

SEMNIFICAȚII ALE CONSTITUȚIILOR ROMÂNIEI

GHEORGHE LENCAN STOICA*

Abstract. *This conference discusses the problem of the relationships between a good government, good institutions, and a good Constitution. The author is especially interested in the modernization process of Romanian politics in its correlation with actual European integration.*

Keywords: *political institutions, Constitution, modernization, good government.*

În spațiul dintre Dunăre și Carpați, de peste 150 de ani se vorbește despre modernizare. Orice am putea înțelege prin modernizare, ea înseamnă o *adaptare* a formelor de organizare instituțională la cele ale Occidentului european, semnifică de-a dreptul crearea sau fondarea unor instituții și norme constituționale. Era de fapt un fel de tranziție spre Europa și se poate spune chiar că, de peste un secol și jumătate, la noi a fost o... tranziție continuă. În acest context s-a vorbit foarte mult în cultura noastră despre „forme fără fond“, despre o întârziere istorică a instituțiilor românești, despre formele noi „neadaptate la fondul românesc“ și ale condițiilor pentru depășirea întârzierii noastre. În epocă, în fapt, *adaptarea* la instituțiile europene echivala cu procesul de „sincronizare“. Prin urmare, România s-a vrut a fi contemporană cu Europa. În fine, se vorbea și s-a vorbit foarte mult, cum se știe; au apărut chiar și opere celebre care reflectau bine o astfel de situație. Ne amintim cu toții de Caragiale, cu personajele sale ilustre din „O scrisoare pierdută“. Marele dramaturg ironiza pe atunci existența unei obsesii, și anume: Europa.

Dar o tranziție și o modernizare a instituțiilor politice au fost realizate în linii mari înainte de anii '30. Într-adevăr, între cele două războaie, s-a putut vorbi despre o modernizare și o anumită stabilitate instituțională. Se pune însă astăzi întrebarea firească: de ce nu s-a menținut o asemenea stabilitate?

De aceea, se impune nevoia unor clarificări. Încercăm și noi, în acest sens, să exprimăm un punct de vedere asupra unei astfel de probleme, însă, înainte de a o face, ar trebui să amintim că răspunsul s-ar putea da deja înainte chiar de o primă analiză și care s-a repetat deseori: vinovați au fost mereu *străinii* — turcii,

* Prof. univ. dr. la Facultatea de Științe Politice a Universității din București, cercetător științific principal gradul II la ISPRI.

germanii, rușii (îndeosebi bolșevicii) etc. Dar, dacă în secolul al XVIII-lea, tradiționaliștii, conservatorii și alții transformau „înapoierea istorică” într-un argument ce ținea de particularitatea și specificitatea noastră, în secolul următor cauza tuturor relelor noastre istorice era atribuită străinilor. Și, poate într-o anumită măsură, lucrurile erau într-adevăr astfel. Dar nu au fost comuniștii, nici altă forță străină care au anulat, în 1938, Constituția din 1923. Au făcut-o într-adevăr comuniștii zece ani mai târziu, dar aceasta este o altă problemă. Însă originea proceselor de instabilitate constituțională este îndepărtată. După aceste considerații, să trecem la subiectul propriu-zis al intervenției noastre.

Să vorbim deci despre *Constituție* și de instituții întrucât nu se poate vorbi și nu se poate face o bună politică fără a vorbi de instituții. Însă, ceea ce e important pentru noi, este necesitatea unei schimbări a modului de a face politică. Și o bună politică înseamnă legi bune, iar legile bune înseamnă instituții bune. Și mă întreb, și poate ar fi oportun să ne întrebăm cu toții, avem astăzi în România legi bune? Dacă sunt bune, de ce trebuie să le schimbăm din nou?

În raport însă cu nevoia unor legi mai bune, voi face apel la cuvintele unui mare clasic al studiului politicii, reamintind ce spunea el în *Discursuri...* (este vorba despre Machiavelli): „Exemplele bune se nasc dintr-o educație bună, o educație bună din legi bune, și legile bune din acele acțiuni pe care mulți le numesc fără a se gândi prea mult, pentru că cine se gândește bine la rațiunile lor de a fi va descoperi că ele nu au generat nici un exil sau violență în dauna bunurilor comune, ci mai curând a legilor și a deciziilor în avantajul libertăților publice”¹. Iar același mare clasic a pronunțat următoarele cuvinte: „Nu aș dori să trăiesc într-o patrie în care legile pot mai puțin decât oamenii”. O „traducere” mai modernă a cuvintelor marelui florentin ar suna astfel: „Nimeni nu e mai presus de lege”. Și, cum decurge în mod logic de aici, întrucât nimeni nu este mai presus de lege, ar trebui ca instituțiile statului să funcționeze în mod corect. Întâlnim astfel aici *chintesența politicii* (rolul instituțiilor), cum spunea de altfel și John Plamenatz: „Obiectul de studiu propriu politicii nu este omul, ci instituțiile sale”. De altfel, după cum se știe, instituțiile se bazează pe reguli și pe legi. De aici derivă și necesitatea unei legi fundamentale, necesitatea deci a unei Constituții. În România, există o istorie a dezvoltării constituționale. La început, au fost *Regulamentele organice*, însă până acum în țara noastră au fost redactate 10 constituții, regulamente sau legi fundamentale, oricum le-am numi. Instabilitatea instituțională își trage originile sale, cred, chiar din acest fapt. Fiecare regim și-a avut propria sa constituție, iar regimul existent înainte de 1990 a avut mai mult de 3 constituții. Și e nevoie să amintim în acest context că S.U.A. au aceeași constituție de mai mult de 200 ani, este vorba de Constituția americană din 1787.

Constituția, ca și reforma sa, este un lucru extrem de complex, o acțiune de mare responsabilitate și seriozitate. În acest proces de reformă sau de perfecționare ne aflăm, după unii, și astăzi². Însă pentru a da un mai mare relief celor

¹ Niccolò Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, Tomo I, Roma, Salerno Editrice, 2001, p. 35.

² Vezi „Raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional”, februarie, 2009.

spuse mai sus, mă voi sprijini din nou pe cuvintele clasicilor. Aristotel, în *Politica* sa, scrisă de mai mult de 2000 de ani, ne avertiza că „a corija o Constituție nu înseamnă să faci o acțiune minoră, este la fel ca și când o realizezi prima oară“. Și dacă ne referim la „forța“ și la „importanța“ unei constituții, considerăm sugestiv să reamintim cuvintele unui jurist american — este vorba despre E. S. Corwin — care spunea: „Infailibilității Papei i s-a substituit, prin intermediul Reformei, Biblia, puterii suveranului, prin intermediul Revoluției americane, aceea a unui petec de hârtie“³. Dar ce este o constituție? Profesorul Giovanni Sartori, în cunoscuta sa carte intitulată *Elemente de teorie politică*, de mai multe ori tipărită în Italia, afirmă că ea semnifică „o structură a societății politice, organizată prin intermediul legilor, cu scopul de a limita caracterul arbitrar al puterii și a o supune controlului dreptului“⁴.

Dacă acceptăm o asemenea definiție a termenului de constituție, ar fi interesant, pentru a înțelege mai bine ce semnificație are constituția în viziunea lui Sartori, să examinăm și clasificarea făcută de cunoscutul autor. Astfel, în cartea sa *Ingineria constituțională comparată*, el preia clasificarea lui Loewenstein, potrivit căruia constituțiile ar fi: a) garantiste (constituții în sens propriu); b) constituții nominale; c) constituții de fațadă (sau pseudoconstituții)⁵.

a) Numai cele din prima categorie sunt cu adevărat constituții în sens modern, deoarece, cum vom vedea imediat, cele nominale și, mai ales, pseudoconstituțiile, nu acoperă pe deplin conținutul termenului „constituție“; b) Constituțiile nominale, cum se observă și din expresia lingvistică, sunt numai cu numele. Ele sunt bazate pe ideea că „legea fundamentală e voința suveranului“. E un fapt care echivalează cu constituțiile „organizatorice“ sau cu regulile care organizează, dar nu limitează exercitarea puterii într-un stat concret. Se susține adesea că simpla „reglementare“ ar fi prin sine o limitare, dar aici nu avem de-a face deloc cu sensul de garantare a drepturilor: de exemplu, armatele sunt ordonate (organizate) mult mai bine, dar nu-i protejează pe subordonați în raport cu superiorii. Asemenea constituții (nominale) descriu un sistem de putere care e fără limite și fără control. Un caz aparte îl constituie Constituția germană din anii '30; c) constituțiile de fațadă se disting de cele nominale pentru că ele „par“ adevărate „constituții“, ceea ce le distinge de cele adevărate, adică *garantiste*⁶, adică acel aspect care țintește libertățile și drepturile destinatarilor acelor norme. În această privință, ea rămâne literă moartă. Exemple faimoase sunt constituțiile sovietice (dar și cea a lui Ceaușescu), pe care le cunoaștem cu toții. Trebuie să facem aici o precizare de fond, adică faptul că cele două tipuri de constituție din clasificarea lui Loewenstein (*Puterea politică și procesul de guvernare*) revendică un caracter educativ, moralizator, în timp ce adevăratele constituții nu au ca obiectiv nici un scop educativ, și chiar dacă există un oarecare efect educativ, în

³ Antonio Cantaro, Federico Petrangeli, *Guida alla Costituzione e alla sua riforma*, Roma, Editori Riuniti, 1997, p. 134.

⁴ Giovanni Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 25.

⁵ K. Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1965, p. 147-148.

⁶ Giovanni Sartori, *Ingineria constituțională comparată. Structuri, stimulente și rezultate*, traducere de Gabriela Tănăsescu și Irina Mihaela Stoica, Iași, Institutul European, 2008, p. 315-316.

mod sigur scopul educativ nu e „rațiunea esențială“ a unei asemenea constituții. Aceste distincții, afirma și profesorul Giovanni Sartori, sunt foarte importante, întrucât astfel se demonstrează în mod clar că, dacă se refuză accepțiunea garantistă specifică unei constituții, nu e posibilă depășirea unei linii de demarcație între „constituție“ și „guvernul constituțional“. În cazul în care, de exemplu, o constituție rămâne literă moartă, avem de-a face cu un guvern neconstituțional. Am insistat asupra acestor distincții pentru ca să rezulte cu claritate faptul că întotdeauna în problemele de constituție și de analiză politică o oarecare precizie terminologică este extrem de importantă. Și, dacă repet și eu ceea ce au repetat alții, e și pentru că în practica politică reală și în constituția de la noi se întâlnesc multe din referirile clarificatoare sus-menționate.

Se discută astăzi din nou despre constituție, despre o modificare a acesteia. Sunt însă multe probleme, se dorește instituirea unui regim prezidențial. Însă, în urmă cu opt ani, unul dintre cei mai autorizați specialiști, politologul Giovanni Sartori, aprecia favorabil constituția românească și, îndeosebi, rolul președintelui: „opinia mea este că sistemul politic românesc este un sistem parlamentar caracterizat de un șef al statului puternic (dar nu suficient de puternic pentru a modifica natura parlamentară a sistemului), a cărui forță provine din legitimitatea populară și, bineînțeles, dintr-o serie de dispoziții constituționale de susținere“.

Rezultă de aici o idee importantă, și anume aceea că numai o bună constituție poate fi garantul legilor bune și acesta poate reprezenta cadrul organizatoric al instituțiilor bune și funcționale în spațiul românesc. Cum este bine cunoscut, instituțiile stabilesc acele standarde normative cu privire la ceea ce trebuie să aștepte actorii sociali sau membrii unei comunități, a ceea ce poate fi demn de încredere, la datoriile și drepturile pe care le au în conformitate cu poziția lor etc. Instituțiile îndeplinesc o funcție socializantă în măsura în care ele orientează și reglementează comportamentele indivizilor care le compun. Ele desfășoară un rol „preceptiv“, în sensul de a impune un anumit precept, normă, regulă etc. În acest sens bunii cetățeni fac bune instituții, iar bunele instituții sunt bune în măsura în care produc și formează buni cetățeni sau mai buni, în sensul că se simt activi în asemenea instituții, nu li se opun, nu se simt „străini“ în raport cu ele.

Bunele instituții dezvoltă un simț al legalității și contribuie la adoptarea și consolidarea acelor așteptări cognitive sau intuiții morale din care ele însele își trag originea. Funcția „preceptivă“ sau hegemonică pe care instituțiile (care operează cu succes) o desfășoară are în linii mari un caracter negativ. Ne putem întreba în ce moment și unde există toate acestea în România de astăzi. În același timp, instituțiile furnizează actorilor sociali standardele sociale consolidate în privința preferințelor și a obiectivelor autorizate și care așteaptă autorizarea (aprobarea). Prezența sau absența ambelor „inele“ operative de *feed-back* — disciplina și autorizarea — reprezintă primul examen prin intermediul căruia putem vedea dacă un cadru social sau politic e sau nu e o instituție.

Calitatea instituțiilor poate fi analizată și din perspectiva unui alt examen: instituțiile nu trebuie să aibă ca obiectiv numai însărcinările pe care le putem numi „socializare congruentă“, mai curând trebuie să funcționeze și în maniera „convenabilă“, adică trebuie să controleze funcțiile sau misiunile stabilite de ea

însăși, sau trebuie să fie compatibile cu prevederea de resurse de care depinde și care trebuie să fie extrase din ambientul său.

O instituție care funcționează bine îi îndepărtează pe actorii săi de considerațiile finaliste sau strategice în măsura în care există încrederea că un curs al acțiunii finaliste sau strategice poate duce la rezultate benefice sau cel puțin tolerabile. Odată ajunse la acești parametri, instituțiile funcționează ca un „pilot automat“.

Să o spunem, cu o expresie adesea utilizată, că în acel caz instituțiile ar funcționa „nemțește“, adică într-o manieră regulamentară. Un asemenea mod de a vedea lucrurile, când ne referim la instituții, adică luând în considerare socializarea internă și eficacitatea externă, consolidarea credințelor și obiceiurilor, pe de o parte, și atingerea obiectivelor, pe de altă parte, e în deplină concordanță cu „ideile“ și „optica“ lui Max Weber, cu conceptul de „integrare sistemică“ al lui Lipset (1981), de „legitimare sau eficacitate“ al lui Habermas (1981) etc.

În alți termeni, se poate afirma că, numai ținând seama de asemenea exigențe ne-am bucura de stabilitate instituțională, am putea evita eludarea normelor, am putea face ca excepția să nu devină regulă.

Ideea mea de bază e că toate aceste aspirații pot deveni realitate numai plecând de la realizarea unei bune constituții, în consonanță cu exigențele europene. „Tipurile ideale“ de instituții pe care le-am prezentat mai înainte sunt în perfect acord cu valorile europene. Se pot însă aceste modele implanta și pe solul românesc?

BIBLIOGRAFIE

- Cantaro, Antonio, Petrangeli, Federico, *Guida alla Costituzione e alla sua riforma*, Roma, Editori Riuniti, 1997.
- Loewenstein, Karl, *Political Power and the Governmental Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1965.
- Machiavelli, Niccolò, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, Tomo I, Roma, Salerno Editrice, 2001;
- „Raportul Comisiei Prezidențiale de Analiză a Regimului Politic și Constituțional“, februarie, 2009.
- Sartori, Giovanni, *Elementi di teoria politica*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- Sartori, Giovanni, *Ingineria constituțională comparată. Structuri, stimulente și rezultate*, traducere de Gabriela Tănăsescu și Irina Mihaela Stoica, Iași, Institutul European, 2008.