

Coordonatori  
**Bogdan DIMA**  
**Elena Simina TĂNĂSESCU**

# **REFORMA CONSTITUȚIONALĂ: ANALIZĂ ȘI PROIECȚII**

**Raportul Comisiei pentru o nouă Constituție**

***Proiect inițiat de Fundația Horia Rusu***

**Autori**

**Daniel BARBU**  
**Valentin CONSTANTIN**  
**Manuel GUȚAN**

**Gheorghe PIPEREA**  
**Roberta OGARU**  
**Dinu ZAMFIRESCU**

**Universul Juridic**  
**București**  
**-2012-**

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2012, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI  
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOTIT DE SEMNĂTURA ȘI  
ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE INTERIORUL  
ULTIMEI COPERTE.**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**Reforma constituțională : analiză și proiecții : raportul  
comisiei pentru o nouă Constituție / coord.: Elena Simina**

Tănăsescu, Bogdan Dima. - București : Universul Juridic, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-973-127-901-5

I. Tănăsescu, Elena Simina (coord.)

II. Dima, Bogdan (coord.)

342(498)

**REDACȚIE:** tel./fax: **021.314.93.13**

tel.: **0732.320.666**

e-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL** tel.: **021.314.93.15; 0726.990.184**

**DISTRIBUȚIE:** fax: **021.314.93.16**

e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

**[www.universuljuridic.ro](http://www.universuljuridic.ro)**

**COMENZI ON-LINE,**

**CU REDUCERI DE PÂNĂ LA 15%**

## Cuvânt-înainte

Sistemul politic și instituțional din România parcurge un proces complex de schimbare. Sensul acestei schimbări rămâne deocamdată necunoscut, fiind știut faptul că nu se pot construi analize și scenarii concludente cu privire la efectele unei crize de sistem cât timp respectiva criză se află în plină desfășurare.

România cunoaște o profundă criză politică, instituțională și constituțională, accentuată și de faptul că 2012 este an electoral. În acest context, autorii prezentului Raport consideră necesar să punteze filmul evenimentelor politice majore ale anului 2012, precizând că acestea nu au fost și nu puteau fi avute în vedere la redactarea prezentului raport, ce stă mărturie pentru dezbateri publice care s-au încheiat în noiembrie 2011. În plus, evenimentele nu s-au încheiat încă și sunt departe de a își fi consumat efectele.

Cu toate acestea, suntem convinși că Raportul Comisiei pentru o nouă Constituție poate fi un bun început pentru înțelegerea rațională a problemelor structurale, de fond, ale actualei legi fundamentale a României. În plus, considerăm că informațiile și analizele principalelor instituții constituționale vor constitui o bază solidă pentru un amplu și radical proces de reformă constituțională ce se dovedește a fi din ce în ce mai necesar.

Criza politică și instituțională prin care trece România în ultimii ani (și în mod particular în 2012) are multiple cauze sociale, economice, culturale, politice, constituționale. Din perspectiva textului legii fundamentale, criza politică și instituțională a fost posibilă și ca urmare a unor dispoziții constituționale în vigoare, în principal cele care asigură structura de bază a sistemului de guvernare semiprezidențial postcomunist. Pe de o parte, avem un Președinte ales direct

de către cetățeni, care nu beneficiază de puteri formale semnificative, dar care exercită o influență imensă asupra celorlaltor instituții. Pe de altă parte, avem un Guvern tributar unor majorități parlamentare constituite din coaliții mai mult sau mai puțin solide ori efemere, ce pot intra în conflict direct cu Președintele ales de către cetățeni. Astfel, sistemul de guvernare semiprezidențial din România reprezintă un subiect major, care trebuie pus în discuție și analizat la rece, rațional, luându-se în considerare atât practica politică autohtonă a ultimelor două decenii, precum și experiențele constituționale ale statelor occidentale cu democrație consolidată.

Societatea românească s-a confruntat într-o jumătate de an cu evenimente politice extrem de variate, expresie a unei violențe politice și de discurs public rar întâlnite în societățile cu democrație matură: proteste civice în marile orașe ale României (ianuarie 2012), demisia unui prim-ministru (Emil Boc<sup>1</sup>), modificarea majorității parlamentare înainte de alegeri și demiterea Guvernului prin moțiuni de cenzură<sup>2</sup>, alegeri locale<sup>3</sup>, suspendarea Președintelui și organizarea unui controversat referendum pentru demiterea acestuia<sup>4</sup>, precum și puternice

---

<sup>1</sup> La 6 februarie 2012, premierul Emil Boc și-a dat demisia din funcția de prim-ministru și la data de 9 februarie 2012, Parlamentul a acordat votul de încredere unui nou Guvern, condus de Mihai Răzvan Ungureanu.

<sup>2</sup> Cabinetul condus de Mihai Răzvan Ungureanu a rezistat în funcție până în 27 martie 2012, atunci când Parlamentul a adoptat o moțiune de cenzură împotriva Guvernului. Noua majoritate politică a sprijinit pentru funcția de prim-ministru pe Victor Ponta, președintele PSD. La 7 mai 2012, Parlamentul a acordat votul de încredere noului Guvern condus de Victor Ponta.

<sup>3</sup> Alegerile locale desfășurate în data de 10 iunie 2012 au confirmat faptul că fosta guvernare asigurată de PD-L, UNPR și UDMR a pierdut sprijinul popular, în timp ce USL (formațiune politică care cuprinde trei partide, PSD, PNL și PC) a obținut un rezultat foarte bun.

<sup>4</sup> Efect al luptei politice dintre cei doi șefi ai executivului, suspendarea Președintelui a avut loc pe 6 iulie 2012. Referendumul pentru demiterea Președintelui a fost organizat pe 29 iulie 2012, în condițiile în care Curtea Constituțională decisese anterior (contrar jurisprudenței sale din 2007) că pentru validarea acestuia este necesar un cvorum de participare de jumătate plus unu din numărul alegătorilor înscrși pe listele electorale permanente. Prin Hotărârea nr. 6/2012, publicată în M. Of. al României nr. 616 din 27.08.2012, Curtea a precizat că la referendum nu au participat cel puțin jumătate plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale

conflicte instituționale apărute între autoritățile centrale ale statului ulterior acestor evenimente<sup>1</sup>.

În acest context politic agresiv și tulbure, este imperioasă nevoie de calmarea spiritelor și soluționarea problemelor pe care rațională. În ultimă instanță, democrația, performanța instituțională, dispozițiile constituționale nu pot exista în afara factorului uman. În condițiile în care cei chemați să asigure conducerea societății prin reprezentarea intereselor cetățenilor eșuează în construcția unui spațiu al compromisului politic și al eficienței instituționale, însăși democrația este pusă în pericol, iar statul de drept se golește de conținut. Pe cale de consecință, efectele negative asupra societății generate de luptele politice ale unor persoane devin greu, dacă nu imposibil, de eliminat în viitor.

În opinia autorilor prezentului Raport, această etapă crucială pe care o traversează România este un test al democrației după 22 de ani de acțiuni mai mult sau mai puțin controversate menite a consolida statul de drept și sistemul democratic. Modul în care vom depăși acest test va constitui și premisa esențială a viitoarelor construcții instituționale pentru societatea politică din România.

Bogdan DIMA, Elena Simina TĂNĂSESCU

---

permanente, pentru ca referendumul să fie valabil. Din totalul de 18.292.464 persoane înscrise în listele electorale permanente au participat la vot 8.459.053 persoane (46.24%), din care 7.403.836 (87.52%) au fost în favoarea demiterii Președintelui, iar 943.375 (11.15%) au fost împotriva. Totuși, ca element specific al campaniei pentru referendum, Președintele suspendat a cerut susținătorilor săi să nu participe la procesul de votare pentru a nu se obține cvorumul de participare minim pentru asigurarea valabilității referendumului. Strategia a dat roade și Traian Băsescu și-a reluat mandatul de Președinte al României.

<sup>1</sup> De exemplu, s-a ridicat problema cu privire la cine este îndreptățit să reprezinte statul român la dezbaterile Consiliului European: Președintele sau prim-ministrul. Curtea Constituțională s-a pronunțat cu privire la această situație, fiind sesizată de către Președintele României cu un conflict juridic de natură constituțională. În controversata Decizie nr. 683/2012, publicată în M. Of. nr. 479 din 12 iulie 2012, Curtea a precizat expres că „În exercitarea atribuțiilor constituționale, Președintele României 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.”

## Lista abrevierilor

CC	Curtea Constituțională
CDR	Convenția Democrată Română
CEDO	Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CSAT	Consiliul Suprem de Apărare a Țării
CSM	Consiliul Superior al Magistraturii
FMI	Fondul Monetar Internațional
FSN	Frontul Salvării Naționale
IPU	Inter-Parliamentary Union
ÎCCJ	Înalta Curte de Casație și Justiție
MAN	Marea Adunare Națională
NATO	Organizația Tratatului Atlanticului de Nord
PIB	Produsul Intern Brut
PD	Partidul Democrat
PD-L	Partidul Democrat Liberal
PNL	Partidul Național Liberal
PSD	Partidul Social Democrat
OG	Ordonanță de Guvern
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
SUA	Statele Unite ale Americii
UDMR	Uniunea Democrată Maghiară din România
UE	Uniunea Europeană

## Mulțumiri

Autorii Raportului își exprimă gratitudinea față de reprezentanții Fundației Horia Rusu, fără de care acest material nu putea fi realizat.

Dorina Rusu și Dinu Zamfirescu, președinte, respectiv vicepreședinte al Fundației, au asigurat un cadru de lucru extrem de binevoitor pentru membrii Comisiei și au participat constructiv la toate dezbaterile, exprimând opinii și soluții cu privire la subiectul revizuirii Constituției României.

De asemenea, mulțumim cercetătorilor Roberta Ogaru și Iulian Tănase pentru materialele de specialitate minuțios concepute, pe care le-au pus la dispoziția membrilor Comisiei în vederea redactării Raportului final.

În plus, dorim să mulțumim doamnei Laura Ganea, specialistul în comunicare și relații publice al Fundației Horia Rusu, pentru efortul de a promova și organiza dezbaterile care au reprezentat esența întregului proiect de cercetare desfășurat pe parcursul anului 2011.

Nu în ultimul rând, mulțumim tinerei cercetătoare Valentina Dimulescu pentru capacitatea de muncă și răbdarea de a lectura și edita pentru publicare acest text.

Sperăm să fie o lectură utilă, plăcută și, mai ales, deschizătoare de noi perspective cu privire la un subiect crucial pentru societatea românească, după două decenii de la câștigarea libertății de a decide singuri regulile constituționale care să ne guverneze comunitatea politică.

## Capitolul I

### De ce, cine și cum?

Revizuirea Constituției constituie un subiect central al dezbaterii publice contemporane din România ultimilor ani. Tranziția politică, instituțională, economică și chiar în planul mentalităților ce a urmat elanului revoluționar din Decembrie 1989 a ajuns într-o fază a consolidării, ce necesită inclusiv ajustări ale cadrului său juridic de bază, astfel încât regulile juridice să se adreseze unor realități sociale care s-au modificat profund în ultimii 20 de ani. Însă, perenizarea unor discuții superficiale cu privire la revizuirea Constituției ori diluarea substanței lor în funcție de conjuncturi contextuale puternic personalizate riscă să inducă, nu doar în rândul clasei politice, ci și al populației, un sentiment de nesiguranță ușor asimilabil cu revenirea la incertitudinile începuturilor democrației române. În ultimă instanță, riscă să aibă un impact negativ asupra previzibilității comportamentului autorităților publice și chiar a siguranței cetățenilor.

Prezentarea nevoii de revizuire a Constituției ca o necesitate imperioasă și urgentă nu se acomodează prea ușor cu amânarea punerii în practică a unor astfel de intenții timp de câțiva ani. Tocmai de aceea, inițiativa Președintelui României de a trimite spre dezbateri în Parlament, în cursul lunii iunie 2011, a unui proiect<sup>1</sup> concret de revizuire a Constituției trebuie salutăată, întrucât creează oportunitatea de a discuta critic și de a formula soluții alternative pentru îmbunătățirea actualului text constituțional.

Totuși, pe lângă dezbaterile parlamentare, democrația reclamă cu stringență și analiza deciziilor politice fundamentale ale comunității sociale, iar lucrarea de față își propune să ofere sugestii și soluții alternative pentru ceea ce o mare parte a opiniei publice din România consideră a fi puncte nevralgice ale realităților constituționale contemporane.

---

<sup>1</sup> Vezi PL-x nr. 492/2011 - Proiect de lege privind revizuirea Constituției României, înregistrat la Camera Deputaților pentru dezbateri la 27.06.2011.

## I.1. Motivația demersului

În ultimii ani, dezbaterile publice cu privire la necesitatea modificării Constituției actuale au stat sub semnul unor viziuni personale și personalizate<sup>1</sup> cu privire la rolul instituțiilor fundamentale ale statului. În principal, aceste opțiuni s-au construit pornind de la situațiile conflictuale în care au fost implicate autoritățile publice ale statului.

Conflictul interinstituțional a devenit marota tuturor dezbaterilor și a majorității textelor științifice sau pseudoștiințifice formulate în ultimii ani cu privire la o temă de un real interes pentru societatea românească postcomunistă: *revizuirea Constituției*. În sine, această abordare din perspectivă conflictuală, deși utilă și necesară, este incompletă și insuficientă pentru a genera o modificare de substanță a actualei legi fundamentale. Modelul cognitiv al celor care au propus până în acest moment proiecte de revizuire a Constituției a fost contextualizat prin raportare la experiențele personale și, mult mai important, politizat excesiv în funcție de interesele de moment, de cele mai multe ori strict electorale. Dezbaterile de idei în jurul revizuirii Constituției a fost compromisă prin discurs și argumente de factură populistă, necredibile și reduționiste.

Din aceste motive, considerăm că o dezbateră reală și constructivă cu privire la modificarea legii fundamentale nu trebuie să aibă în centrul ei această obsesie a conflictului politic interinstituțional. În practică, instituțiile interacționează și, câteodată, din varii motive, apar tensiuni și conflicte. Mai mult, atunci când avem de-a face cu instituții politice care fie revendică statutul de reprezentare directă a cetățenilor (Președinte și Parlament), fie sunt instituții unipersonale (Președinte și prim-ministru), un potențial de conflict va exista/subzista permanent. Aceasta întrucât interesele multiple ale unei societăți democratice și pluraliste se vor manifesta permanent, inclusiv prin intermediul

---

<sup>1</sup> A se vedea dezbaterile cu privire la revizuirea Constituției care pun în contrast proiectul avansat de Președintele României, dl. Traian Băsescu, la propunerea Guvernului cu opțiunile exprimate de partidele politice care la data formulării acestui proiect se aflau în opoziție.

instituțiilor (politice) reprezentative. Tensiunile sau chiar dificultățile în coordonarea unor astfel de instituții politice sunt inerente, însă ele nu pot fi unica premisă utilizată pentru evaluarea textului unei legi fundamentale ori a necesității revizuirii sale.

De altfel, este complet eronată opinia conform căreia, o dată modificată Constituția în funcție de conflictele politice trecute, nu vor mai apărea conflicte politice viitoare. Este oricând posibil ca vechile conflicte să subziste și să reapară în forme noi ori alte dificultăți de funcționare a sistemului instituțional să apară tocmai din cauza revizuirii.

Ar fi utopic să se creadă că o Constituție poate soluționa toate conflictele politice și instituționale care apar în cadrul unui stat. O dispoziție constituțională stabilește norme de conduită obligatorii pentru cetățeni și autorități, nerespectarea lor fiind imputabilă persoanelor și instituțiilor, nu textului constituțional. Chiar dacă unele conflicte se pot datora modului în care realitatea socială a fost percepută și reglementată la nivel normativ, acestea sunt destul de puțin numeroase, atât în România, cât și în alte state. Sursa conflictelor interinstituționale din viața politică românească ar trebui căutată mai degrabă la nivelul respectării prescripțiilor normative stabilite prin Constituție decât în însuși conținutul normelor. Iar invocarea propriei turpitudini nu poate fi admisă drept temei pentru adaptarea regulilor juridice la conduitele umane deviate. Merită amintit aici încă o dată truismul conform căruia, dacă o normă juridică este mai des încălcată decât respectată, măsura ce trebuie luată nu constă în abrogarea sau modificarea normei, ci, dimpotrivă, în întărirea caracterului său constrângător și asigurarea punerii sale în aplicare.

Ținând cont de cele expuse anterior, în cadrul societății civile a fost luată inițiativa constituirii unei Comisii de specialiști în drept constituțional și științe politice, care și-a propus să analizeze și să ofere o interpretare diferită temei extrem de sensibile a revizuirii legii fundamentale. Redactarea acestui Raport s-a axat pe necesitatea imperioasă de a trece dincolo de obsesia conflictului între instituții și persoane, la