este adus de instituționalismul discursiv care concepe instituțiile ca sisteme codificate de idei și practici pe care ideile și discursurile le generează. În acest fel instituționalismul discursiv tinde să explice schimbarea la nivelul instituțiilor și practicilor politice,<sup>3</sup> observând că alte forme de neoinstituționalism au eșuat adesea în explicarea schimbării, concentrându-se pe explicarea continuității și stabilității instituționale.<sup>4</sup> Instituționalismul discursiv privește actorii ca fiind în același timp socializați, deci influențați de mediul lor, cât și strategici, ghidați de idei raționale.<sup>5</sup> Această perspectivă duală și dinamică permite explicarea schimbărilor la nivelul instituțiilor, relațiilor și politicilor utilizând metode de analiză de discurs.<sup>6</sup>

## Republica din 1991

Forma de guvernământ a constituit una dintre cele mai importante și mai aprinse subiecte de dezbatere în cadrul lucrărilor Adunării Constituante din 1991. Alături de chestiunea definirii statului român ca stat național, element care a atras opoziția Uniunii Democratice a Maghiarilor din România, forma de guvernământ republicană a atras opoziția Partidului Național Țărănesc, Creștin și Democrat, cele două formațiuni fiind cele care au votat în 1991 împotriva Constituției în redactarea sa aprobată de majoritatea politică a epocii. Dar dincolo de dezbaterea consacrată alegerii între forma de guvernare republicană și cea monarhică, debaterile au fost animate, de asemenea, asupra subiectului distribuției puterii și prerogativelor în interiorul executivului.

Daniel Barbu apreciază, analizând prevederile constituționale și practica politică a primului deceniu postcomunist, că arhitectura formei de guvernământ este o „monarhie republicană”<sup>7</sup>, în sensul că prerogativele acordate președintelui prin constituție sunt similare celor ale unui monarh. Pentru Barbu „președintele este investit cu toate atributele de reprezentare națională specifice regalității, bucurându-se, ca și aceasta, de privilegiul iresponsabilității politice. ... Într-un asemenea regim instituțional, stă în puterea exclusivă a titularului funcției prezidențiale de a decide dacă, în exercitarea mandatului, va urma o practică precumpănitor monarhică sau mai degrabă republicană”.<sup>8</sup>

1 Davis Howarth, Jacob Torfing, *Discourse Theory*, 6-17. Michel Foucault, *Le gouvernement de soi et des autres: Cours au Collège de France (1982-1983)* (Paris: Seuil, 2008).

2 Dietrich Rueschemeyer, „Why and how ideas matter” in Robert Goodin, Charles Tilly (eds.), *The Oxford handbook of contextual political analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2006), 236-249.

3 Collin Hay, „Constructivist Institutionalism” în R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions* (Oxford: Oxford University Press, 2008), 58.

4 Vivien A. Schmidt, „Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse” *Annual Review of Political Science*, 11 (2008): 313-317.

5 Collin Hay, „Constructivist Institutionalism”, 63.

6 Collin Hay, „Constructivist Institutionalism”, 58-73.

7 Barbu, *Republica*, 225.

8 Barbu, *Republica*, 227. Daniel Barbu, Iulia Voinea Motoc, „Ne diritto, ni potere. Ovvero quando

Urmărind dezbaterile Constituantei<sup>1</sup> pe această temă putem să observăm preocuparea discursivă a elitei politice românești pentru a asigura echilibrul în interiorul puterii executive. Din această perspectivă, deși atribuțiile rezervate președintelui sunt puține și „ceremoniale”, autorii Constituției au avut în vedere nu doar arhitectura formală a legii fundamentale, ci și capitalul simbolic al fiecăreia dintre cele două funcții în discuție: președintele și primul ministru. Ei au luat în calcul puterea de influență și de acțiune informală a fiecărei instituții și au căutat să construiască un executiv bicefal mai degrabă din perspectiva acțiunii politice în cadrul constituțional.<sup>2</sup>

### **Republica semiprezidențială în dezbaterile privind revizuirea constituției din 2003**

La momentul la care revizuirea Constituției a fost inițiată, regimul românesc traversase deja o importantă criză constituțională determinată de desenul constituțional al puterii executive, încă proaspătă în memoria elitelor politice parlamentare. Este vorba despre tentativa președintelui Constantinescu de a-l revoca pe primul ministru Radu Vasile,<sup>3</sup> soldată cu demisia acestuia. În urma acestei crize, în 2003 a fost explicit introdusă în Constituție prevederea că „președintele României nu îl poate revoca pe primul ministru”.<sup>4</sup> Aceasta este principala modificare la nivelul formei de guvernământ din România pe care o aduce revizuirea Constituției în 2003 și este de natură să confirme o caracteristică a desenului instituțional cu care actorii politici fuseseră de acord încă din 1999, când nu decretul prezidențial considerat de pe atunci neconstituțional, ci demisia premierului Radu Vasile, au pus capăt mandatului primului-ministru.<sup>5</sup> În cadrul remarcilor introductive ale dezbaterii generale, reprezentantul Partidului Democrat (PD), deputatul Emil Boc, sublinia această modificare ca fiind o importantă clarificare a caracterului semiprezidențial al formei de guvernământ:

„A fost acceptată și propunerea Partidului Democrat ca președintele să nu poată revoca primul ministru. Nu am făcut-o în considerentul actualului premier, am avut în vedere o situație instituțională care a determinat o criză constituțională datorită unui caracter vag sau uneori o interpretare abuzivă a textului constituțional. Am menționat expres acest lucru pentru a creiona mult mai clar specificul și tipicul regimului nostru semiprezidențial.”<sup>6</sup>

Totuși, modificarea nu a fost într-un totuși lipsită de dezbateri. Deși în Camera Deputaților nu s-a discutat pe această temă, senatorii Partidului România Mare (PRM), Constantin Bîciu și Mihai Ungheanu, au propus eliminarea acestui nou text adoptat de deputați, motivând că altfel textul întregii constituții nu ar fi coerent:

---

il semipresidenzialismo passa a l'Est” în Adriano Giovannelli (a cura di), *Il semipresidenzialismo dall'arcipelago europeo al dibattito italiano* (Torino: G. Giappichelli, 1998), 258-270.

<sup>1</sup> Discursurile, documentele, prezentarea membrilor Adunării Constituante au fost reunite în volumul *Geneza Constituției României 1991. Lucrările Adunării Constitutante* (citată în continuare GCR), editat de Dumitru Ionciță, Ortansa Stângă, Valentina Puiu (București : Regia autonomă «Monitorul Oficial», 1998).

<sup>2</sup> GCR, 488-524, 707-745.

<sup>3</sup> Decretul nr. 426/1999 privind revocarea din funcție a primului ministru al Guvernului, *Monitorul Oficial* nr. 609/1999.

<sup>4</sup> Art. 106 alin (1) din Legea de revizuire a Constituției, devenit art. 107 alin (2) în Constituția României republicată în 2003.

<sup>5</sup> Pentru detalii: Dan Pavel, Iulia Huiu, Nu putem reuși decât împreună. O istorie analitică a Convenției Democratice, 1989 – 2000 (București: Polirom, 2003), 371-373.

<sup>6</sup> Emil Boc, deputat PD, Camera Deputaților, 18 iunie 2003, stenograma ședinței disponibilă la: <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=5493&idm=2&idl=1>, accesat 23.09.2012.

„... aici este o contradicție, de vreme ce onorata comisie scrie că Președintele României nu-l poate revoca pe primul-ministru, cum se poate împăca acest text cu textele din art. 105, 106 și 109, pentru că - și vă rog să fim toți atenți la asta - se scrie clar: „Dacă primul-ministru se află într-o situație prevăzută la art. 105, între care revocarea, sau este în imposibilitate să-și exercite atribuțiile, Președintele României va desemna un alt membru. Deci e vorba de președinte și de revocare. Așa cum este formulat acum, acest amendament nu poate intra în textul de Constituție, pentru că el contrazice art. 105, 106, 109. Să fim atenți cu acest lucru, vă rog!”<sup>1</sup>

Răspunsul formulat de Comisia specială și susținut de celelalte grupuri politice din Senat se bazează pe circumscrierea clară a responsabilității guvernului în fața Parlamentului, care îl poate demite prin moțiuni de cenzură și ruperea oricărei legături de responsabilitate și responsabilizare între premier și Președinte.<sup>2</sup>

O a doua modificare de natură să aibă efecte în planul formei de guvernământ este extinderea mandatului președintelui la 5 ani și decuplarea alegerilor prezidențiale de cele parlamentare și, pe cale de consecință, a mandatului președintelui de mandatul parlamentarilor dar și al guvernului. De altfel tema echilibrului de putere dintre cei doi lideri ai executivului României nu reprezintă unul dintre motivele pentru care revizuirea constituției este inițiată. Aceste motive, așa cum sunt ele formulate în Expunerea de Motive a proiectului de revizuire și în discursul de prezentare al președintelui Comisiei speciale au fost: (1) „asigurarea temeiului constituțional pentru realizarea procesului de integrare” euro-atlantică, (2) asigurarea eficienței și celerității procesului legislativ, (3) întărirea statului de drept prin formularea „cu o mai clară precizie a principiilor pe care se fundamentează”.<sup>3</sup>

Ideea modificării infrastructurii instituționale a formei de guvernământ a fost respinsă de unii dintre participanții la dezbateri ca fiind prea radicală pentru a se încadra în procesul de revizuire fără a reprezenta, de fapt, „tezele” unei noi Constituții pentru care un alt proces de adoptare ar fi trebuit pus în practică:

„Noi nu ne aflăm în fața unei Constituante, nu ne aflăm în fața unei noi Constituții, ci ne aflăm în fața unei revizuiți a unei Constituții. În condițiile în care nu ne aflăm în fața unei Constituante și nu ne aflăm în fața unei noi Constituții, nu au fost schimbate tezele. Orice specialist în drept constituțional știe că nu au fost schimbate tezele blocului de constituționalitate și optica Constituției respective. Din această perspectivă, sunt întru totul de acord cu domnul Moiş, care ne-a reiterat, pentru cei care nu știam sau nu am studiat acest aspect, care a fost geneza actualei Constituții. Bună, rea, noi credem că totuși este o Constituție bună, a avut o anumită geneză bazată, așa cum este corect, pe anumite teze. În cadrul acestor teze, avem o republică semiprezidențială, nu o republică parlamentară...”<sup>4</sup>

Un alt motiv pentru respingerea unor modificări în „echilibrul” distribuției de prerogative în interiorul puterii executive și, de asemenea, un nou prilej pentru a sublinia caracterul semiprezidențial al regimului, este apelul la „societatea civilă”:

1 Mihai Ungheanu, senator PRM, Senat, 27 august 2003, stenograma ședinței disponibilă la: <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=5526&idm=1&idl=1>, accesat 23.09.2012.

2 Emil Boc, deputat PD, în calitate de membru al Comisiei pentru redactarea Propunerii legislative pentru revizuirea Constituției (numită în continuare „Comisia”), Senat, 27 august 2003.

3 Expunerea de Motive a proiectului de revizuire a Constituției, 2003, document disponibil la: <http://www.cdep.ro/proiecte/2003/200/20/7/em227.pdf>, accesat 23.09.2012.

4 Cristian Sorin Dumitrescu, deputat, Partidul Social Democrat, 25 iunie 2003, stenograma ședinței disponibilă la: <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.stenograma?ids=5497&idm=1&idl=1>, accesat 23.09.2012.

„Cât privește actualul echilibru dintre președinte, Parlament și Guvern, eu aș vrea să vă amintesc faptul că, la diverse sondaje, la diverse propuneri ale opiniei publice, ale partidelor politice, societatea civilă a reacționat clar și a optat pentru actualul sistem - pentru unul semiprezidențial, și nu parlamentar, pentru păstrarea actualului echilibru, care și-a demonstrat buna funcționalitate.”<sup>1</sup>

Argumentul unei „republici semiprezidențiale” se regăsește și în discursurile prin care sunt respinse amendamente care ar putea să modifice raporturile instituționale dintre guvern, Parlament și președinte, ca în intervenția deputatului Gheorghe Firczak, ce respinge propunerea Partidului Democrat ca doar primul-ministru, nu întregul guvern, să se prezinte în fața Parlamentului pentru a cere votul de încredere:

„Din punctul meu de vedere, poate că formula aceasta de republică semiprezidențială nu este chiar cea mai fericită. Eu personal aș fi optat fie pentru republica prezidențială fie pentru cea parlamentară. Dar în situația în care această reformă de republică semiprezidențială există, cred că acest sistem de desemnare și alegere a primului ministru și a Guvernului nu poate, din păcate, fi socotit viabil.”<sup>2</sup>

Foarte puține voci susțin o schimbare radicală a formei de guvernământ. UDMR propune acest lucru: trecerea la o formă parlamentară, „în care președintele este ales de către Parlament”, dar renunță să susțină aceste modificări pe parcursul dezbaterilor.<sup>3</sup>

Urmărind să își susțină amendamentul, reprezentantul PD propunea o viziune mai critică și mai analitică a regimului:

„... sistemul nostru constituțional se apropie mai mult de regimul parlamentar decât de regimul prezidențial. Chiar se vorbește că România ar fi o republică parlamentară cu un președinte ales. Singurul element care ne face să ne apropiem de un regim semiprezidențial este acela că președintele este ales de către întregul popor, și nu de către Parlament. În rest, toate prerogativele și toate actele sistemului nostru constituțional sunt fundamentate pe regimul parlamentar. Deci, nu există o incompatibilitate constituțională pentru a putea accepta un asemenea amendament care ține de esența regimului parlamentar, pentru că, în afară de acel aspect care ține de desemnarea președintelui de către corpul electoral, și nu de către Parlament, România are un regim parlamentar.”<sup>4</sup>

Cea mai importantă propunere de revizuire a Constituției din perspectiva formei de guvernământ a fost susținută de Partidul Democrat urmărind modificarea art. 89, „Dizolvarea Parlamentului”, alin. (1), care prevedea în redactarea din 1991:

„După consultarea președinților celor două Camere și a liderilor grupurilor parlamentare, Președintele României poate să dizolve Parlamentul, dacă acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de investitură.”

---

1 Valer Dorneanu, președintele Comisiei pentru redactarea Propunerii legislative pentru revizuirea Constituției, Camera Deputaților, 25 iunie 2003.

2 Gheorghe Firczak, deputat reprezentând Uniunea Culturală a Rutenilor din România, Camera Deputaților, 25 iunie 2003.

3 Varga Atilla, deputat UDMR, Camera Deputaților, 18 iunie 2003.

4 Emil Boc, deputat PD, Camera Deputaților, 25 iunie 2003.

PD propunea eliminarea din textul legii fundamentale a condiției restrictive în care Președintele poate dizolva Parlamentul, arătând că astfel România ar deveni „un regim semiprezidențial real”:

„Potrivit acestui text sau în baza acestui text, practic, președintele României niciodată nu va putea dizolva Parlamentul. Experiența constituțională de 12 ani ne-a demonstrat acest lucru. Dacă teoretic este posibil, practic este imposibil să se întrunească aceste condiții pentru ca Parlamentul să poată fi dizolvat. Cu alte cuvinte, o armă, pe care, în sistemul constituțional al echilibrului și al contragreutăților, președintele ar avea-o, este lipsită de eficiență.

S-a spus aici că România are un regim semiprezidențial. Prototipul regimului semiprezidențial este Franța. Dacă ne uităm cu atenție în Constituția franceză, vom putea observa, potrivit art.9, și sper că nu greșesc, că președintele Franței poate dizolva Adunarea Națională fără nici un fel de altă restricționare, condiție explicită sau implicită impusă în textul Constituției. Doar atât este: președintele Franței poate dizolva Adunarea Națională. ...

Cu alte cuvinte, dorim, pe de o parte, să oferim președintelui, în sistemul nostru constituțional, o armă care să îi corespundă legitimității democratice pe care o are. La fel ca și Parlamentul, președintele este ales prin vot universal, direct, secret și liber exprimat.”<sup>1</sup>

Această prerogativă de dizolvare a Parlamentului nu ar fi, totuși, în opinia deputatului Emil Boc, lipsită de condiții:

„Avem mecanismele constituționale prin care îl oprim pe președinte ca el să abuzeze de acest drept. Chiar și potrivit textului constituțional actual, pe care îl menținem, în cursul unui an Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată. Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele șase luni ale mandatului președintelui, nici în timpul stării de asediu sau al stării de urgență.”<sup>2</sup>

De asemenea, dizolvarea Parlamentului nu ar fi după reprezentantul PD nici lipsită de responsabilitatea și riscurile politice corespunzătoare:

„Dacă președintele ar abuza de acest drept și ar dizolva Parlamentul într-o manieră abuzivă, riscă să-și piardă pielea, pentru că textul Constituției mai are consacrată o instituție - este vorba de instituția suspendării din funcție a președintelui”<sup>3</sup>

Propunerea nu întrunise, înaintea începerii dezbaterii plenare, acordul Comisiei. Pe de altă parte ea este susținută de grupul Partidului Social Democrat (PSD) prin vocea lui Valer Dorneanu:

„Actualul text cu privire la dizolvarea Parlamentului s-a născut dintr-o dorință a Parlamentului de a controla într-un fel situația. Ea a fost născută atunci dintr-o teamă ce s-a acumulat în decursul a 40 de ani - faptul ca o persoană să poate acumula putere și, mai ales, să se poată atinge de organul reprezentativ suprem, al Parlamentului. De aceea, a fost prevăzută această modalitate care, practic, este aproape imposibil de rezolvat. Textul actual nu se regăsește aproape în nici o Constituție din Europa. În toate Constituțiile, pentru rezolvarea unei crize politice care să riște să blocheze activitatea unui stat, există texte mai fluente, texte mai permissive, texte

<sup>1</sup> Emil Boc, 25 iunie 2003.

<sup>2</sup> Emil Boc, 25 iunie 2003.

<sup>3</sup> Emil Boc, 25 iunie 2003.



mai aplicabile care respectă și principiul separației puterilor și al echilibrului dintre ele.

Repet: actualul text este aproape blocant, imposibil de realizat. Și, atunci, dintre propunerile pe care noi le-am avansat, unele din ele au fost trimise și Comisiei de la Veneția, care a agreat un text apropiat de cel formulat de domnul deputat Boc. ... De aceea, noi propunem ca președintele României să poată dizolva Parlamentul, după consultarea președinților Camerelor Parlamentului, a liderilor grupurilor parlamentare și a primului-ministru, dacă a eșuat medierea dintre forțele politice participante, dintre grupurile politice participante la această consultare [cu liderii de grupuri din Parlament și cu primul ministru].”<sup>1</sup>

Pe 25 iunie 2003 deputații cădeau de acord să reia în discuție această problemă după consultări între grupurilor politice. Subiectul nu a mai fost niciodată reluat pe ordinea de zi și nu mai apare menționat niciodată în dezbaterile din Camera Deputaților.

El este în schimb reluat de senatori, la inițiativa social democratului Ion Predescu care propunea doar eliminarea termenului de 60 de zile din art. 89 alin. (1), nu și a condiției:

„Rațiunile de eliminare: dacă în Constituție înscrinem termenul de 60 de zile, el reprezintă o limită până la care se pot întinde negocierile, dezbaterile etc. Dacă eliminăm termenul, obligăm factorii responsabili să soluționeze problematica cât mai urgent posibil. Termenul de 60 de zile înseamnă că administrarea țării este două luni în nesiguranță.”<sup>2</sup>

Senatorul Antonie Iorgovan vine să întărească nevoia de a amenda textul constituțional, argumentând pe terenul dreptului comparat:

„Am venit, domnule președinte și onorat Senat, cu această culegere. Sunt toate Constituțiile țărilor din Uniunea Europeană. În nici o țară - și las cartea aici, toată lumea știe franceză -, în nici o țară, dar absolut în nici o țară din cele 15, instituția dizolvării Parlamentului nu este condiționată de un termen.”<sup>3</sup>

De asemenea, ca și Emil Boc, Antonie Iorgovan susține că modificarea vine să clarifice tipul de regim deja existent și că nu constituie o dezechilibrare a relației dintre executiv și legislativ, ci mai degrabă o normalizare a sa:

„Și așa, domnule președinte, chiar în ipoteza în care, în înțelepciunea sa, Senatul va vota amendamentul, el tot rămâne un text restrictiv față de soluțiile din dreptul comparat, pentru că noi avem totuși un regim politic apropiat de un regim parlamentar. Noi spunem la școală că regimul nostru este un semiprezidențialism atenuat, deci suntem mai aproape de italieni, decât de francezi.”<sup>4</sup>

Amendamentul a fost în cele din urmă abandonat – inițiatorul a renunțat la a-l susține și nu a solicitat supunerea sa la vot – din cauza opoziției explicite a Partidului Național Liberal (PNL) care a invocat absența acordului politic prealabil cu privire la instituția dizolvării Parlamentului. Poziția liberală este sintetizată de senatoarea Norica Nicolai:

---

1 Valer Dorneanu, deputat PSD, Camera Deputaților, 25 iunie 2003.

2 Ion Predescu, senator PSD, Senat, 27 august 2003.

3 Antonie Iorgovan, senator PSD, Senat, 27 august 2003.

4 Antonie Iorgovan, 27 august 2003.

„Legiuitorul de la 1991 a optat pentru stabilitatea politică a unei țări, și nu pentru alegeri anticipate, pentru că aceasta este finalitatea amendamentului dumneavoastră, domnul senator Predescu. Deci a optat pentru o soluție de mediere - care este rolul președintelui într-un sistem constituțional? -, de a media între puterile statului și de a asigura stabilitatea politică.”<sup>1</sup>

Poziția PNL este susținută de cea a UDMR, care subliniază prin Frunda György importanța evitării unui abuz al președintelui, iar situația este rezumată de Petre Roman.

„Prin urmare, ceea ce este fundamental, eșafodajul Constituției, și înțeleg că P.N.L.-ul a spus: „De asta nu ne atingem!”, nu este cazul să fie mișcat în acest moment, dacă e să respectăm ceea ce am zis că vrem să fie republica noastră, o republică semiprezidențială, cu o mai mare înclinare către puterea Parlamentului și un președinte care echilibrează, ori de câte ori poate și ori de câte ori simte nevoia, echilibrează jocul politic și unul a făcut-o destul de bine.”<sup>2</sup>

De altfel poziția lui Petre Roman, de susținere a stabilității și a poziției PNL, arată și faptul că și în aceste problematice foarte importante grupurile parlamentare ale partidelor nu erau nici omogene, nici unite, în ciuda unui acord politic pe care toți parlamentarii se angajaseră să îl respecte.

### **Republica semiprezidențială în viziunea Președintelui republicii în 2009**

În 2008 Președintele Traian Băsescu înființa o Comisie Prezidențială de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România. Raportul acesteia, lansat în ianuarie 2009, a fost prezentat de președinte ca o oportunitate de a începe clarificarea formei de guvernământ românești:

„Pornind de la ideea că este absolută nevoie de clarificarea naturii acestui regim, consider că soluția cea mai bună pentru România este cea a unui regim semiprezidențial. Nu cred că România are nevoie de un regim prezidențial, în care șeful statului să fie și șeful guvernului. De asemenea, consider că un regim parlamentar, în care șeful statului nu mai este ales direct de cetățeni, nu exprimă voința națiunii noastre. Nu cred că românii ar accepta să abandoneze dreptul de a-și alege direct Președintele. Este însă nevoie de clarificarea semiprezidențialismului și anume de corelarea legitimității de care dispune Președintele cu pârghiile instituționale de care se poate folosi pentru a-și realiza mandatul încredințat de popor. Dacă vom continua să alegem un Președinte care nu poate acționa, vom nesocoti națiunea și vom diminua democrația. Termenul cel mai bun pentru a caracteriza acest regim semiprezidențial este echilibrul sau mai precis, divizarea echilibrată a puterilor și a responsabilității, acestea sunt elemente fundamentale”<sup>3</sup>

Președintele nu se referă numai la instituția dizolvării parlamentului, dar face mențiuni speciale pentru aceasta, punând-o astfel în centrul schimbărilor necesare

1 Norica Nicolai, senator PNL, Senat, 27 august 2003.

2 Petre Roman, senator PD, Senat, 27 august 2003.

3 Discursul Președintelui României, Traian Băsescu, la prezentarea publică a raportului “Pentru consolidarea statului de drept”, elaborat de Comisia Prezidențială de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România, București, 14 ianuarie 2009, [www.presidency.ro](http://www.presidency.ro), accesat 23.09.2012.

pentru „clarificarea semiprezidențialismului”, subliniind și importanța sa pentru rezolvarea crizelor politice:

„consider că mecanismul dizolvării Parlamentului trebuie pus în acord cu regimul. ... Ceea ce sporește este, deci, nu autoritatea șefului de stat, ci capacitatea instituțiilor de a acționa, în chip responsabil, în momente de criză politică.”<sup>1</sup>

Ceea ce propunea de fapt Președintele Băsescu în 2009 era concluzia și recomandarea Comisiei. Preluarea modelului Republicii a V-a franceze ar avea, în viziunea specialiștilor constituționali, patru avantaje: două dintre ele direct izvorâte din posibilitatea Președintelui de a dizolva Parlamentul, iar celelalte două din formularea clară a relației de supraordonare dintre Președinte și premier:

- „*odată cu adoptarea acestui model, soluționarea crizelor constituționale devine posibilă, grație simplificării dreptului de dizolvare a adunărilor,*
- *relația dintre premier și șef de stat este clarificată, recrutarea personalului ministerial neputând fi realizată în contra voinței șefului de stat,*
- *la nivelul puterii executive, echilibrul dintre premier și președinte este recalibrat,*
- *președintele, prin intermediul dizolvării camerelor, poate dispune de majoritățile necesare îndeplinirii programului în baza căruia este mandatat de națiune.*”<sup>2</sup>

Comisia nu clarifică însă care sunt instrumentele raportului de supraordonare între Președinte și premier în sistemul francez, altele decât faptul că șeful statului francez prezidează consiliul de miniștri, prerogativă de care se bucură și șeful statului român când participă la ședințele de guvern.

Comisia mai propune o modificare constituțională care ar afecta forma de guvernământ și ar veni să întărească echilibrul care, în cazul textului în vigoare al legii fundamentale, înclină să acorde preeminență Parlamentului. Raportul discută formele de responsabilitate ale președintelui și propune fie eliminarea instituției suspendării președintelui, fie modificarea sa astfel încât Parlamentul care a inițiat o procedură de demitere a președintelui ce a fost invalidată prin referendum să fie dizolvat de drept.<sup>3</sup>

## **Concluzii. Cronica unor crize politice anunțate**

Câteva concluzii se pot trage din aceste dezbateri, referitoare atât la actorii politici care determină felul în care sistemul politic funcționează în România, cât și cu privire la instituțiile aflate în dezbateră constituțională a formei de guvernământ. Oarecum surprinzător din perspectiva analizei partidelor politice românești, pozițiile partidelor sunt consecvente în această privință pe parcursul celor două decenii democratice. Partidele ieșite din FSN (PSD și PD, ulterior PD-L) și care au avut lideri prezidențiabili au susținut o formă de guvernământ cu un președinte mai puternic. Celelalte partide, dintre care se remarcă PNL și UDMR din 1991 până în 2009 și PNȚCD în anii '90, au susținut o republică parlamentară cu un Președinte cu rol ceremonial.

Dar ce înseamnă un președinte mai puternic? *Piatra unghiulară a dezbatelor și discursurilor ce urmăresc creșterea puterii Președintelui este instituția dizolvării Parlamentului.* Considerăm că această concluzie este importantă pentru înțelegerea

<sup>1</sup> Discursul Președintelui României, 14 ianuarie 2009.

<sup>2</sup> *Raport al Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România* (București, 2009), 39, [http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport\\_CPARPCR.pdf](http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport_CPARPCR.pdf), accesat 23.09.2012.

<sup>3</sup> *Raport al Comisiei Prezidențiale*, 41.

modului în care funcționează regimul politic românesc. Crizele politice românești au fost mai adesea determinate de un conflict între Președinte și premier în interiorul puterii executive, decât de un conflict între șeful statului și puterea legislativă. De fapt, până în 2003 niciun conflict major nu opusese Președintele Parlamentului, dar mai multe confruntări se desfășuraseră între șeful statului și primul ministru. Totuși în 2003 dizolvarea Parlamentului a fost principala preocupare a parlamentarilor în ceea ce privește forma de guvernământ.

Pe de altă parte, suspendarea Președintelui în 2007, prezentată de Traian Băsescu ca o confruntare între Președinte și Parlament, a apărut tot ca un conflict intra-executiv. Retragerea partidului Președintelui (PD) din guvernul Călin Popescu Tăriceanu a declanșat criza, iar nu pierderea suportului parlamentar pentru guvernul susținut de Președinte. Parlamentul și guvernul se aflau astfel de aceeași parte a baricadei, opunându-se președintelui. Abia în toamna anului 2009 mecanismul politic se desfășoară invers: premierul propus și susținut de președinte pierde susținerea parlamentară, iar istoria se repetă în primăvara anului 2012. De această dată guvernul și Președintele sunt în conflict cu Parlamentul. Odată cu numirea guvernului Ponta, raportul de forțe se schimbă din nou, guvernul trece din „*tabăra*” prezidențială în cea parlamentară, iar conflictul redevine unul intra-executiv, nu unul între executiv și legislativ. Concluzia acestui raționament este că în cazul desenului constituțional din România conflictele dintre legislativ și executiv se rezolvă, după cum era ușor de imaginat, prin instituția moțiunii de cenzură și responsabilizarea puterii executive, în timp ce conflictele intra-executive se sfârșesc prin suspendarea (cu intenția niciodată reușită până acum de demitere) a președintelui, deci încercarea de responsabilizare a acestuia. În niciuna dintre situații nu există posibilitatea responsabilizării înainte de termen a legislativului. Iar propunerea făcută în 2009 – dizolvarea Parlamentului care a propus fără succes demiterea președintelui – este o formă prin care se propune responsabilizarea legislativului într-o situație pornită de la o dispută între cei doi reprezentanți ai executivului.

Discursurile pe tema instituției dizolvării Parlamentului sunt de calitate mediocră.<sup>1</sup> Ele rămân adesea fără răspunsuri, ca în cazul dezbaterii din Camera Deputaților din 2003. Tot fără răspuns a rămas și Raportului Comisiei prezidențiale din 2009. După apariția sa, s-a progresat foarte încet pe calea revizuirii Constituției. Dintr-o perspectivă constructivistă am putea spune că această calitate mediocră a discursului, înțeles în sens larg ca acțiune politică purtătoare de sens, determină dezvoltarea unor probleme care rămân nerezolvate, nediscutate. Crizele politice generate de moțiunile de cenzură din 2009 și 2012 și procedurile de suspendare a Președintelui din 2009 și 2012 reprezintă astfel *cronica unor crize anunțate* de dezbaterile nefinalizate în 2003 și la începutul anului 2009.

---

<sup>1</sup> Calitatea discursului și dezbaterii este o problematică îndelung tratată de perspectiva constructivistă în știința politică. O grilă de analiză care îmbină elemente calitative și cantitative și pe care o avem în minte în momentul evaluării calității discursului pe tema formei semiprezidențiale de guvernare și a dezbaterilor privind dizolvarea Parlamentului este prezentată de Markus Spöndli, „Discourse Quality and Political Decisions: An Empirical Analysis of Debates in the German Conference Committee”, Discussion Paper, Social Science Research Center Berlin, SP IV 2003-101 (2003).

## BIBLIOGRAFIE

- ANGERMÜLLER, Johannes, „L'analyse du discours en Europe” în Simone BONNAFOUS et Malika Temmar (dir.), *L'analyse du discours en sciences humaines*, Paris: Ophrys, 2007.
- BAYLIS, Thomas, „Presidents versus Prime ministers. Shaping Executive Authority”, *World Politics*, no. 48, 1996.
- BARBU, Daniel, *Republica absentă. Politică și societate în România postcomunistă*, București: Nemira, 2004, ed. a 2-a.
- DIMA, Bogdan, „Semiprezidențialismul românesc postdecembrist”, *Sfera Politicii*, no. 139, 2009.
- DIMA, Cosmin, „Conflictul intraexecutiv în regimul semiprezidențial românesc”, *Sfera Politicii*, no. 139, 2009.
- FRISON-ROCHE, Francois, *Le modele « semi-presidentiel » comme instrument de la transition dans l'Europe post-communiste*, Paris: Bruylant, 2005.
- FOUCAULT, Michel, *Le gouvernement de soi et des autres: Cours au Collège de France (1982-1983)*, Paris: Seuil, 2008.
- HAY, Collin, „Constructivist Institutionalism” în R. A. W. RHODES, Sarah A. BINDER, Bert A. ROCKMAN, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press, 2008.
- HOWARTH, Davis, Jacob TORFING, *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*, Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2005.
- KROUWEL, Andre, „Measuring presidentialism and parliamentarism: An Application to Central and East European Countries”, in *Acta politica*, vol. 38, no. 4, 2003.
- MCGREGOR, James, „The Presidency in East Central Europe”, in *RFE-RL Research Report*, 1994.
- NEGULESCU, Raluca Mariana, „Reflecții – Semiprezidențialismul în România”, *Sfera Politicii*, no. 139, 2009.
- PAVEL, Dan, Iulia HUIU, *Nu putem reuși decât împreună. O istorie analitică a Convenției Democratice, 1989 – 2000* (București: Polirom, 2003)
- PREDA, Cristian, Sorina SOARE, *Regimul, partidele și sistemul politic din România*, București: Nemira, 2009.
- PREDA, Cristian, Sorina SOARE, „Romanie”, în Jean Michel DE WAELE, Paul MAGNETTE (eds.), *Les democracies europeennes. Une approche comparee des systemes politiques nationaux*, Paris: Armand Colin, 2008.
- RUESCHEMEYER, Dietrich, „Why and how ideas matter” in Robert GOODIN, Charles TILLY (eds.), *The Oxford handbook of contextual political analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2006.
- SARTORI, Giovanni, „Sul sistema costituzionale romeno”, *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. II, no.1, 2002.
- SCHMIDT, Vivien A., „Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse” *Annual Review of Political Science*, no. 11, 2008.
- SPÖRNDLI, Markus, „Discourse Quality and Political Decisions: An Empirical Analysis of Debates in the German Conference Committee”, Discussion Paper, Social Science Research Center Berlin, SP IV 2003-101, 2003.
- VERHEIJEN, Tony, „Romania” in Robert ELGIE (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
- \*\*\* *Geneza Constituției României 1991. Lucrările Adunării Constituyente* (citată în continuare GCR), editat de Dumitru Ioncică, Ortansa Stângă, Valentina Puiu (București: Regia autonomă «Monitorul Oficial», 1998)
- \*\*\* *Raport al Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România*, București, 2009,
- [http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport\\_CPARPCR.pdf](http://www.presidency.ro/static/ordine/CPARPCR/Raport_CPARPCR.pdf), accesat 23.09.2012.

\*\*\* Discursul Președintelui României, Traian Băsescu, la prezentarea publică a raportului "Pentru consolidarea statului de drept", elaborat de Comisia Prezidențială de Analiză a Regimului Politic și Constituțional din România, București, 14 ianuarie 2009, [www.presidency.ro](http://www.presidency.ro), accesat 23.09.2012.

12.07.2012, [http://www.ccr.ro/decisions/pdf/ro/2012/Do683\\_12.pdf](http://www.ccr.ro/decisions/pdf/ro/2012/Do683_12.pdf), accesat 23.09.2012.

\*\*\* Stenogramele ședințelor Camerei Deputaților, 18-30 iunie 2003, document disponibil la: <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.calendar?cam=2&an=2003&idl=1>, accesat 23.09.2012.

\*\*\* Stenogramele ședințelor Senatului, 25 august-1 septembrie 2003, document disponibil la: <http://www.cdep.ro/pls/steno/steno.calendar?cam=1&an=2003&idl=1>, accesat 23.09.2012.

### **Legislație**

Decretul nr. 426/1999 privind revocarea din funcție a primului ministru al Guvernului, *Monitorul Oficial* nr. 609/1999.

Legea de revizuire a Constituției României, nr.429 din 23 octombrie 2003, *Monitorul Oficial* nr. 669/2003.

Constituția României Republicată.

„Decizia Curții Constituționale a României nr. 683 din 27 iunie 2012 asupra conflictului juridic de natură constituțională dintre Guvern, reprezentat de primul-ministru, pe de o parte, și Președintele României, pe de altă parte”, Publicată în *Monitorul Oficial* nr.479/2012.

# Premise conceptuale pentru o înțelegere a securității umane<sup>1</sup>

■ BOGDAN ȘTEFANACHI

[Romanian Academy, Iași Branch]

## Abstract

*In the framework of globalization, it is possible to conceive an alternative discourse regarding the statute of individual in international relations. This new narrative – a post-positivist one – transforms the individual in the referent object of security. The study stresses the main theoretical transformations appeared within the post-positivist framework of analysis in order to identify the central components of the new understanding of security – human security.*

## Keywords

security; human security; post-positivism; normative utility; responsibility

## Introducere

*Raportul dezvoltării umane 1995* statua că „punctul real de plecare al strategiilor de dezvoltare umană este de a aborda fiecare aspect din cadrul modelelor tradiționale de creștere economică din perspectiva individului”<sup>2</sup>. O asemenea abordare proiectată asupra spațiului securității devine responsabilă de ceea ce numim securitate umană, pentru că „demersul *centrat pe individ* de formulare și evaluare a politicii este contribuția conceptuală esențială a dezvoltării umane la definirea securității umane”<sup>3</sup>. Spațiul internațional, transformat sub presiunea globalizării care îndepartează (măcar parțial) statul din ep centrul elaborării și implementării politicilor, căpătă sens în măsura în care un discurs alternativ care preia și dezvoltă această transformare se constituie – or, această nouă *narațiune* este reprezentată de transformarea individului în obiect de referință atât al dezvoltării cât și al

<sup>1</sup> ACKNOWLEDGEMENT: This paper was made within The Knowledge Based Society Project supported by the Sectoral Operational Programme Human Resources Development (SOP HRD), financed from the European Social Fund and by the Romanian Government under the contract number POSDRU ID 56815.

<sup>2</sup> UNDP, *Human Development Report 1995* (Oxford University Press, Oxford, 1995), 123.

<sup>3</sup> Barbara von Tigerstrom, *Human Security and International Law: Prospects and Problems* (Oxford: Hart Publishing, 2007), 15.



securității. Această schimbare paradigmatică deschide calea către redescoperirea argumentelor normative, mai ales că sfârșitul Războiului Rece nu se confundă cu scenariul optimist al *sfârșitului istoriei*<sup>1</sup>. Dimpotrivă, agresivitatea și conflictul continuă să fie o constantă a relațiilor internaționale (pentru unii chiar lumea post – Război Rece este o revenire la barbaria interbelică), uneori devenind chiar mult mai greu de contracarat (spre exemplu, recalibrarea fenomenului terorist), fapt pentru care se impune necesitatea unui răspuns just. Ca o implicație directă a insecurității globale trebuie continuată căutarea mijloacelor pragmatice de *îndiguire* și eliminare a unor asemenea fenomene, conturarea unui cadru teoretic care „să stabilească limite practice pentru utilizarea forței și astfel să reducă, dacă nu chiar să elimine, barbaria războiului care rămâne încă o trăsătură esențială a ceea ce, în cel mai bun caz ca realitate emergentă, putem numi societate civilă globală”<sup>2</sup>.

### Un nou cadru de analiză – posibilitatea securității umane

Viziunea tradițională (propusă de realism și neo-realism) de înțelegere a spațiului internațional miza pe stat ca unică variabilă explicativă și, pe cale de consecință, plasa responsabilitatea protejării securității individuale în sarcina statului. De pe aceste poziții se afirmă că sistemul internațional este unul anarhic fapt pentru care puterea devine esențială pentru maximizarea interesului național; prin urmare, puterea și mediul anarhic constituie planul general în care trebuie proiectată problematica securității.

În pofida încercărilor de a reforma realismul și de a-l completa cu noi coordonate de analiză, inclusiv cu o terminație morală sub forma *eticii responsabilității*, totuși astfel de intenții au generat o serie de dificultăți pentru că, spre exemplu, în cazul eticii mai sus menționate „deși instruește liderii asupra modului în care trebuie avute în vedere consecințele acțiunilor lor, nu oferă un ghid asupra modului în care liderii de stat trebuie să judece aceste consecințe”<sup>3</sup>. Pe cale de consecință, la nivel pragmatic, realismul oferă doar o alternativă amorală pentru liderii de stat și asumând că „fiecare stat are propriile valori și credințe, realiștii argumentează că statul este binele suprem și că nicio comunitate nu poate exista în afara granițelor sale”<sup>4</sup>.

De aceea, dacă în politica internațională cotidiană (la care direct sau, mai ales, indirect participăm) împărtășim și acționăm în baza unor valori și credințe despre ceea ce din punct de vedere etic ar trebui făcut, în disciplina relațiilor internaționale această preocupare lipsește aproape complet. Două argumente importante pot fi identificate pentru o astfel de discrepanță. În primul rând, orientarea pozitivistă a disciplinei, conform căreia explicațiile trebuie fundamentate în legități care sunt observabile în realitatea imediată. În al doilea rând, există un scepticism general cu privire la statutul epistemologic al judecăților de valoare, care prin faptul că sunt impregnate de subiectivism (și astfel par a fi arbitrare și relative) se deosebesc esențial de judecățile factuale. Într-o atare logică, propozițiile normative sunt unele *soft*, pentru că nu se constituie în „subiect al unui test empiric, înțeles ca mijloc de stabilire a adevărului sau falsității”<sup>5</sup>. Prin apelul la științificitate, atât (neo)realismul cât și (neo)liberalismul încearcă să explice dinamica relațiilor internaționale în termenii structurilor care determină și susțin actorii să-și urmărească

1 Francis Fukuyama, *Sfârșitul istoriei și ultimul om* (București: Paidea, 1997).

2 Paul R. Viotti, Mark V. Kauppi, *International Relations Theory* (London: Longman, 2010), 411.

3 Michael J. Smith, *Realist Thought from Weber to Kissinger* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1986), 51.

4 John Baylis, Smith, Steve, *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, Oxford, 2001), 152.

5 Viotti, Kauppi, *International Relations*, 5.

interesele. Or, o astfel de intenție exclude, aproape în totalitate, valoarea explicativă a normelor și, prin aceasta, generează raționamente deficiente. Aceasta nu înseamnă altceva decât că, dacă în mainstream-ul teoretic (neorealist și neoliberal) aspectele normative sunt considerate, în cel mai bun caz, marginale, în perspectiva unei teorii post-pozitiviste a relațiilor internaționale putem întrevedea posibilitatea emergenței unei teorii normative.

Din această perspectivă, structurile explicative *tradiționale* sunt înlocuite de procese tocmai pentru că „structura nu poate exista sau nu poate avea putere causală în afara procesului”<sup>1</sup>; or, aceasta implică o modificare profundă prin faptul că elementele clasice ale relațiilor internaționale – *interesul (național)* și *politica de putere* – „nu decurg nici logic și nici causal din anarhie” și prin aceasta „se datorează procesului și nu structurii”<sup>2</sup>. Devine așadar evident că, identitățile și normele trebuie folosite pentru a surprinde și explica dinamica politicii internaționale, reflectând modul în care ele se inter-relaționează și inter-condiționează precum și modul în care acele identități sunt modelate prin interacțiune la diverse niveluri. Astfel, putem aserta că, la nivel comportamental statele sunt inspirate de noi idei și norme și nu de putere și interesul propriu<sup>3</sup>, iar pe de altă parte, putem observa că „ceea ce analistul social analizează sunt acțiuni și interacțiuni umane”<sup>4</sup>.

Prin urmare, exercițiul etic propus de post-pozitivism constă în încercarea de a face accesibil ceea ce este ocultat de actualul (tradiționalul) mod de a face politică, anume „de a revela faptul că ordinea socială globală este un construct uman care înglobează anumite valori alese de noi și de a surprinde modul în care, acest construct, generează beneficii pentru unii și pierderi pentru alții”<sup>5</sup>. Dacă normele și modul în care ele constituie identitățile devin factori explicativi majori, atunci putem identifica cel puțin trei situații care ridică probleme etice specifice vieții internaționale și care, în subsidiar, fac referire la aspecte securitare: tensiunea dintre suveranitate și drepturile omului, autodeterminarea națională și identificarea instanței care o poate invoca legitim precum și problemele etice care pot apărea ca urmare a *eșecului pieței* prin faptul că pot amenința funcționarea democratică a statelor<sup>6</sup>. O astfel de reconstrucție a teoriei internaționale, pe alte baze decât cele stat-centrice, este absolut necesară pentru a teoretiza adecvat „formele emergente ale identității politice transnaționale”<sup>7</sup> și, de asemenea pentru a putea lărgi sfera explicativă cu cunoașterea intersubiectivă care constituie identități și interese.

Mai mult, dacă această grilă interpretativă o vom aplica problematicii securității atunci va trebui să afirmăm că nici aranjamentele tradiționale centrate pe stat și pe capacitățile militare ale acestuia, nici abordările organizațiilor internaționale care se subsumează logicii stat-centrice (chiar dacă o contestă) nu mai pot fi soluții la problemele lumii contemporane. Folosirea legitimă a forței (inclusiv a celei militare) va trebui argumentată de securitatea umană, ca formulă novatoare, înțelegând prin aceasta „o politică dură de securitate ținută pe protejarea indivizilor, mai puțin pe protejarea statelor”<sup>8</sup> – acest aspect marchează prima etapă a părăsirii

1 Alexander Wendt, „Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization* 46, 2 (1992): 395.

2 Wendt, „Anarchy is what States”, 394.

3 Martha Finnemore, Kathryn Sikkink, „International Norms Dynamics and Political Change”, *International Organization* 52, 4 (1998): 887-917.

4 Mervyn Frost, „A turn not taken: Ethics in IR at the Millennium”, *Review of International Studies* 24, 5 (1998): 126.

5 Mervyn Frost, *Global Ethics. Anarchy, Freedom and International Relations* (London and New York: Routledge, 2009), 127.

6 Frost, „A turn not taken”, 130-131.

7 Wendt, „Anarchy is what States”, 425.

8 Mary Kaldor, *Securitatea umană* (Cluj-Napoca: CA Publishing, 2010), 213.

abordării stat-centrice. Pe de altă parte, și ca o prelungire firească a acestei mutații, securitatea umană va reflecta importanța normelor în construcția realității sociale, pentru că „lumea pe care o construim va reflecta propriile noastre credințe etice”, iar acest fapt este cu atât mai evident în discursul securitar.

Ca un *divident al păcii*, securitatea și problematica studiului securității, centrată pe aspectele și structurile strict militare, ca urmare a subsumării sale punctului de vedere (neo)realist, poate fi concepută o dată cu sfârșitul Războiului Rece în exteriorul politicii de tip *raison d'état*, în exteriorul abordării stat-centrice și prin aceasta se poate întrevădea posibilitatea judecăților normative.

## Securitatea umană – o definiție funcțională

Pe fondul sfârșitului Războiului Rece, majoritatea amenințărilor, descoperite de cei care optează pentru o redefinire a securității, țin de sănătatea și bunăstarea indivizilor, de problemele sociale, iar un astfel de demers este necesar din cel puțin două puncte de vedere: pe de o parte pentru că securitatea teritorială este înlocuită cu securitatea individuală iar, pe de altă parte, pentru că securitatea militară este înlocuită cu securitatea construită pe dezvoltare durabilă<sup>2</sup>. De aceea, securitatea umană nu trebuie concepută ca un concept defensiv, în maniera în care securitatea teritorială sau militară este definită, ci ca un concept integrativ construit pe dezvoltare (umană); trebuie concepută ca „o abordare integrată a bunăstării umane, care evidențiază inter-relaționarea dintre sărăcie, drepturile omului, sănătate publică, educație și participare politică”<sup>3</sup>. Pe acest fundament, securitatea umană privește două perspective convergente: „protecția față de amenințări cronice precum foamete, boală sau represiune” precum și „protecția față de disfuncțiile (*disruptions*) profunde care pot apărea în viața cotidiană”<sup>4</sup>.

Demilitarizarea securității nu implică eliminarea preocupărilor strategice tradiționale ci doar completarea acestora cu unele care nu mai pot fi soluționate prin concentrarea exclusivă pe nivelul statal. De aceea, securitatea umană nu înlocuiește aspectele clasice privitoare la securitatea statului, care continuă să fie necesară pentru gestionarea amenințărilor violente, ci se transformă într-un complement al acesteia: „o astfel de strategie trebuie să se dezvolte în cadrul dual, al protecției și împuternicirii (*empowerment*), în care statul și societatea civilă au rol complementar”<sup>5</sup>. Înglobând optimismul cât și anxietățile asociate cu sfârșitul Războiului Rece, securitatea umană analizează agresiunea la nivel subnațional, intra-național și internațional, constituindu-se într-un demers analitic de „dezmembrare a statului până în cele mai mici componente (indivizii) pentru a-l reconstrui ulterior”<sup>6</sup> numai că, reconstrucția aduce în prim plan un stat a cărui suveranitate este „condiționată din ce în ce mai mult – depinzând atât de comportamentul domestic, cât și de aprobarea lumii externe”<sup>7</sup>.

O asemenea abordare este posibilă doar asumând o perspectivă post-pozitivă, o perspectivă critică ce elimină tensiunea tradițională dintre drepturi și suveranitate prin faptul că aranjamentele etice care decurg din apartenența noastră la societatea civilă globală (construită pe principiile drepturilor omului) nu mai intră

1 Frost, „A turn not taken”, 126.

2 UNDP, *Human Development Report 1994* (Oxford: Oxford University Press, 1994), 24.

3 Paul Battersby, Joseph M. Siracusa, *Globalization and Human Security* (New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2009), 3.

4 UNDP, *Human Development Report 1994*, 23.

5 Francois Fouinat, „A Comprehensive Framework for Human Security”, *Conflict, Security and Development* 4, 3 (2004): 294.

6 Matthew S. Weinert, „From State Security to Human Security” in Patrick Hayden (ed.). *The Ashgate Research Companion to Ethics and International Relations* (Farnham: Ashgate, 2009), 154.

7 Kaldor, *Securitatea umană*, 186.

în coliziune cu angajamentele pe care le asumăm ca cetățeni ai unei societăți a statelor suverane (construită pe principiile drepturilor statelor). Altfel spus, de pe poziția teoriei constitutive<sup>1</sup>, relația dintre cele două arene devine „una sofisticată, în cadrul căreia, unele deficiențe etice experimentate în una dintre ele, este remediată prin participarea în cadrul celeilalte”<sup>2</sup>. Fără a se exclude reciproc, ci conturând structura actorilor prin chiar participarea simultană la cele două practici – „suntem în același timp și civili și cetățeni”, vom „valoriza statutul etic pe care-l avem în oricare din aceste roluri”<sup>3</sup>. Așadar, noul cadru de analiză care se proiectează la nivel internațional vizează recuperarea aspectelor normative, evidențiind legătura dintre individ și societate și „translând stabilitatea, întinderea și securitatea fiecăruia în termenii celuilalt”<sup>4</sup>. Fără a nega statul și importanța acestuia în contextul relațiilor cu proprii cetățeni – „statele pot fi custozii importanți ai bunăstării umane, și prin aceasta devenind pasibili de loialitate”<sup>5</sup> – poate fi concepută o concomitență a celor două niveluri de analiză (aparent plasate pe poziții de contrarietate).

Anii 1990 sunt marcați de o serie întreagă de (re)teoretizări, un loc important revenindu-i și securității care „pentru prea mult timp a fost interpretată limitat: ca securitate a unui teritoriu în fața agresiunii externe, sau ca protecția intereselor naționale în politica externă sau ca securitate globală care decurge din amenințarea holocaustului nuclear”<sup>6</sup>. Într-o astfel de atmosferă Barry Buzan va spune că „securitatea colectivităților umane este afectată de factori din cinci sectoare principale: militar, politic, economic, social și de mediu”<sup>7</sup> iar *Raportul dezvoltării umane 1994* va identifica șapte componente ale securității umane: securitatea economică, securitatea alimentară, securitatea sănătății, securitatea ambientală, securitatea personală, securitatea comunității și securitatea politică<sup>8</sup>. Din această perspectivă generală, securitatea umană prezintă două dimensiuni fundamentale: *libertatea față de frică* (*freedom from fear*) și *libertatea față de lipsuri* (*freedom from want*)<sup>9</sup> deși, la nivel individual această distincție este atenuată de Comisia Națiunilor Unite pentru Securitate Umană care definește securitatea umană ca fiind protejarea „nucleului vital al existenței umane în așa fel încât să fie sporite și împlinite libertățile umane”<sup>10</sup>.

Cele două componente ale securității umane – *freedom from want* și *freedom from fear* – circumscriu câte o modalitate operațională de definire: generală, respectiv limitată (îngustă). Lărgirea cadrului de analiză, poate fi considerată o inițiativă revoluționară pentru că, spre deosebire de concepția stat-centrică asupra securității, „aduce, ceea ce tradițional erau considerate aspecte care țineau de domeniul dezvoltării sau al considerațiilor umanitare, în discursul securității”<sup>11</sup>. Dintr-o perspectivă mai îngustă, guvernul canadian, într-un document intitulat *Freedom from Fear* definește securitatea umană ca fiind „libertatea față de amenințările generalizate la adresa drepturilor, siguranței și vieții indivizilor”<sup>12</sup> ceea ce înseamnă că securitatea umană înseamnă concentrarea pe „protejarea indivizilor față de violență și

1 Frost, „A turn not taken”; Frost, *Global Ethics*”.

2 Frost, *Global Ethics*”, 104.

3 Frost, *Global Ethics*”, 104.

4 Weinert, „From State Security”, 155.

5 Frances V. Harbour, *Thinking about International Ethics: Moral Theory and Vases from American Foreign Policy* (Boulder: Westview Press, 1999), 80.

6 UNDP, *Human Development Report 1994*, 24.

7 Barry Buzan, *Popoarele, statele și teama* (Chișinău: Cartier, 2000), 31.

8 UNDP, *Human Development Report 1994*, 24-25.

9 UNDP, *Human Development Report 1994*, 24.

10 COMMISSION ON HUMAN SECURITY (CHS), *Human Security Now*, CHS, New York, 2003, disponibil la [http://www.policyinnovations.org/ideas/policy\\_library/data/01077/\\_res/id=sa\\_File1/, 4](http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01077/_res/id=sa_File1/, 4).

11 P. H. Liotta, Taylor Owen, „Why Human Security?” *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* VII, 1 (2006): 42.

12 DFAIT, *Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security*, DFAIT, Ottawa, 2000, disponibil la [http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/freedom\\_from\\_fear-en.pdf, 3](http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/freedom_from_fear-en.pdf, 3).

definirea unei agende internaționale pe baza acestui obiectiv”<sup>1</sup>. Perspectiva îngustă de definire a securității individualizează problematica securității în raport cu cea a dezvoltării accentuând „necesitatea imediată a intervenției în raport cu planificare strategică pe termen lung și cu investițiile în dezvoltarea durabilă”<sup>2</sup>. Într-o manieră mai generală, raportul intitulat *In Larger Freedom*<sup>3</sup> accentuează necesitatea interrelaționării diferitelor abordări ale securității și evidențiază importanța dezvoltării ca strategie de realizare a securității. Combinare acestor două puncte de vedere trebuie să aducă în prim plan relația (nu foarte simplu de identificat și teoretizat) dintre securitate și dezvoltare pentru că „securitatea umană este parte a dezvoltării umane, dar este la capătul extrem al dezvoltării umane”<sup>4</sup>.

Aceasta înseamnă necesitatea însumării celor două componente – *freedom from want* și *freedom from fear* – lucru asumat de International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)<sup>5</sup> care propune o atare formulă integratoare – „responsabilitatea de a proteja (responsibility to protect)” (R2P) care se traduce prin responsabilitatea unor agenții sau chiar state de a implementa principiile securității pe care statele suverane le datorează propriilor cetățeni. Această accepțiune este preluată și în *Raportul Securității Umane 2005* care plasează în centrul său „responsabilitatea de a proteja”<sup>6</sup> indivizii (aspect foarte important pentru reafirmarea schimbării referențului securității), concentrându-se asupra securității în fața violenței politice. Doar că, o asemenea viziune poate deveni problematică pentru că „responsabilitatea de a proteja” atrage după sine și dreptul de a interveni, cu atât mai mult cu cât în actuala topografie a puterii unele state (dominante) pot face lucrul acesta oriunde și oricând.

Pentru a soluționa o asemenea provocare, Mary Kaldor propune părăsirea teoriei clasice a războiului just (ale cărui principii circumscriu intervențiile umanitare contemporane) și înlocuirea sa cu *pacea justă*. Această glisare devine posibilă pentru că „statele rămân singurele autorități capabile de a susține utilizarea legitimă a forței, dar utilizarea forței este mult mai circumscriasă decât anterior de reguli și norme internaționale”<sup>7</sup>. Mai mult, argumentează autoarea, pot fi identificate trei principii care marchează diferența dintre o abordare de tip *jus in bello* (o abordare de tip stat-centrică) și o abordare bazată pe drepturile individului (o abordare *centrată uman*): sarcina operațiunilor de securitate umană este protecția civililor, protecția poate fi obținută prin stabilizare mai degrabă decât prin victorie și, nu în ultimul rând, cei care violează drepturile omului sunt criminali individuali, nu inamici colectivi<sup>8</sup>. Dacă, din perspectiva unor astfel de dezbateri, este evidentă componenta normativă a securității umane, transformarea „R2P” în principiu fundamental al securității colective marchează „angajamentul pentru progres etic în relațiile internaționale”<sup>9</sup> fapt care devine posibil doar în măsura în care înțelegem „indivizibilitatea securității, a dezvoltării economice și a libertății”<sup>10</sup>. Mai mult, necesitatea dezvoltării unei componente etice funcționale a cadrului de analiză și interpretare

1 DFAIT, *Freedom from Fear*, 1.

2 Liotta, Owen, „Why Human Security?”, 43.

3 UN, *In Larger Freedom: Towards Development, security and Human Rights for All*, 2005, disponibil la <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>.

4 Kaldor, *Securitatea umană*, 216.

5 ICISS, *The Responsibility to Protect*, 2001, disponibil la <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.

6 Human Security Centre, *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21<sup>st</sup> Century* (New York, Oxford: Oxford University Press, 2005).

7 Kaldor, *Securitatea umană*, 204.

8 Kaldor, *Securitatea umană*, 206-208.

9 Weinert, „From State Security”, 159.

10 UN, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more secure world: Our shared responsibility*, 2004, disponibil la <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>, 1.

a politicii internaționale devine tot mai vizibilă în condițiile în care se constată o recrudescență a terorismului care trebuie să fie contracarată, iar pe de altă parte, trebuie identificate mecanismele juste care trebuie să ofere criteriile necesare pentru legitimarea dreptului de a interveni.

Definirea securității umane ca parte integrantă a discuțiilor care au marcat remodelarea conceptuală a spațiului politic și social din ultimele două decenii devine relevantă din cel puțin trei puncte de vedere. În primul rând, securitatea umană, deschide oportunitatea de a adresa o serie de întrebări și provocări cu privire la implicațiile procesului de globalizare. În al doilea rând, securitatea umană poate fi utilizată ca un concept integrator, un concept care catalizează agenda securității contemporane. Nu în ultimul rând, securitatea umană poate fi apropiată ca un proiect normativ și din această perspectivă este remarcabilă glisarea spre individ ca centru al preocupărilor de securitate.

## Concluzii

Securitate umană constituie un pas important către reconstrucția sistemului internațional în jurul unei ordini internaționale juste. Astfel, securitatea umană se legitimează în universul conceptual contemporan în primul rând prin dimensiunile etice și normative pe care le implică. Plasând în centrul său respectul pentru drepturile omului, securitatea umană și drepturile omului se ranforcează reciproc deoarece primeia îi revine sarcina de a stabili care sunt drepturile amenințate în anumite situații, iar celor din urmă le revine sarcina de a stabili traiectoria pe care trebuie să se încadreze securitatea umană.

Securitatea umană – ca parte a teoriei critice a securității – identifică și reflectă insecuritățile cronice cu care se confruntă indivizii și grupurile de indivizi, fapt pentru care, indiferent de modul cum este concepută (general sau limitat), elementul comun care canalizează această preocupare este că individul se constituie în ultimul obiect de referință (al securității). Prin urmare securitatea umană devine extrem de utilă prin aceea că are capacitatea de a identifica amenințările *existențiale* la adresa indivizilor/a grupurilor de indivizi. Altfel spus, securitatea umană oferă o corecție normativă cadrului de analiză al securității, mult mai centrată pe analiza modului cum poate fi aplicată în realitate, devenind un mijloc pentru „realizarea valorilor fundamentale ale societății internaționale.”<sup>1</sup> De asemenea, utilitatea normativă a securității umane rezultă și din faptul că, unui astfel de demers îi revine sarcina de a prioritiza și ordona preferințele pentru că, resursele avute la dispoziție (inclusiv de state) sunt limitate iar, pe de altă parte, obligațiile față de ceilalți nu pot fi nelimitate (limitele apar măcar în unele situații dacă nu în toate).

Securitatea umană – transformând individul în nucleul preocupărilor sale – propune redefinirea sistemului internațional în acord cu această transformare tectonică construită pe primatul drepturilor omului, fapt subliniat de Kofi Annan atunci când spune că „nu ne vom putea bucura de securitate fără dezvoltare, nu ne vom putea bucura de dezvoltare fără securitate, și nici de una dintre ele fără respect pentru drepturile omului”<sup>2</sup>. Creșterea importanței și impactului valorilor și principiilor inserate în Declarația Universală a Drepturilor Omului face ca ordinea internațională să nu mai fie limitată doar la aspectele care țin de prevenirea conflictelor internaționale ci, să se extindă și asupra promovării drepturilor omului, asupra mijloacelor de maximizare a bunăstării și libertății personale.

<sup>1</sup> Dinah Shelton, „Normative Hierarchy in International Law”, *American Journal of International Law*, vol. 100, no. 2, p. 323.

<sup>2</sup> UN, *In Larger Freedom*, 6.



## BIBLIOGRAFIE

- BATTERSBY, Paul, Joseph M. Siracusa, *Globalization and Human Security*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, 2009.
- BAYLIS, John, Smith, Steve, *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2001).
- BUZAN, Barry, *Popoarele, statele și teama*, Chișinău, Cartier, 2000.
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY (CHS), *Human Security Now*, CHS, New York, 2003, disponibil la [http://www.policyinnovations.org/ideas/policy\\_library/data/01077/\\_res/id=sa\\_File1/](http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01077/_res/id=sa_File1/)
- DFAIT, *Freedom from Fear: Canada's Foreign Policy for Human Security*, DFAIT, Ottawa, 2000, disponibil la [http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/freedom\\_from\\_fear-en.pdf](http://www.humansecurity.gc.ca/pdf/freedom_from_fear-en.pdf).
- FINNEMORE, Martha, Sikkink, Kathryn, „International Norms Dynamics and Political Change”, *International Organization* 52, 4 (1998): 887-917.
- FLOYD, Rita, „Conceptualising Human Security as a Securitising Move”, *Human Security Journal* 5 (2007): 38-49.
- FOUINAT, Francois, „A Comprehensive Framework for Human Security”, *Conflict, Security and Development* 4, 3 (2004): 289-297.
- FROST, Mervyn, „A turn not taken: Ethics in IR at the Millennium”, *Review of International Studies* 24, 5 (1998): 119-132.
- FROST, Mervyn, *Global Ethics. Anarchy, Freedom and International Relations*, London and New York: Routledge, 2009.
- FUKUIAMA, Francis, *Sfârșitul istoriei și ultimul om*, București, Paidea, 1997.
- HARBOUR, Frances V., *Thinking about International Ethics: Moral Theory and Vases from American Foreign Policy*, Boulder, London, Westview Press, 1999.
- Human Security Centre, *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21<sup>st</sup> Century* (New York, Oxford: Oxford University Press, 2005).
- ICISS, *The Responsibility to Protect*, 2001, disponibil la <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.
- KALDOR, Mary, *Securitatea umană*, Cluj-Napoca, CA Publishing, 2010.
- LIOTTA, P. H., Taylor Owen, „Why Human Security?” *Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* VII, 1 (2006): 37-55.
- SHELTON, Dinah, „Normative Hierarchy in International Law”, *American Journal of International Law*, vol. 100, 2 (2006): 291-323.
- SMITH, Michael J., *Realist Thought from Weber to Kissinger*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1986.
- TIGERSTROM, Barbara von, *Human Security and International Law: Prospects and Problems*, Oxford: Hart Publishing, 2007.
- UN, *In Larger Freedom: Towards Development, security and Human Rights for All*, 2005, disponibil la <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>.
- UN, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more secure world: Our shared responsibility*, 2004, disponibil la <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>.
- UNDP, *Human Development Report 1994*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- UNDP, *Human Development Report 1995*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- VIOTTI, Paul R., Mark V. Kauppi, *International Relations Theory*, London, Longman, 2010.
- WEINERT, Matthew S., „From State Security to Human Security” in Hayden, Patrick (ed.). *The Ashgate Research Companion to Ethics and International Relations* (Farnham: Ashgate, 2009), 151-167.
- WENDT, Alexander, „Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization* 46, 2 (1992): 391-425.



# România în fața mozaicului complex de formule de reformă a proiectului de integrare a Uniunii Europene

■ GEORGIANA CICEO

[Babeș-Bolyai University, Cluj-Napoca]

### Abstract

*In a period of hectic diplomatic activity for breathing a new life into the project of European integration and bouncing it back after the economic crisis came to threaten its credibility, Romania is bound to take an active role in the ongoing discussions on the future of Europe. The deliberations that have been going on for the past few months advance now along several lines and aim at creating a banking union, a fiscal union, an economic union and a political union. Each of them taken separately and all of them taken together will alter fundamentally the governance structures of the European Union.*

### Keywords

European Union; reform; banking union; fiscal union; economic union; political union

Într-un moment în care criza zonei euro a ajuns să pună sub semnul întrebării credibilitatea întregului proiect de integrare europeană, o avalanșă de propuneri de reformă avansate pe parcursul ultimelor două luni a imprimat o nouă dinamică dezbaterilor asupra viitorului Europei. Mai întâi, președintele Comisiei Europene José Manuel Durão Barroso, a folosit prilejul discursului său anual cu privire la starea Uniunii<sup>1</sup> pentru a avansa viziunea sa asupra procesului de reformă. A urmat apoi raportul relativ la Viitorul Europei<sup>2</sup> – rezultat al strădaniilor de aproape un an ale unui grup de 11 miniștri europeni de externe, sub conducerea ministrului german Guido Westerwelle, și finalizat printr-un pachet de măsuri menit să asigure guvernața pe termen lung a spațiului politic al Uniunii Europene. Ultimul în ordine strict cronologică, dar nici pe departe cel mai lipsit de relevanță, este raportul interimar prezentat de președintele

1 José Manuel Durão Barroso, *Discurs privind starea Uniunii în 2012*, Strasburg, 12 septembrie 2012, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-596\\_ro.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_ro.htm), 1 octombrie 2012.

2 \*\*\*, *Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*, Varșovia, 17 septembrie 2012, <http://www.ms.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/report.pdf>, 1 octombrie 2012.

Consiliului European Herman van Rompuy, în numele grupului de lucru pe care l-a prezidat, din care au făcut parte deopotrivă, președintele Comisiei Europene, președintele Băncii Centrale Europene și președintele Eurogrupului<sup>1</sup>, cu privire la pașii care vor trebui întreprinși pentru realizarea unei uniuni economice și monetare autentice. Acest din urmă raport, discutat la reuniunea Consiliului European din 18-19 octombrie a.c., va face obiectul unei decizii la cel mai înalt nivel la summit-ul din decembrie cu privire la calendarul măsurilor care vor fi întreprinse pentru a imprima un nou dinamism proiectului european.

În fața acestei pluralități de propuneri de reformă, Charlemagne, rubrica de fond consacrată evenimentelor celor mai importante relative la Uniunea Europeană a săptămânalului britanic *The Economist*, a fost intitulată sugestiv „SimEurope”, aluzie la un joc de calculator prin care este creată o lume fictivă, cu personaje imaginare și cu un limbaj artificial, controlată de la distanță de cel care se află la pupitrul de comandă. Lăsând însă la o parte fina ironie britanică, ceea ce trebuie reținut din această efervescență a propunerilor de reformă este că toate aceste documente au ca punct comun de plecare îngrijorarea față de faptul că prelungirea crizei economice are ca efect o criză de încredere în instituțiile și viitorul Europei. Pe fundalul crizei fără precedent cu care se confruntă în prezent Uniunea Europeană, se pune acum problema unei reforme din temelii a regulilor jocului în procesul de integrare de natură „să combată rapid criza și să creeze premisele necesare ca aceasta să nu se mai repete”<sup>2</sup>. În acest moment, atenția se concentrează pe patru direcții, care vizează, în ordinea propusă de documentul pus în circulație de Herman van Rompuy la 12 octombrie 2012, crearea unei *uniuni bancare*, de natură să permită contribuabililor să evite situația în care trebuie să plătească pentru eșecurile băncilor; a unei *uniuni fiscale*, având ca scop să evite apariția unor deficite nesustenabile; a unei *uniuni economice* necesară pentru a îmbunătăți competitivitatea în zona euro și a unei *uniuni politice* pentru a face posibil ca toate aceste măsuri să beneficieze de legitimitate democratică.

Așa după cum se prefigurează în acest moment acest proces de reformă, măsurile avute în vedere vor avea un impact major nu numai asupra proceselor politice de la nivelul european, dar deopotrivă pentru cele care au loc la nivel național. În acest moment, România trebuie să își adapteze demersurile la negocierile în plină desfășurare cu privire la formulele de reformă care se prefigurează, pentru ca, mai apoi, să își reconfigureze spațiul politic intern și a-l aduce în concordanță cu noile sale angajamente europene. „Cel mai mare risc de excludere în construcția europeană vine mai degrabă din auto-excludere, din șovăiri politice, din dezinteres”<sup>3</sup>, avertiza comisarul pentru agricultură Dacian Cioloș, cu ocazia conferinței consacrate aniversării a cinci ani de la aderarea României la Uniunea Europeană.

La ce se referă propunerile de reformă aflate acum pe masa liderilor europeni? Acestea urmăresc să țină seama de imperfecțiunile care au marcat existența uniunii economice și monetare și de presiunile extreme la care este acum expusă aceasta din cauza crizei financiare. Dintru început trebuie precizat că uniunea economică și monetară a fost și rămâne în primul rând un proiect politic cu o mare

1 Herman van Rompuy, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Interim Report*, 12 octombrie 2012 [http://www.consiliium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf](http://www.consiliium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf), 15 octombrie 2012.

2 van Rompuy, *Discurs la conferința anuală a șefilor delegațiilor Uniunii Europene*, 5 septembrie 2012, [http://www.consiliium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/132270.pdf](http://www.consiliium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/132270.pdf), 1 octombrie 2012.

3 Dacian Cioloș, *Discurs cu ocazia conferinței „România în UE. 5 ani de la aderare”*, București, 2 februarie 2012 pe [http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/article\\_ID\\_23988/Romania\\_in\\_UE\\_5\\_ani\\_de\\_la\\_aderare.\\_Dacian\\_Ciolos\\_Administratia\\_este\\_prima\\_interfata\\_cu\\_institutiile\\_europene.html](http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/article_ID_23988/Romania_in_UE_5_ani_de_la_aderare._Dacian_Ciolos_Administratia_este_prima_interfata_cu_institutiile_europene.html), 1 octombrie 2012.

valoare simbolică, un portdrapel al procesului de integrare europeană, supus maximei „dacă euro cade, Europa se prăbușește”<sup>1</sup>. Acest proiect poate evalua pe cele două componente ale sale – uniunea economică și uniunea monetară – între un minim și un maxim. Minimul se referă la limitarea integrării la procese de coordonare, ceea ce în esență înseamnă ca statele se angajează să coopereze pentru atingerea unui obiectiv politic comun. O formulă maximală de uniune se poate realiza atunci când se realizează un transfer de competențe către nivelul supranațional, caz în care instituții supranaționale preiau controlul asupra realizării și punerii în aplicare a politicii respective<sup>2</sup>, întrucât, așa cum observa politologul britanic Simon Hix pe cazul particular al Comisiei Europene, oricâte ori statele membre percep pericolul unui derapaj în privința obiectivelor lor politice comune ca urmare a unei abordări naționale, tind să opteze pentru implicarea instituțiilor cu atribuții supranaționale<sup>3</sup>.

Uniunea economică și monetară pusă în mișcare de Tratatul de la Maastricht și devenită efectivă din 1999 are la bază un dezechilibru intrinsec, și anume, cel dintre cele două componente ale sale. Dacă prin introducerea euro s-a făcut deja un pas decisiv în direcția uniunii monetare, uniunea economică a rămas cu mult în urma acesteia, iar ceea ce se urmărește acum este să se întreprindă demersuri, pentru ca uniunea economică să prindă din urmă uniunea monetară<sup>4</sup>. Simpla coordonare în domeniul politicilor macroeconomice precum cea bugetară sau cea fiscală în cadrul oferit de Pactul de Stabilitate și Creștere (PSC), cu revizuirile sale ulterioare, nu mai este acum considerată suficientă, integrarea acestora devenind esențială pentru stimularea creșterii economice și pentru revigorarea competitivității continentului european.

La momentul lansării sale, avantajele uniunii economice și monetare au fost considerate precumpănitoare – restrângerea costurilor tranzacționale, eficientizarea pieței, o mai mare certitudine în plan economic, creștere economică, reducerea ratelor dobânzilor. Cu toate acestea, unele dintre acestea, cum ar fi spre exemplu cele referitoare la dobânzi sau la expansiunea economică au tins să fie supralicite<sup>5</sup>, iar acest lucru a devenit evident când unele dintre economiile țărilor din zona euro au început să fie supuse unor șocuri asimetrice. Cum prin intrarea într-o uniune monetară, un stat își pierde independența monetară de vreme ce nu mai dispune de o monedă proprie, iar decizia în probleme de politică monetară este transferată pe un nivel superior, ceea ce implicit înseamnă că rata dobânzii nu mai poate fi folosită ca instrument de politică macroeconomică internă, măsurile la care acesta mai poate recurge țin de angrenajul politicilor sociale, salariale, de combatere a șomajului și, nu în ultimul rând, de furnizarea de transferuri financiare sau de acceptarea unor dezechilibre bugetare. Și dacă ultimele pot reprezenta doar soluții temporare, întrucât riscă să arunce economiile țărilor membre într-o recesiune ciclică<sup>6</sup>, ceea ce contează până la urmă este flexibilizarea salariilor și asigurarea unei bune mobilități a pieței muncii<sup>7</sup>. Indiferent despre care dintre aceste măsuri politice este vorba, niciuna nu este suficient de facilă întrucât macroeconomia, fie că a fost vorba despre

1 Simon Hix și Bjørn Høyland, *The Political System of the European Union*, ed. a 3-a (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011), 271.

2 Mark Hallerberg, „Fiscal and Monetary Policy: Coordination and Integration in Macroeconomic Policy” în: Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack și Ben Rosamond, *Handbook of European Union Politics*, (Londra: Sage, 2007), 359.

3 Hix și Høyland, *The Political*, 31.

4 Ian Bache și Stephen George, *Politics in the European Union*, ed. a 2-a, (Oxford: Oxford University Press, 2006), 428.

5 Hix și Høyland, *The Political*, 247.

6 Hix și Høyland, *The Political*, 246.

7 Paul de Grauwe, *Economics of the monetary union*, ed. a 9-a, (Oxford: Oxford University Press, 2012), 18.

stabilirea ratelor dobânzilor, fie că a vizat cheltuielile bugetare sau politicile fiscale, fie că a urmărit să reglementeze piața muncii, a fost prin excelență un domeniu al politicilor publice care a fost dintotdeauna atent supervizat de politicieni<sup>1</sup> și perceput cu maximă sensibilitate de către electorat.

Astfel, din nevoia de a remedia neajunsurile puse în evidență de funcționarea uniunii economice și monetare în condițiile uneia dintre cele mai profunde crize pe care a traversat-o economia globală vreodată și pentru a salva un proiect politic fa-nion pentru întreaga construcție europeană din ultimii 60 de ani și mai bine au fost luate în discuție cele patru formule de uniune evocate deja anterior, fiecare dintre ele având scopul de a cataliza o dezvoltare organică a acestuia în ansamblul său. Trebuie totuși menționat în acest context că nu ne aflăm nici în fața primei, după cum este de așteptat să nu ne aflăm nici în fața ultimei crize cu care să se confrunte procesul de integrare europeană. De fiecare dată însă Uniunea Europeană a reușit să iasă întărită dintr-o asemenea experiență, a știut să folosească în avantajul său necesitatea introducerii unui nou pachet de reforme, transformând condițiile adverse în oportunități. Parcurgem așadar din nou o perioadă de frământări, de zbateri intense care vor conduce fără discuție la rescrierea regulilor jocului în interiorul spa-țiului politic și economic comunitar. De aceea, niciuna din propunerile de reformă aflate pe agendă nu poate fi neglijată.

## 1. Uniunea bancară

Crearea unei uniuni bancare reprezintă un pas important în direcția întăririi uniunii monetare, deoarece, „deși băncile au devenit transnaționale, normele și su-pravegherea au rămas naționale. Iar când lucrurile au luat o întorsătură negativă, contribuabilii au fost cei care au trebuit să achite nota de plată”<sup>2</sup>. Așadar, în fun-dalul său se află intenția de a sparge legătura dintre bănci și state, prevenind țări-le puternic îndatorate să fie atrase într-un vârtej al unor probleme suplimentare de către creditorii care vor să se salveze. O uniune bancară necesită câteva elemente definitorii – existența unei instituții financiare de supervizare, a unui depozit/fond de garantare care să poată fi folosit pentru susținerea băncilor aflate în dificultate și, în final, a unui cadru unitar pentru redresarea și soluționarea situațiilor de cri-ză în sectorul bancar<sup>3</sup>. Aceasta ar reprezenta un punct central pentru o mai adân-că integrare fiscală și un pas decisiv înainte în integrarea economică. Mai mult de-cât atât, uniunea bancară este considerată esențială pentru viitorul monedei euro motiv pentru care Fondul Monetar Internațional a solicitat cu insistență realizarea acestui proiect<sup>4</sup>.

Ideea unei uniuni bancare a fost convenită de principiu la summit-ul Uniunii Europene din 26 iunie 2012, dar detaliile sale au devenit mai clare de-abia după sum-mit-ul din 18-19 octombrie 2012, nu în ultimul rând din cauza sensibilității crescute pe care o ridică acest proiect într-o serie de țări cheie pentru succesul demersului, cum

---

1 Dermot Hodson, „Uniunea economică și monetară: un experiment privind noi metode de elaborare a politicilor în Uniunea Europeană” în: Helen Wallace, Mark A. Pollack și Alasdair R. Young (ed.), *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, ed. a 6-a, trad. din lb. engleză, (București: Institutul European din România, 2011), 134.

2 Durão Barroso, *Discurs*.

3 Jean Pisany-Ferry și Guntram Wolf, *The fiscal implications of a banking union*, Bruegel Policy Brief, 2012/02, 5-6.

4 \*\*\* „Global Financial Stability at Risk?: IMF Demands Swift Banking Union in Europe” în: *Der Spiegel Online*, 10 octombrie 2012, <http://www.spiegel.de/international/business/concerns-over-stability-imf-demands-swift-banking-union-in-europe-a-860510.html>, 15 octombrie 2012.

ar fi Germania sau Marea Britanie. Pe de o parte, guvernul german, aflat sub presiunea unui lobby puternic al băncilor de economii (Sparkasse) și a celor cooperatiste<sup>1</sup>, s-a arătat din start sceptic față de capacitatea Băncii Centrale Europene de a supraveghea toate cele 6.000 de bănci din zona euro și încă și mai neîncrezător că sistemul ar putea intra în operare la începutul anului viitor, cum și-ar dori țări ca Spania în speranța că astfel vor ajunge mai ușor la depozitul de garantare. De asemenea, guvernul federal are probleme în a accepta ca fondul de garantare să fie folosit pentru răscumpărarea datoriilor întrucât nu ar fi astfel niciun fel de diferență față de eurobondurile devenite între timp un subiect tabu pentru germani. Pe de altă parte, guvernul britanic, deși teoretic nu este expus vreunei constrângeri directe care ar rezulta din acest aranjament și-a arătat deschis îngrijorarea față de impactul pe care acesta l-ar avea asupra numeroaselor bănci internaționale cu sediul la Londra, dar care desfășoară operațiuni în zona euro. Poate însă cel mai dureros din perspectiva britanicilor ar fi însă un scenariu în care aranjamentele care se vor face pentru funcționarea uniunii bancare în zona euro să pună în pericol unitatea pieței unice, esențială pentru asocierea lor la proiectul de integrare europeană<sup>2</sup>. O Europă cu două viteze pe piața serviciilor financiare ar putea fi o amenințare serioasă la abilitatea lor de a face afaceri în Europa.

Ceea ce se poate afirma cu certitudine astăzi este că rolul de supervizare va fi asumat de Banca Centrală Europeană, care însă va trebui să stabilească linii clare de demarcație între mecanismele sale de supraveghere și cele prin care realizează politica monetară<sup>3</sup>. Treptat, până în 2014, toate băncile vor fi expuse mecanismului de supervizare. Un alt element controversat pe parcursul discuțiilor cu privire la crearea uniunii bancare, și anume cel legat de recapitalizarea băncilor aflate în dificultate cu ajutorul Mecanismului European de Stabilizare a primit în final un răspuns pozitiv, chiar dacă acest lucru se va întâmpla decât după ce uniunea va deveni funcțională, adică cel mai probabil după alegerile generale de anul viitor din Germania.

## 2. Uniunea fiscală

Criza datoriilor publice (rezultată din criza economică și financiară) a ridicat la maximum preocuparea față de politica de sustenabilitate fiscală<sup>4</sup>. Experiența de până acum a arătat fără niciun fel de tăgadă că în încercarea de a evita un colaps sistemic guvernele au puține șanse de a evita mărirea datoriei publice<sup>5</sup>, ceea ce face absolut necesară o disciplină fiscală consolidată, mai bine integrată și adusă în concordanță cu celelalte politici care abordează dezechilibrele macroeconomice în Uniunea Europeană. Despre rațiunile care au limitat integrarea politicilor macroeconomice ale statelor membre și au creat premisele doar coordonării acestora pe palierul european s-a dezvoltat deja o literatură de specialitate relativ bogată<sup>6</sup>. Pactul de Stabilitate și Creștere care a însoțit uniunea economică și monetară de la crearea

1 Martin Hesse, Christoph Pauly și Christian Reiermann, „A Page for History Books: Brussels Pushes Forward with EU Banking Union” in: *Der Spiegel Online*, 11 septembrie 2012, <http://www.spiegel.de/international/europe/brussels-pushes-forward-with-eu-banking-union-a-855165.html>, 1 octombrie 2012.

2 Albrecht Meier, „Die EU-Institutionen müssen allen dienen”, interviu cu secretarul de stat pentru afaceri europene din ministerul britanic de externe David Lidington, *Der Tagesspiegel*, 18 octombrie 2012, 2.

3 Despre dificultatea acestui demers, vezi Dirk Schoenmaker, *Banking Supervision and Resolution: The European Dimension*, DSF Policy Paper Series, no. 19, 2012, 7-8.

4 Daniel Dăianu, *Reforma guvernancei economice a UE: ne aflăm la un moment de răscruce?*, Centrul Român de Politici Europene, Policy Memo 17, 2010, 9.

5 Dăianu, *Reforma*.

6 Hodson, „Uniunea”, 146-7.

sa și-a expus limitele de îndată ce unul dintre statele importante a ajuns să fie expus unor șocuri economice mai consistente<sup>1</sup>. Criza începută în 2008 a evidențiat însă cu forță inconsistența funcțională, instituțională și democratică a Pactului ca instrument principal de articulare a unui răspuns adecvat<sup>2</sup>.

Răspunsul european la aceste probleme a venit treptat, în mai multe etape, printr-o serie de măsuri introduse începând cu 2011 – Euro-Plus-Pactul<sup>3</sup> din martie 2011 prevăzând în esență obligația semnatarilor (statele membre ale eurozonei plus Bulgaria, Danemarca, Letonia, Lituania, Polonia și România) de a introduce în legislația proprie prevederile bugetare ale Pactului de Stabilitate și Creștere, Pachetul de șase măsuri din noiembrie 2011 (semnat de toate statele membre cu excepția Marii Britanii) cuprinzând o serie de măsuri pe termen scurt și lung pentru reforma guvernantei economice în Uniunea Europeană<sup>4</sup> și Tratatul fiscal semnat în martie 2012 de toate statele membre cu excepția Marii Britanii și Republicii Cehe, conținând angajamentul de a introduce în legislația proprie a unor prevederi „obligatorii și durabile”, de preferat de ordin constituțional, care să prevadă introducerea unor mecanisme de corectură automată a deficitelor pe baza propunerilor Comisiei. Toate aceste documente se înscriu pe linia unei tendințe devenite evidente mai ales după 2010, și anume, de a rescrie din temelii regulile guvernantei economice în Uniunea Europeană, chiar cu prețul de a anula anumite tabuuri care au stat la baza uniunii economice și monetare de la începuturile sale – clauza de ne-salvare a statelor falimentare sau acordarea de sprijin financiar statelor aflate în dificultate sau oferirea de credite temporare din partea băncii centrale statelor afectate de dezechilibre majore<sup>5</sup>. Problema cea mai sensibilă este că acest gen de politici sunt, în general, nepopulare la nivelul omului de rând. În aceeași notă, dar comportând un grad și mai mare de sensibilitate este încercarea recentă a guvernului francez de face uz de toată puterea sa de persuasiune pentru a promova ideea unui buget separat al zonei euro, ca parte a unui demers politic mai amplu de creare a unei arhitecturi instituționale distincte pentru zona euro. Deși înțelege logica creării unui asemenea buget, Germania nu agreează în acest moment decât cel mult crearea unor fonduri financiare limitate care să permită finanțarea unor proiecte concrete pe termen scurt menite să ajute la susținerea unor reforme pe piața muncii în țările afectate de recesiune<sup>6</sup>.

S-a considerat că existe motive pentru un optimism moderat cu privire la capacitatea acestor măsuri și, mai ales, a Tratatului fiscal de a permite punerea în aplicare la nivel național a unor reguli fiscale armonizate și de a promova disciplina bugetară<sup>7</sup>. Cu toate acestea, pe fundalul iminenței unor decizii cu privire la uniunea de bancară, unele dintre ele extrem de sensibile din punctul de vedere al țării sale, ministrul german de finanțe Wolfgang Schäuble a reaprins discuțiile pe tema uniunii fiscale în chiar avanpremiera recent-încheiatului summit al Uniunii Europene. Propunerea germană prevede un control supranațional al bugetelor naționale de

1 Vezi pe larg Iain Begg, Dermot Hodson and Imelda Maher, „Economic Policy Coordination in the European Union”, *National Institute Economic Review*, no. 183, 2003, 66-77. Vezi pentru comparație și Bache și George, *Politics*, 447-51.

2 Corina Turșie, „Pactul de Stabilitate și Creștere – între eșec și consolidare în contextul crizei datoriei suverane. Reforma guvernantei economice a Uniunii Europene”, *Sfera Politicii*, vol. 167, 2011, 116-7.

3 Consiliul European, *Consiliul European 24-25 martie 2011: Concluzii*, EUCO 10/1/11.

4 Vezi pe larg Turșie, „Pactul”, 118-21.

5 Friedrich Heinemann, Marc-Daniel Moessinger și Steffen Osterloh, „Feigenblatt oder fiskalische Zeitenwende? Zur potentiellen Wirksamkeit des Fiskalvertrags”, *Integration*, vol. 35, no. 3, 2012, 167.

6 Quentin Peel și Hugh Carnegie, „Rifts emerge as Berlin puts fiscal union central stage”, *Financial Times*, 17 octombrie 2012, 4.

7 Heinemann et al, „Feigenblatt”, 181-2.



către Comisia Europeană. În acest sens, ar urma să fie creat un post de comisar însărcinat cu probleme monetare, care să aibă dreptul să respingă un buget deja aprobat la nivel național, chiar dacă, ulterior, decizia cu privire la maniera în care vor fi reconfigurate economiile și cheltuielile va aparține tot statelor membre. În timp, poziția comisarului pe probleme monetare ar putea evolua spre crearea unui minister european de finanțe, responsabil în fața Parlamentului European<sup>1</sup>. Este evident că propunerea Germaniei a fost lansată de o manieră intempestivă, fără consultarea prealabilă a partenerilor săi. Ea lasă deschise câteva întrebări fundamentale: viitorul comisar ar urma să fie responsabil în fața Parlamentului reunind reprezentanții tuturor celor 27 de state membre sau doar în fața unui Parlament în plen restrâns, reunind doar reprezentanții celor 17 state membre ale zonei euro? Sau ar fi sau nu rațională în acest moment revizuirea Tratatului de la Lisabona în condițiile în care statele membre manifestă scepticism față de demararea unui nou proces legislativ? Este încă neclar în ce măsură ea va reuși să prindă contur în condițiile actuale. Ceea ce este însă foarte clar este că, în viitor, din punctul de vedere al Germaniei orice fel de solicitări de susținere financiară vor trebui să fie obligatoriu însoțite și de asumarea unor răspunderi suplimentare<sup>2</sup>.

### 3. Uniunea economică

Uniunea economică și monetară, așa cum a fost ea gândită și pusă în aplicare până acum a lăsat la nivelul de decizie al statelor membre și un alt tip de politici macroeconomice extrem de importante, și anume, cele de natură să stimuleze competitivitatea, înțelegând prin aceasta capacitatea statelor de a genera creștere economică și de a stimula crearea de locuri de muncă. Pentru Uniunea Europeană care este la ora actuală cea mai extinsă economie și cel mai important partener comercial, aceste domenii au o importanță vitală. Din aceste motive a imaginat strategia Europa 2020, structurată pe trei direcții majore – educație, cercetare, inovare; eficientizarea resurselor; reducerea șomajului și creșterea coeziunii sociale – exact cu scopul de asigura pe termen lung competitivitatea Europei în lumea globală în care trăim. În acest caz s-a optat pentru o metodă politică, cunoscută sub denumirea de metodă deschisă de coordonare, care nu viza atât instituirea unui cadru comun unic, cât împărtășirea experiențelor și difuzarea celor mai bune practici<sup>3</sup>.

Actuala criză a pus încă o dată în evidență limitele acțiunii individuale a statelor, chiar atunci când aceasta este coordonată la nivel european, mai ales pentru statele care au decis să adere la uniunea economică și monetară. În special pentru acestea din urmă, supuse în această perioadă unor șocuri asimetrice, există un imperativ major ca măsurile politice pe care le iau să nu pună în pericol stabilitatea politicii monetare comune și să nu genereze dezechilibre majore în competitivitatea lor relativă, mai ales din punctul de vedere al prețurilor, costurilor, salariilor, deficitelor de cont curent și datoriei publice și private, indicatori urmăriți constant de Banca Centrală Europeană prin mecanismele de supraveghere pe care le-a pus la punct. Nu întâmplător, încă din 2011, Jean-Claude Trichet, președintele Băncii Centrale Europene, avansa propuneri pentru echiparea acestor mecanisme de supraveghere și cu instrumente de sancțiune, similare celor dezvoltate prin Pactul de

1 Peter Ehrlich și Timo Pache, „Wie aus der Währungsunion eine Finanzunion wird“, *Financial Times Deutschland*, 17 octombrie 2012, 9.

2 Mark Schieritz, „Ein Mann, ein Plan: Die Vorschläge von Finanzminister Schäuble zur Reform der EU verwirren Freunde und Gegner“, *Die Zeit*, 18 octombrie 2012, 4.

3 Helen Wallace, „O anatomie instituțională și cinci metode de politici“ în: Helen Wallace, Mark A. Pollack și Alasdair R. Young (ed.), *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, ed. a 6-a, trad. din lb. engleză, (București: Institutul European din România, 2011), 86-7.



Stabilitate și Creștere, aplicabile în cazul eșecurilor repetate de a se supune recomandărilor făcute<sup>1</sup>.

Consiliul European din iunie 2012 a identificat deja o serie de măsuri concrete pentru stimularea creșterii economice și a numărului de locuri de muncă, pe care le-a sintetizat într-unui angajament comun<sup>2</sup>. Consiliul European care tocmai s-a încheiat face un mic pas înainte în sensul că invită statele membre să intre în aranjamente contractuale cu instituțiile europene pentru a asuma angajamente unilaterale cu privire la creșterea economică și combaterea șomajului<sup>3</sup>. Nu se pune așadar încă problema unui transfer de competențe către nivelul supranațional și nici măcar de crearea unui mecanism de control și avertizare de genul propus de președintele Băncii Centrale Europene, dar este evidentă dorința ca lucrurile să fie împinse înainte și în această direcție. Totuși, factorii de decizie nu pot face abstracție că unele dintre instrumentele asociate politicilor macroeconomice care au ca scop flexibilizarea pieței muncii, rămân extrem de puțin populare în rândul electoratului, ceea ce face ca avansurile pe această direcție să fie extrem de prudente.

#### 4. Uniunea politică

Criza economică a readus în discuție un concept care, prin însăși esența sa comportă un grad înalt de sensibilitate – uniunea politică. Așa cum arătam anterior, ancorarea uniunii monetare într-un aranjament relativ lax de coordonare a politicilor macroeconomice și-a dovedit limitele în condițiile șocurilor puternice la care au fost supuse țările membre ale eurozonei din 2008 încoace. Statele membre au oferit răspunsuri naționale în încercarea de a-și asigura un nivel înalt de competitivitate pe fundalul condițiilor economice adverse. Atâta timp cât stimulentele în direcția cooperării au fost slabe, managementul crizei în zona euro nu a putut fi decât „ad-hoc, marcat de tergiversări și lipsit de credibilitate”<sup>4</sup>. Redresarea acestor neajunsuri ar fi necesitat însă un transfer mai susținut de competențe către nivelul european de decizie, ceea ce ar fi presupus, pe cale de consecință, repunerea în discuție a proiectului de realizare a unei uniuni politice cu toate necunoscutele sale legate de obiectivul final al procesului de integrare – federație, confederație, federație de state națiune, consociațiune etc.

Prin accentul pe care îl pun pe reconfigurarea instituțiilor pentru a le face mai eficiente în condițiile actualei crize, fiecare dintre propunerile de reformă prezentate la începutul acestui articol încearcă să așeze proiectul de integrare europeană pe o direcție federală, chiar dacă nu putem să nu observăm prudența de care dau dovadă autorii lor. Președintele Comisiei Europene a accentuat în mai multe rânduri pe parcursul discursului său cu privire la starea Uniunii că „Durabilitatea și credibilitatea uniunii economice și monetare depinde, în cele din urmă, de instituții și de constructul politic din spatele acestora.”<sup>5</sup>. Extrem de ambițiosul raport al celor 11 miniștri de externe vorbește despre mai multă majoritate calificată în deciziile referitoare la politica externă și de securitate comună, întărirea rolului înaltului reprezentant, formarea unei armate europene, alegerea președintelui Comisiei, întărirea

---

1 Jean-Claude Trichet, *Competitiveness and the smooth functioning of the Economic and Monetary Union (EMU)*, Discurs la Universitatea Liège, 23 February 2011, <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110223.en.html>, 1 octombrie 2012.

2 Consiliul European, „Compact for Growth and Jobs” în: *Consiliul European 28-29 iunie 2012: Concluzii*, EUCO 76/3/12.

3 Consiliul European, *Consiliul European 18-19 octombrie 2012: Concluzii*, EUCO 156/12.

4 Paul de Grauwe, „How to embed Eurozone in a political union” în: Richard E. Baldwin, Daniel Gros și Luc Laeven, *Completing the Eurozone rescue : what more needs to be done?* (Londra: Centre for Economic Policy Research, 2010), 29.

5 Durão Barroso, *Discurs*.

Parlamentului European prin conferirea dreptului de a iniția legislație, integrare diferențiată<sup>1</sup>. Cu toate acestea, nu putem să nu remarcăm rezervele pe care le-au păstrat cei 11 miniștri de externe față de unele din propunerile avansate. Raportul președintelui european face referiri la creșterea rolului Parlamentului European, la implicarea parlamentelor naționale, precum și la alte inovații instituționale pentru a întări palierul european de luare a deciziilor<sup>2</sup>.

În opoziție cu tendințele de până acum de a răspunde provocărilor crizei prin măsuri care să țintească spre revizuirea comportamentului statelor, considerate responsabile de situația creată, prin reguli mai stricte, puse în aplicare cu mai multă fermitate<sup>3</sup>, de această dată mesajul factorilor de decizie europeni tinde să se concentreze pe găsirea de soluții la neajunsurile instituționale constatate în scopul de a face posibil transferul treptat de competențe către nivelul european de decizie<sup>4</sup>. În esență, ar putea fi vorba despre o deplasare a centrului de greutate în probleme politice europene dinspre o abordare confederală, punând accentul pe remedierea comportamentului statelor spre o abordare cu tentă vizibil influențată de federalism<sup>5</sup>, chiar dacă pentru un orizont de timp previzibil termenul „federal” este condamnat să rămână un subiect tabu în multe capitale europene.

O altă observație care se impune cu privire la uniunea politică, așa cum transpare ea în discursul politicienilor europeni, este că se poate sesiza o preocupare sporită pentru mai multă democrație și responsabilitate pentru ca în condițiile accentuării centralizării proceselor decizionale pe palierul european să nu asistăm la o agravare a deficitului democratic<sup>6</sup>.

## Concluzii

Cu ocazia unei recente conferințe la Cluj, Dacian Cioloș, comisarul european pentru agricultură, deplângea insuficienta dezbatere asupra integrării României din perioada de preaderare, de natură să conducă la balansuri semnificative în ponderea susținătorilor procesului de integrare<sup>7</sup>, iar aceste oscilații nu au cum să nu erodeze treptat interesul pentru integrarea Europeană. România, spunea cu același prilej înaltul demnitar european, va trebui să își depășească mentalitatea de stat aflat în perioada de preaderare când trebuie să accepți întregul *acquis* comunitar, în etape sau la capătul unor termene de grație. Acum România trebuie să învețe să facă uz de statutul de membru, să arate că deși a prins trenul integrării din mers (ca marea majoritate a membrilor Uniunii Europene de altfel) și-a însușit lecția funcționării instituțiilor europene<sup>8</sup>, pentru ca, în final, să își poată face auzită vocea în negocierile complexe aflate pe rol.

1 \*\*\* , *Final Report*.

2 van Rompuy, *Towards*.

3 Philip Whyte, *Alice in euroland: What political union for the single currency?* (Londra: Centre for European Reform, 2012).

4 Whyte, *Alice*.

5 Whyte, *Alice*.

6 Charles Grant, *Hollande, the Germans and „political union”* (Londra: Centre for European Reform, 2012).

7 Dacian Cioloș, *Discurs cu privire la viitorul Europei*, susținut cu ocazia deschiderii anului universitar pentru programele de studii masterale și doctorale de la Facultatea de Studii Europene a Universității Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, 5 septembrie 2012.

8 În raportul pregătit la finele primilor săi cinci ani în Uniunea Europeană, oficialii polonezi apreciau că perioada 2004-2009 le-a fost esențială ca să „învețe” lecțiile operării din interiorul Uniunii, ca stat membru. Perioada de după 2009 urma să le permită să pună în valoare poziția influentă pe care o au în interiorul Uniunii, ceea ce cel puțin până în prezent se poate spune că au reușit cu succes. Vezi pe larg, Office for the Committee of Integration, *5 years of Poland in the European Union*, (Varșovia: Kra-Box, 2009) , 361.

După încheierea ultimului summit al Uniunii Europene, principalul mesaj care răzbate printre rândurile documentelor convenite este acela că pentru multitudinea problemelor cu care se confruntă țările Uniunii Europene este acela că nu există în acest moment nicio alternativă viabilă la integrare. De aceea, liderii europeni au reconfirmat implicit angajamentul lor pentru adâncirea procesului sub toate dimensiunile sale. Acesta este în sine un element extrem de favorabil pentru țara noastră, dar euforia trebuie să fie doar limitată întrucât planează în aceste momente riscul creării unei Europe cu mai multe viteze, iar România ca stat nemembru al zonei euro are perspectiva de a rămâne la periferia cercurilor concentrice care tind să se formeze. Deocamdată, opțiunile liderilor politici europeni par să baleieze între formarea unui nucleu dur al celor 17 membri ai zonei euro și mult mai flexibilă formulă „27 minus”, menită să lase Marii Britanii deschisă posibilitatea de a se clarifica în privința propriului rol în integrare. României nu îi poate fi întâmplător cât de aproape sau cât de departe se află de locul unde se iau deciziile cele mai importante pentru viitorul Uniunii Europene. În plus, o eventuală scindare a pieței comune pe criteriul membri și nemembri ai zonei euro cu toate implicațiile economice pe care aceasta le-ar putea avea pentru funcționarea sa ar putea avea consecințe neprevăzute pentru statele rămase în afara primului cerc concentric, iar modificările instituționale introduse într-o atare situație ar putea genera un efect în lanț asupra tuturor politicilor comune ale Uniunii Europene.

Această situație impune României o abordare comprehensivă a raporturilor sale cu Uniunea Europeană. În primul rând, România va trebui să încerce să asume un rol care să țină seama de locul său în rândul țărilor europene și care să fie proporțional cu potențialul economic și social de care dispune. În al doilea rând, este nevoie ca țara noastră să decidă asupra unei strategii de dezvoltare pe termen lung, cu obiective clare care să poată fi atinse prin fructificarea avantajelor oferite de calitatea de membru al Uniunii Europene și prin recurgerea la resurse naționale și europene, puse la dispoziția statelor membre, astfel încât să poată să facă față unui mediu competitiv și să aibă satisfacția că și-a putut îndeplini aspirațiile. Deocamdată, în demersurile sale față de Uniunea Europeană România nu pare să urmărească o strategie coerentă, determinată de obiective clare pe care și le-a asumat, ci mai degrabă are tendința de a răspunde ad-hoc la problemele cu care se confruntă. În al treilea, dar nu în ultimul rând, România va trebui să învețe să își mobilizeze un lobby cât mai dinamic și mai angajat pe toate palierele procesului decizional de la nivel european. Este însă neîndoios că acesta nu ar putea funcționa la parametrii optimi fără o bună coordonare, care la rândul său are nevoie de un portofoliu de obiective clare.

Problema uniunii economice și monetare în acest moment este că, deși criza economică a demonstrat că există necesitatea unei uniuni economice mai profunde pentru ca proiectul să fie fezabil pe termen lung, în cazul multora dintre politicile care ar trebui să evolueze spre integrare, unele dintre pachetele de măsuri care pot fi luate în considerare, cum ar fi, spre exemplu, cele legate de flexibilizarea pieței muncii sau de realizarea de transferuri financiare între țările membre, produc efecte adverse la nivelul electoratului. În acest moment, ele pot fi abordate doar printr-o succesiune de pași mărunți, dar sub niciun motiv nesemnificativi. Ceea ce este însă cert este că, în final, ele vor altera inexorabil caracterul guvernantei economice la nivelul Uniunii Europene. Prin neaderarea la zona euro, România este privată deja de șansa participării în foruri importante de luare a deciziilor pentru adâncirea uniunii economice și monetare. Totuși, România nu poate pierde din vedere faptul că, la fel ca toate celelalte țări membre cu excepția Marii Britanii și Suediei are obligația de a adera la zona euro atunci când satisfacerea criteriilor impuse îi va permite. Aceasta înseamnă în esență că România va trebui să încerce să își maximizeze efortul de a se implica cât mai eficient în acele foruri de decizie din care îi este permis să facă parte, urmărind în același timp să mobilizeze suport pentru acele probleme

sensibile din punctul său de vedere la a căror decizie nu poate participa nemijlocit, și să manifeste precauție față de orice fel de încercare de creare a unei Europe cu două sau mai multe viteze.

Același comisarul considera că „[r]esurse intelectuale și de expertiză există în România și la românii din afara României, fără nicio îndoială. Ce este important, este ca ele să fie angrenate într-un sistem integrat de expertiză și interes național, care să meargă dincolo de interese de moment, partinice sau partizane. Atunci vom putea și noi să facem ca valoarea României, ca națiune și stat membru al Uniunii Europene, să fie mai mare decât suma valorilor reprezentanților ei”<sup>1</sup>. Ceea ce este cert în acest moment, este că indiferent care ar fi discuțiile politice interne cu privire la reforma cadrului politic instituțional, ele vor trebui racordate la procesele complexe de reformă avute în vedere pentru Uniunea Europeană. România nu își poate permite să piardă din vedere aceste mișcări ample de reconfigurare a spațiului politic comunitar. Într-un fel sau altul, ele vor ajunge să afecteze relația statelor membre cu Uniunea Europeană. De aceea, este necesar ca în dezbaterile legate de o eventuală modificare a constituției să se genereze interacțiuni sinergice între cele două procese de reformă.

## BIBLIOGRAFIA

BACHE, Ian, GEORGE, Stephen, *Politics in the European Union*, ed. a 2-a, (Oxford: Oxford University Press, 2006).

BEGG, Iain, HODSON, Dermot, MAHER, Imelda, „Economic Policy Coordination in the European Union”, *National Institute Economic Review*, no. 183, 2003, 66-77.

CIOLOȘ, Dacian, *Discurs cu ocazia conferinței „România în UE. 5 ani de la aderare”*, București, 2 februarie 2012, [http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/articleID\\_23988/Romania\\_in\\_UE\\_5\\_ani\\_de\\_la\\_aderare.\\_Dacian\\_Ciolos\\_Administratia\\_este\\_prima\\_interfata\\_cu\\_institutiile\\_europene.html](http://www.euractiv.ro/uniunea-europeana/articles%7CdisplayArticle/articleID_23988/Romania_in_UE_5_ani_de_la_aderare._Dacian_Ciolos_Administratia_este_prima_interfata_cu_institutiile_europene.html).

CIOLOȘ, Dacian, *Discurs cu privire la viitorul Europei*, susținut cu ocazia deschiderii anului universitar pentru programele de studii masterale și doctorale de la Facultatea de Studii Europene a Universității Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, 5 septembrie 2012.

Consiliul European, „Compact for Growth and Jobs” in: *Consiliul European 28-29 iunie 2012: Concluzii*, EUCO 76/3/12.

Consiliul European, *Consiliul European 18-19 octombrie 2012: Concluzii*, EUCO 156/12.

DĂIANU, Daniel, *Reforma guvernantei economice a UE: ne aflăm la un moment de răscruce?*, Centrul Român de Politici Europene, Policy Memo 17, 2010.

DURÃO BARROSO, José Manuel, președintele Comisiei Europene, *Discurs privind starea Uniunii în 2012*, Strasburg, 12 septembrie 2012, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-596\\_ro.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_ro.htm).

EHRLICH, Peter, PACHE, Timo, „Wie aus der Währungsunion eine Finanzunion wird”, *Financial Times Deutschland*, 17 octombrie 2012.

GRANT, Charles, *Hollande, the Germans and „political union”* (Londra: Centre for European Reform, 2012).

de GRAUWE, Paul, *Economics of the monetary union*, ed. a 9-a, (Oxford: Oxford University Press, 2012).

de GRAUWE, Paul, „How to embed Eurozone in a political union” in: BALDWIN, Richard E., GROS, Daniel, LAEVEN, Luc, *Completing the Eurozone rescue: what more needs to be done?* (Londra: Centre for Economic Policy Research, 2010), 29-32.

HALLERBERG, Mark, „Fiscal and Monetary Policy: Coordination and Integration in Macro-Economic Policy” in: JØRGENSEN, Knud Erik, POLLACK, Mark A., ROSAMOND, Ben, *Handbook of European Union Politics*, (Londra: Sage, 2007), 359-71.

---

<sup>1</sup> Ciolos, „România în UE. 5 ani de la aderare”.

HEINEMANN, Friedrich, MOESSINGER, Marc-Daniel, OSTERLOH, Steffen, „Feigenblatt oder fiskalische Zeitenwende? Zur potentiellen Wirksamkeit des Fiskalvertrags“, *Integration*, vol. 35, no. 3, 2012, 167- 82.

HESSE, Martin, PAULY, Christoph, REIERMANN, Christian, „A Page for History Books: Brussels Pushes Forward with EU Banking Union“, *Der Spiegel Online*, 11 septembrie 2012, <http://www.spiegel.de/international/europe/brussels-pushes-forward-with-eu-banking-union-a-855165.html>.

HIX, Simon, HØYLAND Bjørn, *The Political System of the European Union*, ed. a 3-a (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011).

HODSON, Dermot, „Uniunea economică și monetară: un experiment privind noi metode de elaborare a politicilor în Uniunea Europeană“ in: WALLACE, Helen, POLLACK, Mark A., YOUNG, Alasdair R., (ed.), *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, ed. a 6-a, trad. din lb. engleză, (București: Institutul European din România, 2011), 133-55.

MEIER, Albrecht, „Die EU-Institutionen müssen allen dienen“, interviu cu secretarul de stat pentru afaceri europene din ministerul britanic de externe David Lidington, *Der Tagesspiegel*, 18 octombrie 2012.

Office for the Committee of Integration, *5 years of Poland in the European Union*, (Varșovia: Kra-Box, 2009).

PEEL, Quentin, CARNEGIE, Hugh, „Rifts emerge as Berlin puts fiscal union central stage“ in: *Financial Times*, 17 octombrie 2012.

PISANY-FERRY, Jean, WOLF, Guntram, *The fiscal implications of a banking union*, Bruegel Policy Brief, 2012/02, 5-6.

van ROMPUY, Herman, *Discurs la conferința anuală a șefilor delegațiilor Uniunii Europene*, 5 septembrie 2012, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/132270.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/132270.pdf).

van ROMPUY, Herman, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Interim Report*, 12 octombrie 2012 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf).

SCHIERITZ, Mark, „Ein Mann, ein Plan: Die Vorschläge von Finanzminister Schäuble zur Reform der EU verwirren Freunde und Gegner“, *Die Zeit*, 18 octombrie 2012.

SCHOENMAKER, Dirk, *Banking Supervision and Resolution: The European Dimension*, DSF Policy Paper Series, no. 19, 2012.

TRICHET, Jean-Claude, *Competitiveness and the smooth functioning of the Economic and Monetary Union (EMU)*, Discurs la Universitatea Liège, 23 February 2011, <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110223.en.html>.

TURȘIE, Corina, „Pactul de Stabilitate și Creștere – între eșec și consolidare în contextul crizei datoriilor suverane. Reforma guvernantei economice a Uniunii Europene“, *Sfera Politicii*, vol. 167, 2011, 112-21.

WALLACE, Helen, „O anatomie instituțională și cinci metode de politici“ in: WALLACE, Helen, POLLACK, Mark A., YOUNG, Alasdair R., (ed.), *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, ed. a 6-a, trad. din lb. engleză, (București: Institutul European din România, 2011), 59-93.

WHYTE, Philip, *Alice in euroland: What political union for the single currency?* (Londra: Centre for European Reform, 2012).

\*\*\*, *Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain*, Varșovia, 17 septembrie 2012, <http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20120918RAPORT/report.pdf>.

\*\*\*, „Charlemagne: SimEurope. Some fantasies for the future of Europe may cause more problems than they resolve“, *The Economist*, 22 septembrie 2012.

\*\*\*, „Global Financial Stability at Risk?: IMF Demands Swift Banking Union in Europe“, *Der Spiegel Online*, 10 octombrie 2012, <http://www.spiegel.de/international/business/concerns-over-stability-imf-demands-swift-banking-union-in-europe-a-860510.html>.

# Justiția din România sub semnul europenizării

Studiu de caz: Ministerul Justiției

■ DANIEL IONICĂ

[The University of Bucharest]

### Abstract

*The Romanian Justice System has been through a series of changes in the last few years since the country's accession to the European Union in 2007. A key Ministry in terms of reform improvement has always been the Ministry of Justice. This paper will have an attempt at noting the main milestones in the Europeanization process of the institution and the effects it had over the National Anticorruption Strategy and the Supreme Council of Magistracy.*

### Keywords

Romanian Justice Ministry;  
Europeanization effects; Strategia  
Națională Anticorupție; Consiliul  
Suprem al Magistraturii; European  
Council

### Introducere

Concept interdisciplinar, europenizarea, reprezintă procesul de adaptare instituțională, dar și de elaborare și implementare a politicilor publice naționale care se axează pe impactul Uniunii Europene asupra ordinii interne a statelor membre sau a statelor candidate sau în curs de aderare. Acest proces la nivel teoretic cunoaște abordări diferite de unde și dificultatea generalizării unei singure definiții valabile. Una dintre multiplele definiții ale acestui termen prezintă europenizarea ca „un proces de construcție, difuziune, instituționalizare a regulilor formale și informale, procedurilor, paradigmatelor politice, stilurilor și modului de a face lucrurile, a normelor și credințelor împărtășite care sunt definite și consolidate inițial în procesul de elaborare a politicilor la nivelul Uniunii Europene și apoi introduse în logica discursurilor, structurilor politice și politicilor publice (naționale și subnaționale)”<sup>1</sup>

Analizarea europenizării trebuie să se încadreze în cele patru abordări impuse de acest concept. În primul rând trebuie analizată europenizarea ca proces istoric, în al doilea rând ca difuziune socială, în al treilea rând ca proces de adaptare instituțională și în ultimul

---

<sup>1</sup> Claudio M. Radelli, „Europeanisation: Solution or problem?”, *European Integration Online Papers*, Vol. 8 (2004) Nr. 16, 3.



rând ca schimbare de elaborare și implementare a politicilor publice naționale<sup>1</sup>. Dacă analizăm o politică publică din perspectiva europenizării trebuie avut în vedere factorii de influență și transformările elementelor de politică având un conținut și o direcție către acest concept<sup>2</sup>. Analiza unui actor, fie că vorbind despre instituții publice, grupuri de interes, organizații non-guvernamentale sau partide politice este una bazată pe cele patru dimensiuni enunțate anterior prin care se evidențiază impactul pe care europenizare l-a deținut asupra acestuia.

Înainte de a avansa cercetarea, trebuie să înțelegem structural procesul de europenizare și care sunt implicațiile directe ale acestuia într-un stat. În primul, a determinat instituțiile să se restructureze. În al doilea rând a adus schimbări de ordin comportamental, procesual și instituțional prin apariția de noi instituții care vor funcționa alături de cele deja existente și nu în ultimul rând transformarea instituțiilor<sup>3</sup>. Astfel, „apariția și dezvoltarea noilor structuri de guvernare va duce la rezolvarea problemelor care formalizează relațiile între actori și a rețelilor de politici specializate în crearea unor reguli europene obligatorii”.<sup>4</sup>

Procesul de europenizare în din România continuă încă să fie un proces neîncheiat care încearcă să standardizeze și să mobilizeze toate capacitățile administrative, economice, politice și sociale în direcția optimizării procesului. Până în prezent schimbările produse nu au un grad de vizibilitate prea mare, în ciuda proiectelor de reformă și a legislației în domeniu care a încercat să se alinieze la standardele spațiului comunitar european.<sup>5</sup> Regulile de ghidare pentru implementarea europenizării, au lăsat loc de interpretare și de aceea putem admite reformarea dificilă a aparatului administrativ. De obicei, transpunerea în legislația națională a directivelor europene nu conțin foarte multe informații despre modul cum ar trebui organizate un actor sau o politică publică și de aceea fiecare țară în parte decide la nivel local soluțiile și regulile după care se vor ghida.

Europenizarea creează un proces care se stabilește în două etape. „prima se numește nivelul european și care stabilește evoluția unui sistem de guvernare distinct, noi seturi de procese structurale și publice care interacționează cu cele stabilite deja care formează cea de a doua etapă. Aceste etape implică următoarele dimensiuni: legislația europeană, procesul de negociere, decizia și implementarea, serviciile civile, cooperare administrativă, jurisprudența Curții Europene de Justiție și crearea de noi rețele administrative în concordanță cu cele Uniunii Europene”.<sup>6</sup>

Demersul teoretic al acestei lucrări se centrează pe două dimensiuni la nivel macro și la nivel micro. Este necesară analiza la nivel macro a întregului sistem judiciar din România tocmai pentru a înțelege rolul procesului de europenizare și modificările survenite în sistem. Totodată în această direcție se vor consolida și analiza-re a principalelor direcții ale justiției din România înainte de aderarea la Uniunea Europeană. Cealaltă direcție se va concentra pe sistemul judiciar post-aderare unde voi analiza schimbările produse de acest concept în arhitectura întregului aparat.

---

1 Kevin Featherstone, Claudio Radelli, *The politics of Europeanization*, (Oxford University Press: Oxford), 5.

2 Ramona Coman, Ana Maria Dobre, *Europenizarea politicilor publice în România*, (Institutul European: Iași, 2007), 17.

3 Börzel Tanja, T. Risse, „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *European Integration online Papers* Vol. 4 (2000) Nr. 15, 10.

4 M. Cowels, J. Caporaso, T. Risse, *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, (Cornell University Press: Londra), 3-4.

5 Amanda Bosovcki, - „Administrația publică din România între europenizare și rezistență la schimbare”, *Sfera Politicii*, nr. 131-132, 78.

6 Lucia Matei, „Theoretical Delimitations: The Europeanization of public administration and its institutional, levers”, *Romania's integration in European Union, Opportunities and Challenges*, 98.



După stabilirea la nivel macro a principalelor direcții urmate de justiție și modul cum europenizarea a influențat evoluția ei, cercetarea se va concentra pe cea de a doua dimensiune (micro) și anume Ministerul Justiției care va fi tratat din perspectiva europenizării ca o instituție a administrației publice centrale. În această direcție demersul cercetării se va axa pe transparența din instituție, posibilitățile de finanțare și noile agenții care au luat naștere în post-aderare.

Una dintre condițiile aderării României la Uniunea Europeană a fost reforma în justiție care a alături de ce din administrația publică au reprezentat două puncte sensibile până la aderarea din anul 2007. „Chiar dacă nu au beneficiat în perioada de pre-aderare de un capitol de sine stătător în cadrul acquis-ului comunitar la a căruia norme și standarde România a trebuit să se alinieze până în ianuarie 2007, reformele administrației publice și justiției au fost un domeniu urmărit cu mare rigoare și interes de către forurile europene de resort. În acest sens Comisia Europeană, așa cum a afirmat în Raportul anual de țară din 2005, a recunoscut progresele înregistrate de către autoritățile române în ceea ce privește consolidarea cadrului instituțional și a recomandat, în mod evident, să fie depuse eforturi substanțiale în procesul de reformare”.<sup>1</sup>

## A. DIMENSIUNEA MACRO

### 1. Europenizarea justiției din România în pre-aderare

Europenizarea reprezintă o condiție majoră în măsura în care există un decalaj mare între nivelul național și cel european. „Potrivit teoreticienilor conceptului de europenizare, fenomenul este susceptibil să se producă în măsura în care diferențele dintre nivelul național și cel european sunt atât de mari încât nu ar permite statului membru sau în curs de aderare să își îndeplinească obligațiile ce îi incumbă din apartenența la Uniune”.<sup>2</sup>

Statele care nu sunt membre trebuie să întrunească criteriile prealabile aderării, și să treacă printr-un proces de adaptare internă care vizează: crearea unor „instituții stabile care să garanteze democrația, statul de drept, respectarea drepturilor omului și protecția minorităților; o economie de piață funcțională, precum și capacitatea de a face față presiunilor concurențiale ale pieței europene; capacitatea de a-și asuma obligațiile de stat membru, inclusiv aderarea la obiectivele politice, economice și monetare ale Uniunii Europene”.<sup>3</sup> În privința reformei în justiție, Uniunea nu impune un model după care țările în curs de aderare trebuie să se ghideze. „Justiția este o responsabilitate a statului”<sup>4</sup>, nu trebuie confundată cu acquis-ul comunitar pentru că statul este singurul care are putere să-și organizeze propriile instituții judiciare.

Sistemul judiciar din România din cauza faptului că nu a prezentat schimbări majore sau mai bine zis nu s-au respectat normele impuse de Constituția din 1991 precum controlul executivului asupra sistemului judiciar, tendințele de reformare s-au făcut foarte lent. Această circumstanță a durat chiar și după ce au fost implementate primele măsuri de reformă.

Totodată un alt aspect negativ a fost neputința actorilor politici de a înlătura modelul comunist de organizare a statului. Tranziția către democrație nu a înlăturat convergența de natură organizațională. Politizarea sistemelor judiciare și

<sup>1</sup> Matei, „Theoretical Delimitations”, 99.

<sup>2</sup> Ramona Coman, Ana Maria Dobre, *Europenizarea politicilor publice în România*, (Institutul European: Iași, 2007), 168.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_ro.htm), website accesat la data de 24 iunie 2012.

<sup>4</sup> Roger Perrot - *Institutions judiciaires*, (Montchrestien: Paris, 1998), 3.

organizarea lor de către puterile statului nu s-a reușit închegarea unei structuri asemănătoare democrațiilor cu tradiție. Tot în prima Constituție redactată după căderea regimului comunist se avea în vedere independența justiției în România, însă aceasta după cum am menționat anterior politizarea justiției în toate țările est europene era o problemă care trebuia eradicată.

Constituția prevedea independența judecătorilor și supunerea lor numai în fața legii „Justiția se înfăptuiește în numele legii, judecătorii sunt independenți și se supun numai legii”.<sup>1</sup>

Politizarea era generată de o „imixtiune a executivului în activitatea instituțiilor judiciare generate de independența instituțională insuficientă a puterii judecătorești și de lipsa unei culturi bazate pe statul de drept”.<sup>2</sup> Comisia Europeană a sesizat România cu privire la această problemă și a cerut consolidarea garanțiilor de independență prevăzute în Constituție prin stabilirea rapoartelor dintre acestea și Consiliul superior al magistraturii.<sup>3</sup>

Independența cerută de Comisia Europeană cuprindea atât planul administrativ și instituțional cât și independența judecătorilor, aspect menționat anterior. Cadrul independenței judiciare în perioada de preaderare cuprindea și legile 304/2004 privind organizarea judiciară și are ca „obiectiv de bază asigurarea respectării dreptului la un proces echitabil și judecarea proceselor de către instanțe judecătorești în mod imparțial și independent de orice influențe extraneie”<sup>4</sup>, legea 303/2004 privind statutul magistraților care menționează că „Judecătorii sunt independenți, se supun numai legii și trebuie să fie imparțiali și orice persoană, organizație, autoritate sau instituție este datorată să respecte independența judecătorilor”<sup>5</sup> și legea 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii care „este reprezentant al autorității judecătorești, este garantul independenței justiției, independent și se supune, în activitatea sa, numai legii”.<sup>6</sup>

Una dintre primele condiții ale democrației o reprezintă reformarea statului și a aparatului administrativ. Dacă în condițiile în care aceste două aspecte nu sunt realizate singura metodă o reprezintă presiunile care vin din partea organismelor comunitare care dispun de mecanisme în procesul de aderare.<sup>7</sup> Principiile de bază ale europenizării respectate și de România sunt supremația legii, transparența, răspunderea și eficiență.<sup>8</sup> Începutul de reformă și de consolidare a sistemului judiciar reprezintă un pilon important pentru îndeplinirea primului principiu care de altfel garantează și independența justiției. Cel de al doilea principiu și anume transparența, poate fi explicat prin adoptarea Legii 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică. Scopul ei este bine definit și ajută la „sporirea gradului de responsabilitate al administrației publice, stimulează participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și sporește gradul de transparență la nivelul întregii administrații publice, ședințele autorităților și instituțiilor publice care fac obiectul prezentei legi sunt publice, în condițiile legii, dezbaterile vor fi consemnate și făcute publice”.<sup>9</sup> La nivel de răspundere, se îndeplinește și acest principiu datorită faptului că autoritățile publice răspund la rândul lor în fața altor instituții

1 Art. 123, alin. 1, 2- Constituția României din 21 noiembrie 1991

2 Ramona Coman, Ana Maria Dobre, *Europenizarea politicilor publice în România*, (Institutul European: Iași, 2007), 181.

3 Coman, Dobre, *Europenizarea politicilor*.

4 Legea 304/2004 privind organizarea judiciară publicată în Monitorul Oficial , 827 din 205.

5 Art. 1, alin. 1, 2 -Legea 303/2004 privind statutul magistraților

6 Art.1, alin. 1, 2- Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii.

7 Art.1, alin. 1, 2- Legea privind, 169.

8 rapc.gov.md/file/Presentation%20Cardona\_martie\_MD.ppt

9 Art. 1, lit. a, b, c, din Legea Nr. 52/2003 - Privind transparența decizională în administrația publică publicată în *Monitorul Oficial* nr. 70 din 3 februarie 2003

iar ultimul principiu cel al eficienței putem să îl racordăm la ușurință autorităților care doresc atragerea fondurilor europene.

## **2. Europeanizarea justiției post-aderare**

Dacă ne-am ghida după însemnătatea definiției europeanizării prin extindere și anume că acest concept reprezintă integrarea europeană, atunci am putea admite că întreg procesul s-a terminat. Demersul acestei cercetări s-a bazat în special pe definiția clasică dacă o putem numi așa a europeanizării care presupunea alinierea normelor naționale la normele europene și adoptarea de schimbări instituționale pentru fluidizarea dinamicii europene cu cea națională.

Aderarea României la Uniunea Europeană nu a încheiat întregul sistem de reformare a justiției. Sistemul judiciar din România nu s-a evidențiat după integrare iar în prezent justiția încă mai are nevoi de ajustări pentru a ajunge la așteptările pe care Uniunea Europeană le dorește.

Consider că cele mai importante aspecte de dezbătut despre aparatul judiciar din România în post-aderare rămân cele legate de Consiliul Superior al Magistraturii, legile Agenției Naționale de Integritate dar și eradicarea corupției din justiție și legea care prevedea accelerarea proceselor.

Rolul de garant al independenței justiției, consfințit de Constituția din 2003, reprezintă primul pas spre europeanizarea Consiliului Superior al Magistraturii, făcând parte din reforma sistemului juridic românesc. A fost fondat pentru prima dată în 1909, dar actuala instituție își are originile în Constituția din 1991. Dintre cei 19 membri ai săi, 14 sunt aleși de adunările generale ale magistraților și validați de Senat (inițial de către ambele camere ale Parlamentului), 2 sunt reprezentanți ai societății civile, și 3 sunt membrii de drept (ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, și procurorul general de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție).

Atribuțiile Consiliului includ recrutarea, evaluarea, formarea și examenele magistraților, organizarea și funcționarea instanțelor și a parchetelor, și influențarea carierei magistraților.

Rolul principal al CSM în influențarea carierei magistraților constă în propunerea în fața Președintelui României a judecătorilor și procurorilor ce urmează a fi numiți sau eliberați din funcție, cu excepția celor stagiați, numirea și revocarea judecătorilor și procurorilor stagiați, promovarea magistraților, și propunere în fața Președintelui României a distincțiilor pentru judecători și procurori

Tot în cadrul europeanizării sistemului juridic românesc, tentativele de eliminare a corupției și de consfințire a independenței justiției s-au axat și asupra CSM. SNA conține o serie de măsuri și propuneri referitoare la CSM, printre care cerința ca membrii Consiliului să fie opriți de la a deține funcții administrative în cadrul instanțelor și parchetelor, permanentizarea poziției de membru al CSM (ca funcția să fie deținută pe viață), sau scăderea cerințelor de vechime pentru promovare și numirea în funcțiile de conducere. De asemenea, SNA cere transparentizarea procesului de evaluare a magistraților și elaborarea și publicarea de către CSM a unui raport anual privind activitatea proprie.<sup>1</sup>

Când vorbim despre europeanizarea în justiție după aderarea României, trebuie să luăm în discuție și Agenția Națională de Integritate care reprezintă un alt instrument pentru limitarea corupției. Creată ca rezultat al Legii Nr. 144/2007 privind organizarea și funcționarea ANI, modificată prin legea Nr.176/2010 rolul acestei agenții este de a verifica integritatea demnitarilor publici. Mai concret, Agenția verifică averea dobândită în perioada exercitării mandatelor, a conflictelor de interese și a incompatibilităților.<sup>2</sup> Agenția Națională de Integritate, se înființează tocmai

<sup>1</sup> Strategia Națională Anticorupție, pp. 6-12, articol disponibil pe [www.just.ro/.../strategia%20nationala%20anticoruptie%20FINALA.do](http://www.just.ro/.../strategia%20nationala%20anticoruptie%20FINALA.do).

<sup>2</sup> Legea 144/2007 privind organizarea și funcționarea ANI și legea 176.2010 privind integritatea

pentru eradicarea corupției la nivel înalt și pentru a crea continuitate în lupta împotriva corupției. La nivel european s-a creat Inițiativa anticorupție a pactului de stabilitate care conține 10 măsuri pentru urmarea corupției și implementarea unei reforme anticorupție în cinci domenii prioritare.<sup>1</sup>

O altă condiție care ajută la consolidarea sistemului judiciar o reprezintă accelerarea soluționării proceselor. Această lege a intrat în vigoare în 2010 și scopul acesteia este „reșezare a competențelor între instanțele sistemului judiciar astfel încât aceste competente să permită scurtarea termenelor procedurale”.<sup>2</sup>

Aceste aspecte legale și instituționale reprezintă pași importanți pentru consolidarea aparatului judiciar din România. Astfel schimbările aduse de europenizare au dus la consolidarea democratică în România, lucru care nu ar fi fost posibil fără integrarea în Europa.

## **B. DIMENSIUNEA MICRO**

### **3. Europenizarea Ministerului de Justiției**

Europenizarea în cadrul unei structuri din administrația publică centrală poate fi analizată conform următoarele criterii: în primul rând implementarea de programe finanțate de la Uniunea Europeană, în al doilea rând prin adoptarea de măsuri aflate în convergență cu cele din Europa și nu în ultimul rând prin crearea de noi agenții care funcționează în subordinea diverselor ministere și prin transparența instituțională menționată anterior.

Organismul executiv ce se ocupă de administrarea justiției în România este Ministerul Justiției. Conform Art. 2, din Hotărârea Guvernului României nr. 652 din 29 iunie 2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, așa cum a fost modificat de art. 5 și art. 16 lit. h din OUG 115/2009, rolurile Ministerului includ contribuirea la buna funcționare a sistemului judiciar și la asigurarea condițiilor înfăptuirii justiției, și promovarea ordinii și a drepturilor și libertăților cetățenești. După cum am menționat anterior unul din factorii ce influențează europenizarea Ministerului Justiției este implementarea unor programe finanțate de Uniunea Europeană, în primul rând prin serviciul de programe europene. Respectivul serviciu are rolul de a obține asistență financiară pentru dezvoltarea sistemului juridic românesc. Serviciul programe europene este axat pe promovarea unor programe cu finalitate juridică ce presupun accesarea diverselor fonduri de origine europeană, ca de exemplu programe finanțate prin PHARE (în perioada de preaderare) sau fonduri structurale, programele comunitare specifice, programe dezvoltate bilaterale cu alte guverne, colaborarea cu organizații neguvernamentale și programe ce presupun oferirea expertizei tehnice a României către alte state. Al doilea criteriu de evaluare a europenizării îl reprezintă măsurile aflate în convergență cu cele din Uniunea Europeană. Ministerul Justiției joacă un rol esențial în europenizare și prin adoptarea unor măsuri și proiecte privind combaterea corupției, în primul rând prin Strategia Națională Anticorupție. Strategia Națională Anticorupție 2005-2007 (SNA 205-2007) este și în prezent principalul document pe baza căruia Ministerul Justiției și statul român își conduc politica anticorupție prin încercarea de a elimina utilizarea funcțiilor publice în obținerea de profit personal, pentru sine sau altă persoană.

---

și exercitarea funcțiilor demnităților publice.

<sup>1</sup> Inițiativa anticorupției a pactului de stabilitate, disponibilă online la [http://www.cceec.md/Sites/cccec\\_md/Uploads/Declaratia%20cu%20privire%20la%2010%20Masuri%20pentru%20Curmare%20Coruptiei%20in%20Europa%20de%20Sud%20Est.2D726B2DE331405980Do4D8A3CC48B63.pdf](http://www.cceec.md/Sites/cccec_md/Uploads/Declaratia%20cu%20privire%20la%2010%20Masuri%20pentru%20Curmare%20Coruptiei%20in%20Europa%20de%20Sud%20Est.2D726B2DE331405980Do4D8A3CC48B63.pdf) website accesat la data de 22 iunie 2012.

<sup>2</sup> <http://www.juridice.ro/124349/mica-reforma-a-fost-adoptata-de-camera-deputatilor.html> website accesat la data de 22 iunie 2012.

Strategia își propune și cooperarea strânsă cu organismele internaționale, în primul rând UE, ONU, Consiliul Europei, și OECD, pentru implementarea programelor anticorupție. De asemenea, SNA 2005-2007 răspunde și necesităților ce provin din aderarea României la Uniunea Europeană, mai ales angajamentele și obligațiile dinaintea aderării din 2007. În această privință, Ministerul Justiției și România au adoptat diverse recomandări internaționale pentru reducerea corupției, cum ar fi eliminarea imunității magistraților, implementarea răspunderii penale pentru persoanele juridice, inclusiv pentru sectorul privat.

Am considerat că este necesară fundamentarea analitică a conceptului pe europenizare în aparatul judiciar pe cele două dimensiuni macro și micro, deoarece pentru a înțelege schimbările pe care europenizarea le-a produs în cadrul unei instituții trebuie mai întâi analizat sfera politicii din care ea face parte. La dimensiunea macro, am analizat atât impactul europenizării în perioada de pre-aderare cât și post-aderare tocmai pentru a evidenția schimbările care s-au produs în sistemul juridic și pentru a evidenția și continuitatea acestuia în fluidizarea instituțională și legală cu Uniunea Europeană.

Europenizarea a produs schimbări în România atât în perioada de aderare cât și în perioada imediat următoare. Chiar dacă nu sunt schimbări cu impact vizual mare în domeniile mari de precum administrația publică, sistemul juridic și politicile publice, europenizarea a dus la consolidarea democrației în România. Consider că stabilizarea democrației în România încă nu s-a încheiat și încă sunt instituții și domenii în care europenizarea încă nu a produs schimbări majore.

## BIBLIOGRAFIE

### A. SURSE PRIMARE:

1. Constituția României din 1991 publicată Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 233 din 21 noiembrie 1999
2. Constituția României Publicată în Monitorul Oficial partea I, nr. 767 din 31 octombrie 2003
3. Legea Nr. 52/2003 - Privind transparența decizională în administrația publică publicată în Monitorul Oficial nr. 70/3 februarie 2003
4. Legea 304/2004 privind organizarea judiciară publicată în Monitorul Oficial , 827 din 2004
5. Legea 303/2004 privind statutul magistraților publicată în Monitorul Oficial din 576/29 din 2004
6. Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii publicată în Monitorul Oficial din 89/2 din 2004
7. Legea 144/2007 privind organizarea și funcționarea ANI publicată în Monitorul Oficial din 39/25 din 2007
8. Hotărârea Guvernului României nr. 652 din 29 iunie 2009 privind organizarea și funcționarea Ministerului Justiției publicată în Monitorul Oficial 443/29 din 2009
9. OUG 115/2009 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale publicată în Monitorul Oficial 919/29 din 2009
10. Legea 176/2010 privind integritatea și exercitarea funcțiilor demnităților publice publicată în Monitorul Oficial 629/2, din 201
11. Strategia Națională Anticorupție, pp. 6-12, articol disponibil [www.just.ro/.../strategia%20nationala%20anticoruptie%20FINALA.do](http://www.just.ro/.../strategia%20nationala%20anticoruptie%20FINALA.do)
12. Inițiativa anticorupției a pactului de stabilitate, disponibilă online la [http://www.cccec.md/Sites/cccec\\_md/Uploads/Declaratia%20cu%20privire%20la%2010%20Masuri%20pentru%20Curmarea%20Coruptiei%20in%20Europa%20de%20Sud%20Est.2D726B2DE331405980Do4D8A3CC48B63.pdf](http://www.cccec.md/Sites/cccec_md/Uploads/Declaratia%20cu%20privire%20la%2010%20Masuri%20pentru%20Curmarea%20Coruptiei%20in%20Europa%20de%20Sud%20Est.2D726B2DE331405980Do4D8A3CC48B63.pdf)

## **B. SURSE SECUNDARE:**

BOSOVCKI, Amanda, „Administrația publică din România între europenizare și rezistență la schimbare”, *Sfera Politicii*, nr. 131-132

MATEI, Lucia, „Theoretical Delimitations: The Europeanization of public administration and its institutional levers”, *Romania's integration in European Union, Opportunities and Challenges*

RADAELLI, Claudio M., „Europeanisation: Solution or problem?”, *European Integration Online Papers*, Vol. 8 (2004) Nr. 16

TANJA Börzel, RISSE, T., „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *European Integration online Papers*, Vol. 4 (2000) Nr. 15

## **C. LITERATURĂ DE SPECIALITATE**

COMAN, Ramona, DOBRE, Ana Maria, *Europeanizarea politicilor publice în România*, Institutul European, Iași.

COWELS M., J. CAPORASO, RISSE, T., *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, Cornell University Press, Londra.

FEATHESTONE, Kevin, RADAELLI, Claudio, *The politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford.

PERROT, Roger, *Institutions Judiciaires*, Montchrestien, Paris.

## **D. SURSE WEB:**

[http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/conditions-for-enlargement/index_ro.htm)

<http://www.juridice.ro/124349/mica-reforma-a-fost-adoptata-de-camera-deputatilor.html>  
[rapc.gov.md/file/Presentation%20Cardona\\_martie\\_MD.ppt](http://rapc.gov.md/file/Presentation%20Cardona_martie_MD.ppt)

# Pentru o reformă a culturii juridice în România

■ LAURA MANOLACHE

[„Petre Andrei” University of Iași]

### Abstract

*Although in Romania, the judicial reform began a longtime ago, its positive effects fail to appear. In this article, I support the idea of carrying out a real reform of legal culture in Romania to ensure the optimal functioning of the Romanian legal system. In my opinion, this transformation has become necessary, because the level of legal culture in Romanian society is low, and a possible development of it can help reduce criminal acts in our country.*

### Keywords

judicial reform; legal culture; political culture; judicial Romanian education; national culture

Oficial, în România se face reformă juridică de o bună perioadă de timp. În acest sens, există întocmite strategii, metodologii, programe și planuri de acțiune care vizează latura transformatoare a justiției române. La prima vedere, totul strălucește în balanța dreptății și adevărului. În realitate, însă, efectele pozitive ale acestei reforme întârzie să apară. Dimpotrivă, o serie de aspecte negative au ieșit tot mai mult la iveală: fenomenul infracțional este greu de controlat, corupția din societatea românească nu s-a diminuat, calitatea pregătirii resurselor umane în domeniul juridic la standarde europene este încă deficitară, infractorii periculoși circulă liberi în societate, din cauza unor disfuncții juridice instituționale etc. Drept urmare, cetățeanul român, beneficiarul actului de justiție, nu se bucură, de cele mai multe ori, de o judecată dreaptă. Din păcate, aceste realități se cunosc și la nivelul Uniunii Europene, fapt ce a determinat ca instituțiile de specialitate ale acesteia să impună măsuri de control și verificare în acest domeniu. Din nefericire, justiția română încă nu a găsit inovații pentru această stare de lucruri.

În articolul de față propun o abordare a conceptului de *cultură juridică* la nivelul societății românești actuale. După opinia mea, acest concept este fundamental în funcționarea normală a statului de drept. Prin urmare, întreținerea care se poate pune aici este *dacă*,



printr-o reformă reală a culturii juridice, în România se poate asigura funcționarea optimă a sistemului juridic? Cel puțin două ipoteze de lucru ar putea să fie derivate din această întrebare. Prima ipoteză se referă la faptul că nivelul de cultură juridică în societatea românească este scăzut. Dovada este dată de numărul mare de fapte infracționale în România. A doua ipoteză se referă la necesitatea reformării culturii juridice în spațiul românesc pentru a fi luate în considerare toate elementele definitorii ale acesteia. Dovada este dată, în mod paradoxal, de majoritatea persoanelor care cunosc legislația țării, dar o încalcă frecvent, deoarece, pe de o parte, acestea identifică soluții de a „eluda” sau chiar „nega” legea, iar pe de altă parte, dau dovadă de o înaltă inventivitate în a specula slăbiciunile sistemului juridic românesc, din punctul lor de vedere neexistând pericolul sancțiunii pentru faptele lor antisociale.

## 1. Nevoia de dezvoltare a nivelului culturii juridice în România

Creșterea nivelului de cultură juridică în România nu se poate realiza în mod artificial sau la întâmplare, ci acest nivel trebuie dezvoltat în mod sistematic, pe obiective, etape și programe de acțiune. Fiind vorba despre un proces transformator lent și firesc, dezvoltarea culturii juridice în spațiul românesc are nevoie de timp, răbdare, logică și calcul. Se poate aprecia că, pentru atingerea acestui deziderat, se impune a cunoaște conținutul expresiei *cultură juridică*, raporturile acesteia cu domeniul culturii politice și care sunt avantajele acestui nivel de dezvoltare a culturii juridice pentru societatea românească, în general, și pentru personalitățile române de cultură juridică, în special.

Expresia *cultură juridică* (*legal culture* în varianta anglo-saxonă; *la culture juridique*, în limba franceză) este o combinație a două noțiuni care s-au întâlnit și s-au unit în evoluția istorică a omenirii, respectiv *cultură* și *juridic*. Nu luăm în discuție vechimea unui cuvânt sau altul, ci doar faptul că „definițiile noțiunii de cultură prezintă o interpretare dublă: pe de o parte, este vorba despre o acceptare universală a acesteia care se raportează la natură și la sensul relativist al ei care desemnează moravurile și tradițiile popoarelor; pe de altă parte, se vorbește de un sens restrâns, raportat la operele de artă recunoscute, dar și de un sens mai larg, prin abordarea antropologică de înglobare a manierelor de a gândi și de caracterizarea diferitelor grupuri: națiuni, etnii, clase”<sup>1</sup>. Cred că sinteza acestei definiții a realizat-o cel mai bine filosoful german Johann Gottfried von Herder, atunci când a afirmat că prin cultură se exprimă, de fapt, „geniul propriu al fiecărui popor”.

Totodată, este remarcabil de luat în seamă interpretarea modernă a conceptului de cultură, care se referă la „totalitatea societății și a instituțiilor: logica, limbajul, dreptul, arta, religia. (...) Cultura este un sistem de moștenire care oferă individului genealogie și identitate; ea deține legi tradiționale care prevăd modalități de schimburi economice, instrumente, tehnici și moduri de producție și de consum”<sup>2</sup>. De asemenea, din perspectivă sistemică, cultura este „un model integrat al cunoașterii umane, credinței și comportamentului. Cultura constă din limbaj, idei, credințe, obiceiuri, tabuuri, coduri, instituții, instrumente, tehnici, lucrări de artă, ritualuri, ceremonii și alte componente de acest fel. Dezvoltarea culturii depinde de capacitatea omului de a învăța și transmite cunoașterea generațiilor următoare”<sup>3</sup>. Numai în acest context se poate vorbi și despre civilizație, atunci când aceasta este concepută ca actualizare a culturii la un anumit moment istoric dat.

<sup>1</sup> *Encyclopaedia Universalis*, volumul 7, (Editeur à Paris: France, 2008), 202.

<sup>2</sup> *Encyclopaedia Universalis*, 205.

<sup>3</sup> Jacob Safran (Chairman of the Board), *The New Encyclopaedia Britannica*, (15th Edition, volumul 3, London: Founded 1768), 784.

Noțiunea de *juridic* aparține teoriei dreptului general și „se referă la regulile juridice care se aplică la un complex de fapte, la o consultație ce se poate da, un contract pentru a fi redactat, un proces pentru a fi judecat”<sup>1</sup>. Formula combinată, „*cultură juridică*, nu este altceva decât versiunea modernă a ceea ce se înțelegea altădată prin tradiție juridică sau mentalitatea unui popor (...). Toți juriștii sau aproape toți (...) au sentimentul de a trăi un fel de aculturație juridică generalizată, datorită competiției la care sunt supuse sistemele juridice. Această realitate este dată de faptul că studierea culturii raportată la subiect (spirit, mentalitate), la istorie (tradiție), la identitate (geniu sau vechimea unui popor), pleacă de la o concepție statică, iar noi preferăm a cerceta-o la subiectivitate, actualitatea istoriei, mondializarea identității, cu alte cuvinte, de a trece de la ideea de suprafață a acesteia la cea de profunzime”<sup>2</sup>. Potrivit acestei definiții, se poate aprecia că dezvoltarea culturii juridice în România, în momentul de față, a ajuns la o etapă a finisării, a obținerii calității în actul juridic. Noile condiții istorice ale globalizării, intrarea în competiția internațională a sferelor de influență, apartenența la marile organizații internaționale politice, economice și militare obligă țara noastră și la conceperea unei noi forme de cultură juridică, menită să depășească tradiționalitatea și să intre în modernitate. Noua cultură juridică românească trebuie să depășească faza intuițiilor, presupunerilor, ipotezelor care pot fi greu confirmate și să intre în etapa certitudinilor, raționalității și relațiilor reciproce cu alte culturi juridice naționale și internaționale. Pentru cultura juridică românească, epoca izolării s-a încheiat, era cooperării a început.

*Cultura juridică deține legături strânse cu domeniul culturii politice.* Raporturile dintre aceste două culturi sunt reciproce, una se influențează pe alta, ambele interacționează în interesul general al societății. „Cultura politică înseamnă dobândirea de reflexe construite față de evenimentele politice, cum ar fi lovitură de forță, lovitură de stat, alegeri, criză, manifestare. Cultura politică presupune instaurarea progresivă a unei ideologii, care formează atitudinea unui individ sau a unui grup, care se supune sau se opune, (...) în funcție de nivelul la care este politizat”<sup>3</sup>. Valorile constitutive ale culturii politice pleacă de la cele trei dimensiuni ale sale, cu reflexe în conținutul culturii juridice: cognitivă; afectivă; evaluativă.

Prin dimensiunea cognitivă se manifestă cunoștințele actorilor politici și ideile specifice sistemului politic care privesc „atitudinile, credințele și valorile care susțin acțiunile unui sistem politic specific. Acestea includ cunoașterea și deprinderile despre acțiunile sistemului politic, sentimentele pozitive sau negative despre acesta, judecățile evaluative despre sistem. Grupuri specifice, regionale, etnice în cadrul unui sistem politic cu propriile lor set de valori distinctive, atitudini și credințe privite ca subculturi”<sup>4</sup>.

Dimensiunea afectivă a culturii politice este marcată de natura emoțiilor generate de sistemul politic, cu implicații majore în conținutul culturii juridice, concretizate într-un „ansamblu de cunoștințe, percepții, evaluări, atitudini și dispoziții care permit cetățenilor de a ordona și interpreta instituțiile și procesele politice, precum și propriile lor relații cu aceste instituții și procese”<sup>5</sup>.

Dimensiunea evaluativă a culturii politice are relevanță în fondul de idei al culturii juridice, deoarece cultura politică „influențează relația indivizilor cu puterea

1 Raymond Guillien, Jean Vincent, *Lexique des termes juridiques*, 17e édition, (Edition Dalloz, 2009), 420

2 Loïc Cadiet, *Dictionnaire de la justice*, (Presses Universitaires de France, 2004), 299.

3 Mokhtar Lakehal, *Dictionnaire de science politique*, 2e édition, (Paris : L'Harmattan, 2005), 120.

4 Iain McLean, Alistair McMilan, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, (Third Edition: Oxford University Press, 2009), 409.

5 Gabriel Almond, Sydney Verba, *The Civic Culture Revisited*, (Boston: Little Brown, 1980), 35.

politică. De asemenea, ea postulează ideea potrivit căreia indivizii dau sens relației lor cu puterea politică în funcție de elementele culturale pe care aceștia le dețin (...)”<sup>1</sup>.

În acest context, se impune a se lua în considerare noile elemente ale relațiilor stabilite între cultura politică și cea juridică, un rol fundamental avându-l aici „juridicizarea politicului”, în esență fiind vorba despre mizele unei deschideri spre drept a științei politice, în care să se evidențieze relațiile juridicului cu politicul, unde dreptul ar reprezenta un indicator privilegiat, atât ca efecte, cât și ca avantaje. Procesul de juridicizare a politicului presupune existența unor aspecte „pentru care stau măturie proliferarea și diversificarea regulii de drept, reglementarea practicilor de finanțare a partidelor politice, avântul mișcării constituționaliste, dar și emergența temei dreptului ca una din axele fundamentale ale unei dezbateri politice înnoite (...). Pe măsură ce politica se juridicizează tot mai mult, se produc adevărate recompuneri în jurul locului ocupat de profesioniștii dreptului”<sup>2</sup>. Dacă până în prezent, știința politică acorda o importanță minoră dreptului în explicarea funcționării mecanismelor acțiunii publice, acum a venit rândul juriștilor să se apropie tot mai mult de studiile politologilor, în organizarea și funcționarea eficientă a societății. Dacă dreptul era privit ca o constrângere care delimita jocul actorului politic, acum se poate vorbi despre un nouă tratare a dreptului în științele politice. Mai ales că, la origini, există concordanțe între știința juridicului și știința politicului, apoi faptul că științele politice s-au emancipat din drept, o nouă relaționare a lor devine necesară. Din această perspectivă, se pot regăsi și noi raporturi dintre cultura juridică și cultura politică, necesare proceselor de conducere eficientă a societății.

*Avantajele aduse de dezvoltarea culturii juridice în țara noastră ar fi benefice, în primul rând, pentru cetățean, subiectul central în acest proces de reformă, și în al doilea rând pentru societatea românească. Indiferent de nivelul culturii sale juridice, cetățeanul român va căpăta încredere în sistemul juridic românesc dacă va observa că actul de justiție se face cu logică și rigoare, fără tergiversări, fără stres, fără cheltuieli financiare inutile, fără mutarea proceselor de judecată de la o instanță la alta, fără decizii care să-l nemulțumească. În acest caz, s-ar diminua mult și apelul său la instituțiile juridice internaționale, cum ar fi Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO) pentru a căuta dreptatea la nivel european. De aceea, orizontul culturii juridice se referă la dimensiunile specifice ale cetățeanului de a exista, acționa, simți, exprima și comunica.*

Sistemul juridic românesc trebuie să-l respecte pe cetățean, iar la rândul său, cetățeanul trebuie să se respecte pe sine și să nu sfideze normele de conduită specifice unei societăți civilizate de natură democratică, unde funcționarea statului de drept este primordială. Or, în societatea noastră, o anumită categorisire a oamenilor încă mai funcționează: „om cu cultură juridică” demn în respectarea legilor (marea majoritate a cetățenilor români); „om cu cultură juridică” sfidător al normelor legale (un număr mic de cetățeni români ce manifestă aroganță în raport cu legile); „om simplu fără cultură juridică”, dar cu respect instinctual al acesteia (cetățean fără studii); „om fără cultură juridică”, iresponsabil prin raportare la legi (cazurile patologice, violurile, tâlhăriile etc.).

Promovarea unei culturi juridice solide ar contribui și la funcționarea normală de ansamblu a societății românești pe valorile și normele fundamentale ale acesteia, apărarea de către oamenii legii a sistemului juridic românesc în totalitatea lui, creșterea rolului și importanței specialistului juridic în actul de justiție, diminuarea unor cheltuieli inutile din fondul bugetar al justiției și creșterea solidarității cetățenești.

<sup>1</sup> David Alcaud, Laurent Bouvet, Jean-Gabriel Contamin, Xavier Crettiez, Stéphanie Morel, Muriel Rouyer, *Dictionnaire de sciences politiques*, (2e édition, Editions Dalloz, Paris, 2010), 72.

<sup>2</sup> Jacques Comaille, Laurence Dumoulin; Cécile Robert, *Juridicizarea politicului*, traducere de Irinel Antoniu (Iași: Editura Institutul European, 2012), 19-20.

Concluzia care s-ar impune ar fi aceea că există o nevoie acută de dezvoltare a culturii juridice în România, concordantă cu temeiurile conceptului de *cultură juridică*, dezvoltarea relațiilor acesteia cu alte tipuri de cultură, în special cultura politică și cu obținerea unor avantaje de ordin juridic pentru cetățeanul român și pentru societatea românească. Cu atât mai mult, atunci când se vorbește despre *cultura juridică* a societății românești, problemele devin tot mai complexe, nu numai din cauza conținutului de specialitate al acesteia, dar și a modului specific de traducere a sa în practică.

## 2. Despre o posibilă reformă a culturii juridice în România

Se poate considera, în linii mari, că o reformă reală a culturii juridice în România s-ar putea realiza pe două componente: *internă* și *externă*. Transformările juridice românești *interne* ar presupune *modificări strategice de gândire juridică, armonizarea sistemului de învățământ juridic românesc cu cerințele procesului Bologna, vizibilitatea culturii juridice românești față de alte forme ale culturii naționale, construcția unei infrastructuri juridice moderne*. Opțiunile de reformă juridică românească cu *sprijin extern* ar trebui să se concentreze prioritar pe *cerințele juridice ale Uniunii Europene*, realitate determinată de calitatea României de stat membru al acesteia, odată cu armonizarea legislației românești, ținând cont de specificul țării noastre.

Transformările de natură *internă* sunt primordiale în reformarea culturii juridice românești, deoarece necesită stabilirea unor direcții strategice de acțiune, perfecționarea sistemului de pregătire a resurselor umane din domeniul juridic, funcționarea optimă a instituțiilor juridice și dezvoltarea unei infrastructuri pe măsura proiectelor propuse. Cultura juridică internă este „constituită de atitudini, credințe, raționamente, percepții, valori mai mult sau mai puțin explicite, comune unui grup de profesioniști în drept”<sup>1</sup>. Gradul ei de concentrare poate fi identificat fie pe anumite instituții juridice, fie pe mari personalități juridice. De asemenea, cultura juridică internă se poate clasifica în funcție de o anumită tradiție a unei țări, fie de tipul dreptului civil, fie pe structura dreptului penal, fie pe conținutul dreptului administrativ. De pildă, juriștii americani au o cultură orală a audienței, în timp ce omologii lor europeni sunt orientați mai mult spre scriere și întocmirea dosarului. Cultura juridică internă este mediul care permite conviețuirea în comun a oamenilor, normelor și procedurilor juridice. Niciodată ea nu se observă mai bine, decât în locuri, forme și momente în care se realizează justiția. Cultura se manifestă mai întâi în simboluri, înainte de a se citi în concepte.

În cadrul *modificărilor strategice de gândire juridică* se poate vorbi despre un proces de reconstrucție ideologică („reinventare a ideologiei”, potrivit profesorului român Daniel Șandru) și de stabilire a unor direcții generale de acțiune în acest domeniu. Procesul de reconstrucție ideologică a dreptului românesc presupune și transformări la nivelul culturii juridice: „O ideologie poate fi atașată la o strategie de ansamblu care vizează a cuceri sau a combate o putere. Din această perspectivă, o ideologie nu constituie o simplă reprezentare a realității: ea vizează justificarea unor aspecte sau disimularea altora”<sup>2</sup>. Latura ideologică a dreptului se concentrează asupra conceptelor fundamentale de ordin juridic, cum ar fi regula, subiectul de drept, sancțiunea și asupra logicii care conduce la articularea și aplicarea lor.

Liberalismul, comunismul, religia nu se mulțumesc în a explica lumea, ci urmăresc, prin obiectivele lor, să o transforme, prin crearea unor norme care pun bazele

<sup>1</sup> Loïc Cadet, *Dictionnaire de la justice*, 301.

<sup>2</sup> Olivier Corten, Annemie Schaus, *Le droit comme idéologie*, (Bruxelles : Editions Kluver, 2004), 15.

unei ideologii. Cu atât mai mult, rolul istoric îndeplinit de un sistem politic în cadrul unei societăți trimite la o dimensiune normativă care se finalizează într-o ideologie. Nu trebuie să fii în mod necesar analist politic pentru a constata că liberalismul inspire dreptul occidental, că religia musulmană inspiră dreptul țărilor arabe, că, în prezent, comunismul inspiră dreptul chinez, cubanez sau nord-coreean<sup>1</sup>. A asimila dreptul unei ideologii înseamnă a afirma caracterul ideologic al dreptului. Deci putem vorbi despre o ideologie juridică. În acest scop, se poate afirma că dreptul este el însuși o ideologie, deoarece el constituie un sistem specific și autonom de reprezentări. De aici se pot desprinde două aspecte<sup>2</sup>. Primul aspect se referă la faptul că ideologia juridică se raportează la percepția unei realități construită prin intermediul conceptelor și categoriilor într-un sistem juridic. Al doilea aspect trimite la dimensiunea specific normativă a ideologiei: nu este vorba numai de a percepe sau de a descrie realitatea, ci mai ales de încercarea de a o transforma. Din această perspectivă, dreptul trebuie să fie respectat, deoarece într-o societate pluralistă el exprimă regulile minimale de conduită, permițând asigurarea coeziunii societății. În acest context, se poate afirma că ideologia juridică constă în a privi politica cu ochii juristului și nu a a privi dreptul cu ochii politologului.

Stabilirea direcțiilor generale de acțiune în reformarea culturii juridice în România presupune, în primul rând, „consumarea” moștenirii ideologice comuniste și, în al doilea rând, crearea condițiilor pentru dezvoltarea economică și socială a societății românești. Numai pe această cale se pot trasa obiective generale care să dezvolte noua cultură juridică românească, cum ar fi: funcționarea reală a principiilor societății democratice, întărirea statului de drept, respectarea drepturilor omului, organizarea de alegeri libere, afirmarea dreptului de exprimare liberă, dezvoltarea pluralismului politic. Prin fixarea obiectivelor generale ale culturii juridice românești trebuie să se asigure „unitatea sistemului juridic românesc”, indiferent de împrumuturile externe din țările dezvoltate: Franța, Germania, Marea Britanie, Statele Unite al Americii. Fundamentele întregii culturi juridice românești constau în identificarea celor mai performante modalități de producere a adevărului în justiție. În acest sens, relațiile dintre om și adevăr trebuie să fie primordiale. În acest context, filosoful francez Michel Foucault prezintă legătura între modul de producere a adevărului și constituirea unei subiectivități, deoarece judecată pură nu există. Adevărul nu este decât rezultatul problemelor care îi sunt puse. Pentru Foucault, regândirea opoziției dintre regimul probei și acela al anchetei ar contribui la o nouă dezvoltare a marilor culturi juridice continentale și anglo-saxone<sup>3</sup>.

În reformarea culturii juridice, un rol important îl are *armonizarea sistemului de învățământ juridic românesc cu cerințele procesului Bologna*. Prin semnarea *Declarației privind viitorul învățământului superior în Europa*, de către miniștrii educației din 29 țări europene, în Bologna, Italia, la data de 19 iunie 1999, s-a deschis una dintre cele mai vaste și importante reforme educaționale pe continentul european cu scopul ca profesorii, studenții și absolvenții să se deplaseze fără restricții în spațiul european și să beneficieze de recunoașterea calificărilor dobândite. Noua cultură juridică românească trebuie să se încadreze în obiectivele cuprinse în *Declarația de la Bologna* și în etapele de pregătire preconizate în cadrul acestui proces. Dacă unele obiective ale procesului Bologna au fost luate în seamă de către factorii educaționali români - punerea în aplicare a sistemului de credite (ECTS – European Credit Transfert System), adoptarea sistemului de diplome cu scopul de a favoriza integrarea cetățenilor europeni pe piața muncii, eliminarea obstacolelor

<sup>1</sup> Olivier Corten, Annemie Schaus, *Le droit comme idéologie*, 16.

<sup>2</sup> Olivier Corten, Annemie Schaus, *Le droit comme idéologie*, 7.

<sup>3</sup> Michel Foucault, *La vérité et les formes juridiques, Dits et écrits I*, 1954 – 1975, (Paris : Gallimard, 1994), 1411.

privind mobilitatea studenților și cadrelor didactice între universități – alte obiective încă nu s-au împlinit la justa lor valoare, cum ar fi: perfecționarea unei culturi de evaluare a calității actului educațional, dezvoltarea dimensiunii europene a învățământului.

După cum se știe, conform procesului Bologna, noua arhitectură a învățământului superior european este compusă pe trei cicluri: primul ciclu de pregătire generală (180 ECTS), cu o durată normală de trei ani; al doilea ciclu, de Master, care oferă accesul la o carieră profesională (60 ECTS pentru un an de studiu și 120 ECTS pentru doi ani de studiu), potrivit gradului de aprofundare dorit; al treilea ciclu de formare doctorală și de doctorat. Deși etapele de pregătire universitară sunt clar stabilite în *Declarația de la Bologna*, unele din acestea nu sunt respectate în țara noastră, mai ales la facultățile de drept în privința duratei de studiu, dar și în conținutul unor programe de învățământ. Ca să nu mai vorbim de faptul că la nivel instituțional este organizat și se desfășoară un învățământ paralel procesului Bologna, mai ales în alegerea unei profesii juridice (notar, avocat, magistrat). În acest caz, ar trebui ca titlul de doctor în drept, conceput ca formă de pregătire superioară în cadrul procesului Bologna, să ofere automat posibilitatea de a opta pentru o profesie juridică, fără a mai trece prin alte examene paralele. O altă mare disfuncție educațională este aceea că nu se recunosc de către diferite instituții juridice care organizează concursuri pentru intrarea în profesie, notele obținute de către un candidat în ciclul unu de pregătire Bologna (respectiv Facultatea de drept) sau în ciclul doi (masterat). Acest paralelism educațional elimină calea opțională a candidatului de a alege discipline la care el nu a mai fost cotelat, inspiră neîncredere în sistemul de evaluare a universităților, duce la repetarea la nesfârșit a unor examene susținute, se absolutizează însușirea teoriei juridice în detrimentul activităților practice. Or, dezvoltarea culturii juridice prin ofertele învățământului universitar de drept din țara noastră trebuie să aibă câștig de cauză în această direcție.

*Vizibilitatea culturii juridice românești față de alte forme ale culturii naționale* se concretizează în felul în care este perceput sistemul juridic românesc în cinema, teatru, literatură, opere de artă, serialele de televiziune. Percepțiile acestor genuri culturale față de dreptul românesc pot fi pozitive sau negative și pot avea impactul potrivit acestor stări asupra imaginii actului de justiție în opinia publică românească. Pe de o parte, producțiile culturale pot prezenta fantezii, închipuiri, imaginații, vizionare tot felul cu privire la sistemul juridic românesc (judecător corupt, avocat care se vinde pe bani și utilizează toate artificiile procedurii pentru a triumfa interesele particulare sau private, oameni ai legii mituiți), iar pe de altă parte, pot exista creații culturale care se raportează la munca procesuală imensă a justiției în aflarea adevărului din anumite spețe. Studiile de specialitate arată că există diferite grade de percepția culturii juridice dintr-o țară și de către alte categorii sociale, în special în rândul elevilor și studenților, realitate de care trebuie să se țină seama și în țara noastră.

Nu se poate vorbi despre o cultură juridică românească adevărată, dacă aceasta nu trăiește în cadul unei *infrastructuri juridice moderne*. De-a lungul existenței sale, omul s-a raportat la simboluri și a construit semne fizice pentru reprezentarea lor: școala pentru a învăța, biserica pentru a se ruga, postul de poliție pentru a se apăra, primăria pentru a conduce, sediul partidului pentru a se exprima politic etc. Pentru cetățeanul român, instanța, prin construcția sa fizică, reprezintă un panteon al producerii adevărului în actul de justiție, un simbol al dreptății la care el apelează atunci când are nevoie. Dacă în comunism, prezența cetățeanului în instanță genera anumite stări emoționale de frică, în noua societate democratică românească apelul la instanță reprezintă un gest de demnitate în fața legii, de descoperire a dreptății. Noua orientare arhitecturală în construcția instanțelor românești, imaginea lor monumentală reprezintă un semn de cultură juridică superioară, realitate care oferă un plus de încredere în buna funcționare a sistemului juridic românesc.



Mai mult, dotarea instituțiilor juridice românești cu tehnică și tehnologie informațională performantă îl face pe cetățeanul român să fie informat mai rapid în evoluția unui proces și reprezintă un semn de transparență instituțională în manifestarea de calitate a actului juridic.

Opțiunile de reformă juridică românească cu *sprîjin extern* ar trebui să se concentreze prioritar pe *cerințele juridice ale Uniunii Europene*, realitate determinată de calitatea României de stat membru al acesteia, odată cu armonizarea legislației românești, ținând cont de specificul țării noastre. Locul dreptului într-o societate pleacă de la distincția clasică a lui Lawrence Friedman între cultura juridică internă și cea externă<sup>1</sup>. Prima consideră că locul juridicului trebuie să se regăsească într-o anumită țară, în interacțiunea sa cu celelalte componente ale societății: politic, economic, social, militar, diplomatic. Cultura juridică a unei țări, care înglobează nu numai practicile instanțelor, ci și realitățile sociale, permite de a ține sub control starea infracțională a unei societăți. În acest sens, fiecare cultură juridică, prin diferitele sale profesii, se afirmă prin reprezentanții săi de succes. De pildă, judecătorul poate fi motorul veritabil al unui sistem juridic. A doua concepe locul juridicului în sfera relațiilor internaționale. Dar distincția făcută de Friedman între cele două culturi juridice este prea statică, fapt care necesită regândirea ei, în sensul că aceste două stări de culturi ale unei țări trebuie să fie cuprinse într-un sistem. Prin urmare, cultura juridică internă fundamentează autoritatea justiției într-o țară dată, deoarece se confirmă așteptările normative ale comunității juridice respective și se respectă opinia unui popor față de adevăr și dreptate.

Reforma culturii juridice în țara noastră trebuie să țină cont de cerințele juridice ale Uniunii Europene. Astfel, se poate vorbi despre crearea unei culturi juridice europene, declanșată odată cu procesul integrat al construcției europene prin care se stabilesc principii comune, dar cu respectarea culturilor juridice naționale. În același timp, se poate vorbi și despre o cultură juridică mondializată, atâta timp cât este vorba despre experiența instanțelor penale internaționale care oferă imaginea unei culturi juridice unificate.

În concluzie, o reformă reală a culturii juridice în România se poate realiza în condițiile în care se identifică un echilibru de valori și principii juridice pe plan intern și extern. În acest sens, transformările culturale de natură juridică națională presupun modificări strategice de gândire juridică, armonizarea sistemului de învățământ juridic românesc cu cerințele procesului Bologna, vizibilitatea culturii juridice românești față de alte forme ale culturii naționale, construcția unei infrastructuri juridice moderne. Toate aceste schimbări din cultura juridică românească trebuie armonizate cu exigențele juridice ale Uniunii Europene.

## BIBLIOGRAFIE

ALCAUD, David ; BOUVET, Laurent ; CONTAMIN, Jean-Gabriel ; CRETTEZ, Xavier ; MOREL, Stéphanie; ROUYER, Muriel, *Dictionnaire de sciences politiques*, 2e édition, Editions Dalloz, Paris, 2010.

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sydney, *The Civic Culture Revisited*, Boston, Little Brown, 1980.

CADIET, Loic, *Dictionnaire de la justice*, Presses Universitaires de France, 2004.

COMAILLE, Jacques; DUMOULIN, Laurence; ROBERT, Cécile, *Juridicizarea politicului*, Editura Institutul European, Iasi, 2012, traducere din limba franceză în limba română de Irinel Antoniu.

CORTEN, Olivier; SCHAUS, Annemie, *Le droit comme idéologie*, Editions Kluwer, Bruxelles, 2004.

<sup>1</sup> Lawrence Friedman, Is there a Modern Legal Culture ?, *Ratio Juris*, 7, (1994), 117-131.



*Encyclopaedia Universalis*, volumul 7, Editeur à Paris, France, 2008.

FOUCAULT, Michel, *La vérité et les formes juridiques, Dits et écrits I*, 1954 – 1975, Paris, Gallimard, 1994.

FRIEDMAN, Lawrence, Is there a Modern Legal Culture ?, *Ratio Juris*, 7, 1994.

GUILLIEN, Raymond; VINCENT, Jean, *Lexique des termes juridiques*, 17e édition, Edition Dalloz, 2009.

LAKEHAL, Mokhtar, *Dictionnaire de science politique*, 2e édition, L'Harmattan, Paris, 2005.

McLEAN, Iain; McMILAN, Alistair, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Third Edition, Oxford University Press, 2009.

SAFRA, Jacob (Chairman of the Board), *The New Encyclopaedia Britannica*, 15th Edition, volumul 3, London, Founded 1768.

# The Institutionalisation of the Romanian Party System

■ CLARA VOLINTIRU

[London School of Economics and Political Science]

## Abstract

*This paper explores the level of institutionalisation achieved by the Romanian political system since transitioning to democracy. Following through the key components of an institutionalised party system, the inquiry looks at the stability of interparty competition in Romania and the depth of its parties' roots in society. These components are measured through such indicators as electoral volatility or the cohesiveness of the ideological preferences. Their levels suggest that the Romanian party system isn't fully institutionalised, with fluctuating volatility and a rather incohesive ideological positioning of both voters and parties. This paper argues that in response to the double challenge of poor institutionalisation of the political parties and the party system as a whole, informal remedies, such as patronage of public jobs, or proprietary use of state resources, become highly attractive solutions for electoral success.*

## Keywords

party system institutionalisation;  
electoral volatility; clientelism;  
Romania

**I**nstitutionalisation can be defined as 'the process by which a practice or organization becomes well established and well known', and consequently people can 'develop expectations, orientations, and behavior based on the premise that this practice or organization will prevail in the foreseeable future'. At the foundation of this paper lays the assessment of the restrictions and opportunities the newly established political parties were facing at the time of regime change. The Romanian political system, as in the case of other new democracies, was faced with the significant challenge of fast-tracked institutionalization or consolidation<sup>2</sup>. The existent literature highlights 4 key components of an **institutionalised party system: stable interparty competition, stable attachments between voters and parties, legitimacy and solidity of the political parties**<sup>3</sup>. Neither was thoroughly fulfilled at the time of the first democratic elections in this country. Consequently, political parties were faced with a vastly different situation than in a matured democratic setting.

1 Scott Mainwaring, Mariano Torcal, „Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization” In Richard Katz and William Crotty (eds.) *Handbook of Party Politics* (Sage Publications, 2006), 206.

2 Giovanni Sartori (Cambridge University Press, 1976).

3 Scott Mainwaring, Timothy S. Scully, „Latin America: Eight Lessons for Governance”, *Journal of Democracy*, 19 (2008): 113.

The institutionalisation of the party system is reliant on the institutionalisation of the political parties that compose it. Reversely, one or more political parties may be well institutionalised without the consolidation of the party system as a whole. The legitimacy and solidity of a party may be considered endogenous to the party itself, as being dictated by the circumstances of its genesis and its survival strategy. But, the elements of interparty competition and the depth of social roots refer to an indissoluble connection between the parts (i.e. political parties) and the whole (i.e. political system). This paper explores the institutionalization of the Romanian party system, by looking at such traits as **electoral volatility, or the depth of party roots**. Finally, the **informal remedies** are considered, such as the proprietary use of state resources to compensate for the organisational deficiencies of a political party.

## Party system development

In the eve of the postcommunist period, Romanian parties had no clear ideological identification, not enough human resources – in terms of party membership and logistical organisation, and as a consequence, they didn't have a significant material support either. In terms of each political party's level of institutionalization, it is highly important that it develops an organizational structure – 'an independent structure as opposed to a personalist vehicle'. In contradiction, all current political parties remain vastly reliant on their leader's *persona*, signaling a persistent challenge in their institutionalisation process. In addition to this, the electorate itself was recovering from decades of electoral apathy, with previously non-existent pluralism, and only *façade* participation to elections whose winners were known beforehand. Therefore, in brief, the political parties, as well as the party system as a whole, weren't institutionalised.

### *Electoral volatility*

Studies on the issue of party system institutionalisation consider two dimensions: the **stability of interparty competition** and the **depth of party roots in society**<sup>1</sup>. The first dimension of the stability of interparty competition is reflected in the level of **electoral volatility**, thus accounting for the stability in the electorate's preferences, as well as the consistency of the political offer – which and how many political parties compose the party system in a country.

The challenges of the transition period are reflected in the highest levels of electoral volatility Romania recorded for the 1992 elections<sup>2</sup>. Some of the existent measurements of this indicator, based on the Pedersen Index<sup>3</sup>, show that subsequent elections have seen a substantial improvement in terms of the stability of voting preferences, with only the 2004 elections seeing a slight surge in the overall trend<sup>4</sup>. The initial levels of volatility, some of the highest in Central and Eastern Europe, left the Romanian party system with the mark of 'extreme volatility', in the

---

1 Mainwaring and Torcal, „Party System Institutionalization”; Scott Mainwaring, Edurne Zoco, „Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition”, *Party Politics* 13 (2007): 155.

2 Brad Epperly, „Institutions and Legacies: Electoral Volatility in the Postcommunist World”, *Comparative Political Studies*, 44(2011): 829; Ruth Dassonneville and Marc Hooghe, *Mapping Electoral Volatility in Europe*, Paper presented at the 1<sup>st</sup> European Conference on Comparative Electoral Research (2011).

3 Mogens N. Pedersen, „The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility.” *European Journal of Political Research* 7.1 (1979): 1-26.

4 Electoral volatility for the last elections of 2012 hasn't been yet compiled

first decade after the fall of communism, having a mean electoral volatility as high as 53<sup>1</sup>.

The stability of interparty competition is influenced by a multitude of factors, ranging from the level of economic development, to the effective number of parliamentary parties. Still, the definitive impact each of these variables has on the electoral choices is a matter of controversy and continuous enquiry. It appears that the form of the electoral system has the most clear-cut influence on interparty competition – the mixed electoral system being associated with much higher levels of volatility<sup>2</sup>. Another element affecting electoral preferences is the frequency of party switching – candidates shifting from one party to another to further their political ambitions (i.e. win elections, receive political appointments). Romania has seen a periodical surge in party shifting, mostly associated with coming elections – local or national, or the recent governmental turnover. Helier and Merzhon point out how party switching is mostly due to personal ambitions, and is ‘especially likely under conditions of heightened uncertainty’<sup>3</sup>. Furthermore, such actions not only create inconsistency in the political offer, contributing to the levels of electoral volatility, but they also erode citizens’ confidence in political parties<sup>4</sup>.

### **Ideological incohesiveness**

Gherghina and Jigla consider that Romania has reached a certain level of electoral continuity and stability in recent years, but the ‘electoral support of each family is too fluid and makes it impossible to claim that the ideological families have strong roots in the society’<sup>5</sup>. For a better conceptualization, we should look at two different axes of political incohesiveness. The first is that between the political parties – the political offer, and the ideological and programmatic positions they adopt. The second is that between the electorate – the political demand, and the ideological and programmatic preferences they hold.

Considering the 1<sup>st</sup> axis of political incohesiveness (political parties – ideological/programmatic position), we can find evidence of incohesiveness in the actions of the Romanian political parties. Downs considers that the last legislative election, in 2008, ‘was further evidence of a Romanian party system that is failing to produce alternatives with clear ideological distinctions’<sup>6</sup>. If such avowed adversaries as the PD-L and PSD could agree to share power, opportunism and self interest were seemingly trumping fidelity to enduring policy positions and campaign promises’. Not only, have PD-L (the liberal democrats) and PSD (the social democrats) been ‘avowed adversaries’, but they are ideologically antagonist, as PSD scores 3.6 points on the left-right scale of ideological positioning (with 1=left, and 10=right), and PD-L scores 6.5 on the same scale<sup>7</sup>. On the following elections – the presidential race in November 2009, as well as the local elections of 2012, the alliance between the same leftist PSD, and the rightist PNL (the national liberals), whose score is by 0.2 points

---

1 Mainwaring and Torcal, „Party System Institutionalization”.

2 Epperly, „Institutions and Legacies”

3 William B. Heller, Carol Merzhon, „Party Switching in the Italian Chamber of Deputies 1996-2001”. *The Journal of Politics*, 67 (2005): 536.

4 Lynda Barrow, „Party On? Politicians and Party Switching in Mexico”. *Politics*, 27 (2007):165

5 Sergiu Gherghina, George Jigla, „The Ideological Institutionalisation of the Romanian Party System”, *Romanian Journal of Political Science*, 11 (2011): 71.

6 William M. Downs, „The 2008 parliamentary election in Romania.” *Electoral Studies* 28.3 (2009): 510-513.

7 Mircea Comsa, „Ideologia electoratului roman: intre absenta si (in)consistenta”, *Studii Electorale Romanesti*, nr. 3 (Fundatia Soros Romania, 2009).

greater than that of PD-L on the left-right scale, constructed an even larger ideological stretch. Still, this isn't sufficient evidence of ideological inconstancy, as large coalitions may also be formed for the sake of better governance, and stability. But, when an in-depth analysis is conducted of the parties' platforms and political manifestos, we can clearly see their programmatic convergence, as most of the 2008/2009 electoral promises are similar for all parties<sup>1</sup>.

For the second axis of political incohesiveness (electorate – ideological/ programmatic preferences), we find rather conflicting evidence. On one hand, we witness a rate of 57, 2% of the Romanian population which claims that their electoral choice is based on the programs which the candidates are promoting (BCS 2009). This would not only lead us to believe that clientelistic practices are only affecting the choices of a minority of the population, which would mean that electoral outcomes aren't changed significantly by it, but also, that the Romanian electorate has a strong ideological positioning. This finding is reflected to a certain extent by the fact that 52% of the Romanian electorate has an ideological preference, but the balance is precarious as up to 41% of the electorate can't /won't position themselves ideologically, and 5% vote contrary to their ideological beliefs<sup>2</sup>. Comsa also observes how the abstract ideological choice of the voters is reflected in their political choices, but when it comes to specific programs, voters' preferences are surprisingly homogenous, disregarding the diverging abstract ideological preferences<sup>3</sup>.

Along this latter axis, apart from ideological inconstancy, or indifference, we also find evidence of low levels of interest in politics and activism. The World Values Survey (WVS) from 2005 shows that 68.1 % of the Romanian electorate isn't interested in politics, and over 60 % would never, under any circumstance sign a petition, join a boycott, or attend lawful/peaceful demonstration. These data show that the Romanian electorate is detached from the political process, and little hope is pinned on the outcomes generated by it. Still, my research on the presidential elections from 2009 seems to suggest, the Romanian electorate is highly interested in the confrontation between the candidates, and high interest is generated by the electoral campaigns themselves. Thus, while the political system itself doesn't appeal too much to the average voter, the persona of the candidate is of great interest, and fuels extensive public debates, which would suggest that there is a highly personalistic attachment in the process of casting votes. This type of low interest in the political system, coupled with a high attractive power of the candidates' charisma is also a prolific setting for clientelism.

### Informal remedies

Patronage proved itself a potent solution for a party's organizational deficiencies (i.e. shallow party roots), as Blondel observes 'personal ties form the basis of political parties' institutionalisation'<sup>4</sup>. The existent literature on clientelism has highlighted the tendency of patronage networks to use public offices as a political resource in consolidating their organization. Lyrantzis evocatively defined this form of clientelistic interaction based on public offices as 'bureaucratic clientelism' in his study on post-junta Greece<sup>5</sup>. The politicisation of civil servants, especially in the new

---

1 analysis based on primary data compiled in Ghergina and Chiru, „The Ideological Institutionalisation”.

2 Mircea Comsa, „Ideologia electoratului roman”.

3 Mircea Comsa, „Ideologia electoratului roman”.

4 Jean Blondel, „L'Analyse politique comparee et l'institutionnalisation des partis”, *Revue Internationale de Politique Comparee*, 10(2003): 247.

5 Christos Lyrantzis, „Political parties in post-junta Greece: A case of 'bureaucratic clientelism'?” *West European Politics* 7.2 (1984): 99.

democracies of Europe is a phenomenon that is often hinted at, but far too seldom properly investigated. A good example of an in-depth study on the politicisation of senior civil servants was recently conducted in Hungary<sup>1</sup> reaching the expected conclusion that personnel networks within the state apparatus are highly reliant on political support. Consequently, we can safely infer that this reliance on political support will generally lead to political bias in public decision-making, thus reinforcing the clientelistic pyramid of the patron party.

In Romania, the **exploitation of public offices** for political purposes starts with a loose legislative framework. The law no. 188/1999 with its subsequent amendments and alterations constitute the legal basis of the civil servant's statute. Unfortunately, there is persistent disagreement between political parties on the actual implementation and methodology. Thus, the appointments to public office remain a vast resource for rewarding loyal clients of political parties. As such, with each change of government we see the replacement of many people in different public offices. Still, different legal constraints exist, such as appointments by open competition, which would apparently safeguard against excessive politicisation. Unfortunately, as Ionita et al observe a 'way recently identified to shortcut legislation is seen in the proliferation of short-term contract appointments in senior government positions (directors of ministries, heads of agencies, prefects), as such contracts do not require open competition to fill in the office'<sup>2</sup>.

Another often used method of circumventing the legal constraints to discretionary replacements, one which is both costly and counterproductive for the proper functioning of the state apparatus, is supplementing the positions or the institutions. Thus, we can see in Table 1 how the total number of public sector employees has evolved since 2000 to present. The peak of the size of the public sector seems to have been reached in 2009, with 234,100 persons. Since then, a strongly publicized campaign to reduce the size and costs of the public sector has been apparently undertaken, which would suggest a diminishing clientelistic reliance on this public resource. But, as Stan and Zaharia signal 'while civil servants had to shoulder deep cuts, Government's unwillingness to cut hundreds of unneeded public administration posts fuelled public dissatisfaction'<sup>3</sup>.

Another troubling phenomenon that is happening is that while the figures show a decrease in the total number of public offices, many public institutions have been dissolved and others have been founded to serve the same purposes. This institutional rearrangement permits a new full staffing process that does not stand out in terms of increasing the size of the state apparatus. Certain senior management replacement in public institutions are taken at any cost to the state budget, as disgruntled civil servants who have been unlawfully replaced, usually win their case in courts. This leads to paradoxical situations where the same office is occupied by several persons at the same time. Other situations include substantial compensations being paid for the graciousness of leaving certain positions available to the party clientele, as in the case of Proprietatea Fund, when former manager received almost half a million euros when leaving the office before term.

The politicisation of public offices is the key to extensive distortions a clientelistic system is able to exert on public functions. By placing trusted people in key positions of the state apparatus, a political organisation is able to control the other

---

1 Jan-Hinrik Meyer-Sahling, „The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary.” *European Journal of Political Research* 47.1 (2008): 1-33.

2 Sorin Ionita, Otilia Nutu, Laura Stefan, and Alina Mungiu-Pippidi. „Beyond perception. Has Romania's governance improved after 2004.” *Romanian Journal of Political Science* 11, no. 1 (2011): 8-28.

3 Lavinia Stan, Răzvan Zaharia, „Romania”, *European Journal of Political Research*, 50(2011): 1108.

two categories of public resources: assets and funds. These practices did not escape the general public's perception, as the Eurobarometer shows: 60% of Romanians tend not to trust regional or local public authorities. Additionally, Romanians consistently perceived wastefulness of government spending and favouritism in decisions of government officials to be very high over the past years (see Annex 1). Finally, the diversion of public funds and/or goods is mentioned in the DGA's Report (2010) to be the most pervasive form of corruption affecting Romania (see also Annex 1).

**Table 1. Evolution of the Number of Public Sector Employees**

|             |                |
|-------------|----------------|
| 2000        | 146,000        |
| 2001        | 144,000        |
| 2002        | 150,000        |
| 2003        | 154,000        |
| 2004        | 158,000        |
| 2005        | 172,000        |
| 2006        | 183,000        |
| 2007        | 207,500        |
| 2008        | 212,800        |
| <b>2009</b> | <b>234,120</b> |
| 2010        | 219,000        |
| 2011        | 199,500        |

Source: INSS

State capture represents the process by which political parties, once in power, take control of the public resources in such a manner as to further their own political purposes. This is a potent survival strategy for political parties whose electoral prospects are uncertain. The **channelling of public funds** to government's own constituencies, or the politicisation of the state apparatus are just some of the approaches of parties attempting state capture.

In Romania, the use of the discretionary governmental funds, such as the Reserve Fund has become a classic example of the proprietary use of public resources to further political agendas. These funds have been designed to cover „urgent or unexpected events” (Law No. 500/2002) such as natural calamities. In practice, they have been increasingly used to supplement the budget of electoral strongholds. An audit report of the Romanian Court of Accounts (2009) has signalled the frequent use of the vague justification ‘financing material and capital expenses’ used for the allocation of these funds, as well as the overall lack of transparency and accountability with regard to the management of these funds. According to an assessment of the Institute for Public Policies (IPP), between 2008 and 2011, only 10% of these funds were actually used for urgent or unexpected situation, the vast majority being used for current expenses.

The preferential distribution of funds is striking when compiling the list of allocations made through the Government Decision (H.G.) 255/2012, with the political affiliation of each beneficiary local administration's mayor or county council president. These are in proportion of 95.15% granted to mayors or county council presidents affiliated to the ruling coalition, comprising PD-L, UDMR, UNPR and the parliamentary group representing ethnic minorities (see Table 2). The politicisation of public funds in this case is obvious, as the top beneficiary, the Dâmbovița County



Council – a PD-L stronghold, receives 10 mil. lei (2.28 mil. €)<sup>1</sup> – more than all the opposition's local administrations, which received in total only 8 mil. lei.

**Table 2. Political Distribution Reserve Fund 2012 (allocations of over 1,000,000 lei)**

|                                                                       | Funds Allocated (thousand lei) | Funds Allocated (percentage) |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| <b>Ruling Coalition Parties</b> (PD-L, UDMR, UNPR, ethnic minorities) | 158,442                        | 95.15%                       |
| <b>Opposition Parties</b> (PSD, PNL, PC)                              | 8,070                          | 4.85%                        |
| <b>Total</b>                                                          | 166,512                        | 100.00%                      |

Source: compiled by the author based on official data from the Government Decision (H.G.) 255/2012, the Permanent Electoral Authority (AEP), Centralizator Rezultate Finale Alegeri Locale 2008

It is a sensitive matter to attempt to disentangle the degree to which patronage networks, and clientelistic linkage mechanisms played a role in the formation and evolution of political parties in a new democracy. In the case of Romania, this challenge is even greater as no similar study exists on this case study. By showing how old patronage networks were preserved within the new party system of this post-communist country, and how clientelistic practices played a role in certain parties' entrenchment in power, we can further our understanding of what accounts for the similarities between the electoral practices of different new European democracies. There are enough case studies, or comparative assessments on clientelism to understand that this is no longer an isolated phenomenon, embedded in archaic societies, but rather an interest driven political strategy<sup>2</sup>. By showing how clientelistic practices played a role in certain parties' entrenchment to power in Romania, we can further our understanding of what accounts for the similarities between the organisational and electoral practices of different new European democracies

The issue of how clientelism affects the democratic system is usually marginalised on the basis of its limited impact in a *properly regulated system with robust political competition*. Both of these suppositions are problematic in the case of new democracies. In the first instance, in what concerns the regulatory system, the problem is that it was often specifically designed to circumvent many of the clientelistic networks and the flows of goods and services they are based on. A good example would be the political nominations to public offices, as opposed to nominations based on the civil service regulations. Some countries of this group, such as Poland, Hungary, Bulgaria, or the Czech Republic have remedied this aspect, to a certain extent, with reforms aiming to create a professional civil service<sup>3</sup>. But when such practices become endemic, the legislative limitations may come as too little, too late. In the case of Romania, the evidence suggests that while the legislative framework has been revisited and reformed, the old practices persist disregarding.

<sup>1</sup> exchange rate of 4.37 LEI/EUR, based on National Bank of Romania (BNR) values for the period

<sup>2</sup> Simona Piattoni *Clientelism, interests, and democratic representation: the European experience in historical and comparative perspective* (Cambridge University Press, 2001); Herbert Kitschelt, Steven I. Wilkinson, eds. *Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition* (Cambridge University Press, 2007).

<sup>3</sup> Meyer-Sahling, „The changing colours”; Vesslin Dimitrov, Klaus H. Goetz, and Hellmut Wollmann. *Governing after communism: institutions and policymaking* (Rowman & Littlefield Pub Incorporated, 2006).

In the second instance, in what concerns the political competition, there is also evidence to suggest that this doesn't diminish the extent of clientelistic interests in our case study. In the initial phase, political patronage was indeed extended on the basis of affiliation (membership, contributor, supporter etc.) to a certain political party, usually the ruling party. The theory on the effects of political competition, as it was put forward by Grzymala-Busse, asserts that opposition parties that constitute a plausible governing alternative would be able to constrain the spread of the state exploitation tendencies of the ruling parties<sup>1</sup>. But, with the noticeable exception of electoral periods, the political opposition in Romania didn't sanction with consistency and perseverance the informal exchanges of favours and services of the ruling party.

A simple explanation for this is the spread of the interest networks across the ruling-opposition divide. Many of the clientelistic networks formed, and consolidated in the context of the free market, span across different political parties. In an attempt to 'diversify their portofolio' economic elites started to back different political actors, according to their circumstantial needs. This tendency made the political competition a separate issue from the task of preserving certain economic interests. Consequently, it gradually led to a significant overlap between the political and the economic areas – 'the parties do not act on an ideological basis. What they have in common is their affinity for making business'<sup>2</sup>. This tendency is also suggested by the constant increase in the number of business managers on parties lists – 'in exchange for providing parties with the resources needed to effectively compete in political arena, businesses also want to put their representatives on party lists and send them to such key decision-making bodies as the national parliament'<sup>3</sup>.

### Concluding remarks

According to the 2011-2012 Global Competitiveness report by World Economic Forum, EU democracies, such as Italy, Greece, Bulgaria and Romania (see Annex 1) score well below the world average in their **public trust in politicians**. While most of the EU is currently swept by a powerful wave of political distrust, these South East European examples have in common very high perceptions of corruption, wasteful allocation and diversion of public resources, and favoritism in government decisions. As opposed to other member states, for these political systems, it was a long process of disenchantment with their administrative system, which predated this prolonged economic crisis.

Fueled by a considerable decrease in general welfare, political disillusion plagues most of Europe, allowing peripheral or upstart parties, offering unrealistic or impractical alternatives, to show surprising performances in recent elections. As damaging as this electoral volatility may be for the stability and cohesiveness of party systems across Europe, it is where informal linkages start to expand that the damage is most severe. The institutional distrust has electoral consequences, as in some cases, voter-party relationships tend to be mediated by corruption, and a **parallel electoral system** develops, firmly rooted in clientelistic linkages and preferential resources distribution, rather than programmatic platforms. This ideologically

---

<sup>1</sup> Anna Grzymala-Busse. *Rebuilding Leviathan: Party competition and state exploitation in post-communist democracies* (Cambridge University Press, 2007).

<sup>2</sup> Alexandru Solomon, author of the documentary film 'Kapitalism: Our Improved Formula', in an interview for the East European Film Bulletin, March 2011.

<sup>3</sup> Oleh Protsyk, Marius Lupsa Matichescu. „Clientelism and Political Recruitment in Democratic Transition: Evidence from Romania.” *Comparative Politics* 43.2 (2011): 207-224.

detached political setting provides fertile ground for governing parties to expand even further their mechanisms of proprietary use of state resources.

Thus, in this general crisis of confidence, and looking at Romania's recent efforts as a case study, an important question emerges: **how to tackle the sources of institutional distrust – corruption, wastefulness and political discredit, without further reinforcing institutional distrust?** In the absence of a simple answer, caution has to be exerted, striving for the public's perception of legitimacy and propriety of all governing actions. **Questionable actions and political inconsistency leave a high motivation for enforcing a clientelistic system, adding a dimension of uncertainty that further deepens the population's distrust vis-à-vis its representatives and public institutions.**

## BIBLIOGRAPHY

- BARROW, L. K., „Party On? Politicians and Party Switching in Mexico”. *Politics*, 27 (2007):165-173
- BLONDEL, J., „L'Analyse politique comparee et l'institutionnalisation des partis”. In *Revue Internationale de Politique Comparee*, 10 (2003): 247
- COMȘA, Mircea, „Ideologia electoratului roman: intre absenta si (in)consistenta”, *Studii Electorale Romanesti*, nr. 3 (2009), Fundatia Soros Romania
- DASSONNEVILLW, R. and HOOGHE, M., *Mapping Electoral Volatility in Europe*. Paper presented at the 1<sup>st</sup> European Conference on Comparative Electoral Research (2011)
- DIMITROV, V., Goetz, K. H., & Wollmann, H., *Governing after communism: institutions and policymaking*. Rowman & Littlefield Pub Incorporated (2006).
- DOWNS, W. M., „The 2008 parliamentary election in Romania” *Electoral Studies*, 28 (2009), 510-513
- EPPELRY, B., „Institutions and Legacies: Electoral Volatility in the Postcommunist World” *Comparative Political Studies*, 44(2011): 829-853
- GHERGHINA, S., Jigla, G., „The Ideological Institutionalisation of the Romanian Party System”, *Romanian Journal of Political Science*, 11(2011):71-90
- GRZYMALA-Busse, A. *Rebuilding Leviathan: Party competition and state exploitation in post-communist democracies*. Cambridge University Press (2007)
- HELLER, W.B, and Mershon, C., „Party Switching in the Italian Chamber of Deputies 1996-2001”, *The Journal of Politics*, 67(2007):536-559
- IONIȚĂ, S., Nutu, O., Stefan, L. și Mungiu-Pippidi, A., „Beyond perception. Has Romania's governance improved after 2004?”, In *Romanian Journal of Political Science* 11(2011)
- KITSCHOLT, H. and Wilkinson, S.I., eds., *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge University Press (2007)
- LYRINTZIS, C., „Political parties in post-junta Greece: A case of 'bureaucratic clientelism'?”. *West European Politics*, 7 (1984), 99-118.
- MAINWARING, S. and Torcal, M., „Party System Institutionalization and Party System Theory after the Third Wave of Democratization”. In Richard Katz and William Crotty (eds.) *Handbook of Party Politics*. Sage Publications (2006).
- MAINWARING, S. and Zoco, E., „Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition”. *Party Politics* 13(2006): 155-178
- MAINWARING, S. and Scully, T.R., „Latin America: Eight Lessons for Governance”. *Journal of Democracy*, 19 (2008): 113-127
- MEYER-Sahling, J., „The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary”. *European Journal of Political Research*, 47 (2008):1-33.
- PIATTONI, Simona, ed., *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European*

*Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge University Press (2001)

PEDERSEN, M., „The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility”. *European Journal of Political Research*, 7 (1979):1-26

PROTYSK, O. and Matichescu, M., „Clientelism and Political Recruitment in Democratic Transition: Evidence from Romania”. *Comparative Politics*, 43(2011):207-224

Romanian Court of Accounts (CCR) *Raport de Audit. Auditul performanței modului de constituire, alocare și utilizare a fondurilor la dispoziția Guvernului: Fondul de Rezervă Bugetară, Fondul de intervenție și Fondul național de dezvoltare*. București (2009)

ROSE, R. and Mishler, W., „A supply-demand model of party-system institutionalization: The Russian case”. *Party Politics* 16.6 (2011): 801-821

SARTORI, G., *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press (1976)

STAN, L. and Zaharis, R., „Romania”. *European Journal of Political Research*, 50 (2011):1108-1117

## Annex 1

| WASTEFULNESS OF GOVERNMENT SPENDING                                                                |         |      |         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|------|---------|
| The composition of public spending in your country 1=is wasteful, 7=efficiently provides necessary |         |      |         |
|                                                                                                    | Romania | Mean | Rank    |
| 2007-2008                                                                                          | 2.8     | 3.5  | 111/134 |
| 2010-2011                                                                                          | 2.5     | 3.4  | 110/139 |
| 2011-2012                                                                                          | 2.7     | 3.3  | 107/142 |
| Source: Global Competitiveness Reports (2008-2011), World Economic Forum                           |         |      |         |

| FAVORITISM IN DECISIONS OF GOVERNMENT OFFICIALS                                                                                                      |         |      |         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|------|---------|
| When deciding upon policies and contracts, government officials in your country 1=usually favour well-connected firms and individuals, 7=are neutral |         |      |         |
|                                                                                                                                                      | Romania | Mean | Rank    |
| 2007-2008                                                                                                                                            | 2.4     | 3.3  | 113/134 |
| 2010-2011                                                                                                                                            | 2.4     | 3.3  | 123/139 |
| 2011-2012                                                                                                                                            | 2.5     | 3.2  | 115/142 |
| Source: Global Competitiveness Reports (2008-2011), World Economic Forum                                                                             |         |      |         |

| DIVERSION OF PUBLIC FUNDS                                                                                                    |         |      |        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|------|--------|
| In your country, diversion of public funds to companies individuals, or groups due to corruption 1=is common, 7=never occurs |         |      |        |
|                                                                                                                              | Romania | Mean | Rank   |
| 2007-2008                                                                                                                    | 3.3     | 3.8  | 80/134 |
| 2010-2011                                                                                                                    | 3.1     | 3.7  | 84/139 |
| 2011-2012                                                                                                                    | 2.8     | 3.6  | 96/142 |
| Source: Global Competitiveness Reports (2008-2011), World Economic Forum                                                     |         |      |        |

| PUBLIC TRUST OF POLITICIANS                                                                     |         |      |         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|------|---------|
| Public trust in the financial honesty of politicians in your country is 1=very low, 7=very high |         |      |         |
|                                                                                                 | Romania | Mean | Rank    |
| 2007-2008                                                                                       | 2       | 3    | 106/134 |
| 2010-2011                                                                                       | 2       | 3.1  | 116/139 |
| 2011-2012                                                                                       | 1.9     | 3    | 119/142 |
| Source: Global Competitiveness Reports (2008-2011), World Economic Forum                        |         |      |         |

Annex 2

Table 1. *Institutional Corruption in Romania*

How corrupt are the following institutions? (1 not at all corrupt-5 extremely corrupt)

|      |                        |      |                        |                        |                        |                  |                  |                              |                              |             |           |             |             |
|------|------------------------|------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------|------------------|------------------------------|------------------------------|-------------|-----------|-------------|-------------|
| 2004 | Political parties      | 4.2  | Customs                | Legal system/Judiciary | Parliament/Legislature | Medical services | Police           | Registry and permit services | Education system             | Tax revenue | Media     | Utilities   | Military    |
|      |                        |      | 4.2                    | 4.1                    | 4.0                    | 3.9              | 3.8              | 3.4                          | 3.3                          | 2.9         | 2.6       | 2.5         | 2.4         |
| 2005 | Political parties      |      | Customs                | Legal system/Judiciary | Parliament/Legislature | Medical services | Police           | Education system             | Registry and permit services | Media       | Utilities | Military    | Tax revenue |
|      |                        | 3.8  | 3.8                    | 3.7                    | 3.6                    | 3.6              | 3.6              | 2.9                          | 2.9                          | 2.7         | 2.5       | 2.4         | 2.4         |
| 2006 | Political parties      |      | Parliament/Legislature | Legal system/Judiciary | Medical services       | Police           | Education system | Media                        | Registry and permit services | Military    | Utilities | Tax revenue |             |
|      |                        | 4.1  | 4.0                    | 3.9                    | 3.8                    | 3.6              | 3.2              | 2.9                          | 2.8                          | 2.5         | 2.3       | 2.2         |             |
| 2007 | Political parties      |      | Parliament/Legislature | Legal system/Judiciary | Medical services       | Police           | Education system | Registry and permit services | Media                        | Tax revenue | Military  | Utilities   |             |
|      |                        | 3.9  | 3.9                    | 3.8                    | 3.7                    | 3.7              | 3                | 2.9                          | 2.8                          | 2.6         | 2.4       | 2.4         |             |
| 2008 | Parliament/Legislature |      | Political parties      | Legal system/Judiciary | Public Officials       | Media            |                  |                              |                              |             |           |             |             |
|      |                        | 4.33 | 4.27                   | 4.17                   | 3.82                   | 3.37             |                  |                              |                              |             |           |             |             |
| 2009 | Parliament/Legislature |      | Political parties      | Legal system/Judiciary | Public Officials       | Media            |                  |                              |                              |             |           |             |             |
|      |                        | 4.33 | 4.27                   | 4.17                   | 3.82                   | 3.37             |                  |                              |                              |             |           |             |             |
| 2010 | Parliament/Legislature |      | Political parties      | Legal system/Judiciary | Public Officials       | Media            |                  |                              |                              |             |           |             |             |
|      |                        | 4.50 | 4.40                   | 4.20                   | 4.00                   | 3.00             |                  |                              |                              |             |           |             |             |

Source: compiled by the author based on the Global Corruption Barometer (2004-2010), [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

# Attacks upon the Romanian Welfare State and the Trade Union Decline

■ VALERIU FRUNZARU

[National School of Political and Administrative Studies Bucharest]

### Abstract

*The global economic crisis has dramatically affected the Romanian economy and consequently the Romanian labour market. The Romanian right-wing government tackled these challenges by cutting 25% of the public sector salaries and introducing new laws that radically changed the labour rights. Therefore, the economic crisis and the global economic competition are causes and justifications for the implementation of the new policies that gave less social rights to the employees and made them less protected by unions. In a broader perspective, the welfare state regime became more liberal with a lower level of decomodification.*

### Keywords

welfare state; industrial relations; decomodification; economic crisis; globalization

### Introduction

The wave of the economic crisis struck Romania at the end of 2008 and the beginning of 2009 after eight years of economic boom, when the Romanians finally enjoyed the good face of capitalism. The economic downfall that started at the end of 2008 represented for this ex-communist country another reference point in its recent history. Romanians usually refer to their recent history by saying before and after the fall of the communist regime, before and after the adherence to the European Union and now before and after the economic crisis. This paper is about the welfare state retrenchment and the trade unions decline caused (or justified, we will see) by the economic crisis of the last years, in a country that since 1990 has been in a transition from a communist regime to a capitalist and democratic regime.

The building of the Romanian democratic welfare state was influenced in the last two decades by political, social, and economic local factors, by external institutions, countries or experts (e.g., International Monetary Fund, World Bank, EU), and in the last four years by the economic crisis. All these factors together tailored a welfare state that I will try to classify in a welfare state typology.

Romania is a Latin, ex-communist state and since 2007 a new EU Member State, facts that have had an impact on the development of the Romanian



welfare state. *First*, belonging to the Latin group countries could be a cultural factor that raises a possible thesis that Romania can be part of what Stephan Leibfried called Latin rim welfare states that can be found in Spain, Portugal, South of Italy and Greece<sup>1</sup>. *Second*, as an ex-communist country, Romania suffered a very difficult economic transition with financial support from International Monetary Fund (IMF) and World Bank (WB), support conditioned by the implementation of macro-economic policies, ignoring the institutional development or the local specificities. Lazăr Vlăsceanu<sup>2</sup> criticized IMF and WB for their lack of interest in the institutional development, Cătălin Zamfir<sup>3</sup> for the fact that they tried to impose their own solutions even if they had no legitimacy and Marian Preda<sup>4</sup> for the confusion created by the multitude and sometimes contradictory recommendations that came from these international actors (and not only from them). *Third*, the adherence to the EU was associated with Europeanization through the adoption and adaptation of the Community acquis, for example the values and the rules stipulated in chapter 13 of negotiations: Employment and social policy.

Beyond the internal and the external factors that shaped the welfare state, the financial and economic crisis that hit Romania as from the end of 2008 was a cause or a justification (as unions say) for new laws and policies in the field of employment, social security, social work and social dialog. Between 2003 and 2008 the GDP growth was over 6,5% on average, with the highest values in 2006 (7,7%) and 2008 (7,1%). The financial crisis associated with the economic crisis diminished the foreign investments and the Romanian migrants' remittances from the Western Europe countries, stopped the possibility to take bank loans for buying houses and restricted the loans for consumer goods. The decline of Romania's GDP was 7.1% in 2009 and 1.3% in 2010, which raised the problem of financially supporting the state employees and pensioners. In 2011, the Romanian GDP increased by 2.5%, especially due to the prosperous agricultural year and for 2012 the GDP growth is estimated to approx. 1.5%, but this estimate that is difficult to achieve because of the very hot and dry summer with a negative impact on agriculture and because of the economic crisis in the Euro zone.

The paper is divided into four parts. The first section reviews the literature on the welfare state typologies with the aim of finding the category that Romania belongs to. In the second section I will underline the changes in the industrial relations and how these transformations influence the welfare state. The third section presents the impact of the economic crisis on the Romanian welfare state and trade unions. In the last section, I will present my conclusions on how the economic crisis is associated with the attack upon the Romanian welfare state and with the decline of the trade unions.

### **Welfare state typologies. What kind of welfare state is in Romania?**

The classical welfare regimes typology made by Gøsta Espig-Andersen<sup>5</sup> on capitalist democracies considers, given the level of decomodification of labour, that there are three groups of welfare states: socialist, corporatist and liberal. At these three categories Stephan Leibfried added the Latin rim welfare states that can be

1 Stephan Leibfried, „Toward a European Welfare State?”, în Catherine Jones (editor), *New perspectives on the Welfare State in Europe*, (London: Routledge, 1996), 141-142.

2 Lazăr Vlăsceanu, *Politică și dezvoltare. România încotro?*, (Bucharest: Editura Trei, 2001).

3 Cătălin Zamfir, *O analiză critică a tranziției. Ce va fi „după”*, (Iași: Editura Polirom, 2004).

4 Marian Preda, *Politica socială românească între sărăcie și globalizare*, Iași: Editura Polirom, 2002).

5 Gøsta Espig-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press, 1997).

found in Spain, Portugal, South of Italy and Greece<sup>1</sup>. In Latin welfare states, women have a traditional family role (as a consequence there is a higher level of gender inequality in the labour market), there is a higher level of employment in agriculture and politicians make generous promises that correspond to socialist welfare state, promises that are not kept.

The welfare state typologies made by Espig-Andersen and Leibfried were criticised for not taking into consideration others factors such as the confucianist welfare state and the musliman redistribution through zakat<sup>23</sup>. Other critics emphasize the economic and political changes from the last two decades that diminished the redistribution role of the welfare state and increased the competition state, where social investment policies such as education and training have a higher role in enabling citizens to get the welfare<sup>4</sup>. Bob Jessop says that the contradictory relationship between capitalism and welfare state „created political openings for attacks on social welfare in so far as critics emphasize its fiasco-financial costs rather than its contribution to economic performance”<sup>5</sup>. The economic, political and social changes undermined the Keynesian Welfare National State (KWNS) and changed it to Schumpeterian Workfare Post-National Regime (SWPR) with less social rights. The economic global competition, crisis in post-war compromises between industrial capital and organized labour, resistance to top-down state planning, to bureaucracy, inflexibility and the cost of the welfare state, the weak of national society, and the changes in the values and social identity are some of the factors that make possible the development of the SWPR<sup>6</sup>.

Hudson and Kühner<sup>78</sup> consider that the political, economic and social changes sustain the idea that the welfare state has changed from a protective to a productive one. Therefore the „existing measures of the protective elements of social policy cannot help us much in understanding the productive elements of social policy found in welfare states” and „because the United States was classified as a liberal welfare state with relatively lean social protection it does not automatically imply that its investment in human capital will be equally restrained”<sup>9</sup>. Consequently, the welfare state typologies that only take into consideration the redistribution dimension are biased as they ignore the investment dimension of the welfare state. Anthony Giddens argued that a globalized knowledge-based economy requires a new post-industrial welfare society that corresponds to a new way, a third way that exceeds the socialist (left-wing) and the liberal (right-wing) welfare state<sup>10</sup>. Welfare should be obtained through the distribution of skills, capacities and productive endowments and not through financial redistribution or by offering free services. Investment in education enable people to get jobs and being employed is the best way to be socially included. Therefore, the emphasis given by Hudson and Kühner to the transition from the protective to productive welfare state is a consequence of the economic, social and ideological changes, as well.

---

1 Stephan Leibfried, „Toward”, 141-142.

2 John Hudson, Stefan, Kühner, „Towards productive welfare? A comparative analysis of 23 OECD countries”, *Journal of European Social Policy* 19(2009):35.

3 Bob Deacon, Michelle Hulse, Paul Stubbs, *Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare* (London: Sage Publications, 1997), 39-44.

4 John Hudson, Stefan, Kühner, „Towards”, 34.

5 Bob Jessop, „From the KWNS to the SWPR”, in G. Lewis, S. Gewirtz and J. Clarke (editors), *Rethinking Social Policy* (London: Sage, 2000), 176.

6 Bob Jessop, „From the KWNS”, 176-177.

7 John Hudson, Stefan, Kühner, „Towards”.

8 John Hudson, Stefan, Kühner, „Analyzing the Productive and Protective Dimensions of Welfare: Looking Beyond the OECD”, *Social Policy & Administration* 46(2012).

9 John Hudson, Stefan, Kühner, „Towards”, 36.

10 Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (Cambridge: Polity Press, 2000).

The new reality raises methodological problems because a state can have both productive and protective elements, but "if a welfare state is 'weak' in one area, it cannot 'make up' for this by being 'very strong' in another area"<sup>1</sup>. The authors utilize fuzzy set ideal type analysis in order to offer a multidimensional analysis of the welfare state activity that allows a classification of nations based on multiple, even conflicting components. The protective welfare state is measured by indicators related to income protection and employment protection, while the productive welfare state is measured by indicators related to educational investment and training investment. The findings show that the shift to productive welfare is not a general phenomenon: "While theorists are right to suggest our attentions need to be cast more firmly towards the productive dimensions of welfare, those claiming that there has been a paradigmatic shift of welfare states themselves towards productive welfare have, it seems, been somewhat hasty in drawing their conclusions"<sup>2</sup>.

Based on the figures from 2005 for training investment, 2007 for educational investment and 2008 for employment and income protection, Hudson and Kühner consider that in Romania there is a weak productive-protective welfare, with a very low level of income protection and training investment, and with a good level of employment protection<sup>3</sup>. Therefore, Romania is more protective than the Czech Republic, France and Germany, but less protective than the Netherlands, Austria and Latvia. At the same time, Romania is more productive than Hungary and the Slovak Republic, but less productive than Denmark, Estonia and Norway.

The innovative methodology developed by Hudson and Kühner has the advantage of the multidimensional classification – a state could be at the same time protective and (not) productive or, for example, „productive plus employment protection” (with training, education, and employment protection, but without income protection). Another advantage of this methodology and classification is that it considers the investment dimension of the welfare state that is going to be more present in some of the analysed states. The disadvantage of this classification is that it does not take into account the cultural traits of the welfare states. The Latin welfare state coined by Leibfried<sup>4</sup> takes into account the importance of the values and not only the economic and political dimensions. In the Southern European countries, a similar welfare state could be found with similar employment, economic, and political characteristics. Isabel Tavora (2012) considers that in Spain, Portugal, Italy and Greece, family has had a strong economic role in shaping the structure of employment<sup>5</sup>. Therefore, women have family roles and dependent status promoted by the Church, as well. In general, on the labour markets from these countries the share of part-time work is relatively low, the levels of self-employment, temporary employment and undeclared informal work are high, there are low wages in agriculture, underemployment and seasonal work, often informal and unprotected<sup>6</sup>. Another similar background is the late industrialization where the fully proletarianized working class has never materialized. And as far as the recent history is concerned, the Latin welfare state experienced right-wing dictatorships.

Does the Romanian welfare state have a similar background with the Southern European countries? I will start by talking about the common political background. Romania experienced both right- and left-wing dictatorship, the first one during the World War II and the second one after the World War II till the end of 1989.

1 John Hudson, Stefan, Kühner, „Towards”, 37-38.

2 John Hudson, Stefan, Kühner, „Towards”, 44.

3 John Hudson, Stefan, Kühner, „Analyzing”, 50.

4 Stephan Leibfried, „Toward”.

5 Isabel Tavora, „The southern European social model: familism and the high rates of female employment in Portugal”, *Journal of European Social Policy* 22(2012).

6 Isabel Tavora, „The southern”, 65-66.

Therefore, Romania experienced dictatorship regimes for a longer time. Even if under communism the proletarians were seen as a positive working class, there was a high level of employment in rural areas, situation that did not change much after the fall of the communist regime. In 2009, according to the Romanian National Institute for Statistics, the employment rate for the population aged between 15 and 64 was 57.1% in urban areas and 60.8% in rural areas. For the population aged 64 and over, the employment rate was 1.4% in urban areas and 23.4% in rural areas. The fact that in rural areas the employment rate is higher, especially for older population, is explained by the fact that an employed person could be any person who works in agriculture at least 15 hours per week, as well. If 34.4% of the total employed persons work in agriculture, only 1.4% of women and 3% of men work as wage-earners in agriculture (Table 1), the rest of them work especially in the subsistence agriculture.

Regarding the gender issue, we can say that women, compared to men, are more present as employees in the fields of education, health and social work and less in constructions, transport and real estate (Table 1). The gender pay gap is larger in the economic sectors, where women have a higher employment rate. For example, in manufacturing, where 27.9% of women work, the gender pay gap is of 21.8%.

**Table 1.** Distribution of employment by economic sector and salary comparison by gender in Romania (2008)

|                                            | Females | Males | Female average net salary / Male average net salary (%) |
|--------------------------------------------|---------|-------|---------------------------------------------------------|
| Agriculture, hunting and forestry          | 1.4     | 3.0   | 96.7                                                    |
| Fishery and pisciculture                   |         | 0.1   |                                                         |
| Industry                                   | 29.8    | 32.2  | 73.1                                                    |
| Mining and quarrying                       | 0.5     | 2.5   | 101.4                                                   |
| Manufacturing                              | 27.9    | 26.4  | 78.2                                                    |
| Electric and thermal energy, gas and water | 1.4     | 3.3   | 94.0                                                    |
| Construction                               | 2.5     | 14.5  | 115.3                                                   |
| Trade                                      | 18.0    | 16.0  | 84.9                                                    |
| Hotels and restaurants                     | 3.2     | 1.6   | 94.6                                                    |
| Transport, storage and communications      | 4.2     | 9.0   | 104.7                                                   |
| Financial intermediations                  | 3.2     | 1.2   | 79.3                                                    |
| Real estate and other services             | 5.9     | 8.7   | 113.3                                                   |
| Public administration and defence          | 5.2     | 3.5   | 111.7                                                   |
| Education                                  | 11.8    | 4.4   | 83.2                                                    |
| Health and social work                     | 12.1    | 2.8   | 89.1                                                    |
| Other activities of national economy       | 2.9     | 2.8   | 87.9                                                    |

Source. Romanian National Institute for Statistics

If we compare Romania with the Southern European states, we can see that there are similarities with Portugal regarding the gender pay gap in the whole economy and in industry and with Spain regarding the female employment rate (Table 2). The comparison should be done taking into consideration that in Romania the female employment rate would be much lower if we considered the large number of agriculture employees who are not wage-earners. Similar to Portugal, women are concentrated in labour-intensive, low-paid industries such as textiles and clothing and the de-familialization has been incomplete<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Isabel Tavora, „The southern”, 67, 74.

**Table 2.** Female employment rate and gender pay gap (%)

|                                                           | EU27 | Greece | Spain | Italy | Portugal | Romania |
|-----------------------------------------------------------|------|--------|-------|-------|----------|---------|
| Female employment (2011)                                  | 62.3 | 48.6   | 55.5  | 49.9  | 64.8     | 55.7%   |
| Gender pay gap - whole economy (2006)                     | 17.7 | 20.7   | 17.9  | 4.4   | 8.4      | 7.8     |
| Gender pay gap - industry (2006)                          | 20.8 | 20.7   | 18.4  | 16.8  | 28.2     | 24.5    |
| Gender pay gap - education, health and social work (2006) | 17.5 | 25.9   | 19.1  | 12.3  | 24.1     | 8.1     |

Source. Eurostat

The comparative analysis reveals similarities between the Latin welfare states and Romania regarding historical experiences, the importance of the agricultural sector and gender inequalities. On average, the gender pay gap is relatively low in Italy, Portugal and Romania, but there are sector where women are paid much less than men (e.g. in industry).

### Industrial relationships and welfare state

One of the main debates in literature regarding industrial relations refers to its decline that led to a major reassessment of the way the traditional industrial relations actors operate. Allan B. Bogg analyses the end of the statutory union recognition in the United Kingdom and concludes that the transition to the new model of industrial relationship has not been achieved: "We are in what Gramsci might have described as an 'interregnum' in which the old is dying, and the new cannot be born"<sup>1</sup>. Anna Ilsoe presents the decentralization of the collective bargaining in Denmark that led to different forms of flexicurity for different groups of employees, agreements that bring a greater efficiency and employee satisfaction<sup>2</sup>. The cases of Germany and The Netherlands are important lessons about how industrial relations influence the development of the welfare state<sup>3</sup>. As Christine Trampusch mentioned, the collective negotiations organized at sector level are forms of delegation of the financing and regulation of welfare to these actors who were considered as responsible for unpopular cuts: "Welfare retrenchment is not only a shift of welfare states to more market-oriented systems, but also a process of delegation of the financing and regulation of welfare to actors who are collective by nature. Collectively negotiated benefits offer politicians a means of avoiding blame by creating a mechanism of compensation for unpopular cuts in public programmes. Through collective bargaining, trade unions and employers may help to make major cutbacks more acceptable to employees. They may decrease the electoral costs of retrenchment for governments"<sup>4</sup>. But the industrial change in Germany does not mean that we

<sup>1</sup> Alan L Bogg, „The Death of Statutory Union Recognition in the United Kingdom”, *Journal of Industrial Relations* 54(2012): 423.

<sup>2</sup> Anna Ilsoe, "Signs of segmentation? A flexicurity perspective on decentralized collective bargaining in Denmark", *Economic and Industrial Democracy* 33(2012).

<sup>3</sup> Christine Trampusch, „The welfare state and trade unions in Switzerland: an historical reconstruction of the shift from a liberal to a post-liberal welfare regime”, *Journal of European Social Policy* 20(2010).

<sup>4</sup> Christine Trampusch, „The welfare”, 123-124.

witness the end of corporatism, but at a new way of corporatism. If in 1990 65.5% of all jobs in Germany were covered by central collective bargaining agreements, in 1998 this was true for only 32.2% of all jobs<sup>1</sup>. Christine Trampusch points out the shift from liberal to a post-liberal welfare regime in Switzerland where trade unions have become proponents of national social policy legislation. The effect is that in the continental dimension of the Swiss welfare state "trade unions opposed public welfare schemes and favored private welfare provision linked to their own associations and the collective bargaining system"<sup>2</sup>.

Important changes take place in the most populated countries, China and India, where the cheap labour force represents a very important factor that make commodities manufactured in these countries very competitive in the global economic competition. Even if there is a Labour Law (1995) in China in the private sector the union membership level is much lower than in the state sector, while the official statistics say that only 12.3 percent of the enterprises have set up a basic system of pension, medical and unemployment insurance for their workers<sup>3</sup>. Elizabeth Hill underlines that in India the industrial relations are confronted with two big challenges: unorganized (informal) workforce and the liberalization to address the dynamics of a globalizing economy<sup>4</sup>. In this country the government can prohibit strikes and refuse permission for lay-offs or retrenchments or closure, and the industrial relations system applies to around 7.6 percent of the workforce, the rest of the employees are working in highly exploitative, insecure jobs for very low wages<sup>5</sup>.

Michael Barry and Adrian Wilkinson underline the employers' desire for more decentralized and deregulated systems of industrial relations in recent years and at the same time the fact that unions and the employers' associations "became unfashionable as neo-liberal inspired rhetoric came to dominate public policy debates surrounding industrial relations in the 1980s, and as employers sought a range of 'flexibilities' as they confronted uncertain and more competitive economic conditions"<sup>6</sup>. In the same topic, Chris Howell mentions that in this period states become more interventionist in restructuring the labour market in the interests of a post-Fordist flexibility<sup>7</sup>.

The welfare retrenchment and the lower power of unions in the context of the global economic competition could be offset by the Europeanization of industrial relations at transnational company scale. Isabel da Costa *et al.* mentions that despite the EU legislation (e.g. the absence of a right to strike at the EU level), the number of transnational agreements in metal industry signed in the past decade increased<sup>8</sup>. Regarding the development of a European system of industrial relations, Deborah Hann indicates that inability of trade unions to define a clear strategy for

1 Susanne Heeg, „The erosion of corporatism? The rescaling of industrial relations in Germany”, *European Urban and Regional Studies* (2012): 5.

2 Christine Trampusch, „The welfare”, 59.

3 Fang Lee Cooke, „The Changing Dynamics of Employment Relations in China: An Evaluation of the Rising Level of Labour Disputes”, *Journal of Industrial Relations* 50(2008): 130.

4 Elizabeth Hill, „The Indian Industrial Relations System: Struggling to Address the Dynamics of a Globalizing Economy”, *Journal of Industrial Relations* 51(2009).

5 Elizabeth Hill, „The Indian”, 401, 404.

6 Michael Barry, Adrian Wilkinson, „Reconceptualising employer associations under evolving employment relations: countervailing power revisited”, *Work, employment and society* 5(2011):155.

7 Chris Howell, „The Changing Relationship Between Labor and the State in Contemporary Capitalism”, *Law, Culture and the Humanities* (2012).

8 Isabel da Costa, Valeria Pulignano, Udo Rehfeldt, Volker Telljohann, „Transnational negotiations and the Europeanization of industrial relations: Potential and obstacles”, *European Journal of Industrial Relations* 18(2012), 123–137.



the European Works Council<sup>1</sup>. A more pessimistic approach have Paul Copeland and Mary Daly, who consider the EU strategy for 2020, which will take at least 20 million people out of the poverty and exclusion, does not deepen the Europeanization of the social policies. They consider that this target was a result of a political opportunism and a substantive measure to reach it is internally complicated and the policies remains at the initiatives at the Member States<sup>2</sup>.

To sum up, the welfare state and the trade unions are under the pressure of the globalised knowledge-based economy and of the lower wage export-oriented East Asian economies. In Germany, The Netherlands and Switzerland, trade union activity become more decentralized and organized at sector levels, which involves a new kind of corporatism. Therefore, the new industrial relationships are not just influenced by the new welfare state, but they influence the welfare state, as well. A chance to face the global competition within EU is the union cooperation at community level. In the EU, unions are more cooperative when it is about companies that have employees in several Member States, but the EU legislation is still restrictive regarding the right to strike at the EU level.

### **Economic crisis and the new Romanian policies**

The first impact of the financial and economic crisis on Romania was at the end of 2008, but because the GDP growth for the entire year of 2008 was 7.1%, it was not until 2009 that the crisis was felt. The decline of Romania's GDP in 2009 was 7.1%, which raised the problem of budgetary expenditures for state employees' salaries, social protection (especially pensions) and investments. To gradually adjust the budget deficit and to overcome the problem of the current account deficit, the Romanian Government borrowed almost EUR 20 billion from the IMF, the World Bank and the European Bank for Reconstruction and Development. But these loans were conditioned by implementing very unpopular policies in order to limit the budgetary deficit and the rising inflation. After the doubling of the wage costs in the public sector between 2005 and 2009, the Romanian government, according to the letter of intent sent to the International Monetary Fund (IMF) on April 24, 2009, undertook to:

1. increase the social security contributions by 3.3%;
2. reduce incentives and other benefits and cut 137.000 vacating jobs;
3. eliminate salary increases in the public sector scheduled for 2009 (or an equivalent reduction of the number of employees);
4. reduce the number of employees in the public sector, including by replacing only one out of seven employees that leave the public sector;
5. apply a new unitary salary scale (the quota of the non-salarial costs will no longer exceed 30% of the total public remuneration);
6. continue the parametrical reform in the public pension system, including by increasing the retirement age, especially among women.

But these measures were not considered sufficient for the budget balance and the Romanian Government, in the letter sent to IMF on September 9, 2010, mentions that they reduced the public salaries by 25%, the number of employees by 27.000, social remunerations by 15% and increased the VAT from 19% to 24%, so that at the end of the year the budget deficit be topped at 6.8% of the GDP. The public sector

---

<sup>1</sup> Deborah Hann, „The continuing tensions between European works councils and trade unions – a comparative study of the financial sector”, *European Review of Labour and Research* 16(2010).

<sup>2</sup> Paul Copeland, Mary Daly, „Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020”, *Journal of European Social Policy* 22(2012): 274.



wage cuts, the elimination of incentives and other benefits (such as overtime pays), and the VAT increase almost halved the purchasing power for many Romanians.

These measures that directly affected all Romanians were accompanied by the introduction of new laws in the social field: the pension law (2010), the labour code (2011), the social work law (2011) and the social dialogue law (2011).

In Romania for every pensioner there is only one employee, which raises big questions regarding the sustainability of the PAYSG pension system. The first parametrical change in the public pension system was made by the 2000 pension law that increased the retirement age for women and men and introduced a new formula for calculating the pension benefits taking into account the entire professional career. The new pension law from 2010, which introduced the unitary system of public pension, extends the same formula for calculating the pension to employees of military institutions. While the previous pension law increased the retirement age from 62 to 65 for men and from 57 to 60 for women from 2000 to 2013, the new pension law increases the retirement age for women from 60 to 62 until 2030.

The new labour code modified by the law no. 40/2011 raised lots of public debates. The Government considered the new code necessary in order for Romania to be competitive in the European and global labour markets, while trade unions said that this was a slavery code. The new labour code introduces more flexibility in the labour market (Table 3). Employers can increase the trial period, reduce the working time and salaries accordingly, make collective redundancies, increase the fixed-term individual employment contracts and cannot be constrained by national collective agreements (except those regarding the minimum salaries) and by (local) unions in establishing their work regulations. Therefore, the employees and trade unions have fewer rights and because the collective agreements were eliminated the employees have less power to negotiate their individual employment contracts. Moreover, the new social dialogue law (2011) removes the possibility of the sole collective contract at national level and allows only sectoral contract agreements. According to the Cartel Alfa trade union confederation, the new social dialogue law led to a decrease in the number of employees covered by collective agreements from 98% to about 36%<sup>1</sup>.

There are new regulations in favour of the employed persons, as well. An employee can have concurrent jobs within several companies or a single company. The new labour code stipulates fines or imprisonment as sanctions in case of absence of individual employment contracts for more than 5 persons (irrespective of their nationality), payment of wages below the level of the legal minimum gross wage for employees hired based on individual employment contracts or refusal to grant access to labour inspectors to the premises of companies or to deliver the documents required by them.

**Table 3.** Labour code changes in Romania during the economic crisis

|              | Before the law no. 40/2011                                                                                                                                                                                 | After the law no. 40/2011                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Trial period | No more than 30 days / no more than 90 days for staff positions<br>Trial period for unskilled is exceptional and cannot exceed 5 workdays<br>There are no mentions on the contract during the trial period | No more than 90 days / no more than 120 days for staff positions<br>There are no mentions on unskilled workers<br><br>Employment contracts during the trial period can be terminated <i>without prior notice</i> , on either of the parties' initiative, <i>without the need for justification</i> . |

<sup>1</sup> Cartel Alfa, Modificarea Legii dialogului social o prioritate, <http://www.cartel-alfa.ro/default.asp?nod=20&info=48020>, accessed at 30.08.2012.

|                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                         |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Temporary activity restriction for more than 30 days | There are no mentions                                                                                                                                                                                                                                                                | Employers can reduce the working time from 5 days to 4 days per week, and the salaries accordingly.                                                     |
| Collective redundancies                              | Employers who decide on collective redundancies cannot recruit people again in the same positions as the dismissed employees over a period of 9 months.<br>If the employees are notified on the future resumption of the activity, they can agree in writing in no more than 10 days | There are no mentions.<br><br>If the employees are notified on the future resumption of the activity, they can agree in writing in no more than 5 days. |
| Fixed-term individual employment contract            | For no more than 24 months                                                                                                                                                                                                                                                           | For no more than 36 months                                                                                                                              |
| Sole collective employment contract                  | Stipulated by the labour code                                                                                                                                                                                                                                                        | Abolished. Except for the collective employment contracts regarding the minimum wage                                                                    |
| Work regulations                                     | Drawn up by the employers and decided <i>with the approval of</i> the labour unions                                                                                                                                                                                                  | Drawn up by the employers and decided <i>after consulting</i> the labour unions                                                                         |

The new social work law (2011) corresponds to the Romanian Government Strategy regarding the social work reform from 2011. This strategy objectives for 2013 are to reduce the social spending by 0.78% of the GDP (all social work expenses in 2010 amounted to 2.86% of the GDP), to focus the social work on the first deciles and to lower by 100,000 the number of persons aged between 16 and 65 who receive social benefits. The 2011 social work law brought many changes, but I will only underline three of them: it introduces the principle of subsidiarity, it defines poverty in absolute terms and it introduces tougher rules for the means test. Subsidiarity is a principle according to which for welfare are responsible the person, the family, the local community and the local associations and "complementary" the state. Poverty is defined as the lack of resources strictly necessary to buy the goods needed to ensure a minimum standard of living in a period of time. The new law establishes that the means are tested by taking into consideration not only the individual or family incomes, but also the assets and incomes that could be obtained by using owned movable and immovable property. In government terms, the new strategy and social work law are meant to promote social inclusion through active measures and have as main objectives to reduce poverty and to promote working as best way of social protection. Because of the new rule regarding the means test and because poverty is defined in absolute terms, less people will be eligible to receive social benefits and, as the strategy stipulates, more people will no longer be dependent on social benefits and will enter the labour market.

## Discussions

The welfare state typologies made by Gøsta Espig-Andersen and Stephan Leibfried are challenged by the transformations that we've been witnessing in the last decades. The knowledge-based economy, the post-industrial society, the global economic competition and the success of the neo-liberal ideology are factors that led to the retrenchment of the welfare state or to the creation of a competition state with social investment policies. John Hudson and Stefan Kühner talk about a

productive welfare state and Anthony Giddens about a third way, where welfare state means investments in skills and education. In a conference sustained in 1955 by Richard Titmuss, the author underlined the confusion made by the UK Minister of Finances about what is and what is not social spending<sup>1</sup>. Nowadays, Jens Alber maintains that there are stereotypes regarding the US welfare state that is wrongly considered "residual"<sup>2</sup>. Alber claims that the "work-conditioned" welfare state is a more appropriate expression for the empirical facts from USA and underlines that if we take into account the impact of taxes and publicly mandated schemes, the net total social expenses from USA are close to those from the European countries. Therefore, we can say that the change in the empirical facts and in the ideologies that dominate the public sphere led to new welfare state typologies.

The welfare state retrenchment is associated with a change in industrial relations in some countries (e.g. Germany and the Netherlands). The new industrial relations are factors that have influenced the welfare state, as well. Within the nation state, the trade unions activity becomes more decentralized and organized at sector levels. At the European level, trade unions try to organize themselves, but sometimes they do not have a clear strategy. In the global economic competition, a closer cooperation of the trade unions at least at the European level is a chance for negotiating with multinational companies.

Romania has similarities with the Latin (Southern) European welfare state and, according to Hudson and Stefan Kühner, Romania had a weak productive-protective welfare state before the changes during the economic crisis. The new laws presented in this paper prove that the Romanian welfare state regime became more liberal with a lower level of decomodification. The economic crisis and the global economic competition are causes and justifications in the eyes of trade unions for the new regulations that gave less social rights to employees and made them less protected by unions.

If in Greece, a Southern European country that was very much affected by the economic crisis, „the welfare state was virtually unreformable“<sup>3</sup>, in Romania there was a strong wind of change at the welfare policy level, which also brought a new education law (2011), criminal code (2009), criminal procedure code (2010) and civil procedure code (2012). In order to reduce the budget spending, the Romanian government closed down 67 hospitals in 2011 and tried to introduce a new health law, but faced a strong public opposition. This was the only consistent and efficient public manifestation against the new policies. The trade unions reacted to the salary cuts, the welfare state change and the new rules on social dialogue by making public statements and leaving the Social and Economic Committee in 2011 rather than organizing protest rallies and strikes. We can conclude that the economic crisis led to a more commodified labour market and to weaker trade unions.

---

1 Richard Titmuss, *Essays on "The welfare State"* (London: George Allen & Unwin Ltd, 1976), 40-41.

2 Jens Alber, „What the European and American welfare states have in common and where they differ: facts and fiction in comparisons of the European Social Model and the United States“, *Journal of European Social Policy* 20(2010), 102-125.

3 Manos Matsaganis, „The welfare state and the crisis: the case of Greece“, *Journal of European Social Policy*, 21(2011): 503.

## REFERENCES

- ALBER, Jens, „What the European and American welfare states have in common and where they differ: facts and fiction in comparisons of the European Social Model and the United States”, *Journal of European Social Policy* 20(2010): 102–125.
- BARRY, Michael, WILKINSON, Adrian, „Reconceptualising employer associations under evolving employment relations: countervailing power revisited”, *Work, employment and society* 25(2011): 149–162.
- BOGG, Alan L., „The Death of Statutory Union Recognition in the United Kingdom”, *Journal of Industrial Relations* 54(2012): 409–425.
- COOKE, Fang Lee, „The Changing Dynamics of Employment Relations in China: An Evaluation of the Rising Level of Labour Disputes”, *Journal of Industrial Relations* 50(2008): 111–138.
- COOPER, Rae, „The ‘New’ Industrial Relations and International Economic Crisis: Australia in 2009”, *Journal of Industrial Relations* 52(2010), 261–274.
- COPELAND, Paul, DALY, Mary, „Varieties of poverty reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020”, *Journal of European Social Policy* 22(2012): 273–287.
- COSTA, Isabel da, PULIGNANO, Valeria, REHFELDT, Udo, TELLOHANN, Volker, „Transnational negotiations and the Europeanization of industrial relations: Potential and obstacles”, *European Journal of Industrial Relations* 18(2012): 123–137.
- DEACON, Bob, HULSE, Michelle, STUBBS, Paul, *Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare* (London: Sage Publications, 1997).
- ESPIG-ANDERSEN, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press, 1997).
- GIDDENS, Anthony, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (Cambridge: Polity Press, 2000).
- HANN, Deborah, „The continuing tensions between European works councils and trade unions – a comparative study of the financial sector”, *European Review of Labour and Research* 16(2010): 525–540.
- HEEG, Susanne, „The erosion of corporatism? The rescaling of industrial relations in Germany”, *European Urban and Regional Studies* 2012: 1–15.
- HILL, Elizabeth, „The Indian Industrial Relations System: Struggling to Address the Dynamics of a Globalizing Economy”, *Journal of Industrial Relations* 51(2009): 395–410.
- HOWELL, Chris, „The Changing Relationship Between Labor and the State in Contemporary Capitalism”, *Law, Culture and the Humanities*, 2012: 1–11.
- HUDSON, John, KÜHNER, Stefan, „Towards productive welfare? A comparative analysis of 23 OECD countries”, *Journal of European Social Policy* 19(2009): 34–46.
- HUDSON, John, KÜHNER, Stefan, „Analyzing the Productive and Protective Dimensions of Welfare: Looking Beyond the OECD”, *Social Policy & Administration* 46(2012): 35–60.
- ILSØE, Anna, „Signs of segmentation? A flexicurity perspective on decentralized collective bargaining in Denmark”, *Economic and Industrial Democracy* 33(2012) 245–265.
- JESSOP, Bob, „From the KWNS to the SWPR”, in Gail Lewis, Sharon. Gewirtz and John Clarke (editors) *Rethinking Social Policy* (London: Sage Publications, 2000), 171–184.
- LEIBFRIED, Stephan, „Toward a European Welfare State?”, in Catherine Jones (editor), *New perspectives on the Welfare State in Europe* (London: Routledge, 1996), 133–156.
- MATSAGANIS, Manos, „The welfare state and the crisis: the case of Greece”, *Journal of European Social Policy* 21(2011): 501–512.
- OORSCHOT, Wim van, REESKENS, Tim, MEULEMAN, Bart, „Popular perceptions of welfare state consequences: A multilevel, cross-national analysis of 25 European countries”, *Journal of European Social Policy* 22(2012): 181–197.
- PREDĂ, Marian, *Politica socială românească între sărăcie și globalizare* (Iași: Editura Polirom, 2002).

TAVORA, Isabel, „The southern European social model: familialism and the high rates of female employment in Portugal”, *Journal of European Social Policy* 22(2012), 63–76.

TITMUSS, Richard, *Essays on “The welfare State”* (London: George Allen & Unwin Ltd., 1976).

TRAMPUSCH, Christine, „Industrial relations and welfare states: the different dynamics of retrenchment in Germany and the Netherlands”, *Journal of European Social Policy* 16(2006): 121–133.

TRAMPUSCH, Christine, „The welfare state and trade unions in Switzerland: an historical reconstruction of the shift from a liberal to a post-liberal welfare regime”, *Journal of European Social Policy* 20(2010): 58–73.

VLĂSCEANU, Lazăr, *Politica și dezvoltare. România încotro?* (Bucharest: Editura Trei, 2001).

ZAMFIR, Cătălin, *O analiză critică a tranziției. Ce va fi după* (Iași: Editura Polirom, 2004).

# Crize la „S.C. Liberalismul Clasic S.A.”.

Corporația modernă: artefact al pieței libere sau afront adus ei?

■ OCTAVIAN-DRAGOMIR JORA

[The Bucharest Academy of Economic Studies]

### Abstract

*In the vertigo of economic crises, there appear several scapegoats ready for sacrifices: common among them is the modern business corporation. It is said by socialists as well as by some free market fans that „State-granted” limited liability has the morally hazardous effect of inciting both stockholders and managers to overconfidence in the productive function, with negative social effects (speculation, monopoly, immorality, materialism). In this essay, we try to dismantle the allegation that business corporations, understood and freely accepted as such in markets, are not State-sponsored institutionalized devices of fraud and waste, except for those benefiting privileges, arbitrarily and coercively imposed on third parties by governments.*

### Keywords

business corporation; limited liability; private property; private contracts; free market; State privilege; law and economics; Austrian School libertarianism

Modernitatea a substituit tradiționalei firme antreprenoriale, „corporația de afaceri cu acționariat atomar”. Întreprinzătorii „din spate” au rămas să se îngrijească de surmontarea incertitudinii, dar legea le-a permis să găsească formate de organizare și mai convenabile (sau li le-a inventat?). Răspunderea lor a devenit cumva limitată, riscurile cumva mai ușor de asumat, resursele cumva mai ușor de mobilizat, rolul întreprinzător cumva mai descătușat, iar consumatorul cumva mai lesne de deservit (sau de atras în capcana pseudo-bunăstării facile?).

Este, oare, lumea modernă a capitalismului corporatist mai drept și liber construită sau dimpotrivă; sunt resursele mai bine rânduite sau dimpotrivă, odată cu această revoluție a dreptului prin care firma se autonomizează juridic, căpătând cvasi-rang ontologic, distinct de al zămisitorului ei – *proprietarul-întreprinzător-capitalist*? Este corporația un răspuns legitim la o nevoie a pieței sau un cinic „mechanism design” al Statului ce să umple un loc unde piața ar eșua în a-i fi vasală, descătușând așa stihiiile unui capitalism pe care să-l paraziteze complice?

Răspunsul nu este așa de simplu de dat; deși ezitarea vine din neducerea raționamentelor la limitele ultime. Dacă libertarienii (moștenitorii consecvenței ai liberalismului clasic și custozi ai capitalismului) consună în a considera „moneda modernă de hârtie” (*fiat money*, hiper-multiplicată bancar) ca inconsistentă cu

bazele *clasic-liberale* ale corectei construcții a economiei de piață liberă (deoarece este, *apriori*, păcătoasă și, *aposteriori*, păguboasă), nu la fel de unitar se judecă forma *corporatistă* de organizare a afacerilor private: *drept legitim* sau *fraudă*?

Vom răspunde treptat (și schițat doar) întrebărilor. Punerea comprehensivă a dilemei ar putea fi strânsă într-un enunț: *este consistentă încorporarea afacerilor cu proprietatea privată definită în sens natural sau este un produs al legislației etatiste*? Oricum va fi dat răspunsul, el trebuie ancorat într-o argumentație *apriori*, care să elimine sarabanda probatoriilor *empirice*, defective teoretic. Deznodământul are relevanță sistemică, ajutându-ne a identifica limitele capitalismului și ale... intervenționismului: problema încorporării are nevoie de răspuns etatist?

## O analiză într-un mediu fluid. Despre liberalismul consecvent

Libertarianismul contemporan, recuperatorul și chiar prelungitorul liberalismului clasic (în condițiile în care, de pildă, în „Lumea Nouă”, liberalismul pare să se fi modernizat până într-atât încât să se fi rupt de spirit și tradiție, ba chiar de etimonul și logica lui fondatoare), pare încă în sedimentare *ideologică* și *metodologică*. Rolul *statalității* în societate, pe de o parte, și *al raționamentelor* în argumentare (servind abilitării inclusiv a sferei statului), pe de alta, nu sunt lămurite. Așadar, „libertarianismul eclectic” (ba chiar și cel „îngust” de tipul celui cultivat Școala Austriacă de economie politică și filozofie politică) este caracterizat de o anumită tensiune între gradele de deferență cu care s-ar cuveni privit Statul (variind de la intransigență în condamnarea naturii lui fundamental agresive, la teze propunând, *minarhist*, un rost limitat și legitim aici al acestuia). Pe urmă, libertarianismul mai găzduiește și o „coabitare metodologică”: între *puritanismul* derivării riguroase de argumente pornind de la principii abstracte fundamentale (precum *dreptul de proprietate*, *principiul non-agresivității*, *principiul responsabilității personale*, considerate ipostaze ale legii naturale) și, respectiv, *pragmatismul* de a demonstra că deducțiile lor din astfel de principii fondatoare generează direcții pentru „politici publice” (retractile, nu adăugitoare față de pretențiile de oportunitate ale intervențiilor Statului), demonstrabile ca universal benefice și perfect aplicabile.

Drept urmare, etica liberală / libertariană este și *deontologică* (bazată pe validitatea legii naturale din care derivă praxeologic, adică aplicând din aproape în aproape logica acțiunii umane), cum este și *consecințialistă* (bazată pe beneficiile ei demonstrabile), deși disputele între aprioriști și consecințialiști sunt notorii<sup>1</sup>. Libertarienii țintesc și *principiul*, și *practica*, deși o acuză frecventă adusă lor și, mai ales, facțiunii „austriece” este că fundamentalismului lor metodologic (accentul pus pe apriorism și pe respingerea empirismului de varii spețe) i se adaugă irelevanța lor politică (vorbind, cumva, din „turnul lor de fildeș” despre o utopie a libertății depline care, însă, riscă a deveni distopie anarhistă). Fapt este că dacă principiile nu sunt aplicate consecvent până la consecințele ultime, se pot explica din „neatenție” consecințe nefaste *reale* prin cauze *eronat* prezentate ca fiind vinovate. Bunăoară, discuțiile legate de corporații sunt dense în „sensibilități” din anume așa punct de vedere: economiști, filosofi, juriști sau sociologi (declarați) libertariani contestă legitimitatea (extinderii) *încorporării* în sfera privată, găsind-o vinovată de varii degerescențe ale lumii capitaliste: crizele economice, deznodăminte fatale ale depersonalizării și deresponsabilizării girate instituțional de State. Mobilul nostru este de

1 A se vedea un synopsis despre „dialogurile epistemice” dintre eticile *utilitaristă*, *jusnaturalistă* și, respectiv, *argumentativă* purtate în cadrul curentului austro-libertarian, pe filiația Mises-Rothbard-Hoppe, în Octavian-Dragomir Jora, *Relația proprietate-management în compania internațională modernă. Contribuția Școlii Austriece de economie* (teză de doctorat, Academia de Studii Economice din București, 2011), 37 și urm.



a verifica corespondența datelor de identificare ale corporației moderne cu preceptele libertariene pe care, fără a le detalia, le putem rezuma astfel:

„Crezul libertarian poate fi rezumat ca (1) dreptul absolut al fiecărui om de proprietate asupra propriului corp; (2) dreptul absolut egal de a deține și, astfel, de a controla resursele materiale pe care le-a găsit și transformat; și (3) așadar, dreptul absolut de a schimba sau ceda proprietatea acestor titluri oricui este dispus să le schimbe sau să le primească. Așa cum am văzut, fiecare din acești pași implică drepturi de proprietate, dar, chiar dacă numim pasul (1) drepturi «personale», vom vedea că problemele privind «libertatea personală» inevitabil implică drepturi de proprietate materială sau de liber schimb. Sau, pe scurt, drepturile de libertate personală și «libertatea întreprinderii» se întrepătrund aproape invariabil și nu prea pot fi separate”<sup>1</sup>.

### **Corporația: datele de identificare și testul consistenței liberale**

Unii teoreticieni politici liberali<sup>2</sup> susțin că numai instituțiile statului (fie acestea centrale, regionale, locale) sunt îndreptățite a poseda statut de corporație – și că și istoric lucrurile au stat astfel. Rezumând „raționamentul”, acesta ar arăta astfel: doar dacă Statului i se concede *statutul de entitate legală*, ca abstracțiune instituțională separată de persoana(-ele) oficialilor lui (fie aceștia monarhi absoluți, reprezentanți democratic aleși și / sau birocrați numiți de aceștia), pot puterile Statului să fie ancorate în funcția sa, și numai astfel funcția poate fi ancorată în norme. Traducând, pe scurt: Statul, ca instituție, nu are voie să fie expresia nici a vreunei voințe suverane eminente (din cauza înclinației spre absolutism / abuz<sup>3</sup>), și nici măcar derivat din drepturile suverane ale poporului (a cărui libertate n-ar mai avea sens s-o protejeze un ceva născut din exercițiul unei libertăți deja protejate). Statul, ca entitate furnizor de libertate și corector al eșecurilor ei reziduale („ale pieței”), necesită „dezlegarea” ca răspunderea celor ce îl operează spre a produce „bunurile sociale” să fie limitată (nimeni nu ar accepta să se ocupe de treburile obștii riscându-și avuția proprie) și supusă, pe de altă parte, controlului democratic încât „relaxarea” să nu fie abuzată.

Însă (curge argumentul sceptic la adresa „încorporării private”), dacă, pe de o parte, devine esențial pentru păstrarea libertății și a legii ca Statul să aibă *dreptul natural* la încorporare / la personalitate juridică, pe de altă parte, ar trebui să fie la fel de important pentru păstrarea condiției libertății ca indivizilor privați, atunci când urmăresc propriile lor interese, iar nu cele „ale Cetății”, să li se refuze un astfel de drept / privilegiu, iar ei să acționeze în capacitatea lor personală (ceea ce nu exclude posibilitatea ca indivizii să poată lucra prin agenți). Totuși, dincolo de „prescriptive”, avem un aspect „pozitiv”: că Statul (și, eventual, nu și altcineva) *ar trebui* să aibă statut de entitate presupune să poată fi (concepută ideea de) entitate (impersonală). Or, taman aici intervine problema imposibilității analitice de a eluda *individualismul metodologic*. *Entitățile colective sunt colective, înainte de a fi entități*,

1 Murray Newton Rothbard, *For a New Liberty* (New York: Collier Books, 1978), 70; traducere proprie.

2 Pentru o succintă revizie a literaturii, a se vedea Piet-Hein van Eeghen, „The corporation at issue, part I: The clash of classical liberal values and the negative consequences for capitalist practices”, *Journal of Libertarian Studies*, vol. 19, nr. 3 (2005): 49-70 și Piet-Hein van Eeghen, „The corporation at issue, part II: A critique of Robert Hessen’s In Defense of the Corporation and proposed conditions for private incorporation”, *Journal of Libertarian Studies*, vol. 19, nr. 4 (2005): 37-57.

3 După „Eu sunt Statul” al lui Ludovic al XIV-lea, filosofii politici au inferat automat că tot ceea ce ar fi nevoie pentru a fi evitată o astfel de identificare ar fi ca Statului să-i fie conferit un statut separat de cel al oficialilor.

iar colectivele nu pot fi înțelese decât descompuse și abia apoi agregând influențele acțiunilor individuale; o „convenție verbală” nu are paritate ontologică cu persoana umană măcar pentru că oamenii pot naște convenții, dar nu și viceversa!

Forma *corporativă* este rodul unui proces evolutiv instituțional. Rațiunile din fundalul opțiunii diversilor investitori / întreprinzători de a forma *joint stock companies* pe care au decis să le încorporeze derivă din aceea că în acest format se poate echilibra nevoia de a mobiliza volume mai mari de resurse cu riscurile / responsabilitățile gestiunii lor comune. În exprimare curentă, ideea de *corporație* a fost „confiscată” de *corporațiile private de afaceri*, deși practica încorporării este mai largă decât în *private business*. Corporații au tot fost create pentru uzul administrației locale (corporații municipale) sau pentru scopuri politice, religioase, caritabile (corporații non-profit) sau pentru a servi unor programe guvernamentale (corporații de stat). Istoriceste, geneza corporației moderne de afaceri poate fi sintetizată ca rezultând din îngemănarea principiului „corporației tradiționale” (văzut drept apanajul originar sau ontologic al statalității și funcțiilor ei dedicate unui *bine extins și comun*) cu principiul „societăților private pe acțiuni”. Dar numai fiindcă cronologic acest *format* a apărut la Stat și a fost *prelungit* de acesta nu-i anulează calitatea lui de drept natural la libera alegere a formei de asociere, recunoscută apoi ca atare de Stat.

Un cel mai mic numitor comun al definițiilor dedicate corporației ar putea să surprindă faptul că avem în față o „entitate” juridico-legală aparte, organizată, îndeobște, sub formă de societate pe acțiuni, implicând, de regulă, un număr ridicat de acționari deținând pachete (de diferite mărimi) de acțiuni (adică de cote-părți fungibile și abstracte din dreptul de proprietate asupra capitalului entității, capital deținut indiviz de către acționari, dar aceasta numai pe durata existenței corporației). În continuare, însă, vom vedea cum critica axată pe *natura entitară* a corporației este, mai degrabă, marginală, că acționarii sunt, independent de convenții economisitoare de exprimări, proprietarii corporației (care, *naturaliter*, nu se poate auto-deține!), că *răspunderea limitată*, nota cu adevărat distinctivă a corporației, asumată transparent, este consistentă cu ideea libertății contractuale, iar *perpetuitatea* nu este altceva decât o formă de transmitere succesorală a proprietății și nicidecum un artificiu legal abuziv „care ar lega azi mâinile proprietarilor de mâine”<sup>1</sup>.

### *Statutul de entitate*

După cum spuneam mai devreme, a concepe o corporație ca fundamental distinctă de indivizii care o compun / controlează / creează este un simplu joc de cuvinte. Din punctul de vedere al realismului investigativ, *individualismul metodologic*<sup>2</sup> nu lasă loc în cercetarea temeinică figmentelor conceptuale. Așa cum nici grupurile, comitetele sau cluburile nu acționează ca atare, nici agregatul corporativ nu o poate

<sup>1</sup> A se vedea, în acest sens, și Walter Block și Jacob H. Huebert, „Defending Corporations”, *Cumberland Law Review* 39 (2/2009): 363-85, replică, între alții, la Eeghen, *The Corporation*, I și II, în apărarea lui Robert Hessen, *In Defense of the Corporation* (Stanford, California: Hoover Institution Press, Stanford University, 1979).

<sup>2</sup> „În primul rând, trebuie să realizăm că toate acțiunile sunt întreprinse de indivizi. Un colectiv acționează întotdeauna prin intermediul unuia sau mai multor indivizi, ale căror acțiuni se raportează la colectiv ca la o sursă secundară. Semnificația pe care o atribuie acțiunii indivizii care acționează – și toți cei care sunt afectați de acțiunile lor – este cea care-i determină caracterul. Semnificația este cea care definește o acțiune ca fiind acțiunea unui individ și pe o alta ca fiind acțiunea unui stat, sau a municipalității... [U]n colectiv social nu posedă nici un fel de rezistență sau de realitate dincolo de acțiunile membrilor săi individuali. Viața unui colectiv este trăită prin acțiunile indivizilor care alcătuiesc corpul său. Nu este de conceput nici un colectiv social care să nu se manifeste în acțiunile unor indivizi. Realitatea unui întreg social constă în orientarea și declanșarea de către el a anumitor acțiuni specifice, întreprinse de indivizi. Astfel, calea de cunoaștere a întregurilor colective trece prin analiza acțiunilor individuale” [Ludwig von Mises, *Human Action. A Treatise on Economics* (Auburn, Alabama: Ludwig von Mises Institute, 1998), 42; traducere de Dan-Cristian Comănescu, disponibilă la <http://mises.ro/43/>, accesat 01.08.2012].

face și nici nu se cuvine, la modul serios, tratat și analizat „ca și cum ar putea s-o face”. Doar membrii individuali ai acestor conglomerate – acționari, directori, manageri, alți angajați – acționează și rămân responsabili de faptele lor. Corporația denominează doar compactul asociativ al acționarilor (dacă adoptăm strict perspectiva proprietății asupra resurselor materiale / activelor firmei) sau întreg anturajul companiei (dacă adoptăm o perspectivă contractuală, înglobând și agenții contractuali care-i operează resursele). Aplicată corporației, logica arată după cum urmează:

„Ideea de entitate și corolarul său – faptul că o corporație nu poate extrage [pe cale naturală – n.m., O.-D.J.] drepturi de la membrii săi – sunt false și ar trebui abandonate. Fiecare organizație, indiferent de forma sa legală și de caracteristicile sale, se compune numai din indivizi. Un grup sau o asociație este numai un concept, o construcție mentală, folosite pentru a clasifica diferite tipuri de relații dintre indivizi. Fie că acest concept este un mariaj sau un parteneriat, o echipă, o mulțime, un cor, un corp de balet sau o corporație, un lucru rămâne constant: conceptul denotă relația dintre indivizi și nu are nicio altă semnificație în afară de aceasta”<sup>1</sup>.

În același spirit, Rothbard<sup>2</sup> mai incrimina, în termeni similari, și „eroarea realismului conceptual” – aceasta semnificând, în mod esențial, importarea unui exces de substanțialitate în direcția unei abstracțiuni:

„Argumentul lui Epstein<sup>3</sup> este cuprins în propoziția: «Corporația X m-a lezat, deoarece slujitorul ei a făcut acest lucru în cadrul funcției sale». Aici Epstein comite eroarea realismului conceptual, de vreme ce el presupune că o «corporație» practic există și că ea a comis un act de agresiune. În realitate, o «corporație» nu acționează; numai indivizii acționează și fiecare trebuie să fie responsabil numai și numai pentru acțiunile sale proprii”.

Altfel spus, ceea ce Statul nu poate să fie, nici nu poate să împrumute altora în mod real – statut de „entitate impersonală / suprapersonală”. Chiar dacă *legislația publică* vorbește despre „personalitatea juridică” sau „statutul de entitate legală”, prin *forța lucrurilor de facto* nu face decât să vorbească, refrazând, despre anumite tipuri de raporturi juridice *imaginabile exclusiv* între unicele subiecte autentice de drept, adică *indivizii umani*. Chiar dacă, ulterior, intervenții etatiste pot să deformeze / malformeze raporturile juridice interpersonale (contracte) ce ar apărea pe o piață liberă, nu înseamnă că dacă Statul *recunoaște* ceva care oricum ar apărea și în condiții naturale, acel ceva și-ar pierde din caracterul originar și natural. Chiar dacă, finalmente, conceptul de *entitate* (acreditat ca atare prin legea pozitivă sau nu) nu este, la modul riguros, decât un expedient verbal, o scurtătură juridică, o etichetă formală, asta nu înseamnă că este periculos dacă este folosit cu discernământ în analiza și practica unor interacțiuni umane mai complexe, furnizând economicitate în înțelegere și chiar în inter-relaționare: ar fi ridicol ca pentru fiecare operațiune minoră a unei corporații să fie folosite, în locul numelui ei, cel al fiecărui acționar, însoțite de semnătura și parafa fiecăruia; la fel, a analiza profitul etc. sutelor de acționari ai unei corporații, în cadrul ei, și nu, *brevitatis causa*, a agregatului consimțit și precizat ca atare. Discuția în jurul „paternității entității” este, așadar, o pistă falsă.

Dincolo de motivele istorice ale deformării reprezentării corporației<sup>4</sup>, elementul crucial în acceptarea, totuși, a corporației ca reacție naturală la nevoi reale ale

1 Hessen, *In Defense*, 231.

2 Murray Newton Rothbard, „Law, Property Rights, and Air Pollution”, în *The Logic of Action Two* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1997), 121-170.

3 Richard A. Epstein, Charles O. Gregory și Harry Kalven, Jr., *Cases and Materials on Torts*, 3rd ed. (Boston: Little, Brown, 1977), 977-1129.

4 „Merită observat că «teoria entității» a fost propagată în primul rând de cei de stânga. Ei susțin că firmele nu sunt doar grupuri de indivizi cu drepturi individuale și, astfel, ca rezultat al legii pozitive, au o «responsabilitate socială» de a acționa într-o manieră «neegoistă» – o responsabilitate ce trebuie de asemenea executată prin legea pozitivă pentru a determina corporațiile să dea bani către scopuri care nu servesc nevoilor acționarilor corporației sau ale pieței” (Block & Hubert, *Defending*, 367).

pieței decât ca emanație legală etatistă stă în răspunsul la întrebarea elementară: ce anume (la modul esențial; nu simplul fapt că sunt înregistrate în evidențe publice legale) din modul actual de funcționare a corporației implică acte coercitiv-agresive, încât să poată fi trasă concluzia că statul este originatorul ei ultim? Sau, altfel spus: „ale cui drepturi le încalcă o corporație prin simpla existență și funcționare?”<sup>1</sup> Până aici, sondarea statutului de entitate nu ne-a lămurit în privința existenței vreunui element de *discreționarism* legal în ontologia corporației *qua* principiu.

## Răspunderea limitată

Să vedem, însă, cum stau lucrurile cu un element mai reprezentativ, substanțial, în arhitectura corporației – *răspunderea limitată*<sup>2</sup>. Într-această privință, Eeghen<sup>3</sup> rezumă motivele pentru care Hessen, adept al teoriei inferării responsabilității limitate ca izvorând din simpla opțiune contractuală voluntară, nu ar avea dreptate în logica sa: deci, Hessen ar fi în eroare afirmând că rădăcinile istorice ale „teoriei conducerii”<sup>4</sup> (a adversarilor corporației private) se află în deformarea perceptivă provenită din epoca absolutismului monarhic; apoi, Hessen ar mai greși spunând și că elementele caracteristice ale formei încorporate (statutul de entitate<sup>5</sup>, răspunderea limitată și perpetuitatea) pot fi dobândite prin simpla contractare privată fără implicarea Statului (aceasta reprezentând chiar premisa centrală a „teoriei inerentei”); și tot Hessen ar mai da chix susținând că diferența dintre parteneriatele neîncorporate și corporații este mai degrabă de grad decât de natură. (Despre prima discuție nu ne vom referi, pentru că un „argument prin faptul existenței”, dar în care *existența factuală* presupune cultivarea unei erori principiale dovedibile, nu poate invalida un „argument prin natura existenței”; vom merge în spatele percepțiilor istorice, zăbovind pe ultimele două aspecte în care criticii lui Hessen își ratează corectura.)

Răspunderea limitată este o opțiune rațională sub aspectul gestiunii riscului patrimonial în cadre parteneriale sau unde există delegare de atribuții. Dar este ea și legitimă? Decisiv este aici următorul aspect: câtă vreme toate părțile implicate într-o

---

1 Mihai-Vladimir Topan, *Întreprinderea în afacerile internaționale. O abordare din perspectiva Școlii Austriece* (teză de doctorat, Academia de Studii Economice din București, 2009).

2 Vom discuta, în continuare, doar despre datoriile contractuale / civile ale corporației, nu despre pretinsa sa răspundere sa penală, în acest ultim caz, argumentele privind „responsabilitatea vicară” a corporației fiind un studiu aparte de deviere modernă, dar medievală în spirit, de la principiul natural al răspunderii personale și proporționale. A se vedea și Stephan Kinsela, „Corporate Personhood, Limited Liability, and Double Taxation”, *The Libertarian Standard* (2011), accesat 01.08.2012.

3 Eeghen, *The Corporation II*, 40.

4 Hessen (*In Defense*) numește abordarea tradițională „teoria conducerii” (deoarece această concepție privește încorporarea ca pe o concedere din partea Statului) și pe care o compară cu teoria sa a emergenței corporației, pe care o numește „teoria inerentei”. Potrivit acesteia din urmă, corporația a luat naștere ca rezultat al încheierii de contracte între persoanele private, pentru care nu este necesară intervenția Statului (activă sau pasivă) dincolo, eventual, de recunoașterea contractelor, în general. În consecință, corporația reprezintă pur și simplu rezultatul libertății de asociere, iar orice critică a formei corporative este considerată un atac la respectiva libertate.

5 La Hessen, reamintim, statutul de entitate nu se mai referă la faptul că firma este o entitate legală separată de acționari, ci pur și simplu la faptul că acționarii „act as a unified collective in a court of law”. Firma este mai degrabă colectivul nediferențiat de acționari decât entitate legală separată de acționari. Această abordare a statutului entității așează pe un același palier principiul „joint-stock” cu statutul de „corporație”, nesugerând vreo diferență fundamentală față de formele de afaceri neîncorporate, eliminând pretinsul tratament privilegiat al acționarilor corporației față de alți „asociabili”, de vreme ce avantajul de a da în judecată indiviz este neutralizat de dezavantajul de a fi trimis în judecată indiviz.

tranzacție cu o „entitate” pluri-personală având „răspundere limitată” înțeleg despre ce este vorba și acceptă aranjamentul în acești termeni (conștienți de faptul că în cazul unor litigii cu ea nu vor putea să solicite despăgubiri „entității” decât până la concurența sumei capitalizării valorii corporației), corporația de acest tip rămâne un produs benign al pieței libere, fiind supus, aidoma celorlalte forme de organizare, rigorilor *selecției competitive*<sup>1</sup>, nu este imun(izat) la pierderi sau la faliment.

Deci, dacă fiecare parte din contractul care întemeiază o corporație agreează să se considere participant la o ficțiune legală (adică „entitate”, dar în sens nesuprasaturat), atunci așa este; și dacă aranjamentul este prezentat suficient de transparent de artizanii lui (iar astăzi oricine înțelege semnificația *Inc.* sau *Ltd.* în SUA, *PLC* în Regatul Unit, *GmbH.* în Germania, *S.R.L.* sau *S.A.* în România ș.a.m.d.), atunci nu avem nimic suspect de reprezentare dolosivă ori fraudă. În altă ordine de idei, praxeologic<sup>2</sup>, *răspunderea limitată* este, finalmente, un dat ubicuu, *apriori* asumabil de oricine încheie orice tranzacție; trebuie numai anticipat bine cuantumul „executabil” în caz de litigiu (estimabil, de pildă, prin capitalizarea bursieră a corporației).

În plus, câteva cuvinte referitoare la ideea potrivit căreia diferența dintre *corporații* și *parteneriate*<sup>3</sup> este mai degrabă de grad decât de natură<sup>4</sup>. Statutul legal al partenerilor care nu manageriază (*non-managing*) dintr-un parteneriat este similar cu cel al acționarilor unei corporații, în sensul că ei obțin responsabilitate limitată, au renunțat la controlul asupra activelor și nu mai au dreptul să fie consultați legat de transferurile de proprietate. Pentru Hessen, este o dovadă care să sugereze că există un continuum care începe cu parteneriatul normal și se termină cu corporația, în timp ce parteneriatul nemodificat este situat între cele două<sup>5</sup>. Opțiunea în spectrul de asocieri ține de maximizarea unei *f(atragere resurse, reducere riscuri)*<sup>6</sup>.

1 „Creditorii, totuși, nu sunt obligați să accepte responsabilitatea limitată. După cum observă profesorul Bayless Manning [Bayless Manning, *Legal Capital* (Mineola, N.Y.: Foundation Press, 1977) – n.m., O.-D.J.]: «Ca parte a înțelegerii negociate atunci când o corporație trebuie să se îndatoreze, creditorul poate, desigur, să reușească să obțină de la acționar (sau de la altcineva care dorește materializarea împrumutului) un acord suplimentar de garanție, o andosare sau ceva asemănător care vor avea efectul de a face activele non-corporative obiectul pretenției creditorului asupra corporației». Acest cunoscut tipar explică de ce responsabilitatea limitată e posibil să fie un miraj sau o iluzie pentru afacerile noi, netestate, și, așadar, explică de asemenea de ce unele întreprinderi nu sunt corporații, în ciuda ușurinței de crea așa ceva” [Robert Hessen, „Corporations”, *The Concise Encyclopedia of Economics*, (2002), <http://econlib.org/library/Enc/Corporations.html>, accesat 1.08.2012; traducere proprie].

2 Orice schimb implică într-un anume sens limitarea răspunderii, doar că uneori precauția cere lămurirea explicită a sferei cuprinderii ei (la rigoare, absurd, de vreme ce există un cuantum finit, dat de *raritatea* însăși, în care se poate asuma răspunderea de oricine). Altcumva, cine ar putea, vânzând / închiriind un bun, să stipuleze cum va „răspunde” în toate situațiile imaginabile de funcționare a respectivului produs?

3 Tiparul general al *parteneriatelor modificate* implică partener(i) care abia contribuie la capital (partener „silentios” sau „*non-managing*”), ce transferă drepturi și responsabilități inerente co-proprietății (responsabilitate totală, control asupra activelor, consultări privind transferuri de proprietate etc.) celorlalți parteneri („*managing*”), de regulă, contra unei cote mai mici din profit. Responsabilitățile și riscurile ultimilor devin mai mari, asta limitând și mărirea („capitalurilor”) acestor parteneriate.

4 A se vedea Hessen (*In Defense*, 37-46), criticat de Eeghen (*The Corporation* II, 45 și urm.).

5 Eeghen (*The Corporation*, 46) vede o „diferență fundamentală între parteneriate și corporații”: dacă în cazul parteneriatelor modificate drepturile și responsabilitățile de proprietate sunt rearanjate între partenerii care nu manageriază și cei care manageriază, aceste drepturi și responsabilități sunt parțial anulate pentru toți acționarii corporației. Primele ar fi în regulă, de vreme ce unii parteneri ar păstra încă toate drepturile și obligațiile de proprietate, iar responsabilitatea față de terți n-ar fi, deci, compromisă.

6 Echilibrarea nevoii de atractivitate în atragerea de resurse (mai ales atunci când partenerii, noi în bransă, nu au o reputație în afaceri suficient de reprezentativă istoric încât să fie destul de atractivi pentru posibili creditor) cu nevoia minimizării expunerii personale la riscurile

Finalmente, discuția devine reductibilă tot la aceea despre firescul (prin virtutea caracterului său voluntar și neprejudiciant contractual al) opțiunii / non-opțiunii pentru *răspundere limitată* și despre crearea premiselor convenite ale anticipării de terti a cuantumului la care se referă această limitare – prin transparentizarea acestui „detaliu” al afacerii.

## Perpetuitatea

În privința acesteia, Eeghen<sup>1</sup> îi impută (eronat) lui Hessen<sup>2</sup> că ar căuta să demonstreze faptul că *perpetuitatea* nu este rezultatul logic al deținerii statutului de entitate de către corporație, ci rezultatul contractării private speciale. Hessen este acuzat, vom vedea, neinspirat, că ar schimba „subtil, sensul termenului relevant”, din „sensul normal clasic, în care perpetuitatea corporației nu înseamnă că efectiv ea va exista pentru totdeauna [sens, chipurile, reținut de Hessen spre a-l combate cu viziunea lui contractuală – n.m., O.-D.J.], ci doar că firma are viață separată de aceea a acționarilor săi, așa încât moartea sau plecarea unui acționar nu face ca aceasta să se reconstituie [sens, chipurile, ignorat de Hessen – n.m., O.-D.J.]”. Dar taman Eeghen devine un exemplu de aranjare a definiției potrivit interesului de definit: perpetuitatea ar însemna existența independentă a corporației de viața biologică sau de intențiile tranzacționale oricăruia dintre acționari; entitatea se manifestă prin existența separată de persoana constituitorilor; *ergo* (!?), perpetuitatea vine din caracterul entitar (apropo, cu grijă de conces de către Stat)!

Dar perpetuitatea corporației nu este nici mai mult, nici mai puțin decât simplu mecanism succesoral contractualizat, imaginat de artizanii ei ca o „servitute voluntară” perpetuă, prin care titlurile de proprietate asupra activelor corporației nu pot fi executate / transformate în natură, ci doar transmise perpetuu, iar de acest detaliu sunt conștienți toți cei care obțin, prin achiziționare, donație sau moștenire acele titluri (alegând liber, altminteri, să nu le dețină dacă acest detaliu le-ar fi în vreun fel *apriori* neavantajos). Succesiunea de dețineri de astfel de titluri de proprietate fungibile asupra activelor corporației (asta până la desființarea ei, prin statutul consimți și / sau prin intrarea ei în faliment) asigură potențialitatea *perpetuității* corporației.

Conchidem toată această discuție consecvent libertariană despre compatibilitatea *principiului* corporației cu *ideea de proprietate privată și piață liberă*. Dincolo de deformările / malformările suferite de mediul corporatist, aflat fiind sub multiple influențe instituționale, de tipul privilegiilor (*subvenții, ajutoare de stat*, bunăoară, din rațiuni „sistemice” de tip „*too big to fail*” sau *rente de monopol* obținut prin privilegii sectoriale) sau piedicilor (diverse *standarde de produs, de muncă, de mediu* etc. sau *legislații antitrust* echivoce) cu care aceste forme de afaceri, benigne *per se*, s-au intersectat istoric și continuă să o facă pe diverse meridiane, rămâne pertinentă aserțiunea formulată de Murray N. Rothbard:

„Sunt corporațiile însele doar privilegii de monopol? Unii susținători ai pieței libere au fost convinși să accepte această viziune de către *The Good Society* a lui Walter Lippmann. Ar trebui să fie clar [...] că firmele nu sunt deloc privilegii monopoliste; ele sunt asocieri libere de indivizi care își pun la comun capitalul. Pe o piață pur liberă, asemenea indivizi și-ar anunța pur și simplu creditorii că responsabilitatea lor este limitată la capitalul anume investit în corporație și că, dincolo de acesta, fondurile lor personale nu fac subiectul datoriilor, așa cum s-ar întâmpla într-un

---

presupuse.

<sup>1</sup> Eeghen, *The Corporation*, 44.

<sup>2</sup> Hessen, *In Defense*, 17.



acord de parteneriat. Rămâne la latitudinea vânzătorilor și creditorilor acestei corporații să decidă dacă vor face sau nu afaceri cu aceasta. Dacă da, o vor face pe riscul lor. Astfel, guvernul nu acordă corporațiilor un privilegiu de responsabilitate limitată; orice lucru anunțat și contractat voluntar în avans este un drept al unui individ liber, nu un privilegiu. Nu este nevoie ca guvernele să acorde licențe corporațiilor”<sup>1</sup>.

### **Concluzie: de la „răspundere limitată” la cea „supra-limitată”**

Îndeobște este agreeat că „lumea capitalistă modernă globală” reprezintă (și) rezultatul instituțional al productivității în expansiune spațială și sortimentală a afacerilor corporatiste. Cu bunele și cu relele ei / lor. Și multe din atacurile asupra *capitalismului global* s-au coagulat într-un atac asupra *corporației moderne* – în special în forma ei „anglo-americană” și „multinațională”. Corporațiile sunt, dincolo de fetișizarea ideii de „entitate aparte” care le-ar *defini* (adică, de persoană... însuflă-țită juridic), pur și simplu, structuri asociative, inter-personale... deosebite. Culmea, detaliul ce explică și virtuțile, și viciile corporației este identic: „privilegiul” *răspunderii limitate*. Cumva grație acesteia, baza de capital mobilizabil a unei corporații devine superioară celei a oricărei alte forme juridice asociative: corporația magnetizează, prin burse, capitaliștii tentați de profituri nelimitate, în condiții de pierderi finite. Iar riscurile, compactate într-un *buffer* limitat, incită la inovații tehnologice, alertând, așadar, dinamica economică generală. Însă se zice că vocația capitalismului s-a denaturat din pricina „descătușărilor” la adresa liberei întreprinderi *corporate*: crește instabilitatea speculativă fiindcă proprietatea asupra activelor este separată de managementul lor efectiv, iar responsabilitatea autentică ajunge să fie resorbită într-un soi de vacuum impersonal; crește concentrarea de putere economică în piețe (prin efectele de scară și prin achiziții și fuziuni inter-firme), „niște puțini” ajungând să controleze marea parte din resursele rare din economie; crește paroxistic obsesia managerilor de a oferi acționarilor profit (ca să nu fie penalizați cu demiteri în urma „preluărilor ostile”), iar ethosul capitalist devine unul prea materialist și prea puțin CSR; crește tentația de a se pierde pe drum simțul moral personal în anturajele corporatiste fiindcă, zice o vorbă din *business*, acolo unde responsabilitatea devine limitată și moralitatea ar înclina să-i urmeze.

Și de aici criza, zice-se: în boomul *subprime* al corporatismului limitat-responsabil s-a investit fără finalitate, s-a trăit peste mijloace, s-a ispitit fără rușinare, s-a irosit peste poate! Să existe, însă, cauzalitate între „corporatismul răspunderii limitate” și „capitalismul crizelor economice”? În *pieță* nu există găuri negre pentru răspunderea privată, nici creare *ex nihilo* de „răspundere suficientă”. Dar există situații în care, în afara logicii pieței libere, unii agenți intră în spirala *hazardului moral*, devenind, astfel, beneficiari instituționali ai socializării pierderilor suferibile. Vorbim de o „supra-limitare” a răspunderii; acesta este privilegiul politic degenerant; el e cel care *deresponsabilizează* agenții. Iar dacă economiștii care pun accent pe „informație” zic că hazardul moral (risipirea unor resurse expropriate) vine din asimetrie de cunoaștere și de monitorizare imperfectă între indivizi cu interese nealiniat reciproc, „economieștii proprietății” zic că hazardul moral este mai abitir cu... informație transparentă: când unii știu că profiturile vor fi potențate (sau pierderile socializate) prin exproprierea unor terți, ei vor risipi cinic. Simplă, *răspunderea limitată* nu poate oferi o explicație causală „crizelor economice”, obiceiă fiind în acțiunile oamenilor. Crizele economice vin din greșeli alocative, momite monetar și sponsorizate de hazardul moral al „greșiților” care anticipează că vor cădea în picioare. Ca

<sup>1</sup> Murray Newton Rothbard, *Man, Economy and State (with Power and Market)* (Auburn, Alabama: Ludwig von Mises Institute, 2004), 1144, traducere proprie.



simplici actori de piață, corporațiile nu sunt purtătoare ale virusului crizelor: sistemul bancar incită la malinvestiții și speculații redistributive, nu pentru că este „corporatist”, ci „grație” protecției sistem(at)ice de care beneficiază de la *împrumutătorul de ultimă instanță și garantul public al depozitelor*. Nici firmele nu sunt vinovate de comportamente deviante (ca beneficiari ai creditării și capitalizării inflaționiste prin supratranzaționare pe burse), doar pentru că sunt „corporații”, ci fiindcă ele s-au obișnuit, „încurajate”, să se auto-considere... „*too big to fail*”.

## BIBLIOGRAFIE

BLOCK, Walter și Jacob H. Huebert, „Defending Corporations”, *Cumberland Law Review* 39(2), 2009.

EEGHEN, Piet-Hein van, „The corporation at issue, part I: The clash of classical liberal values and the negative consequences for capitalist practices”, *Journal of Libertarian Studies*, vol. 19, nr. 3, 2005.

EEGHEN, Piet-Hein van, „The corporation at issue, part II: A critique of Robert Hessen’s In Defense of the Corporation and proposed conditions for private incorporation”, *Journal of Libertarian Studies*, vol. 9, nr. 4, 2005.

EPSTEIN, Richard A., Charles O. Gregory și Harry Kalven, Jr., *Cases and Materials on Torts*, 3rd ed., Boston, Little, Brown, 1977.

HESSEN, Robert, „Corporations”, *The Concise Encyclopedia of Economics*, 2002, <http://econlib.org/library/Enc/Corporations.html>.

HESSEN, Robert, *In Defense of the Corporation*, Stanford, California, Hoover Institution Press, Stanford University, 1979.

JORA, Octavian-Dragomir, *Relația proprietate-management în compania internațională modernă. Contribuția Școlii Austriece de economie*, teză de doctorat, Academia de Studii Economice din București, 2011.

KINSELA, Stephan, „Corporate Personhood, Limited Liability, and Double Taxation”, *The Libertarian Standard*, 2011.

MANNING, Bayless, *Legal Capital*, Mineola, N.Y.: Foundation Press, 1977.

MISES, Ludwig von, *Human Action. A Treatise on Economics*, Auburn, Alabama: Ludwig von Mises Institute, 1998.

ROTHBARD, Murray Newton, „Law, Property Rights, and Air Pollution”, în *The Logic of Action Two* (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1997).

ROTHBARD, Murray Newton, *For a New Liberty*, New York, Collier Books, 1978.

ROTHBARD, Murray Newton, *Man, Economy and State (with Power and Market)*, Auburn, Alabama, Ludwig von Mises Institute, 2004.

TOPAN, Mihai-Vladimir, *Întreprinderea în afacerile internaționale. O abordare din perspectiva Școlii Austriece*, teză de doctorat, Academia de Studii Economice din București, 2009.

Crises at „Classical Liberalism Inc.”. The Modern Corporation: Offshoot of or Offence against Free Market?

# Consiliul European încotro? Reforme și contrareforme instituționale în UE

■ GHEORGHE CIASCAI

[„Dimitrie Cantemir” Christian University]

### Abstract

*The aim of this paper is to analyse the political and institutional impact of the juridical consecration of the European Council that official institution of European Union by the Lisbon Treaty. Until 1 December 2009, the European Council was a political body with a strong informal role within the european decision making process, but with ambiguous institutional and legal powers. After entry in force of the Lisbon Treaty, European Council becomes an institution that try to exercise a collective leadership in EU.*

### Keywords

European Council; EU; reform; european institutions; european decision making process; leadership

### Consiliul European de la conclavul anilor 60-70 ...

Uniunea Europeană a parcurs în existența sa de peste șase decenii un proces continuu de reforme care a fost generat atât de nevoia de a răspunde presiunilor unui mediu economic, politic și social intern din ce în ce mai integrat și mai extins, cât și de necesitatea de a se adapta unui mediu internațional afectat de războiul rece iar mai apoi, după colapsul blocului comunist, de fenomenul globalizării.

Un obiectiv constant al acestor reforme a fost acela de a asigura un proces decizional eficient care să fie în măsură să contribuie la o bună gestionare a politicilor publice ale Uniunii. În acest sens, structura instituțională a constituit un obiect constant al reformelor pe care le-a parcurs Uniunea de-a lungul anilor. Dincolo de relativa stabilitate a *triumphiului decizional instituțional*<sup>1</sup>, compus din cele trei instituții care au fost create prin tratatele fondatoare ale Uniunii, respectiv Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul<sup>2</sup>, o preocupare a

<sup>1</sup> François-Xavier Priollaude, David Siritzky, *Le traité de Lisbonne, Commentaire article par article des nouveaux traités européens*, (La Documentation française, Paris), 69.

<sup>2</sup> Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului semnat în 1951 la Paris și intrat în vigoare în 1952 prevedea crearea Înaltei Autorități, a Adunării Parla-

inițiatorilor reformelor succesive a fost îmbunătățirea funcționării instituțiilor, inclusiv prin modificarea competențelor acestora și prin instituirea unor proceduri adecvate de adoptare a deciziilor, astfel încât Uniunea să fie în măsură să deruleze un proces decizional eficient. Însă, această grijă pentru ameliorarea funcționalității instituțiilor europene, fie că sunt supranaționale, precum Comisia Europeană și Parlamentul European, fie interguvernamentale, precum Consiliul, a fost dublată de suspiciunea quasi-permanentă a liderilor statelor membre, în special a celor din marile state membre, față de o cumulare exagerată de competențe și puteri la nivelul european care, în timp, ar putea conduce la o diluare a suveranității naționale, dacă nu chiar la o pierdere a acesteia în favoarea Uniunii.

Cunoscătorii istoriei instituționale a Uniunii Europene, dar nu numai ei, evocă în mod constant rolul important pe care l-a jucat președintele francez Charles de Gaulle, la începutul anilor 60 din secolul trecut, în tragerea semnalului de alarmă privind salvarea suveranității naționale amenințate de birocrăția de la Bruxelles și în apariția unui for al șefilor de stat sau de guvern ai statelor membre care să cenzureze tendințele de integrare supranațională imprimate de Tratatul de la Roma<sup>1</sup>. Criza scaunului gol provocată de generalul de Gaulle ca răspuns la aplicarea votului cu majoritatea aplicată și depășirea ei prin compromisul de la Luxemburg a confirmat rolul decisiv al guvernelor naționale în politicile europene și a dimensiunii interguvernamentale în construcția europeană<sup>2</sup>. De altfel, merită remarcat faptul că această contraofensivă a guvernelor statelor membre îndreptată către tendințele integratoare imprimate politicilor comunitare de la Bruxelles a generat una din cele mai viguroase construcții teoretice referitoare la fenomenul integrării europene, interguvernamentalismul care propunea ipoteza rolului central al statului național în construcția Comunității Europene<sup>3</sup>.

De la întâlnirile ocazionale ale șefilor de stat și de guvern ai statelor membre din anii 60, convocate mai ales la inițiativa președintelui de Gaulle, destinate cu prioritatea să regleze diferite probleme politice sensibile apărute pe agenda Comunității, mai ales orientarea procesului de integrare indus de aplicarea prevederilor tratatelor și a politicilor aferente și chestiunile referitoare la extindere, la jumătatea anilor 70, la inițiativa președintelui francez din acea perioadă, Valéry Giscard d'Estaing, s-a ajuns la crearea Consiliului European<sup>4</sup>. Inițiativa președintelui francez a dus la apariția unei structuri permanente informale a șefilor de stat sau de guvern ai statelor membre, plasată însă, oarecum, în afara structurii instituționale a Comunității Europene, care se reuneau regulat, cel puțin de două ori pe an, sub conducerea statului care deținea președinția semestrială a Consiliului de miniștri. Rolul predominant al acestui conclave european, în care se purtau discuții neoficiale și informale, era de a debloca șantierele politice dificile, precum reformele instituționale, cooperarea în materie de politică externă și, nu în ultimul rând, asigurarea fluidității procesului decizional la nivelul Consiliului de miniștri, în special în sectorul bugetului comunitar<sup>5</sup>.

Treptat, în ciuda ambiguității statului său în structura instituțională comunitară, Consiliul European a devenit platforma ideală de pe care liderii naționali, mai

---

mentare și a Consiliului de miniștri, respectiv Comisia Europeană, Parlamentul European și Consiliul, conform denumirilor lor actuale.

1 Paul Magnette, *Regim politic de l'Union européenne*, troisième édition (Paris: Presses de Sciences Po, 2009) 18.

2 Helen Wallace, William Wallace and Mark A. Pollack, *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, ediția a cincea, traducere de Filip Gădiuță (Institutul European din România, București, 2005), 17.

3 Vezi Stanley Hoffman, „Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe”, *Dedalus*, 95/3 (1966), 862 – 915.

4 Tabrizi Ben Salah, *Institutions internationales* (Paris: Armand Colin, 2005 ), 279.

5 Wallace, Wallace and Pollack, *Elaborarea*, 57.

mult sau mai puțin eurosceptici, încercau să imprime un design interguvernamental asupra procesului integrării europene. Dacă în anii 60 portavocea acestui design a fost generalul de Gaulle, în anii 80, exponentul contrareformei interguvernamentale a fost primul ministru britanic, Margaret Thacher. Consiliul European părea să revină, treptat, la unele din rolurile imaginate de Charles de Gaulle, respectiv de tribună a euroscepticismului și de protector al suveranității naționale a statelor membre.

### ...la organismul politic al anilor 80-90...

O schimbare semnificativă în evoluția structurii și rolului Consiliului European survine în contextul impulsului dat procesului de aprofundare a integrării economice de către Actul Unic European, adoptat în 1986. Reforma propusă și aplicată de Jacques Delors, președinte al Comisiei Europene între 1985 și 1994, a indentificat cu desăvârșită înțelepciune, într-o cheie funcționalistă, potențialul pozitiv de care dispunea Consiliul European și rolul pe care l-ar putea juca acest organism, reputat ca eurosceptic, în realizarea obiectivului Pieței Unice.

Astfel, maturizarea formală a structurii ce îi reunea pe șefii de stat sau de guvern ai statelor membre a fost consemnată prin includerea pentru prima dată într-un tratat comunitar, i.e. Actul Unic European, a Consiliului European. Astfel, articolul 2 din Actul Unic European menționează noul organism, precum și componența acestuia<sup>1</sup>. Prin această recunoaștere juridică formală, forumul șefilor de stat și de guvern devenea, *volens nolens*, parte directă a procesului integrării și un actor esențial în redefinirea arhitecturii comunitare, în contextul cutremurului geopolitic de la sfârșitul anilor 80 care a pus capăt *războiului rece* și regimurilor comuniste în Europa Centrală și de Est. Includerea Președintelui Comisiei Europene în cadrul conclavului șefilor de stat și de guvern marca o anumită mutație în filosofia de funcționare a Consiliului European, în special o atenuarea a radicalismului interguvernamental și a scepticismului cu privire la virtuțile integrării europene.

Tratatul privind Uniunea Europeană, semnat în anul 1992 la Maastricht și intrat în vigoare în 1993, consolidează statul Consiliului European în designul politic al Uniunii, prin reiterarea structurii Consiliului European stabilită prin Actul Unic European, prin investirea acestuia cu un rol distinct și prin stabilirea modalității de funcționare a acestuia<sup>2</sup>.

Deși rolul alocat Consiliului European prin Tratatul de la Maastricht, respectiv rolul de *a impulsiona* dezvoltarea Uniunii și politicilor sale, era unul distinct iar frecvența reuniunilor sale a crescut și s-a ritualizat, incluzând obligatoriu o reuniune în statul care deținea președinția semestrială, conturul prerogativelor sale efective rămânea relativ imprecis și ambiguu. Definirea precisă a acestor prerogative care aparțineau Consiliului European a revenit șefilor de stat sau de guvern înșiși care au demonstrat în perioada post-Maastricht o preocupare reală pentru stabilirea

<sup>1</sup> Conform articolului 2 al *Actului Unic European*, „Consiliul European Consiliul European reunește șefii de stat sau de guvern ai statelor membre și pe Președintele Comisiei Comunităților Europene. Aceștia sunt asistați de către miniștrii afacerilor externe și de către un membru al Comisiei. Consiliul European se reunește cel puțin de două ori pe an.”

<sup>2</sup> Conform articolului 4 din Tratatul privind Uniunea Europeană (Tratatul de la Maastricht) „Consiliul European impulsionează dezvoltarea Uniunii și definește orientările politice generale ale acesteia.

Consiliul European reunește șefii de stat sau de guvern ai statelor membre, precum și președintele Comisiei. Aceștia sunt asistați de miniștrii afacerilor externe ai statelor membre și de un membru al Comisiei. Consiliul European se întrunește cel puțin de două ori pe an, sub președinția șefului de stat sau de guvern al statului membru care deține președinția Consiliului.

Consiliul European prezintă Parlamentului European un raport după fiecare reuniune, precum și un raport scris anual privind progresele realizate de Uniune.”

strategiilor de dezvoltare a Uniunii și pentru asumarea rolului de *honest broker* pe lângă triumphiul decizional instituțional european, inclusiv printr-o implicare mai puternică în definirea politicilor europene la nivel național<sup>1</sup>.

Trebuie, în acest sens, recunoscut rolul esențial jucat de Consiliul European în lansarea la începutul anilor 2000 a marelui proiect de reformă profundă a cadrului juridic, politic și instituțional al unei Uniunii dornice să-și adapteze structura instituțională și sistemul decizional pentru a răspunde eficace provocărilor secolului al XXI-lea. Consiliul European de la Laeken, din decembrie 2001, a deschis șantierul reformei și a convocat Convenția Europeană care a redactat proiectul *Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa*. Eșecul procesului de ratificare a proiectului de Tratat a oferit Consiliului European ocazia de a se plasa încă o dată în postura de actor ineluctabil al identificării soluțiilor de compromis pentru ieșirea dintr-o criză instituțională fără precedent. Compromisul realizat de Conferința interguvernamentală derulată în a doua parte a anului 2007 și concretizat în Tratatul de Reformă, semnat în data de 13 decembrie 2007, la Lisabona, a fost construit în mare măsură prin puternica implicare a Consiliului European, prin negocierile și dialogul constant, formal și informal, desfășurat în cadrul acestuia de liderii statelor membre și de către Președintele Comisiei Europene. Rolul substanțial jucat de Consiliul European și implicit de șefii de stat și de guvern și-a pus amprenta în mod decisiv asupra filosofiei Tratatului și asupra viitoarei structuri instituționale a Uniunii.

Tratatul la Lisabona renunța nu doar la anumite prevederi ale proiectului *Tratatului Constituțional* care ar fi putut conduce, în timp, la o entitate politică europeană de tip quasi-federal, ci și la acquis-ul de natură simbolică din Tratatul de la Maastricht, atât de drag eurofililor federaliști sau funcționaliști, precum imnul, drapelul și deviza Uniunii! Declarația anexată Tratatului de la Lisabona referitor la aceste simboluri europene, semnat de majoritatea statelor membre, este un indicator destul de grăitor al regresului ideii integrării politice europene, pe de o parte, și al revirimentului intereselor și valorilor naționale în cadrul Uniunii, pe de altă parte.

### **...pînă la instituționalizarea leadershipului colectiv prin Tratatul de la Lisabona**

Dincolo de interpretarea în cheie interguvernamentalistă care poate fi dată unor concesii mai mult sau mai puțin simbolice în direcția încetinirii integrării europene, se poate consemna o certitudine, după o simplă lectură a Tratatului de la Lisabona: Consiliul European devine o instituție oficială a Uniunii<sup>2</sup>, cu un rol crescut, cu competențe mai extinse și mult mai bine precizate, cu o structură modificată, inclusiv cu o președinție permanentă, cu un mod de funcționare flexibil și previzibil și cu perspectiva de a deveni, așa cum remarcă un specialist în domeniu, expresia *leadershipului colectiv* al unei "entități politice neidentificate"<sup>3</sup>!

De la reuniunile aleatorii din anii 60 provocate de grija generalului de Gaulle pentru conservarea deplinei suveranități naționale asupra politicilor cheie și pentru cenzurarea tendințelor de integrare supranațională generate de mașinăria juridică și instituțională de la Bruxelles, la reuniunile bilunare actuale, Consiliul European a parcurs un distanță uriașă.

1 Wallace, Wallace and Pollack, *Elaborarea*, 62.

2 Conform articolului 13, alineatul 1, din Tratatul privind Uniunea Europeană, versiunea consolidată 2010, „Instituțiile Uniunii sunt: – Parlamentul European; – **Consiliul European**; – Consiliul; – Comisia Europeană (denumită în continuare „Comisia”); – Curtea de Justiție a Uniunii Europene; – Banca Centrală Europeană; – Curtea de Conturi.”

3 Magnette, *Le regime*, 13-15.

La capătul actual al parcursului se află o instituție viguroasă care, în ciuda bunelor intenții anticipate de unii comentatori și a absenței oricăror competențe legislative, are parcă înscrisă în codul genetic vocația de a disloca echilibrul relativ fragil realizat pe parcursul ultimelor decenii în cadrul triumphiului instituțional *Parlamentul European – Consiliul – Comisia Europeană*<sup>1</sup>. Acest echilibru a asigurat o certă rigoare și previzibilitate procesului decizional european și o anumită coerență a politicilor Uniunii. Comentariile recente apărute în mass-media europene indică o potențială direcția greșită către care s-ar putea îndrepta, împreună, o Comisie slăbită de gestionarea precară a unei crize economico-financiare interminabile și de un Consiliu European aparent puternic, dominat de liderii marilor state membre ale Uniunii<sup>2</sup>.

Fie că aplicăm metode calitative, fie metode cantitative, fie că utilizăm grila funcționalistă, fie că o folosim pe cea interguvernamentalistă liberală pentru a evalua actuala structură instituțională a Uniunii, ponderea instituțiilor și poziționarea unora față de altele în procesul decizional, suntem constrânși să constatăm o sporire considerabilă a profilului, portofoliului și potențialului de influență al Consiliului European, uneori în detrimentul altor instituții. Spre exemplu, dispariția miniștrilor afacerilor externe de pe lista participanților la reuniunile Consiliului European a condus *de jure* la suspendarea punții care lega Consiliul European de Consiliul (de miniștrii), cu rol foarte important în transferul impulsului politic al șefilor de stat sau de guvern către activitatea legislativă și politică a Consiliului. Rutina acumulată în perioada în care era organismul politic capabil să construiască consensul federativ și să identifice compromisul salvator la nivelul cel mai înalt de conducere politică, inclusiv cu ajutorul rețelei de legături informale și cordiale stabilite între membrii săi, a devenit foarte utilă și eficientă în momentul instituționalizării Consiliului European și instituirii unui președinte permanent al acestuia. Acest potențial de negociere și de relații informale de care dispune Consiliul European trebuie însă convertit în leadership efectiv, coerent și consecvent, fără să afecteze buna funcționare a celorlalte instituții ale Uniunii<sup>3</sup>.

Dacă lansarea și ulterior monitorizarea *Strategiei Europa 2020* se înscrie în buna continuitate a prerogativelor exercitate deja pe parcursul aplicării *Strategiei Lisabona*, preluarea *sine die* de către Consiliul European, în formula post-Lisabona, a conducerii strategiei de răspuns la criza economică și financiară, care a lovit Uniunea începând cu anii 2008-2009, a pus această instituție în față unei încercări fără precedent. În ciuda demersurilor tenace ale Președintelui Consiliului European, Herman van Rompuy, prin care a angajat instituția pe care o conduce să exercite *leadership*-ul în managementul crizei și a efectelor acesteia, rezultatele acestui *leadership* sunt, mai degrabă, dezamăgitoare. Regula consensului în luarea deciziilor, cu excepțiile prevăzute în tratat referitoare în special la alegerea/desemnarea unor șefi de instituții, precum și atribuțiile limitate ale Președintelui Consiliului European în impunerea unei decizii<sup>4</sup> sunt de natură să slăbească capacitatea *leadership*-ului colectiv pe care Consiliul European pare îndrituit să îl exercite. Această slăbiciune structurală a noii instituții s-a văzut atât în reacțiile greoaie ale Uniunii la problemele statelor membre de la periferiile Uniunii, cât și la imposibilitatea de a construi consensul pentru adoptarea Tratatului privind guvernarea fiscală în UE (act juridic vital pentru o veritabilă uniune politică și monetară), care, astfel, s-a găsit plasat în afara cadrului juridic al Uniunii!

1 François-Xavier Priollaude, David Siritzky, *Le traité*, 69.

2 Jean Quatremer, „Barroso euthanasie la Commission”, *Liberation*, 22 novembre 2012, édition électronique, <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/coulisses/2012/11/budget-barroso-euthanasie-la-commission.html>, accesat la 22 noiembrie 2012.

3 Romaric Godin, „Le luxembourgeois Yves Mersch a la BCE: adieu a la democratie?”, *La Tribune*, 23 novembre 2012.

4 François-Xavier Priollaude, David Siritzky, *Le traité*, 70.

În concluzie, deși Consiliul European este unul din marii câștigători ai Tratatului de *reformă* de la Lisabona, prin deplina sa instituționalizare și prin prerogativele consolidate obținute, rămâne de văzut dacă este efectiv în stare să asigure *conducerea colectivă* a Uniunii și dacă Uniunea a ieșit efectiv câștigătoare ca urmare a acestei modificări a structurii sale instituționale. Există riscul ca noua instituție să devină prizoniera jocului consensual de care sunt probabil conștienți toți membrii Consiliului European. Astfel, conștient sau inconștient, Consiliul European ar putea ajunge actorul principal al unei posibile *contrareforme* care să conducă la o devoluție europeană ale cărei caracteristici nu le pot intui nici cei mai înfocați susținători ai despărțirii Marii Britanii de Uniunea Europeană<sup>1</sup>.

## BIBLIOGRAFIE

BEN SALAH, Tabrizi, *Institutions internationales*, Armand Colin, Paris, 2005.

HEN, Christina, LEONARD, Jacques, *Uniunea Europeană*, Editura CNI Coresi, București, 2003.

HORVATH, Zoltan, *European Union Handbook*, herveg, Budapest, 2007.

MAGNETTE, Paul, *Regim politique de l'Union européenne*, troisième édition, Presses de Sciences Po, Paris, 2009.

PRIOLLAUD, François-Xavier, SIRITZKY, David *Le traité de Lisbonne, Commentaire article par article des nouveaux traités européens*, La Documentation française, Paris, 2008.

SIDJANSKI, Dušan, *Viitorul federalist al Europei, Comunitatea Europeană de la origini la Tratatul de la Lisabona*, Editura Polirom, Iași, 2011.

ROSAMOND, Ben, *Theories of European Integration*, MacMilan Press Ltd, London, 2000

WALLACE, William, WALLACE, Helen, POLLACK, Mark (edit.), *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, Ediția a V-a, Editura Institutului European din România, București, 2006.

\*\*\* *Tratatul privind Uniunea Europeană, versiunea consolidată 2010.*

\*\*\* *Tratatul privind funcționare Uniunii Europene, versiunea consolidată 2010.*

\* \* \* *Tratatul de la Amsterdam de amendare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatelor de instituire a Comunităților Europene.*

\* \* \* *Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană, versiunea consolidată.*

\* \* \* *Actul Unic European, versiunea consolidată .*

\* \* \* *Treaty establishing The European Coal and Steel Community.*

---

<sup>1</sup> Wolfgang Munchau, „Sunt și probleme mai mari decât bugetul”, *Financial Times*, 26 noiembrie, versiunea în limba română prin platforma presseurope, <http://www.presseurop.eu/ro/content/article/3078931-sunt-probleme-si-mai-mari-decat-bugetul>, accesat la data de 26 noiembrie 2012



# Criză economică sau criză democratică?

Evoluția „deficitului democratic” al UE<sup>1</sup>

■ RUXANDRA IVAN

[Romanian Academy, Iași Branch]

The state today in Europe is neither national nor supranational, and this ambiguity does not slacken, but only grows deeper over time.<sup>2</sup>

## Abstract

*The issue of the EU perceived democratic deficit was one of the most discussed topics by EU scholars in the 1990s, but it slowly moved off the agenda after the beginning of the Eurozone crisis in the late 2000s. This article aims at retracing the history of the debate surrounding this issue, as well as at assessing the state of play and the institutional reforms meant to overcome it. It emphasizes the way in which the economic crisis deepens and at the same time conceals the crisis of democracy in the EU as a whole and in its member states.*

## Keywords

EU; democratic deficit; economic crisis; legitimacy; accountability

Problema democrației în filosofia politică este strâns legată de cea a legitimității. Într-un stat național, legitimitatea autorităților este dată de alegerea acestora prin vot democratic. Ce fel de legitimitate are însă Uniunea Europeană, care nu este nici un stat, nici o organizație internațională, ci o entitate politică *sui generis*? Problema legitimității Uniunii Europene este una intens dezbătută în ultimele decenii, mai precis, după anii 80, când încep să se contureze discuțiile despre deficitul democratic al acestei construcții politice și când se caută soluții de reformă instituțională pentru diminuarea lui. În cele ce urmează, vom prezenta câteva dintre răspunsurile care au fost date de cercetătorii fenomenului european întrebării referitoare la legitimitatea Uniunii, pentru a proceda mai apoi la clarificarea noțiunii de „deficit democratic” și la o discuție asupra situației actuale a acestor dezbateri.

<sup>1</sup> Acknowledgment: This paper was made within „The Knowledge Based Society Project – Researches, Debates, Perspectives”, supported by the Sectoral Operational Programme Human Resources Development (SOP HRD), financed from the European Social Fund and by the Romanian Government under the contract number POSDRU ID 56815.

<sup>2</sup> Etienne Balibar, „Es Gibt Keinen Staat in Europa: Racism and Politics in Europe Today”, *New Left Review*, 186 (March 1991), 16.

În debuturile construcției europene, Comunitatea avea o legitimitate teleologică<sup>1</sup>: construcția europeană era privită ca un mijloc de garantare a păcii, în primul rând, într-un moment în care amintirea Războaielor mondiale era foarte proaspătă, și prosperității, în al doilea rând – deoarece dificultățile economice care urmaseră războiului fuseseră depășite și datorită înțeleptelor politici comunitare. Din acest motiv, forțele politice care s-au opus de-a lungul timpului față de construcția europeană au fost marginalizate: „leitmotivul pacifist descalifică, tratându-le drept naționaliste sau doritoare de război, mișcările de opoziție radicală la construcția europeană”<sup>2</sup>. Într-o a doua etapă, Comunitățile s-au legitimat prin eficacitatea prestației lor economice (*output legitimacy*), ceea ce a justificat și gestionarea majorității politicilor UE de către tehnocrați<sup>3</sup>. Apoi, când situația economică europeană s-a înrăutățit, principalul mijloc de legitimare a rămas cel rațional-legal, în sens weberian: instituțiile funcționează strict pe baza dreptului stipulat în Tratat și garantat de Curtea de Justiție a Comunităților Europene. Acestea fiind spuse însă, este de domeniul evidenței că Uniunea este deficitară la capitolul legitimitate democratică sau reprezentativă. Adunarea parlamentară a avut un rol strict consultativ, extrem de limitat, în primele decenii de existență a Comunităților; în plus, aceasta era formată din reprezentanți desemnați de Parlamentele naționale, care nu erau așadar aleși prin vot direct. Sunt însă autori care consideră că lipsa legitimității reprezentative este compensată, totuși, de legitimitatea de prestație: „sistemul comunitar a căpătat, în funcționarea sa de zi cu zi, o legitimitate materială care acoperă, cel puțin provizoriu, deficitul democratic al sistemului său legislativ”, scria un analist al politicii europene la mijlocul anilor 70<sup>4</sup>. Acest tip de legitimare tinde să câștige teren începând cu această perioadă.

La începutul anilor 70, legitimitatea teleologică se epuizează. Recesiunea economică nu mai alimentează legitimitatea materială, ci dimpotrivă. Este interesant de punctat faptul că anii 70 sunt marcați de o „criză” a construcției europene, și anume blocajul instituțional generat de opoziția lui De Gaulle la supranaționalizarea Comunităților prin introducerea votului prin majoritate calificată în locul celui în unanimitate. La acestea se adaugă criza petrolului și dificultățile economice din ce în ce mai vizibile ale statelor europene, precum și, mai târziu, necesitatea de a integra țări cu regiuni mai sărace, precum Irlanda, Spania, Portugalia și Grecia. Așadar, în contrapartidă, vor exista eforturi din ce în ce mai susținute de a consolida legitimitatea reprezentativă. În Raportul Tindemans din 1975 apare ideea că Europa trebuie adusă mai aproape de cetățean. Rezultatul cel mai vizibil al acestor eforturi este însă o eficientizare a instituțiilor și politicilor, care nu este neapărat dublată de o mai mare reprezentativitate: „Este vorba tot de un registru de legitimare prin *output-uri*: instituțiile caută să câștige susținerea populară prin prestația lor, mai degrabă decât prin proceduri și prin rolul cetățenilor în relația cu ele (*input-uri*)”<sup>5</sup>. În același timp, încep să fie puse două noi probleme de legitimare: deficitul social (care se rezolvă, ulterior, prin crearea celebrului model social european) și deficitul parlamentar (care se rezolvă prin introducerea votului universal direct pentru Parlamentul European în 1979). La nivelul Comunităților, este vorba mai degrabă de un deficit democratic perceput în termeni parlamentari: controlul exercitat de parlamentele naționale asupra poziției și votului guvernelor lor este foarte dificil în condițiile

1 Paul Magnette, *Europa, Statul și democrația*, traducere de Ruxandra Ivan (Iași: Institutul European, 2005), 170.

2 Magnette, *Europa...*, 171.

3 W. Wallace, J. Smith, „Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent”, in J. Hayward (ed.), *The Crisis of Representation in Europe* (London: Franck Cass, 1995), 137-157.

4 Paolo Pescatore, „Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne », *Cahiers de droit européen*, 10, 5 (1974), 499-514, 511.

5 Magnette, *Europa...*, 176.

luării deciziei prin majoritate calificată. Parlamentul în anii 70 are puteri foarte limitate și nu este ales direct. Soluția pentru care s-a optat a fost consolidarea rolului PE și alegerea sa prin vot direct. „Greutatea intelectuală a modelului statal este atât de mare, încât nu se poate concepe o democratizare pe un alt model decât cel parlamentar”<sup>1</sup>.

În paralel, în plan simbolic, constatăm și eforturi de construcție a unei „identități europene”, care va culmina cu înscrierea cetățeniei europene în Tratatul de la Maastricht. Paul Maignette explică faptul că este același model după care s-au derulat politicile identitare ale Statului-națiune în secolul al XIX-lea<sup>2</sup>. Dimensiunea legată de cetățenia europeană vine să completeze eforturile pentru mai multă reprezentativitate parlamentară, iar procesul de contracarare a deficitului democratic capătă un dublu sens: pe de o parte, de sus în jos, se operează modificări la nivelul instituțiilor europene – cum sunt cele legate de creșterea succesivă a puterilor Parlamentului, după pasul decisiv al introducerii votului direct în 1979; pe de altă parte, de jos în sus, se stimulează implicarea din ce în ce mai activă a cetățenilor și participarea lor la procesul decizional. Pe acest palier pot fi menționate încercarea de a consolida identitatea europeană prin introducerea cetățeniei, introducerea principiului subsidiarității ca principiu fundamental pentru funcționarea politicilor europene, importanța acordată eurobarometrelor, tentativele de a insera în textele fundamentale referiri la drepturile omului, etc.

La începutul anilor 90, sondajele de opinie arată o criză de legitimitate care este percepută pe două paliere: pe de o parte, legitimitatea materială se erodează datorită dificultăților economice, iar pe de altă parte, legitimitatea parlamentară nu are succesul scontat: Parlamentul european continuă să aibă puteri reduse, iar absenteismul la alegerile europene este din ce în ce mai mare: este mai mare decât la alegerile naționale, și continuă să crească de la un scrutin la altul<sup>3</sup>.

Tratatul de la Amsterdam este redactat tot în urma unor negocieri interguvernamentale clasice, dar pentru prima dată în istorie participă la negocieri câteva ONG-uri. Acestea sunt puține și „au avut o influență derizorie asupra negocierilor”, însă Paul Maignette estimează că e un început bun, ce încurajează „structurarea transnațională a ONG-urilor”<sup>4</sup>.

Sfârșitul anilor 90 cunoaște totuși o evoluție către tentative ale Uniunii de a concepe o metodă de redactare a Tratatelor care să extindă cât mai mult sfera participării publice la luarea deciziei. Este vorba de metoda convenției, care ocupă pentru câțiva – puțină – vreme avanscena deciziilor fundamentale în Uniune, în defavoarea metodei interguvernamentale. Metoda aceasta a fost folosită pentru redactarea a două texte fundamentale: Carta Europeană a Drepturilor Fundamentale, în 1999-2000, și Constituția europeană, în 2003. Soarta nefericită a acesteia din urmă a dus la abandonarea definitivă a metodei Convenției după 2003. Cu toate acestea, teoreticienii construcției europene converg în a spune că natura deliberativă a metodei convenției, în contrast cu logica de negociere a conferințelor interguvernamentale, este mai susceptibilă de a produce consens și de a integra pozițiile tuturor participanților. Ea este, de asemenea, un model mult mai democratic de luare a deciziilor<sup>5</sup>.

1 Maignette, *Europa...*, 177.

2 Maignette, *Europa...*, 177. Vezi și Paul Maignette, *La citoyenneté européenne* (Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 1999).

3 Pascal Delwit, Jean-Michel De Waele, „Un Parlement sans électeurs? La nationalisation des scrutins européens”, în Mario Telo, Paul Maignette (ed.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité* (Bruxelles: Complexe, 1998), 211-235.

4 Maignette, *Europa...*, 189.

5 Vezi, de exemplu, C. Joerges, J. Neyer, „From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology”, *European Law Journal*, 3, 3 (1997), 273-299; Peter Slominski, „Legitimacy of the European Convention and Its Impact on the IGC”, *Stiftung Wissenschaft und Politik working paper*, <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/con->

Noțiunea de „deficit democratic” a fost lansată de deputatul conservator britanic Bill Newton Dunn, într-un document intern al grupului său parlamentar, intitulat „Why the public should be worried by the EEC's democratic deficit”, în 1986<sup>1</sup>. Acest lucru nu este de mirare, Marea Britanie fiind cel mai eurosceptic dintre statele membre, după cum o demonstrează atât *Eurobarometrele*, cât și discursul public britanic<sup>2</sup>.

Există mai multe motive pentru care s-a spus că există un deficit democratic în Uniune:

1. Absența unui *demos* european<sup>3</sup>. Nu există democrație fără *demos*, pentru că doar existența unei comunități naționale poate crea relațiile de solidaritate care să determine minoritatea să accepte deciziile majorității. În lipsa acesteia, deciziile majorității vor fi întotdeauna contestate și suspectate că servesc doar propriile interese. În plus, nu există partide politice cu adevărat europene, transnaționale, și nici o limbă comună care să faciliteze comunicarea între aleși și între cetățeni, susține Dieter Grimm în articolul amintit.

Întrebarea este de fapt cum înțelegem *demos*-ul. Dacă o facem în tradiție germană (etnie-cultură-națiune), atunci nu vom avea niciodată un popor european. Dacă îl definim civic, ca pe un „plebiscit cotidian”<sup>4</sup>, acesta devine posibil. Este important, din acest punct de vedere, să nu punem semnul egal între naționalitate și cetățenie. Unii autori sunt de părere chiar că tratatele Uniunii Europene ar putea deveni un nou „contract social”<sup>5</sup>, sau că ele reprezintă deja o Constituție, fără a purta în mod formal acest nume<sup>6</sup>.

2. Cu cât un sistem politic e mai mare/are mai mulți membri, cu atât greutatea sau influența unui membru este mai mică. În plus, faptul că UE adaugă un nivel suplimentar de guvernare îndepărtează și mai mult decizia de cetățean. Această problemă a fost denumită „regionalism invers”<sup>7</sup>. Pentru corectarea acestei probleme s-a recurs la principiul subsidiarității, care cere ca orice decizie să fie luată la cel mai jos nivel fezabil.
3. Dereglarea echilibrului dintre organele executive și cele legislative de guvernare<sup>8</sup>. În statele naționale, există un control parlamentar asupra Guvernului. În UE, organul decizional cel mai important este Consiliul de Miniștri, format din reprezentanții guvernelor. Controlul Parlamentului European este foarte limitat, iar în ceea ce privește controlul parlamentelor naționale asupra a ceea ce fac guvernele în Consiliul de Miniștri, există două probleme: a) lipsa de transparență a procesului decizional în Consiliu face imposibil pentru parlamentele naționale să știe cu exactitate ce poziție au susținut guvernele lor; b) „volumul, complexitatea și timpul procedurii de luare a deciziilor comunitare transformă controlul parlamentelor naționale într-o iluzie”<sup>9</sup>.

---

tents/products/projekt\_papiere/warsaw\_slominski\_sicher.pdf, accesat 11.10.2012; Carlos Closa, „The Convention Method: A Model for Democratizing the EU?”, *Stiftung Wissenschaft und Politik working paper*, [www.swp-berlin.org/pdf/conveu/Closa.pdf](http://www.swp-berlin.org/pdf/conveu/Closa.pdf), accesat 2.05.2003.

1 Cf. Diego Varela, *Guvernarea Uniunii Europene*, trad. De Lavinia Armașu (Iași: Institutul European, 2008), 181.

2 Vezi și Christopher Booker, Richard North, *The Great Deception. The Secret History of the European Union* (London and New York: Continuum Books, 2003).

3 Dieter Grimm, „Does Europe Need a Constitution?”, in Peter Gowan, Perry Anderson (eds.), *The Question of Europe* (London: Verso Books, 1997), 239-258.

4 Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation?* (Paris, 1882).

5 Magnette, *Europa...*

6 Joseph H.H. Weiler, *Constituția Europei*, trad. De Alina Vasile și Cristina Arion (Iași: Polirom, 2009).

7 Joseph H. H. Weiler, Ulrich R. Haltern, Franz C. Mayer, „European Democracy and Its Critique”, *West European Politics*, 18, 3 (1995), 4-39.

8 Andreas Follesdal, Simon Hix, „Why there is a Democratic Deficit in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, 44, 3 (2006), 533-562.

9 Varela, *Guvernarea...*, 184.

Drept rezultat, integrarea europeană a dus, în timp, la o scădere pronunțată a rolului parlamentelor naționale (acest lucru s-a întâmplat și pentru că din ce în ce mai multe materii au fost transferate în aria de competență a Comunităților) și la o creștere a puterii guvernelor. Pentru rezolvarea acestei probleme, au fost propuse diferite soluții, de exemplu o asociere mai strânsă a Parlamentelor naționale la luarea deciziei sau chiar alegerea directă a Comisiei europene.

4. Parlamentul European continuă să fie prea slab și să aibă puteri limitate, în ciuda introducerii votului universal și a extinderii recente a puterilor sale. Procedura de consultare este menținută pentru unele materii, deși Tratatul de la Lisabona a remediat o mare parte din acest neajuns. Însă chiar și competențele sale bugetare sunt limitate la cheltuielile non-obligatorii. Parlamentul poate să destituie Comisia și să aprobe Comisarii, dar opțiunea pentru numirea lor aparține Consiliului. La toate acestea se adaugă numărul foarte mare de parlamentari și procedurile dificile (traducerea etc.), care fac practic imposibilă o dezbatere reală în PE.
5. Nu există, practic, nici un *moment electoral* în care cetățenii să poată sancționa efectiv politicile Uniunii. Alegerile europene sunt dominate de agenda națională și au mai mult valoare de testare (la fel ca *mid-term elections* în SUA) pentru alegerile naționale. Ca urmare, „preferințele cetățenilor în ceea ce privește agenda politică a UE au, în cel mai fericit caz, numai o influență indirectă asupra politicilor”<sup>2</sup>.
6. Complexitatea sistemului politic al Uniunii. Acesta este foarte diferit de sistemul politic național. În UE există mai multe modele și tipuri de proceduri de policy-making, în funcție de domeniu – modelul comunitar, cel interguvernamental, multi-level governance etc.<sup>3</sup> Separația puterilor nu este clară (de exemplu, Consiliul are în același timp funcții executive și legislative). Există o pronunțată lipsă de transparență cu privire la luarea deciziilor. Lucrările Consiliului nu sunt publice. Iar ca o încununare deplină a complexității, lucrările Comisiei se derulează pe baza unor proceduri de consultare cu nenumărate comitete formate din reprezentanți ai Statelor membre – este vorba despre vestita „comitologie”<sup>4</sup>.
7. Nu în ultimul rând, Follesdal și Hix, precum și Diego Varela semnalează faptul că există un impotrant decalaj între politicile pe care le doresc cetățenii și politicile care sunt aplicate de fapt<sup>5</sup>. Guvernele profită de lipsa de *accountability* ca să pună în aplicare politici pe care n-ar putea să le implementeze la nivel național, din cauza lipsei de susținere publică. În schimb, lipsa de transparență decizională a Uniunii în general și a Consiliului în mod particular permite oficialilor naționali să dea vina pe omologii lor europeni pentru adoptarea unor decizii la care ei înșiși au participat<sup>6</sup>. Ca rezultat, „politicile UE sunt de obicei mai la dreapta decât cele naționale”<sup>7</sup>.

Problemele legate de deficitul democratic al UE pot fi clasificate, în cele din urmă, în trei mari categorii. În primul rând, există o problemă de legitimitate, pe care am expus-o pe larg în acest text. În al doilea rând, există o problemă de transparență a procesului decizional. Complexitatea sistemului politic al Uniunii face ca această problemă să nu poată fi rezolvată nici ea prea curând. Cea de-a treia cate-

1 Larry Siedentop, *Democracy in Europe* (New York: Columbia University Press, 2001).

2 Varela, *Guvernarea...*, 185.

3 William Wallace, Helen Wallace, *Procesul Politic în Uniunea Europeană*, trad. De Genoveva Bolea (Chișinău: Arc, 2004).

4 Despre legitimitatea sistemului de comitete cu care lucrează Comisia, vezi Mark Rhinard, „The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System”, *Governance*, 15, 2 (April 2002), 185-210.

5 Varela, *Guvernarea...*, 186.

6 Despre modul în care guvernanții folosesc forurile internaționale pentru a impune la nivel național anumite politici nepopulare vezi și Robert Putnam, „Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, 42, 3 (Summer 1988), 427-460.

7 Varela, *Guvernarea...*, 186. Ultimele cinci probleme semnalate aici au fost tratate pe larg în Follesdal, Hix, „Why there is a Democratic Deficit in the EU”...

gorie este cea a problemelor de *accountability* – cine și în ce mod poate fi tras la răspundere, în fața cetățenilor, pentru politicile europene? După cum am arătat mai sus, alegerile pentru Parlamentul European nu pot fi considerate un instrument eficient în acest sens, iar tragerea la răspundere prin intermediul nivelului național – responsabilitatea guvernelor în fața parlamentelor – este un proces dificil, tocmai din cauza lipsei de transparență a Consiliului de Miniștri.

Tratatul de la Lisabona aduce o serie de modificări pozitive care încearcă să atenueze din problema deficitului democratic. Este vorba în primul rând despre extinderea codeciziei la o vastă majoritate a domeniilor acoperite de Tratat, mai ales în tematica justiției și afacerilor interne (redenumită „spațiul de libertate, securitate și justiție”), dar și în ceea ce privește bugetul Uniunii. În al doilea rând, Parlamentele naționale capătă puterea de a contesta proiectele de lege ale UE pe care nu le consideră necesare. În al treilea rând, Carta Drepturilor Fundamentale este inclusă în legislația comunitară, iar Uniunea devine parte la Convenția Europeană a Drepturilor Omului. În sfârșit, este prevăzută posibilitatea ca cel puțin un milion dintre cetățenii UE să aibă inițiativă legislativă. Acest lucru este însă foarte dificil de pus în practică; încă nu este clar cum se poate face o întreprindere de o asemenea anvergură.

Ce se întâmplă însă cu chestiunea deficitului democratic după începerea crizei economice care a afectat toate statele europene și, nu în ultimul rând, Uniunea ca atare?

În primul rând, contestarea legitimității UE în Statele membre este în creștere<sup>1</sup>. Contestarea se adresează atât Uniunii ca întreg, și poate fi astfel considerată „existențială”, cât și anumitor politici și măsuri europene, fiind așadar „substanțială”<sup>2</sup>. Eurobarometrele arată dublarea numărului de respondenți negativ la întrebarea – existențială – dacă este bine sau rău că țara lor face parte din UE, doar între anii 2007 și 2009 (de la 14% la 30%)<sup>3</sup>. Manifestațiile împotriva măsurilor de austeritate cerute de UE în state precum Grecia sau Spania au înregistrat cote de participare foarte mari. În mod cu totul straniu, însă, Uniunea Europeană ignoră total manifestațiile populare de contestare din Statele membre și continuă să pună în aplicare politicile neo-liberale împotriva cărora manifestează cetățenii și care sunt în mod evident nepopulare. Rolul și vizibilitatea Parlamentului European în negocierile legate de criza economică sunt nule. „Eurogrupul”, în sânul căruia se iau deciziile cele mai importante, este o instituție tehnocratică, instituție care nici măcar nu figurează în Tratat (deși există de manieră informală de la începutul anilor 2000, Eurogrupul este menționat abia în Protocolul nr. 14 anexat la Tratatul de la Lisabona, unde se precizează clar că este vorba de o instituție care „se întrunește într-o manieră informală”). În ceea ce privește Eurogrupul, așadar, nici nu poate fi vorba despre transparență sau *accountability*. Dar aceasta nu este tot: cel puțin, în Eurogrup sunt reprezentate toate Statele membre ale zonei euro; din ce în ce mai multe voci reclamă însă faptul că deciziile sunt luate de către nucleul franco-german, ba, mai mult, mai degrabă de Germania<sup>4</sup>.

Așadar, lipsa de transparență și lipsa de *accountability* crescând sunt dublate de tendința de a avea executive din ce în ce mai puternice și mai tehnocratice, precum și de un rol din ce în ce mai mic al organelor decizionale reprezentative, alese prin vot. Criza nu a dus la consolidarea solidarității transnaționale europene,

1 Pieter de Wilde, Hans-Jorg Trenz, Asimina Michailidou, „Contesting EU Legitimacy. The prominence, content and justification of euroscepticism during 2009 EP election campaigns”, *Arena Working Paper 14*, December 2010, [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no)

2 *Ibidem*.

3 Marta Fraile, Danilo Di Mauro, „The Economic Crisis and Public Opinion About Europe”, in *EUDO Public Opinion Observatory*, November 2010, <http://www.eui.eu/Projects/EUDO-PublicOpinion/Documents/11-12-SpotlightEUDO.pdf>, accesat la 6 noiembrie 2012.

4 „An ever-deeper democratic deficit”, *The Economist*, 26.05.2012.



ci, dimpotrivă, a accentuat rivalitățile naționale între cetățenii statelor cu excedent economic și cei ai statelor cu deficit, primii considerând că este nedrept să-i susțină pe cei care nu muncesc suficient sau sunt corupți (o rivalitate germano-greacă există, în acest sens). Mai mult, influența cetățenilor din statele „de rangul doi”, cele cu probleme economice și care trebuie susținute de Uniune (Grecia, Spania, Irlanda, Portugalia), este în continuă scădere.

Uniunea nu mai are legitimitate de performanță/prestație, pentru că nu mai performează. Unul din studiile citate mai sus demonstrează și o corelație inversă între așteptări economice negative și încrederea în UE, ceea ce ne retrimite la ideea scăderii legitimității de performanță a Uniunii<sup>1</sup>. Deficitul social este din ce în ce mai mare. Extinderile succesive au făcut ca ponderea cetățeanului să fie din ce în ce mai mică. Criza a consolidat executivul în defavoarea legislativelor în toate statele membre, iar decalajul între politicile pe care le doresc cetățenii și cele care se aplică efectiv este imens. Acest lucru duce la un sentiment din ce în ce mai accentuat de „înstrăinare” a cetățeanului față de sistemul politic, ceea ce va duce la un absentism și mai mare la alegerile europene. Este vorba de un cerc vicios, din care singura ieșire pare acum să fie contestarea regimului prin manifestațiile de stradă. Este unul din puținele instrumente rămase la îndemâna cetățeanului pentru a-și face auzită vocea.

Acest tip de manifestații sunt însă tocmai cele care ar putea da un nou impuls democrației europene. Tipul de etos care se creează în sânul mișcărilor de tip *occupy*, solidaritatea care se naște între cei care își petrec nopțile dezbătând cele mai bune soluții pentru menținerea unui nivel de trai decent, *acțiunea comunicativă*<sup>2</sup> bazată pe deliberare și argumentare rațională de pe poziții egale se pot dovedi singurele soluții – embrionare, e adevărat – la criza de democrație traversată de Uniunea Europeană. Acest lucru ar putea da naștere unui sentiment de solidaritate între cetățenii europeni afectați de criză. Singura modalitate de creare a unui *demos* european este existența unei conștiințe a datoriei morale față de umanitate în general, mai degrabă decât față de co-naționali. Această idee este, admitem, pronunțat normativă și se regăsește deja la Kant, care vede posibilitatea transcenderii Statului prin datoria de ospitalitate universală care cere ca niciun străin să nu fie tratat cu ostilitate<sup>3</sup>. Ea a fost dezvoltată apoi de Linklater, în argumentația sa conform căreia Statul național este o „comunitate morală limitată”, o formă de excludere bazată pe violența trasării granițelor între „noi” și „ceilalți”<sup>4</sup>. Pe fondul crizei economice însă, putem anticipa o creștere a importanței clivajului socio-economic în defavoarea clivajului național. Scăderea nivelului de trai este transnațională. Acest lucru nu va duce însă în mod natural la mai multă identitate europeană sau la crearea unui *demos* european, ci mai degrabă la acutizarea conflictului social dintre elite și mase. Rămâne de văzut dacă elitele vor ști să creeze mecanismele instituționale prin care masele să se simtă din nou incluse în procesul democratic.

1 Marta Fraile, Danilo Di Mauro, „The Economic Crisis and Public Opinion About Europe”, *EUDO Public Opinion Observatory*, November 2010, <http://www.eui.eu/Projects/EUDO-PublicOpinion/Documents/11-12-SpotlightEUDO.pdf>, accesat 6.11.2012.

2 Aceasta este, desigur, o referință la viziunea lui Jurgen Habermas din *Theory of Communicative Action* (Boston, MA: Beacon Press, 1984).

3 Immanuel Kant, *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch* (1794), <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kant/kant1.htm> accesat 12.10.2012.

4 Andrew Linklater, *Men and Citizens in the Theory of International Relations* (London: Mac-Millan, 1990).



## BIBLIOGRAFIE

- BALIBAR, Etienne, „Es Gibt Keinen Staat in Europa: Racism and Politics in Europe Today”, *New Left Review*, no. 186, March 1991.
- BOOKER, Christopher, NORTH, Richard, *The Great Deception. The Secret History of the European Union*, London and New York, Continuum Books, 2003.
- CLOSA, Carlos, „The Convention Method: A Model for Democratizing the EU?”, *Stiftung Wissenschaft und Politik working paper*, [www.swp-berlin.org/pdf/conveu/Closa.pdf](http://www.swp-berlin.org/pdf/conveu/Closa.pdf).
- DELWIT, Pascal, DE WAELE, Jean-Michel, „Un Parlement sans électeurs? La nationalisation des scrutins européens”, in Mario TELO, Paul MAGNETTE (ed.), *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Bruxelles, Complexe, 1998, pp. 211-235.
- DE WILDE, Pieter, TRENZ, Hans-Jorg, MICHAÏLIDOU, Asimina, „Contesting EU Legitimacy. The prominence, content and justification of euroscepticism during 2009 EP election campaigns”, *Arena Working Paper 14*, December 2010, [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no).
- JOERGES, Christian, NEYER, Jürgen, „From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology”, *European Law Journal*, vol. 3, no. 3, 1997, pp. 273-299.
- FOLLESDAL, Andreas, HIX, Simon, „Why there is a Democratic Deficit in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no. 3, 2006, pp. 533-562.
- FRAILE, Marta, DI MAURO, Danilo, „The Economic Crisis and Public Opinion About Europe”, in *EUDO Public Opinion Observatory*, November 2010, <http://www.eui.eu/Projects/EUDO-PublicOpinion/Documents/11-12-SpotlightEUDO.pdf>.
- GRIMM, Dieter, „Does Europe Need a Constitution?”, in Peter GOWAN, Perry ANDERSON (eds.), *The Question of Europe*, London, Verso Books, 1997, pp. 239-258.
- HABERMAS, Jürgen, *Theory of Communicative Action*, Boston, MA, Beacon Press, 1984.
- KANT, Immanuel, *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*, 1794, <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kant/kant1.htm>.
- LINKLATER, Andrew, *Men and Citizens in the Theory of International Relations*, London, MacMillan, 1990.
- MAGNETTE, Paul, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999.
- MAGNETTE, Paul, *Europa, Statul și democrația*, traducere de Ruxandra Ivan, Iași, Institutul European, 2005.
- PESCATORE, Paolo, „Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne », *Cahiers de droit européen*, vol. 10, no. 5, 1974, pp. 499-514.
- PUTNAM, Robert, „Diplomacy and Domestic Policy: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, vol. 42, no. 3, Summer 1988, pp. 427-460.
- SIEDENTOP, Larry, *Democracy in Europe*, New York, Columbia University Press, 2001.
- RENAN, Ernest, *Qu'est-ce qu'une nation?*, Paris, 1882.
- RHINARD, Mark, „The Democratic Legitimacy of the European Union Committee System”, *Governance*, vol. 15, no. 2, April 2002, pp. 185-210.
- SLOMINSKI, Peter, „Legitimacy of the European Convention and Its Impact on the IGC”, *Stiftung Wissenschaft und Politik working paper*, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt\\_papiere/warsaw\\_slominski\\_sicher.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/projekt_papiere/warsaw_slominski_sicher.pdf).
- VARELA, Diego, *Guvernarea Uniunii Europene*, trad. De Lavinia Armașu, Iași, Institutul European, 2008.
- WALLACE, William, SMITH, John, „Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent”, in J. HAYWARD (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*, London: Franck Cass, 1995, pp. 137-157.
- WALLACE, William, WALLACE, Helen, *Procesul Politic în Uniunea Europeană*, trad. De Genoveva Bolea, Chișinău, Arc, 2004.
- WEILER, Joseph H. H., HALTERN, Ulrich R., MAYER, Franz C., „European Democracy and Its Critique”, *West European Politics*, vol. 18, no. 3 1995, pp. 4-39.
- WEILER, Joseph H. H., *Constituția Europei*, trad. De Alina Vasile și Cristina Arion, Iași, Polirom, 2009.

## Gramsci în lectura lui Antonio A. Santucci

---

Antonio Gramsci, *Antologia*

Ediție îngrijită de Antonio A. Santucci, cu o prefață de Guido Liguori, Roma, Editori Riuniti, University Press, 2012, pp.485

---

În anul 2012, editura romană Editori Riuniti, University Press a prilejuit o lansare de carte deosebit de interesantă intitulată Antonio Gramsci, *Antologia*.

Doi specialiști consacrați în studiul operei lui Antonio Gramsci, respectiv Antonio A. Santucci, și Guido Liguori au prezentat publicului o „Antologie” a scrierilor gramsciene. Această lucrare apare postum, deoarece Santucci a dispărut din viață în urmă cu mai mulți ani. Cunoscut în cercurile marxiste și de stângă ca fiind unul dintre cei mai importanți marxiști-leniniști italieni, Santucci a fost unul dintre promotorii cei mai înfocați a operei lui Gramsci. În anii '80 al secolului trecut autorul acestei „Antologii” a fost un punct de referință pentru specialiștii gramscieni din întreaga lume deoarece a îndeplinit funcția de director al „Centrului de studii gramsciene”. A colaborat pe parcursul întregii sale vieți intelectuale cu un alt mare studios al operei gramsciene; Valentino Gerratana, ideatorul primei ediții din *Quaderni del Carcere*. În anul 1991 a fost membru fondator al „International Gramsci Society”. Această organizație a devenit, începând cu anii '90, punctul de referință și de agregare a studioșilor operei lui Gramsci din întreaga lume.

Guido Liguori este profesor de istoria gândirii politice contemporane la Universitatea din Calabria și președintele „International Gramsci Society” fiind redactorul șef al revistei de cultură politică *Critica marxista*. Împreună cu Fabio

Frosini a organizat șirul de întâlniri cu specialiștii gramscieni din întreaga lume pe tema „Quaderni del Carcere”. Este autorul mai multor cărți, printre care, cele mai recente: Gramsci. Guida alla lettura (în coautorat cu Chiara Meta, 2005); Sentieri gramsciani (2006) cu care a câștigat premiul Sormani, ulterior această carte a fost tradusă în Brazilia; La morte del Pci (2009), care a fost tradusă și publicată în Franța. În anul 2009, împreună cu profesorul Pasquale Voza a publicat „Dizionario gramsciano 1926-1937” o operă deosebit de importantă pentru toți specialiștii sau studioșii în Gramsci, în care sunt explicate peste 600 de cuvinte cheie, sau teme, folosite de autorul sard în lucrările sale.

Lucrarea propusă de Santucci intitulată „Antonio Gramsci. Antologia” este o lucrare care rupe cu tiparul operelor care s-au ocupat cu publicarea și analiza scrierilor gramsciene. Încă de la prima versiune a lucrărilor lui Antonio Gramsci, respectiv 1948, autorii au preferat să adune textele gramsciene pe criteriul tematic. Astfel, prima publicație de după al doilea război mondial a textelor lui Gramsci a privit tema „Risorgimento-ului” italian. Ulterior, specialiștii gramsciani, începând cu Valentino Gerratana autorul ediției îngrijite a celei mai importante lucrări gramsciene *Quaderni del Carcere* și continuând cu alt mare specialist al lui Gramsci, Giuseppe Vacca și așa mai departe, au preferat să structureze scrierile

lui Gramsci pe marile teme propuse de acesta: Risorgimento-ul italian, Fordismul, Problema meridională, etc.

Lucrarea lui Santucci rupe cu acest tipar, publicând textele lui Gramsci folosind criteriul cronologic. Astfel lucrarea este împărțită în trei părți fiind încheiată de două secțiuni, care corespund evoluției intelectuale și militante ale lui Gramsci.

Prima parte este reprezentată de scrierile autorului sard din prima perioadă a activității acestuia în cadrul săptămânalului *Il Grido del Popolo*, din perioada în care a lucrat în redacția cotidianului torinez *Avanti!*, și realizarea numărului unic din *La città futura*.

A doua parte privește activitatea publicistică din perioada în care a participat la mișcarea insurecțională organizată de syndicatele italiene imediat după încheierea Primului război mondial, și din perioada în care a fost secretar de redacție al săptămânalului *Ordine Nuovo*.

A treia parte privește perioada în care Gramsci a fost unul dintre principalii critici ai activității Partidului Socialist din Italia (PSI), perioada petrecută de acesta la Moscova și la Viena, alegerea acestuia ca deputat, nominalizarea la funcția de secretar general al Partidului Comunist din Italia (PcdI), și perioada în care a participat la realizarea a celei de-a treia serii din *Ordine Nuovo*. Această parte se încheie cu scrisoarea din octombrie 1926 adresată „Comitetului Central al Partidului Comunist Rus” și cu publicarea scrisorilor pe care Gramsci și Palmiro Togliatti și le-au scris reciproc.

În ultima parte a lucrării au fost adăugate alte două secțiuni. În prima dintre acestea a fost publicat în întregime eseul intitulat: *Alcuni temi della questione meridionale*, în timp ce în a doua secțiune au fost publicate mai multe texte din *Quaderni del carcere*.

Efortul intelectual promovat de Santucci a fost acela de a propune o nouă cheie de lectură a gândirii gramsciene, din dorința sinceră de a-l reciti pe Gramsci așa cum a scris el, de-a lungul anilor. Este o schimbare de optică în studiul analizei gândirii lui Gramsci, eli-

minând abordarea tematică, pe care de altfel nu a promovat-o autorul sard ci mai degrabă cei care au îngrijit postum opera acestuia. Este o întoarcere la origini, cu speranța de a restitui pentru cititorii contemporani adevărata imagine a gândirii lui Antonio Gramsci.

**Ioana Cristea Drăgulin**

[Universitatea din București]

# Reconfigurarea spațiului politic prin legătura discurs-acțiune

---

Hannah Arendt, *Condiția umană*

Trad. Claudiu Vereș și Gabriel Chineia, Ed. Idea Design & Print, Cluj, 2007, 276 p.

---

Ediția în limba română a celei de-a doua cărți importante a Hannei Arendt (nu doar din punct de vedere cronologic) traduce cu exactitate titlul original („The Human Condition”, The University of Chicago Press, 1958). Dimpotrivă, ediția franceză nuanțează titlul într-un mod care, departe de a fi o contribuție nepermisă a traducătorilor, introduce cititorul de la bun început în miezul cărții: „Condiția omului modern”. Această variantă de titlu exprimă sintetic scopul cărții afirmat încă din prolog: „reconsiderarea condiției umane din punctul de vedere al experiențelor noastre celor mai noi și al spațiilor noastre celor mai recente” (p. 10). Sensul reconsiderării nu este însă acela de a propune soluții („cartea de față nu oferă răspuns la asemenea griji și dileme”), ci de a îndemna la reflecție („propunerea mea este, așadar, foarte simplă: nimic mai mult decât să gândim ceea ce facem”). Iar acest „ceea ce facem” definește „tema centrală a acestei cărți”. Tot din prolog aflăm că „ceea ce facem”, la modul general, înseamnă să gândim (*vita contemplativa*) și să avem activități (*vita activa*). Dintre cele două forme ale lui „ceea ce facem” doar *vita activa* face obiectul cărții de față. Prin urmare, ceea ce Hannah Arendt propune nu este o gândire a gândirii, ci o gândire despre „structura și părțile cele mai elementare ale condiției umane, despre acele activități considerate, atât în mod tradițional, cât și potrivit opiniei obișnuite, ca aflându-se la îndemâna fiecărei ființe omenești”. Se subînțelege de aici că dacă vorbim despre „condiția omului” (la singular) și nu „condițiile omului/oameni-

lor” este tocmai pentru faptul că există ceva care este comun absolut tuturor oamenilor, iar acest ceva este *vita activa*. Dacă *vita activa* concretizează noțiunea abstractă de egalitate, fiind în același timp un dat ontologic al omului, atunci provocarea stă, din punctul meu de vedere, în descoperirea libertății (ca valoare individuală, realizabilă în diferite grade) plecând de la egalitate/*vita activa* (ca premisă comună).

De această sarcină, Hannah Arendt se achită admirabil. Născută poate nu întâmplător la Königsberg (1906), Arendt a preluat de la Immanuel Kant pe care l-a cunoscut în adâncime (a ținut o serie de prelegeri despre filosofia politică a lui Kant, adunate *post-mortem* de R. Beiner în „Lectures on Kant’s Political Philosophy, University of Chicago Press, 1982) metoda distincțiilor între cuvinte. Astfel că, cel puțin în formă, cititorul nu va trece cu ușurință peste deosebirile făcute între noțiuni ale vocabularului politic (și nu numai). Confuzia semantică este pusă de Arendt la temeiul problemelor pe care contextul le ridică (tema va fi reluată admirabil de Giovanni Sartori în „Ce facem cu străinii? Pluralism vs. multiculturalism”, Humanitas, 2007). Astfel că situația sau condiția omului modern stă în legătură strânsă cu descoperirea sensului *vita activa*. Arendt vorbește despre acest sens plecând de la trei distincții majore: *labor* („muncă”), *work* (transpus în această carte prin „lucru”, iar în alte traduceri prin „operă” sau chiar „fabricație”) și *action* („acțiune”). Noțiunea de „muncă” trebuie înțeleasă ca denumind activitatea care susține viața sau, în cuvintele autoarei,

„corespunde procesului biologic al corpului omenesc, ale cărui funcții spontane de creștere, metabolism și declin final sunt legate de necesitățile vitale pe care munca le produce și le introduce în procesul vieții” (p. 13). Caracteristica acesteia este rutina sau repetiția (cuvântul pentru care optează traducătorii români). Noțiunea de „lucru”/”operă”/”fabricație”/”producție”, așa cum rezultă și din variantele de traducere, este mai problematică, trebuind înțeleasă drept „activitatea ce corespunde caracterului nenatural al existenței umane, care nu este întipărită în și a cărei moarte nu este compensată de ciclul perpetuu al vieții speciei”. De „lucru” depinde universul artificial care înconjoară omul și care, în același timp, îi oferă mediul prielnic de dezvoltare. Caracteristica acesteia este multiplicarea. După cum „munca” nu-i tot una cu „lucrul”, nici caracteristicile lor nu trebuie confundate: „Repetiția este impusă de ciclul biologic, căruia îi rămâne subordonată; nevoile și cerințele corpului omenesc vin și pleacă și, cu toate că reapar fără încetare la intervale regulate, nu persistă niciodată un timp îndelungat. Multiplicarea, în contrast cu simpla repetiție, multiplică ceva ce posedă deja o existență relativ stabilă, relativ permanentă la lume” (p. 119). În sfârșit, „acțiunea” este „singura activitate care se petrece de-a dreptul între oameni, fără mijlocirea obiectelor (precum în cazul „lucrului” n. m. ND) sau a materiei (ca la „muncă” n.m. ND)”. Așadar, observăm aici nu doar o simplă clasificare, ci și o ierarhizare a activităților omului (*vita activa*) care conferă sens condiției sale.

Pe temeiul efortului de clasificare și ierarhizare tocmai subliniat, merită recapitulat faptul că dacă munca este activitatea de asigurare a existenței biologice (comune vieții), lucrul al celei artificiale (preponderent umane), acțiunea este activitatea exclusiv umană. Toți sunt capabili de aceasta și pentru că este cea mai înaltă dintre cele comune, fiecare trebuie să tindă către ea. Măestria Hannei Arendt la operarea distincțiilor ne împiedică să credem că „acțiunea” este înfățișată aici din perspectivă teleologică (ca scop sau finalitate). Mai degrabă este vorba de căutarea sensului acesteia. Un motiv ar fi că Hannah Arendt, în economia argumenta-

ției, pare să privilegieze sensul în fața scopului: „[...] un scop, odată atins, încetează să mai fie scop și își pierde capacitatea de a ghida și de a justifica alegerea mijloacelor, de a le organiza și de a le produce [...] Sensul, dimpotrivă, trebuie să fie permanent și să nu piardă nimic din caracterul său, fie că este atins sau, mai curând, descoperit de om, fie că îi scapă omului” (pp. 129-130). Dacă se merge pe ideea că „munca” satisface nevoile, „lucrul” făurește instrumente, atunci „acțiunea” caută binele public. În această căutare a binelui public, sensul este mult mai important decât scopul. Hannah Arendt nu și-a scris lucrările ca pe un sistem (de aceea spun numeroși exegeți nici nu a reușit să creeze o școală), ci ca o gândire neterminată (vezi David Miller, *Enciclopedia Blackwell a gândirii politice*, trad. Dragan Stoianovici, Humanitas, 2000, p. 39). În plus, nici n-ar fi putut să fie altfel de vreme ce una din concluziile la care ajunge în „Originile totalitarismului” (publicată în 1951) este aceea că ideologia reprezintă un sistem social (alcătuiește un proiect social la care îi asociază două valori specifice domeniului științific: certitudinea și închiderea într-un întreg). Iată de ce Hannah Arendt gândește împlinirea libertății tocmai în „acțiune” întrucât aceasta subîntinde și impredictibilitatea, necunoscutul.

În sens imediat, „Condiția umană” (1958), la fel ca și celelalte cărți („Between Past and Future”, 1961; „On Revolution”, 1963; „Eichmann in Jerusalem”, 1963; „Crises of the Republic”, 1972; etc) răspunde unor întrebări și aprofundează teme cuprinse deja în lucrarea care i-a adus consacrația: „The Origins of Totalitarianism” (1951). Lucrurile nici n-ar putea sta altminteri de vreme ce în această grandioasă lucrare Arendt pune trei întrebări substanțiale: „Ce s-a petrecut? Cum? De ce?”. În sens larg, toată opera se topește în singura încercare de a reîntemeia politicul, după deformările care au avut loc nu neapărat în decursul experienței totalitare, de vreme ce aceasta se dovedește a fi consecință, ci a evoluției istorice înseși. Plecând de la paradigma Greciei pre-socratice, viața politică în care individul intră doar prin acțiune (*parxis*) este gândită ca un veritabil *modus vivendi*: este un spațiu al începuturilor, al exercițiului libertății, al cura-

jului, al discernământului (nu trebuie uitat că, în viziunea sa, Eichmann s-a dedat la rău grație nu firii sale – ar fi putut gândi Arendt care și-a scris doctoratul în Sf. Augustin altfel? – ci lipsei de discernământ). Viața politică astfel înțelegea cunoaște drept rezultat recalibrarea noțiunii de putere în care aceasta nu mai semnifică dominarea asupra celorlalți (ca în forma paroxistică și deci nemaîntâlnită vreodată pe care produs-o totalitarismul), ci activitatea între egali: „puterea se actualizează numai acolo unde între cuvânt și faptă nu există o ruptură, unde cuvintele nu sunt goale, nici faptele brutale, acolo unde cuvintele nu sunt întrebuintate ca să ascundă intenții, ci ca să dezvăluie realități, iar faptele nu sunt folosite ca să violeze și să distrugă, ci ca să stabilească relații și să creeze noi realități” (p. 166). Astfel, puterea devine legătura dintre vorbire și faptă, dintre discurs și acțiune –

cele două manifestări prin excelență ale acțiunii politice.

Traducerea acestei importante cărți (poate cea mai filosofică) a gânditoarei americane de origine germană reprezintă nu doar o contribuție la înțelegerea și acceptarea critică a lui Habermas pe care în mod netăgăduit l-a influențat, ci și o cale întârziată (dar nu tardivă!) de a reconfigura spațiul politic românesc, pornind de la concepte asupra cărora nu trebuie să existe ambiguitate. Efortul traducătorilor români este meritoriu, dar tocmai pentru faptul că vorbim despre limpezimea termenilor, n-ar fi fost lipsită de rost însoțirea traducerii de un glosar și un indice tematic.

**Nicolae Drăgușin**

[„Dimitrie Cantemir” Christian University]

---

## Recenzie

---

# Comunismul românesc, între traume și stigmat

---

Lăcrămioara Stoenescu, *Memoria stigmatelor*

București, Editura Curtea Veche, 2012, 429 pagini

---

La 23 de ani de la dizolvarea instituțională a comunismului, urmare a unor evenimente violente pe care istoricii, ca și sociologii ori politologii, încă le interpretează, realitatea din spațiul românesc ne arată că avem o condamnare oficială a acestui „regim ilegal și criminal”, fără însă ca oamenii aflați „în spatele sistemului” de teroare să fi dat socoteală, penal, pentru faptele lor. E o realitate dureroasă ce potențează interesul pe care, în virtutea unei „datorii de neuitare”, anumiți intelectuali l-au alocat memoriei victimelor comunismului românesc. Este și cazul volumului recent apărut la Editura

Curtea Veche din București, intitulat *Memoria stigmatelor* și semnat de profesoara Lăcrămioara Stoenescu. Cartea se înscrie, de altfel, pe linia „exercițiilor de admirație” pe care autoarea le-a probat față de cei care au suferit traumele, deopotrivă sociale și personale, pe care acest regim le-a instilat, violent, în spațiul românesc. În acest sens, Lăcrămioara Stoenescu a scris și publicat cartea *De pe băncile școlii în închisorile comuniste*, dar și scenarii radiofonice după cărțile *Copiii – dușmani ai poporului* și *Un om nevinovat*, ori scenariile *Deportați în Siberia*, *De o parte și de alta a Prutului*, după lucrarea editată de



acad. Gleb Drăgan și Gabriel Vatamaniuc, *Exerciții de memorie, o paranteză tristă a istoriei*.

Volumul nou apărut, *Memoria stigmatelor*, se constituie într-o scenă ce oferă posibilitatea ca 22 de „personaje reale” – cum le numește, cu deplină înțelegere umană, autoarea – să-și facă auzit glasul, într-o Românie în care, atunci când nu se manifestă, fie și la nivel difuz, nostalgia pentru comunism, avem de-a face cu un soi de „edulcorare” istorică, identificabilă mai cu seamă în cazul tinerei generații. De fapt, aici se află miza întregului demers de recuperare a memoriei, câtă vreme, așa cum susține unul dintre cele 22 de personaje intervievate de Lăcrămioara Stoenescu – este vorba despre Lidia Toher – „(...) studenților de-acum ar trebui să le fie predate lecții despre cum se trăia în comunism, pentru că li se pare ceva de domeniul fantasticului”. Ca atare, prin volumul său de interviuri, Lăcrămioara Stoenescu – ea însăși victimă a deportării din Giurgiu, orașul natal, într-unul din satele Bucovinei, în 1952 – reușește nu doar să proiecteze niște modele pentru generația de astăzi, ci și să transmită un emoționant mesaj de la oamenii care și-au pierdut tinerețea către oamenii tineri de azi. Practic, în cartea discutată aici, povestea vieții fiecărui personaj se concentrează asupra stigmatului pe care acesta îl poartă încă, din moment ce dispariția comuismului nu însemnat, în mod automat, și disiparea semnelor trecerii sale peste societate și indivizi. Iar fiecare stigmat dintre cele șase sistematizate de autoare (stigmatul rezistenței anticomuniste, stigmatul detenției, stigmatul deportării, stigmatul armatei în detașamente de muncă, stigmatul exilului și stigmatele etnice) își conține propria traumă, care a marcat în chip ireversibil oameni perfect nevinovați. Astfel, din cele 22 de interviuri putem decupa niște povești de viață în care fragmentele de realitate sunt constituite din: *teroare* (Gavril Vatamaniuc arată că „aveau multe metode de tortură. Îmi făceau injecții în jurul buricului, care-mi provocau o durere dementială, și injecții în spate, lângă coloana vertebrală (...)). De bătaie, se ocupa un plutonier. Mă puneau pe un ciomag ale cărui capete se sprijineau pe două mese, iar eu, legat cu mâinile și picioarele

de ciomag, stăteam ca un berbec la frigare. Eram bătut la tălpi”); *absurdul prostiei agresive* (Mihai Bodescu redă versurile aberante ale unui cântec ce trebuia intonat de cei obligați să muncească în detașamentele militare speciale: „Ofițerii știe multe / Și ne-nvață și pe noi / Cum să stăm cu arma-n mână / Și să fim pe ea stăpână / Contra unui nou război”); *anihilarea demnității* (în acest sens, interesantă e constatarea lui Harry Kuller: „Omul are o slăbiciune – nu rezistă la foame, cade fără somn, se teme de bătaie, este cutremurat când aude amenințările grele contra familiei. Ei mai știu, de asemenea, să smulgă din orice om fărăma de respect, onoare sau simț uman”); în fine, *marginalizarea socială*.

Metodologic vorbind, autoarea acestui volum pune la lucru o tehnică specifică științelor sociale și politice în general, antropologiei în special: povestea vieții. Ceea ce este de remarcat, din această perspectivă, este faptul că interviurile realizate de Lăcrămioara Stoenescu nu pot fi subsumate stilului jurnalistic, mereu orientat spre a evidenția senzaționalul. Dimpotrivă, maniera în care sunt conduse interviurile reflectă deopotrivă *sensibilitatea* față de trauma suferită de fiecare interlocutor și *respectul* pentru oamenii stigmatizați pe nedrept.

Combinând toate aceste elemente, *Memoria stigmatelor* are rolul unui autentic *fișet* dintr-o *bancă a memoriei*, pe care suntem datori să o accesăm în permanență. Iar asta pentru că, făcând apel la vorbele unui alt personaj al cărții, Mircea Popescu, „o «democrație simulată», lipsită de instituții fundamentale reale (executiv, legislativ, putere judecătorească, toate sunt ca satele lui Potemkin) este mai primejdioasă decât o dictatură luminată”. Iată, deci, un motiv suficient pentru a sublinia importanța publicării volumului, într-o societate în care comunismul rezidual nu a încetat încă să se manifeste.

**Daniel Șandru**

[„Petre Andrei” University of Iași]



### Violarea libertății de exprimare

Autor: Petru Frăsila, Editura Institutul European



Prefață de Daniel Șandru; Cristian Părvulescu

Anul apariției: 2012

Număr pagini: 182

ISBN: 978-973-611-909-5

Din cuprins:

- Neexecutarea hotărârilor judecătorești interne prin prisma articolului 10 al Convenției Europene a Drepturilor Omului – o nouă perspectivă
- Aprecieri sintetice
- Instrucțiuni practice. Cererea de satisfacție echitabilă
- Observațiile Guvernului României cu privire la admisibilitatea și temeinicia cererii
- Răspuns la „Observațiile” Guvernului
- Curtea Europeană a Drepturilor Omului
- Acțiunea Frăsila și Ciocârlan c. României
- Frăsila, dușmanul României

- Lecția de la Strasbourg
- Libertatea presei: un lucru pentru care merită să te lupti

### Dimensiuni social-politice ale operei lui Petre Andrei

Autor: Doru Tompea, Daniel Șandru (coord.), Editura Polirom



Anul apariției: 2012

Număr pagini: 305

În textele ce alcătuiesc volumul *Dimensiuni social-politice ale operei lui Petre Andrei* sunt luate în discuție contribuția sociologului, filosofului și omului politic român la dezvoltarea sociologiei românești, aspectele analizei sociologico-politice cu privire la fenomene precum bolșevismul și fascismul, principalele repere ale teoriei sale cu privire la dezvoltarea sistemului educațional românesc, modul său de înțelegere a activității omului politic, elementele sociale și politice care au influențat parcursul cultural și societal al României, referințele proprii analizei antropologice pe care Andrei a aplicat-o spațiului social, toate acestea fiind tratate dintr-o perspectivă ce urmărește să identifice conexiunile existente între direcțiile operei sale și dezbaterile intelectuale existente, la acel moment, în spațiul european. Din acest motiv,

considerăm că acest volum se poate constitui într-un foarte util instrument critic atât pentru istoricii culturii române, cât și pentru specialiștii și studenții din domeniile filosofiei, sociologiei și științelor politice.

## Index de Autori

---

**Gheorghe Ciascai** – Conf.univ.dr. Facultatea de Științe Politice, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, din București.

**Georgiana Ciceo** – Lector univ. dr., Facultatea de Studii Europene, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca.

**Iuliana Conovici** – Cercetător postdoctoral, Facultatea de Științe Politice, Universitatea din București.

**Ioana Cristea Drăgulin** – Drd., Facultatea de Științe Politice, Universitatea din București, masterat Facultatea de Istorie-Geografie, Universitatea Hyperion din București, licență, Facultatea de Istorie, Universitatea din București.

**Nicolae Drăgușin** – Prep. Univ. Drd., Facultatea de Științe Politice, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” București.

**Valeriu Frunzaru** – Lector univ.dr., Școala Națională de Științe Politice și Administrative (SNSPA).

**Claudia Gilia** – Lect. Univ.dr. în cadrul Facultății de Drept și Științe Social Politice, Universitatea Valahia din Târgoviște.

**Florin Grecu** – Lector univ.dr., Universitatea Hyperion, București.

**Bogdan Iancu** – Lector univ. dr., Universitatea din București.

**Cristian Ionescu** – Profesor univ. dr., Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, București.

**Daniel Ionică** – doctorand, Facultatea de Științe Politice, Universitatea din București.

**Ruxandra Ivan** – Bursier POSDRU al Academiei Române, Filiala Iași.

**Octavian-Dragomir Jora** – Lector universitar doctor, Academia de Studii Economice din București, editor al revistei *CEconomica*, redactor șef al săptămânalului *Economistul*; octavian.jora@yahoo.com / Assistant Professor, Ph.D., The Bucharest Academy of Economic Studies, general editor of *CEconomica* journal, editor in chief of *Economistul* weekly.

**Irina Lonean** – doctorand, Faculté de Sciences Sociales et Politiques, Université Libre de Bruxelles și Facultatea de Științe Politice Universitatea din București (cotutelă).

**Laura Manolache** – a absolvit Facultatea de Drept, Universitatea București, Facultatea de Științe Politice și Administrative, Universitatea „Petre Andrei” din Iași și deține o diplomă de master în Dreptul afacerilor.

**Alexandru Radu** – Prof.univ.dr., Facultatea de Științe Politice, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir”, redactor șef *Sfera Politicii*.

**Ivona-Arina Raef** – Masterand, Comunicare politică. Marketing politic și electoral, S.N.S.P.A.

**Andrei Schwartz** – Masterand, facultatea de Științe Politice, Universitatea din București.

**Daniel Șandru** – este Conferențiar universitar doctor la Facultatea de Științe Politice și Administrative a Universității „Petre Andrei” din Iași, Președinte al Senatului Universitar și redactor al revistei *Sfera Politicii*. A publicat *Reinventarea ideologiei* (2009, 2010, Premiul „Ion Petrovici” al Academiei Române, Premiul revistei *Sfera Politicii*, Premiul revistei *Transilvania*) și *Sub semnul paradoxului cotidian* (2010, publicistică). A coordonat volumele *Dimensiuni social-politice ale operei lui Petre Andrei* (2012, împreună cu Doru Tompea), *Sinteze de știință politică* (2012, împreună cu Cristian Bocancea), *Totalitarismul. De la origini la consecințe și Mass-media și democrația în România postcomunistă* (ambele în 2011, împreună cu Sorin Bocancea).

**Bogdan Ștefanachi** – Cercetător postdoctoral, Academia Română, Filiala Iași.

**Clara Volintiru** – Doctorand, London School of Economics and Political Science (LSE).

# SUMMARY

## Editorial

|                                                             |   |
|-------------------------------------------------------------|---|
| Electoral Reform in Romania. An Analytical History (2)..... | 3 |
| <i>Alexandru Radu</i>                                       |   |

## Constitutional Debates

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Romanian Presidential Institution in the Present Constitutional Framework .....                                | 11 |
| <i>Cristian Ionescu</i>                                                                                        |    |
| The Constitutional Court and the Imperative of its Reform .....                                                | 21 |
| <i>Claudia Gilia</i>                                                                                           |    |
| The place of religion in the Romanian public space:<br>Constitutional (dis)continuities and uncertainties..... | 35 |
| <i>Iuliana Conovici</i>                                                                                        |    |
| Some considerations on the meaning of the word constitution<br>in the Romanian post-communist context.....     | 45 |
| <i>Andrei Schwartz</i>                                                                                         |    |
| The negotiation of The Constitution of Romania of 1923 and The Constitution of<br>Romania of 1991.....         | 53 |
| <i>Ivona-Arina Raef</i>                                                                                        |    |

## Forms of Government

|                                                                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Form of Government and Political System: Conditions of Impossibility.....                                                                    | 62 |
| <i>Bogdan Iancu</i>                                                                                                                          |    |
| The regime and the constitutional principles from 1938 .....                                                                                 | 70 |
| <i>Florin Grecu</i>                                                                                                                          |    |
| Constructing the Form of Government through Discourse in 2003 and 2009.<br>The Semi-presidential Republic in the Romanian Constitution ..... | 83 |
| <i>Irina Lonean</i>                                                                                                                          |    |

## Essay

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| Conceptual premises for understanding the human security..... | 97 |
| <i>Bogdan Ștefanachi</i>                                      |    |

## Institutional Reforms

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Romania in the Complex Mosaic of Reform Formulas<br>of the European Enlargement Project.....                  | 105 |
| <i>Georgiana Ciceo</i>                                                                                        |     |
| Romanian Judicial System under the mark of Europeanisation.<br>Case Study: Ministry of Justice .....          | 117 |
| <i>Daniel Ioniță</i>                                                                                          |     |
| For a reform of the legal culture in Romania.....                                                             | 125 |
| <i>Laura Manolache</i>                                                                                        |     |
| The Institutionalisation of the Romanian Party System .....                                                   | 134 |
| <i>Clara Volintiru</i>                                                                                        |     |
| Attacks upon the Romanian Welfare State and the Trade Union Decline .....                                     | 146 |
| <i>Valeriu Frunzaru</i>                                                                                       |     |
| „S.C. Liberalismul Clasic S.A.” in Crisis. Modern Corporation:<br>A Free Market Artifact or an Affront? ..... | 159 |
| <i>Octavian-Dragomir Jora</i>                                                                                 |     |

## European Union

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| What direction for the European Council? Institutional reforms<br>and counter-reforms in EU ..... | 169 |
| <i>Gheorghe Ciascai</i>                                                                           |     |

|                                                                                        |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Economic Crisis or Democracy Crisis? The evolution of the eU „democratic deficit” .175 |     |
| <i>Ruxandra Ivan</i>                                                                   |     |
| <b>Reviews</b>                                                                         |     |
| Gramsci as Seen by Antonio A. Santucci .....                                           | 183 |
| <i>Ioana Cristea Drăgulin</i>                                                          |     |
| Antonio Gramsci, <i>Antologia</i>                                                      |     |
| Designing the Political Spectrum by Using the Speech - Action Framework.....           | 185 |
| <i>Nicolae Drăgușin</i>                                                                |     |
| Hannah Arendt, <i>Condiția umană</i>                                                   |     |
| Romanian communism, between trauma and stigmas.....                                    | 187 |
| <i>Daniel Șandru</i>                                                                   |     |
| Lăcrămioara Stoenescu, <i>Memoria stigmatelor</i>                                      |     |
| <b>Signals</b> .....                                                                   | 189 |
| <b>Index of authors</b> .....                                                          | 190 |
| <b>Summary</b> .....                                                                   | 191 |

---

## Constitutional Debates, Forms of Government, Institutional Reforms in Romania

---

„Sfera Politicii” este înregistrată în Catalogul Publicațiilor din România la numărul 4165.  
 Textele vor fi trimise redacției. Deciziile privind publicarea sunt luate de către echipa editorială.  
 Pentru a reproduce un text din revistă este necesar acordul scris al redacției „Sfera Politicii”.  
 Reproducerea textelor în alte condiții constituie o infracțiune și se pedepsește conform  
 legilor în vigoare.

## Titlul articolului

Prenumele Numele Autorului  
Funcția și Instituția de apartenență  
Adresa de e-mail.

### ABSTRACT:

Toate articolele trebuie însoțite de un abstract care rezumă tematica articolului, evidențiind contribuția autorului. Abstractul nu trebuie să fie mai lung de 750 de semne. Abstractul trebuie redactat în limba engleză. Articolele trebuie trimise în format Microsoft Word (.doc) sau Rich Text Format (.rtf). Lungimea dezirabilă a unui articol este de 18.000-25.000 de semne. Pentru a vedea câte semne are articolul dumneavoastră, puteți folosi opțiunea word count din orice pagină pe care o deschideți în programul Microsoft Word. La sfârșitul abstractului trebuie să menționați titlul articolului în limba engleză.

### KEYWORDS:

Drept *Keywords* trebuie să indicați, în limba engleză, cu italice, un număr de 5-7 termeni principali din articolul dumneavoastră. De exemplu în foma: *abstract, author name, title of the paper, references, submission*.

### ARTICOLUL:

Articolul trebuie redactat folosindu-se alienate de felul acelor care se folosesc în acest document. Ele trebuie redactate cu fonturi *Times New Roman*, de preferință, de mărimea 12 pt., la doua rânduri, pentru textul articolului, *Times New Roman*, mărimea 10, la un rând, pentru *footnotes*. În cadrul articolului se respectă normele ortografice în vigoare stabilite de Academia Română. Atunci când este nevoie, diferitele note sau referințe se realizează prin utilizarea opțiunii *footnotes* din programul *Microsoft Word*. De fiecare dată când orice referință bibliografică este menționată prima dată, trebuie să dați informația bibliografică integral. Traducătorul trebuie întotdeauna menționat în prima citare. Vezi următoarele exemple de citare:

#### Pentru cărți

Se indică prenumele și numele autorului, titlul cărții integral (titlu și subtitlu) scris cu italice, urmat de paranteză, în interiorul căreia se dau localitatea apariției cărții, urmată de două puncte, editura la care a apărut cartea, anul, iar după închiderea parantezei se indică pagina sau paginile din care se citează. Dacă sînt mai mulți autori sau editori, se dau toate numele. Notele de subsol corespunzătoare arată astfel:

1 Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (Chatam, New Jersey: Chatam House Publishers, 1987), 23.

2 Giovanni Sartori, *Teoria democrației reinterpretată*, traducere de Doru Pop (Iași: Polirom, 1999), 272-27.

3 Juan Linz, Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1996), 74.

#### Pentru capitole din cărți

4 Edward G. Carmine, Robert Huckfeldt, „Comportamentul politic – o perspectivă de ansamblu”, în Robert E. Goodin, Hans-Dieter Klingemann (coordonatori), *Manual de știință politică*, traducere colectivă (Iași: Polirom, 2005), 206.

#### Pentru referințe la o notă de subsol

5 Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), 164, n.1.

#### Pentru articole

Se respectă aceleași norme, menționîndu-se prenumele și numele autorului, titlul articolului în caractere drepte, între ghilimele, urmat de numele revistei/publicației în italice, numărul publicației, anul apariției (în paranteză), urmat de două puncte, pagina sau paginile citate.

6 Adrian Cioroianu, „Și totuși, Europa unită există – deși nu toți europenii votează”, *Sfera Politicii* 136 (2009): 9.

#### Pentru articole din ziare

7 Daniel Dăianu, „Schimbarea modelului”, *Jurnalul național*, 29 iulie 2009.

#### Pentru texte nepublicate

8 Ion Popescu, „Coaliții din perioada postcomunistă. Cercetare comparată – România, Ungaria, Bulgaria” (lucrare de licență, Facultatea de Științe Politice, Universitatea București, 2009).

#### Pentru documente sau texte de pe Internet

9 Francis Fukuyama, „The Neoconservative Moment”, *The National Interest* 12 (2003), <http://www.thetharmaproject.com>, accesat 12.09.2009.

#### Pentru documente din arhive

Dacă se folosesc surse primare din arhive, trebuie să dați sursa în concordanță cu sistemul relevant de catalogare și locația arhive. Dacă referințele sînt la documente guvernamentale, ale partidelor politice, ale unor fundații, societăți, think-tanks sau alte organizații ale societății civile, atunci sursele vor fi identificate pe cît de complet este posibil.

10 ASRI, fond D, dosar 9897, f. 93.

11 Documentul poartă mențiunea „Strict secret de importanță deosebită. Exemplar unic”, Arhiva Comitetului Executiv al CC al PCR, dosar 264/1972, vol. VI, f. I-II.

12 Petre Roman, „Viziune politică asupra strategiei de dezvoltare a României în întîmpinarea secolului XXI. Pentru o bună guvernare a țării – calea social-democrată” („Caiet politic” distribuit participanților la Congresul extraordinar al Partidului Democrat, 16 martie 2001, fără alte mențiuni).

#### Atenție!

În citatele următoare din cărți sau articole deja citate, nu se mai dau prenumele și numele autorului, ci doar numele, nici titlul integral, cu referințe, ci doar titlul prescurtat, urmat de pagină, nu se vor folosi *op.cit.*, p. 23, sau *loc. cit.*, nici *ibid.* ori *ibidem*. De exemplu:

13 Sartori, *Teoria*, 29.

14 Cioroianu, „Și totuși”, 8.

15 Tismăneanu, „Dynastic”, 35-38, esp 36.

#### Atenție!

Trimiterile bibliografice se fac întotdeauna folosind limba originală a referinței, nu prin traducerea titlurilor de cărți sau articole. Titlurile unor cărți sau articole din limbi străine care nu folosesc alfabetul latin se dau prin transliterare fonetică a titlului din limba respectivă.

Cînd se citează cuvinte străine ori numele unor autori străini sau ale unor personaje politice străine, se păstrează ortografia din limba originală, cu respectarea normelor ortografice din limba respectivă.

