

Necesitatea și principalele direcții ale revizuirii Constituției României

Valeriu Stoica

I. Introducere

Am exprimat de mai multe ori în ultimul timp convingerea mea că reforma constituțională reprezintă premisa instituțională a reformei sistemului politic românesc. Democrația modernă, de tip liberal, este fundamentată pe ideea de asociere liberă a cetățenilor. Această idee și-a găsit expresia teoretică în formula contractului social. Din această perspectivă, Constituția este contractul social, adică actul fondator care organizează societatea la nivel național. Termenul *societate* trimite el însuși la ideea de contract. Ideile de societate și de contract permit înțelegerea națiunii civice și eliberarea ei de reziduurile etniciste și organiciste.

Constituția adoptată în anul 1991 a fost rezultatul unui compromis între tendințe contradictorii. Este vorba, mai întâi, de tendințele conservatoare, care au păstrat, în parte, atât inerțiile ideologice specifice teoriei comuniste a statului și dreptului, cât și inerțiile etniciste reactualizate în etapa naționalistă a comunismului în România. Este vorba, mai apoi, de tendințele democratice, care au afirmat atât valorile care au stat la baza Statului Român modern în a doua jumătate a secolului al XIX-lea și în prima parte a secolului XX, cât și valorile democrațiilor moderne contemporane. Ca urmare a acestui compromis, democrația românească postdecembristă a cunoscut numeroase disfuncționalități și crize.

Revizuirea Constituției în anul 2003, după un îndelungat proces de negociere între forțele politice, a corectat unele dintre erorile inițiale ale Legii fundamentale, mai ales în primele două titluri privind principiile generale, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale. În schimb, în Titlul III și în Titlul V, referitoare la autoritățile publice, au rămas textele pe care s-a clădit un mecanism instituțional viciat, disfuncțional, contradictoriu și ineficient.

Iată de ce este necesară o rescriere integrală a textelor privind autoritățile publice, astfel încât să fie posibilă reconstrucția instituțională a României și conectarea țării noastre la

instituțiile democratice europene.

Acest proiect ambițios nu poate fi elaborat teoretic și realizat practic peste noapte. Este nevoie de o dezbatere profundă, la care să participe nu numai oamenii politici și partidele politice, ci și specialiștii în teorie politică și constituțională, opinia publică și mass-media. Această dezbatere trebuie să aibă însă un început.

Am promis, în urmă cu câteva luni, că voi demara personal un intens proces de consultări cu experți constituționali – juriști, politologi și alți specialiști – din țară și din prestigioase centre de cercetare din străinătate și că voi prezenta public un document pe care îl voi supune, pe de o parte, pe plan intern, analizei partidului și, pe de altă parte, în afara partidului, dezbaterii societății civile. Totodată, am promis că, în paralel, voi încerca să creez un cadru în care societatea civilă, factorii politici și experții să poarte un dialog constructiv, menit să testeze forța și relevanța propunerilor constituționale avansate.

Prezentul document este împlinirea promisiunii pentru începerea dezbaterii în vederea revizuirii radicale a Constituției. El cuprinde principalele motive care impun revizuirea Legii fundamentale și direcțiile principale ale acestei revizuirii. În anexa la acest document sunt incluse propuneri de texte pentru revizuirea constituțională. Aceste propuneri au fost elaborate în cadrul Centrului pentru Analiză și Dezvoltare Instituțională, cu utilizarea unei expertize de înaltă specialitate în materia dreptului public.

Desigur, nu am ambiția că acest document ar fi chiar *concluzia* dezbaterii. El este doar un punct de plecare, respectiv o *premisă* a dezbaterii. Dincolo de soluțiile pe care le conține, acest document are rostul de a identifica problemele și de a le supune atenției publice. Propunerile de soluții pot fi împărtășite sau înlocuite cu altele, dar problemele nu mai pot fi ignorate. Aceste probleme au o asemenea amploare încât rezolvarea lor nu este posibilă decât printr-o reconstrucție instituțională a României și a Statului Român.

După prezentarea acestui document, voi încerca să îmi îndeplinesc și a doua promisiune privind crearea unui cadru de dezbateri. În acest sens, Centrul de Analiză și Dezvoltare Instituțională, care funcționează sub egida Fundației Eleutheria, va organiza, în acest an și în anii următori, mai multe seminare, mese rotunde și conferințe, cu participarea reprezentanților partidelor politice și ai societății civile, a experților, a specialiștilor în politologie și în drept constituțional din țară și din străinătate.

Ar fi utopic să credem că această dezbatere se va încheia în câteva luni. Dacă procesul anterior de revizuire a Constituției a durat aproape cinci ani, iar dezbaterea referitoare la acea

revizuire a început imediat după adoptarea Legii fundamentale în anul 1991, este firesc ca această nouă dezbateră să dureze mai mulți ani. Ea va dura mult tocmai pentru că este vorba de o revizuire radicală a Constituției, care presupune, între altele, decizii instituționale majore, cum ar fi: opțiunea între republica parlamentară și republica prezidențială; opțiunea între structura bicamerală și structura unicamerală a Parlamentului; opțiunea între alegerea prin vot direct și alegerea de către Parlament a Președintelui, cu consecința consolidării poziției și a creșterii responsabilității prim-ministrului; opțiunea între păstrarea mecanismului rigid actual de declanșare a alegerilor anticipate și flexibilizarea acestuia; opțiunea între păstrarea unei instanțe supreme cu funcții de judecată și transformarea ei într-o adevărată curte de casație; opțiunea între integrarea Curții Constituționale în autoritatea judiciară și menținerea statutului ei distinct; opțiunea între păstrarea Ministerului Public în autoritatea judiciară și clarificarea statutului său ca structură cu autonomie funcțională a puterii executive; opțiunea între păstrarea actualei structuri administrativ-teritoriale și reorganizarea ei prin înlocuirea județelor cu regiuni în cadrul statului unitar descentralizat.

În plus, adoptarea acestor decizii nu depinde doar de opțiunile teoretice, ci și de capacitatea societății românești de a absorbi soluțiile radicale de revizuire a Constituției. În acest context, trebuie să recunoaștem că, deși bicefalismul puterii executive a creat numeroase disfuncționalități, totuși, el a avut un rol benefic în perioada de tranziție prin cenzurarea reciprocă, mai mult sau mai puțin eficientă, dintre Președinte și prim-ministru, în condițiile în care concentrarea puterii executive ar fi creat riscul unor derapaje autoritare și mai pronunțate decât cele care s-au manifestat în ultimii ani. Ca urmare, procesul de revizuire a Constituției nu se va putea încheia în acest ciclu electoral, ci numai în ciclul electoral următor. Dar pentru ca, în perspectiva anilor 2010-2012, să putem avea un sistem democratic funcțional, eficient, care să lucreze cu adevărat în interesul cetățenilor și să facă față provocărilor integrării europene, dezbateră pe care o lansez prin acest document nu mai poate să întârzie.

Desigur, după dezbateră publică a principiilor și textelor revizuirii constituționale, va fi nevoie de parcurgerea mai multor etape instituționale. În mod normal, ținând seama de experiența primei revizuirii a Constituției, la care am participat din primul și până în ultimul moment, procesul ar trebui să treacă cel puțin prin următoarele etape:

1. constituirea unei comisii de experți, la nivelul fiecărui partid politic, care să analizeze principiile și textele revizuirii Constituției, astfel cum au rezultat ele din dezbateră publică, și să elaboreze un proiect de document propriu de poziție;

2. dezbateră acestui proiect de document în structurile de conducere ale fiecărui partid și în grupurile parlamentare ale fiecărui partid, pentru adoptarea platformei de negociere a revizuirii Constituției cu celelalte partide parlamentare;
3. negocierea platformelor partidelor de către grupurile parlamentare;
4. realizarea unui compromis între grupurile parlamentare ale partidelor interesate în revizuirea Constituției, concretizat într-un document care să conțină principiile revizuirii Constituției;
5. adoptarea unei hotărâri a Parlamentului, în ședința comună a Senatului și a Camerei Deputaților, pentru înființarea Comisiei Parlamentare Constituționale și a mandatului acesteia;
6. dezbateră în Comisia Parlamentară Constituțională a propunerilor de texte făcute de grupurile parlamentare în acord cu principiile adoptate de Parlament;
7. redactarea proiectului de lege de revizuire a Constituției de către Comisia Parlamentară Constituțională;
8. dezbateră și adoptarea proiectului de lege de revizuire a Constituției în Camera Deputaților și în Senat;
9. realizarea, prin procedura de mediere, a acordului dintre textele adoptate în cele două camere;
10. dacă va fi necesar, adoptarea textului final al legii de revizuire a Constituției în ședința comună a Camerei Deputaților și Senatului;
11. organizarea și desfășurarea referendumului național pentru aprobarea legii de revizuire a Constituției;
12. adoptarea deciziei Curții Constituționale de confirmare a referendumului național.

II. Caracterizare generală a regimului politic român

Constituția României a fost adoptată și aprobată la 2 ani după înlăturarea regimului totalitar comunist din România, în noiembrie - decembrie 1991.

Ea a fost revizuită în anul 2003, dar fără implicații majore asupra arhitecturii instituționale, cu excepția separării atribuțiilor legislative ale Camerelor, a unei reorganizări a Consiliului Superior al Magistraturii și a sporirii atribuțiilor Curții Constituționale.

Constituția instituie un regim parlamentar cu elemente de regim semi-prezidențial și cu bicameralism parlamentar, în care ambele Camere ale Parlamentului, precum și șeful statului, sunt rezultatul sufragiului universal direct.

Principalele trăsături ale acestui regim politic sunt:

- bicameralismul parlamentar, în condițiile în care ambele Camere au legitimitate populară directă; până la revizuirea Constituției, bicameralismul era egalitar, iar în prezent el este partajat, în funcție de materia legislativă una dintre Camere fiind Camera de reflecție, iar cealaltă cameră decizională;

- posibilitate de bicefalism executiv, șeful statului putând fi eventual calificat drept unul dintre cei doi capi ai puterii executive, alături de Guvern;- răspunderea politică a Guvernului exclusiv în fața Parlamentului;

- delegarea legislativă ordinară și excepțională, Guvernul putând adopta norme de reglementare primară a relațiilor sociale prin ordonanțe și ordonanțe de urgență;

- existența unei autorități judiciare care include nu numai instanțele judecătorești (singurele care înfăptuiesc justiția), ci și Ministerul Public (compus din procurori plasați sub autoritatea ministrului justiției) și Consiliul Superior al Magistraturii (compus nu numai din judecători, ci și din procurori);

- existența unei Curți Constituționale;

- afirmarea principiului separației puterilor în stat (implicit anterior revizuirii constituționale, conform jurisprudenței Curții Constituționale, explicit după revizuirea constituțională);

- afirmarea principiului autonomiei locale;

- consacarea și garantarea drepturilor omului;

- aplicabilitatea directă în dreptul intern a dreptului internațional convențional;

- rigiditatea constituțională.

III. Principalele carențe ale regimului politic român

Din punct de vedere instituțional, principalele carențe ale acestui sistem constituțional instituțional, evidențiate în practica politică și constituțională, sunt:

- inerția parlamentară în procesul de legiferare;

- preluarea de către Guvern, în mare măsură în mod neconstituțional, prin ordonanțe

de urgență nejustificate, dar tolerate în general de Curtea Constituțională, a funcției legislative a Parlamentului;

- inexistența unei veritabile funcții de control a Parlamentului asupra Guvernului;

- relația conflictuală dintre funcția de Președinte al României și funcția de prim-ministru, manifestată, în mod special, prin tendințele Președintelui, indiferent de ocupantul acestei funcții, de a subordona Guvernul prin utilizarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării și a serviciilor secrete;

- încălcarea largă a autonomiei locale, în special prin practicile referitoare la demiterea sau dizolvarea unor organe locale alese, la încurajarea migrației aleșilor locali și la insuficiența resurselor financiare;

- elemente care știrbesc independența justiției, respectiv lipsa de profesionalism a unor judecători și dependența carierei judecătorilor de procurori și de ministrul justiției;

- uzurparea unor atribuții ale puterii judiciare de către procurori, care sunt doar agenți ai puterii executive, subordonați ministrului justiției;

- politizarea Curții Constituționale, cu consecințe grave asupra calității jurisprudenței constituționale și asupra neutralității politice a deciziilor pronunțate, cu efecte negative asupra ordinii constituționale și a protecției drepturilor omului.

Pentru remedierea acestor carențe, sunt necesare mai multe opțiuni cu caracter fundamental.

IV. Opțiunile fundamentale pentru revizuirea Constituției în materie instituțională

1. Opțiunea între regimul politic parlamentar (republica parlamentară) și regimul prezidențial (republica prezidențială)

A. Cauza conflictelor instituționale

Din 1992 – an în care a fost ales primul Președinte și au avut loc primele alegeri parlamentare pe baza actualei Constituții – și până în prezent, s-a dovedit că bicefalismul puterii executive a determinat cele mai grave disfuncționalități ale instituțiilor democratice din România. Indiferent de ocupanții funcțiilor de Președinte și de prim-ministru, aceste

disfuncționalități s-au manifestat în diferite forme, dobândind uneori proporțiile unor adevărate crize constituționale. Dincolo de accentele personale, aceste conflicte instituționale își au sursa chiar în Legea fundamentală, care conferă Președintelui legitimitate populară, dar nu îi acordă prerogativele executive necesare pentru a realiza programul pe baza căruia a fost ales, în timp ce Guvernul și primul-ministru au cele mai importante prerogative executive, dar nu se bucură de legitimitatea întemeiată pe votul direct. Cât timp există această amenajare constituțională a puterii executive, conflictele dintre Președinte și primul-ministru nu vor putea fi înlăturate. Astfel, Președintele va avea mereu tendința de a subordona Guvernul, fără de care nu își poate realiza programul, iar cel de-al doilea va încerca să se opună, demonstrând că este singurul șef al puterii executive.

Înlăturarea conflictelor dintre funcția prezidențială și funcția de prim-ministru nu este posibilă decât prin înlăturarea sursei acestor conflicte. Altfel spus, actualul regim politic semi-prezidențial, caracterizat prin bicefalism executiv, rupe unitatea acțiunii executive, nu asigură concordanța dintre decizie și răspundere și este cauza instabilității și conflictelor politice.

B. Soluția conflictelor instituționale

Două soluții sunt posibile: regimul politic parlamentar sau regimul politic prezidențial.

În lume, există un singur regim prezidențial veritabil democratic, în Statele Unite ale Americii, dar acest model a fost până acum ferit de derive autoritare ca urmare a existenței multor centre de putere care asigură echilibrul pe orizontală (un Congres puternic, o Curte Supremă puternică), pe verticală (un regim federal și de autonomie locală) și în raport cu societatea civilă și actorii nestatali (libertatea presei, cultura libertăților cetățenești, economia de piață). Este evident că aceste premise nu sunt asigurate în România.

În principiu, întreaga Europă democratică funcționează în regim parlamentar. Excepțiile sunt două, și anume Elveția, care cunoaște un regim de adunare (care este chiar dincolo de parlamentarism), respectiv Franța, cu un regim semi-prezidențial, dar care în fapt eșuează fie în prezidențialism (atunci când majoritatea parlamentară coincide cu cea prezidențială), fie în parlamentarism (în caz de coabitare).

În regimul parlamentar, șeful statului nu trebuie să fie ales direct de națiune, deoarece ar fi un conflict imposibil între statura de gigant sub aspectul reprezentativității și statura de pitic sub aspectul puterii reale.

Puținele regimuri europene în care președintele este ales prin sufragiu universal nu sunt, în realitate, decât regimuri parlamentare.

Așadar, cea mai importantă opțiune în procesul de revizuire a Constituției este aceea între regimul prezidențial și regimul parlamentar. Tradiția europeană și condițiile specifice ale României duc la concluzia că numai prin adoptarea unui regim politic parlamentar poate fi garantată funcționarea democratică și eficientă a puterii executive și asigurat echilibrul între această putere și puterea legislativă.

Tradiția românească a "voievodului", tendința spre autoritarism trebuie curmate prin instituirea unui regim parlamentar pur, cu Guvernul ca singur șef al executivului și cu un șef de guvern puternic, șeful statului rezervându-i-se un rol protocolar și de simbol, precum și anumite atribuții de garant al ordinii constituționale și al jocului democratic.

Un asemenea regim politic presupune alegerea Președintelui Republicii de către Parlament și afirmarea Guvernului ca unic șef real al puterii executive, cu consecința creșterii autorității și responsabilității prim-ministrului.

C. Guvernul ca șef al puterii executive

Trăsătura specifică a regimului politic parlamentar este calitatea Guvernului de șef real al puterii executive, prim-ministrul fiind principalul om politic al țării.

Existența Guvernului depinde exclusiv de voința Parlamentului, în concret, a majorității parlamentare. Parlamentul este cel care decide persoana prim-ministrului și cel care acceptă programul de guvernare, dar și cel care poate oricând să pună capăt mandatului șefului Guvernului și mandatului Guvernului în ansamblul său, denunțând contractul de guvernare.

Președintele, ca șef nominal al statului, nu are nicio putere în formarea, modificarea sau demiterea echipei guvernamentale.

Ca șef al puterii executive, Guvernul conduce întreaga administrație ministerială, civilă sau militară.

D. Contrasemnătura și răspunderea

După revoluțiile democratice din Europa, șeful statului (monarh sau, acolo unde

monarhia a fost abolită, președinte de republică) și-a pierdut calitatea de titular al puterii suverane, de origine divină, națiunea fiind recunoscută ca titular al suveranității.

Șeful statului rămâne doar șeful uneia dintre puteri, al puterii executive, dar doar cu caracter nominal, deoarece actele sale, pentru a fi valabile, necesită contrasemnare din partea unui ministru, care devine răspunzător. Astfel, instituția contrasemnăturii asigură concilierea neresponsabilității juridice a șefului de stat (reminiscență a absolutismului feudal și a monarhiei de drept divin) cu principiul echilibrului și controlului reciproc al puterilor într-un stat de drept și democratic.

Pentru a asigura corespondența între decizie și răspundere, centrul real de decizie în cadrul puterii executive nu este șeful statului (care nu este răspunzător juridic), ci Guvernul (care răspunde în fața Parlamentului), deci puterea de decizie în sfera executivului nu aparține celui care semnează (șeful statului), ci celui care contrasemnează (un membru al Guvernului și, prin aceasta, Guvernul în ansamblul său, potrivit solidarității și unității guvernamentale).

Rezultă că șeful statului nu este în realitate șeful puterii executive și el nu participă la lupta politică, ci are fie doar atribuții protocolare, fie - atunci când are anumite puteri - doar atribuții de a asigura constituționalitatea luptei politice între veritabilii jucători (Guvernul și Parlamentul, în spatele cărora se află partidele politice, de guvernare și de opoziție).

2. Opțiunea între structura bicamerală și structura unicamerală a Parlamentului

A. Rolul Parlamentului

Consacrarea regimului politic parlamentar impune și opțiunea între structura bicamerală și structura unicamerală a Parlamentului.

Parlamentul, rezultatul sufragiului universal direct, este organul esențial al regimului politic democratic pluralist și principala formă de exercitare a suveranității naționale.

Principalele funcții ale Parlamentului, în regimul democratic contemporan, sunt: reprezentarea națiunii; legiferarea (reglementarea primară a relațiilor sociale, cu forță juridică imediat infra-constituțională); controlul Guvernului.

B. Structura unicamerală a Parlamentului

Întrucât România nu este un stat federal sau un stat regionalizat politic (ci doar administrativ), existența unui Parlament bicameral nu este imperativă. Pentru eficientizarea activității parlamentare și pentru eliminarea sistemului nejustificat de bicameralism egalitar, este preferabilă organizarea unui Parlament monocameral.

Sub aspect comparativ, dintre cele 15 de state membre ale Uniunii Europene din perioada imediat anterioară lărgirii cu 10 noi state, dacă înlăturăm situația statelor federale (Austria, Belgia, Germania) și pe aceea a statelor regionalizate politic (Italia, Regatul Unit, Spania), există 9 state unitare, dintre care 3 au un Parlament bicameral (Franța, Irlanda, Olanda) și 6 au un Parlament monocameral (Danemarca, Finlanda, Grecia, Luxemburg, Portugalia, Suedia).

Așadar, statele unitare propriu-zise dau preferință Parlamentului unicameral.

Pentru a asigura calitatea procedurii legislative și a înlătura presiunea timpului, dăunătoare pentru legiferare, opțiunea în favoarea structurii monocamerale a Parlamentului trebuie să fie dublată de adoptarea inițiativelor legislative în două lecturi.

În plus, tot din rațiuni de eficiență funcțională, numărul membrilor Parlamentului monocameral trebuie să fie stabilit prin Constituție, în mod proporțional cu populația țării. Pentru stabilirea unei proporții juste, se va ține seama de soluțiile adoptate în celelalte țări membre ale Uniunii Europene.

C. Legiferarea

Domeniile foarte variate în care este necesară adoptarea de reguli de reglementare primară a relațiilor sociale face imposibilă practic intervenția de fiecare dată a organului legiuitor, ceea ce justifică existența unor substitute, cum ar fi delegarea legislativă.

Este de preferat experiența franceză, care sparge monopolul reglementării primare a relațiilor sociale, deținut de parlament, împărțind această competență între legiuitor și executiv. Mai mult, regula în materia reglementării primare a relațiilor sociale nu este Parlamentul, ci executivul, Parlamentul legiferând exclusiv în domeniile expres și limitativ enumerate în Constituție.

În acest mod, Parlamentul se poate concentra cu adevărat pe chestiunile de legiferare în domeniile importante pentru națiune, toate celelalte materii, ca regulă, aparținând domeniului regulamentar, de competența Guvernului.

Iată de ce sistemul monopolului Parlamentului în reglementarea primară a relațiilor sociale trebuie să fie înlocuit, din necesități de ordin practic, cu partajarea competenței de reglementare primară între legiuitor și executiv.

D. Creșterea rolului Parlamentului și a responsabilității parlamentarilor

Pentru ca Parlamentul să fie cu adevărat expresia suveranității naționale, este necesară creșterea rolului său și a responsabilității parlamentarilor. Realizarea acestui scop depinde de adoptarea următoarelor măsuri:

- alegeri parlamentare prin vot majoritar (uninominal) și obligația fiecărui partid de a anunța candidatul propriu sau candidatul desemnat în comun cu alte partide pentru funcția de prim-ministru;

- întărirea autonomiei parlamentare și a controlului parlamentar asupra Guvernului prin: instituirea obligației prim-ministrului de a fi prezent la dezbaterile în plen a moțiunii de încredere pentru investitură, a moțiunii de încredere solicitate de Guvern și a moțiunii de cenzură, precum și a obligației de a răspunde la întrebări sau interpelări provenind de la membrii Biroului Parlamentului, de la președinții comisiilor parlamentare sau de la liderii grupurilor parlamentare cel puțin o dată la două săptămâni; instituirea obligației membrilor Guvernului de a participa la lucrările Parlamentului în plen, în Birou sau în comisii, dacă se solicită prezența lor prin intermediul președintelui Parlamentului; instituirea obligației membrilor Guvernului de a răspunde la întrebările și interpelările adresate de parlamentari, delegarea acestei atribuții către secretarii de stat fiind admisă numai cu caracter excepțional; instituirea obligației secretarilor de stat din administrația ministerială și a conducătorilor autorităților administrației de stat autonome de a participa la lucrările Parlamentului în plen, în Birou sau în comisii, la solicitarea președintelui Parlamentului sau a președintelui unei comisii parlamentare;

- descurajarea migrației politice prin instrumente constituționale compatibile cu teoria și practica parlamentară democratică; deputații care părăsesc grupul parlamentar din care au făcut parte nu se pot înscrie în alt grup parlamentar și nu pot reveni în grupul parlamentar inițial; dacă numărul deputaților unui grup parlamentar scade sub pragul admis de Constituție, grupul parlamentar respectiv se dizolvă și nu mai poate fi reînființat pe durata legislaturii, iar deputații în cauză nu se pot afilia altui grup parlamentar; nu este considerat ca reprezentat în

Parlament un partid politic care nu a obținut mandate în alegeri, chiar dacă, după alegeri, un deputat se înscrie în acel partid politic;

- limitarea imunității parlamentare la voturile și declarațiile făcute în exercitarea mandatului, cu excepția afirmațiilor defăimătoare; președintele Parlamentului este încunoștințat de ministrul justiției cu privire la începerea urmăririi penale, inculparea, trimiterea în judecată, reținerea, arestarea, percheziționarea sau condamnarea penală a unui deputat;

- interzicerea stabilirii oricărui avantaj patrimonial legat de exercitarea mandatului de deputat, altul decât indemnizația prevăzută de lege, precum și a stabilirii pensiei într-un regim derogator de la dreptul comun;

- instituirea unei incompatibilități absolute între funcția de parlamentar și orice altă funcție, publică sau privată, remunerată sau onorifică;

3. Opțiunea între rigiditatea și flexibilitatea raporturilor dintre Parlament și Guvern

A. Echilibrul dinamic dintre puterea legislativă și puterea executivă

În actuala Constituție, raporturile dintre Parlament și Guvern sunt rigide. Din această cauză, atât mecanismul răspunderii Guvernului față de Parlament, cât și mecanismul declanșării alegerilor anticipate funcționează greoi sau nu funcționează deloc. Nici o moțiune de cenzură nu a fost adoptată de Parlament și nu s-au organizat niciodată alegeri anticipate în perioada postdecembristă. Soluția rigidității relațiilor dintre Parlament și Guvern a avut justificări în condițiile tranziției de la totalitarism la democrație, pentru a asigura stabilitatea politică, dar devine o piedică în calea posibilității de autoreglare a instituțiilor democratice în condițiile integrării europene.

Ca urmare, este necesar un nou echilibru, cu caracter dinamic, între Parlament și Guvern, între stabilitatea, unitatea și solidaritatea guvernamentală, pe de o parte, și evoluția vieții politice, pe de altă parte, între eficiența puterii executive în acțiunea de realizare a intereselor naționale și controlul parlamentar al acestei puteri.

În acest scop, se impune o nouă reglementare a instituției dizolvării Parlamentului și a moțiunii de cenzură, precum și introducerea unei reglementări cu privire la moțiunea de încredere, inexistentă în actuala Constituție.

B. Dizolvarea Parlamentului

Guvernul va putea pronunța dizolvarea Parlamentului, după consultarea Președintelui Republicii și a președintelui Parlamentului. Poziția Președintelui Republicii și a președintelui Parlamentului se vor transmite Guvernului.

Alegerile parlamentare generale vor avea loc după minimum 30 de zile și maximum 45 de zile după publicarea în Monitorul Oficial a hotărârii Guvernului privind dizolvarea Parlamentului și stabilirea datei organizării alegerilor. În cazul în care, potrivit legii electorale, alegerile parlamentare se desfășoară în două tururi de scrutin, termenul anterior indicat va avea în vedere primul tur de scrutin.

Parlamentul nu va putea fi dizolvat din nou în perioada de 12 luni care va urma după o dizolvare.

C. Moțiunea de cenzură

Pentru a asigura stabilitatea guvernamentală, va fi necesară depunerea, alături de moțiunea de cenzură, a unei candidaturi pentru funcția de prim-ministru, după modelul Constituției germane. Întrucât Guvernul va fi centrat pe persoana prim-ministrului, toți miniștrii vor trebui să se bucure de încrederea acestuia, pe cale de consecință, prim-ministrul va putea alege și revoca miniștrii.

Unitatea și solidaritatea guvernamentală se vor exprima și prin faptul că încetarea funcției de prim-ministru va atrage automat încetarea mandatului Guvernului, precum și prin aceea că o moțiune de cenzură nu va putea viza decât prim-ministrul și Guvernul în ansamblul său.

D. Moțiunea de încredere

Parlamentul, prin moțiunea de încredere pentru investitură, va alege prim-ministrul și va accepta programul de guvernare propus de acesta, care va deveni obligatoriu pentru Guvern.

Prim-ministrul va putea solicita o moțiune de încredere Parlamentului pentru modificarea programului de guvernare. Moțiunea de încredere se va dezbate după 5 zile libere de la depunerea ei la Parlament. În cazul adoptării moțiunii de încredere, noul program de guvernare va fi obligatoriu pentru Guvern. În cazul respingerii moțiunii de încredere, prim-ministrul și Guvernul în ansamblul său vor fi demiși. Guvernul nu va putea recurge la această procedură decât cel mult o dată într-o sesiune parlamentară.

Prim-ministrul va putea solicita o moțiune de încredere Parlamentului pentru adoptarea unei legi. Proiectul de lege nu va fi supus dezbaterii în comisii sau în plen și nici amendamentelor parlamentare. Dacă, în termen de 5 zile libere de la depunerea proiectului de lege pentru care se solicită adoptarea prin procedura angajării răspunderii guvernamentale, nu se va depune o moțiune de cenzură ori moțiunea de cenzură depusă va fi respinsă, proiectul de lege se va considera adoptat. Guvernul nu va putea recurge la această procedură de mai mult de 3 ori într-o sesiune parlamentară.

4. Opțiunea între păstrarea unei instanțe supreme cu funcții de judecată și transformarea ei într-o adevărată curte de casație. Reorganizarea sistemului judiciar

A. Curtea de Casație

În actualul sistem judiciar, Înalta Curte de Casație și Justiție a devenit, practic, o instanță ordinară. Supraîncărcarea rolului ei cu litigii în care, de multe ori, judecă nu numai în drept, ci și în fapt, nu numai în recurs, ci și, nu de puține ori, chiar în fond, împiedică realizarea funcției de clarificare și unificare a practicii judiciare. Pentru a rezolva această problemă, în vârful puterii judiciare este nevoie de o adevărată curte de casație, care păstrează în competența sa, ca atribuție cu totul excepțională, judecarea Președintelui Republicii.

Curtea de Casație, ca instanță supremă pentru toate instanțele judecătorești, va asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii de către acestea. În acest sens, Curtea de Casație va trebui să soluționeze numai recursurile împotriva tuturor hotărârilor judecătorești pronunțate în apel de tribunale, dispunând de dreptul discreționar de a decide dacă examinează sau nu un recurs, precum și, obligatoriu, recursurile în interesul legii declarate de Procurorul General al Republicii.

Hotărârile Curții de Casație se vor publica în buletinul oficial propriu. Hotărârile

pronunțate în recursurile în interesul legii se vor publica în Monitorul Oficial al României, în termen de 2 zile libere de la adoptarea motivării, și vor fi general obligatorii.

B. Celelalte instanțe judecătorești

Sistemul judiciar actual funcționează greoi, durata proceselor fiind, de regulă, foarte mare. Cu cât este mai lung procesul, cu atât mai mult scad șansele de a face dreptate. O hotărâre dreaptă depinde nu numai de stabilirea adevărului și de corecta aplicare a legii, ci și de durata rezonabilă a procesului.

Simplificarea sistemului judiciar este o condiție *sine qua non* pentru recâștigarea încrederii în justiție și a sentimentului de dreptate.

În acest scop, în fiecare oraș cu peste 50.000 de locuitori și în fiecare sector al Municipiului București va funcționa câte o judecătorie, iar pentru fiecare regiune, în municipiul acesteia, va funcționa câte un tribunal.

Cu excepția judecării penale a Președintelui Republicii, toate procesele se vor judeca în primă instanță la judecătorie. Împotriva tuturor hotărârilor judecătorești pronunțate de judecătorii se va putea declara apel, care va fi de competența tribunalului. Împotriva tuturor hotărârilor judecătorești pronunțate de tribunale în apel se va putea declara recurs la Curtea de Casație.

Judecarea proceselor judiciare, precum și confirmarea actului de trimitere în judecată penală și ingerințele în exercitarea dreptului la libertate, a dreptului la liberă circulație, a dreptului la respectarea vieții private, a dreptului la inviolabilitatea domiciliului și a dreptului la secretul corespondenței în procesul penal, în faza de instrucție și în faza de judecată, vor fi de competența exclusivă a judecătorilor.

5. Opțiunea între păstrarea actualului statut al Curții Constituționale și integrarea ei în sistemul puterii judiciare

Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională și este garantul supremației Constituției și al democrației constituționale în România. Realizarea acestei funcții depinde însă de statutul moral și profesional al membrilor Curții, precum și de neutralitatea lor politică.

Cei 9 judecători care compun Curtea vor trebui să posedo o reputație personală și profesională excepțională, titlul de doctor în drept, o vechime minimă de specialitate juridică de 20 ani și să nu fi făcut parte din partide politice cel puțin 5 ani înainte de numire. Judecătorii Curții vor fi numiți după promovarea examenului organizat împreună de Curtea de Casație și de Curtea Constituțională, pentru locurile vacante, pentru un mandat de 9 ani, care nu va putea fi înnoit. Curtea Constituțională se va înnoi cu o treime dintre membrii săi la fiecare 3 ani, iar judecătorul numit în urma încetării anticipate a mandatului unui judecător va termina mandatul acestuia, fără posibilitatea de înnoire. Judecătorii vor fi independenți, imparțiali și inamovibili. Ei vor putea fi menținuți în funcție până la vârsta de 70 de ani. Incompatibilitățile aplicabile deputaților vor fi valabile și pentru judecători.

Prin competența care i se va stabili, Curtea Constituțională va deveni element constitutiv în sistemul puterii judiciare.

6. Opțiunea între păstrarea Ministerului Public în autoritatea judiciară și clarificarea statutului său ca structură cu autonomie funcțională a puterii executive

În varianta adoptată în anul 1991, Constituția României nu institua în mod expres principiul separației puterilor în stat. Deși acest principiu a fost afirmat, după adoptarea Constituției, în jurisprudența și în doctrina constituțională, absența unui text clar în Legea fundamentală explică dificultățile care s-au manifestat până în anul 2003 în ceea ce privește recunoașterea acestui principiu mai ales în raporturile dintre puterea executivă și puterea judecătorească. Chiar dacă, în urma revizuirii, Legea fundamentală cuprinde un text care enunță în termeni clari principiul separației puterilor în stat, totuși, s-a păstrat noțiunea de *autoritate judiciară* în loc să se folosească noțiunea de *putere judiciară*. Mai mult, în structura autorității judiciare a fost inclus și Ministerul Public, ceea ce a permis legiuitorului să organizeze inițial, în anul 1992, sistemul judiciar în așa fel încât procurorii erau parte constitutivă a puterii judecătorești. Este adevărat că în anul 1997 această anomalie a fost înlăturată, făcându-se distincție între autoritatea judiciară și puterea judecătorească, dar soluția constituțională a născut în continuare confuzii în legătură cu apartenența Ministerului Public la puterea executivă.

Înlăturarea acestor confuzii este posibilă prin renunțarea la noțiunea de autoritate judiciară, prin delimitarea clară a Ministerului Public de puterea judiciară și prin clarificarea

apartenenței sale la puterea executivă. Totodată, ministrul justiției va fi capul Ministerului Public, sub autoritatea sa funcționând procurorii și ofițerii de poliție judiciară. Ministrul justiției va trebui să aibă studii juridice superioare. Procurorul va conduce activitatea poliției judiciare, va dispune începerea urmăririi penale, va dispune punerea în mișcare a acțiunii penale și va susține acuzarea în procesele penale, în calitate de parte în procesul penal. Procurorul nu va participa decât la judecarea cauzelor penale de la instanțele judecătorești. Va fi interzisă existența procurorilor militari sau a ofițerilor de poliție judiciară militari.

Avocații, constituiți în barouri, și procurorii, constituiți în parchete, vor avea calitatea de ofițeri ai justiției.

Grefierii, ofițerii de poliție judiciară, notarii, sindicii și executorii vor avea calitatea de auxiliari ai justiției.

7. Opțiunea între păstrarea actualei structuri administrativ-teritoriale și reorganizarea ei prin înlocuirea județelor cu regiuni în cadrul statului unitar descentralizat

A. Autonomia regională

O veritabilă autonomie regională, la nivelul intermediar dintre stat și comunitățile teritoriale locale de bază, nu poate exista decât în cadrul unor comunități regionale suficient de mari, cu suficientă populație și cu suficientă putere economică și financiară.

În raport cu dimensiunile Statului Român și cu numărul locuitorilor, din punctul de vedere al unei bune administrări, în România nu se justifică două niveluri de administrație intermediară, adică și regiunile, și județele. Prin urmare, regiunile trebuie să ia locul județelor, în calitate de comunități teritoriale intermediare între cele de bază și comunitatea națională.

De asemenea, autonomia regională presupune o garantare constituțională și legală expresă.

B. Comunitățile teritoriale infra-statale

Comunitățile teritoriale, altele decât statul, vor fi regiunile, la nivel intermediar, și comunele, la nivel de bază.

În România vor exista 10 regiuni, cu autonomie sub aspectul organelor,

competențelor, resurselor materiale, financiare și de personal. Regiunile se vor stabili prin Constituție.

Comunele vor fi comunități teritoriale de bază. Comunele rurale se vor numi sate, iar comunele urbane se vor numi orașe. Comunele capitală de regiune se vor numi municipii.

Existența comunelor se va stabili prin lege.

Comunele vor dispune de autonomie sub aspectul organelor, competențelor, resurselor materiale, financiare și de personal.

Municipiul București – capitala țării – și comunele limitrofe vor alcătui Regiunea Metropolitană București. Municipiul București și comunele limitrofe vor dispune de autonomie comunală, iar Regiunea Metropolitană București va dispune de autonomie regională sub aspectul organelor, competențelor, resurselor materiale, financiare și de personal.

C. Autonomia regională și autonomia comunală

Autonomia regională se va exercita, în principal, de adunarea regională, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 3 ani, ca organ deliberativ. Organul executiv al regiunii va fi consiliul regional, condus de guvernator. Acest consiliu va fi ales și revocat de adunarea regională și va fi răspunzător în fața acesteia.

Autonomia comunală se va exercita, în principal, de adunarea comunală, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 3 ani, ca organ deliberativ. Organul executiv al comunei va fi consiliul comunal, condus de primar, în orașe și municipii, respectiv primarul, în sate. Consiliul comunal va fi ales și revocat de adunarea comunală și va fi răspunzător în fața acesteia.

La nivelul Municipiului București, autonomia comunală se va exercita, în principal, de adunarea municipală, aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 3 ani, ca organ deliberativ. Organul executiv al Municipiului București va fi consiliul municipal, condus de primarul general. Primarul general va fi și guvernatorul Regiunii Metropolitane București. Consiliul municipal va fi ales și revocat de adunarea municipală și va fi răspunzător în fața acesteia.

Primarii vor fi aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, pentru un mandat de 3 ani.

Normele statale vor prima asupra normelor regionale și locale, iar instanțele judecătorești vor fi împuternicite să asigure supremația normelor statale.

Protecția autonomiei regionale față de stat va fi asigurată de Curtea Constituțională.

Protecția autonomiei regionale față de alte regiuni și față de comune și protecția autonomiei comunale vor fi asigurate de instanțele judecătorești.

Orice control, injoncțiune, dizolvare sau demitere exercitate de stat asupra regiunilor sau comunelor ori exercitate de regiuni asupra comunelor vor fi interzise.

D. Descentralizarea

Prin lege adoptată după consultarea regiunilor și comunelor, se vor putea descentraliza competențe aparținând statului către regiuni. Vor face excepție competențele rezervate exclusiv, de Constituție, puterilor statului.

În caz de descentralizare, prin lege se va putea prevedea exercitarea competențelor de către regiuni sau de către comune în mod exclusiv sau în mod concurent cu statul sau cu comunele.

Descentralizarea regională și comunală nu va putea aduce atingere unității republicane și egalității cetățenilor.

Regiunile și comunele nu vor putea încheia tratate internaționale cu alte state sau cu organizații internaționale.

Regiunile și comunele vor putea încheia acorduri de cooperare transfrontalieră cu comunități teritoriale locale sau regionale din alte state, vor putea înființa stabilimente transfrontaliere și vor putea colabora cu organizații internaționale.