

O CONSTITUȚIE PENTRU LIBERTATE III

Din seria „Suplimente Libertariene“

Procesul constituțional cere înțelegere

Criza economică a înghețat dezbaterile constituționale într-un moment în care părea că-și luase avânt. Tehnic vorbind, criza oferea o oportunitate: eliminarea masivă a reglementărilor, a subvențiilor, a programelor guvernamentale speciale. Decimarea numărului agențiilor ar fi redus cheltuiala bugetară care le întreține. Aceste soluții au fost detaliate în conferința noastră din septembrie despre eșecul statului asistențial în fața crizei.

Dar eliminarea regulilor speciale înseamnă eliminarea privilegiilor grupurilor sau actorilor influenți cu puterea de a destabiliza. Nu este o noutate că recomandări ale științei economice sunt dovedite impracticabile de știința politică. Urmând limbajul lui Hayek, efortul de formulare a unei constituții este un efort conștient de construcție a unei superstructuri menit să organizeze aplicarea unor reguli asupra cărora s-a ajuns deja la un acord colectiv, adică politic. Acest efort este el însuși un proces de construcție politică. Contextul de criză a perturbat acordul stabilit anterior și a introdus riscuri pentru președinție și partidul de guvernământ. Aceștia nu și-au putut permite în același timp un front politic pentru reforma structurală și altul pentru gestionarea urgențelor crizei. Faptul că pentru sacrificiu s-a ales clasa pensionarilor, a salariaților la stat, antreprenorilor și consumatorilor în locul anumitor agenții sau programe publice concrete ne spune ceva despre puterea relativă a celorlalte grupuri care se bucură de privilegiile consacrate în mulțimea reglementărilor speciale. În definitiv, ne spune ceva despre România.

Soluția aleasă este cel mult temporară. Problemele vor continua să se acumuleze, iar necesitatea unei reforme constituționale va deveni din ce în ce mai stringentă. Momentul trebuie să ne găsească pregătiți intelectual, pentru că înțelegerea profundă a fenomenelor instituționale și politice de către societatea civilă va fi atunci de ajutor. Acesta este sensul efortului autorilor prezenți în această colecție, ajunsă acum la partea a treia. În ciuda aceleiași crize pe care o resimțim și noi, Ungaria trece printr-un moment favorabil reformei constituționale. **Marion Smith** susține în dezbaterile constituționale a vecinilor noștri idei printre care eliminarea obligației de a fi reprezentat într-un sindicat, libertatea educației și un plafon constituțional al cheltuielii publice. În cel mai bun caz, un nivel ridicat al cheltuielii publice ne angajează într-un festival al subvențiilor în care fiecare câștigă o dată și pierde de mai multe ori (**Emanuel-Mihail Socaciu**). Legea fundamentală trebuie să-și exercite în primul rând funcția de a limita exuberanța cu care colectivele

democratice legiferează pe bandă tipuri de ajutoare speciale. *Constituția României* însăși suferă de inflație de articole. **Radu Cristescu** recomandă eliminarea din *Constituție* a drepturilor susceptibile de a fi ignorate în situații politice previzibile, împreună cu privilegiul constituțional de a restrânge drepturi în situații „*de necesitate într-o societate democratică*“. Altfel, rezultatul este devalorizarea nivelului constituțional prin subordonarea lui efectivă la dezbaterile politice obișnuite. **Laurențiu Gheorghe** clarifică diferența dintre rolul constituției statului și rolul regulamentului firmei. Rolul unei constituții nu este „*eficientizarea activității agențiilor statului*“. Acest lucru ar însemna simplificarea fluxului ordinilor generate de grupul aflat la putere. Ceea ce căutăm este un echilibru de putere între facțiuni, în așa fel încât drepturile și libertățile membrilor societății să nu fie înlăturate prin ordine ale facțiunii aflate la putere. În acest scop, trebuie avute în vedere și instituții de tip ostromian ale separării puterii pe verticală (**Horia Terpe și Vlad Tarko**). Rolul centrului ar putea fi exclusiv de garantare a drepturilor indivizilor împotriva abuzurilor autorităților locale, în timp ce comunitățile locale ar putea produce și experimenta cu reguli de gestionare a resurselor. Eliminarea sistemului ierarhic de redistribuție fiscală și a elementelor care restricționează sistemul electoral ar reduce și risipa și sursa puterii baronilor locali, aflați astăzi în poziția de clienți și protejați ai puterii de la centru. Rolul parlamentului trebuie și el delimitat cu grijă. Se bucură oare parlamentul de aura unui organism de reprezentare a națiunii române, incluzând românii din alte generații, apuse sau viitoare, sau este doar un instrument operațional de execuție a voinței cetățenilor la un moment dat? În primă instanță, ar trebui clarificat statutul sau juridic (**Sorin Cucera**). În ultimă instanță, perversitatea sistemelor electorale ne poate îndemna la experimente la scară locală cu alte mecanisme de selecție a reprezentanților decât cele de vot. Tragerea la sorți ar elimina tranzacțiile ilegite cu drepturi ale cetățenilor dintre politicieni și grupurile de interese speciale care le finanțează campaniile electorale (**Tudor Glodeanu**). Ilegitime sunt și tranzacțiile colective dintre sindicate și angajatori consfințite astăzi de *Constituție* sub numele de „*drepturi la protecție socială și grevă*“. Acestea restrâng activitatea economică și blochează în șomaj tocmai categoriile defavorizate. *Legea muncii* trebuie să fie aceeași pentru toți



(**Șerban Pitic și David Moscovici**). Analiza legii constituționale și specifice a răspunderii ministeriale arată cât de departe suntem de idealul general al unei singure legi pentru toți. Trebuie pur și simplu renunțat la ideea unui statut special al guvernanților față de legile *Codului Penal* (**Gabriela Dumitrescu**). Însă cine poate duce efectiv stindardul acestor idei? Astăzi, nu ONG-urile. „Garantarea“ unui drept în *Constituție*, urmată de deschiderea posibilității de a-l restrânge „prin lege“ lasă în fapt neîngrădită puterea statului de a schimba reguli. Atunci, orice grup de interese va găsi mai avantajos să plătească direct statul pentru obținerea unui privilegiu decât să recurgă la un mijloc indirect de schimbare a opiniei publice precum un ONG. Ascendental uriaș de putere și resurse al statului lipsește de utilitate o piață autentică de *think tank*-uri (**Tudor Glodeanu și Ionuț Sterpan**).

Până la momentul reformei constituționale, încercăm prin aceste colecții și prin alte activități ale CADI și ale *Fundației „Konrad Adenauer“* să ne explicăm nouă înșine și altora acele principii a căror încălcare ne-a adus într-o situație pe care o considerăm regretabilă și acele mecanisme instituționale care ne mențin aici. După spusa unui coleg, „*nu există scurtături*“ în studiu și înțelegere. Aceste lucruri trebuie studiate și înțelese în profunzimea lor, pentru că sunt multe modalitățile în care ne lăsăm păcăliți. Le mulțumim partenerilor noștri pentru o colaborare excelentă în ceea ce este, inevitabil, un proiect pe termen lung.

HORIA TERPE și IONUȚ STERPAN

O constituție pentru libertate în Ungaria

Sentimentul că orice se poate întâmpla mâine este încă răspândit în țările postcomuniste și otrăvește inovația economică, sectorul de afaceri și societatea civilă.

În Ungaria, în România și pretutindeni în lumea civilizată, există oameni care împărtășesc o înțelegere a principiilor capabile să susțină libertatea. Unii dintre ei au o înțelegere comună nu doar a principiilor, ci și a faptului că, în anumite momente istorice, cetățenii unei țări au oportunitatea de a stabili instituții care să protejeze și să conserve aceste principii. Ungaria se află într-un astfel de moment: conjunctura politică a unei supermajorități parlamentare suficiente pentru ratificare îi permite să înlocuiască *Constituția* comunistă din 1949 și doar amendată după Revoluție. Oportunitatea este comparabilă în importanță cu cea care a permis schimbarea în 1989. În dezbaterea asupra reformei constituționale, *Common Sense Society* (CSS) susține principiile instituționale ale unui stat cu puteri limitate care să protejeze libertatea individuală. Proiectul *Constituția Libertății* al CSS include o serie de dezbateri publice, evenimente educaționale, cercetări, publicații și întâlniri de *advocacy* care promovează libertatea în discursul public și în procesul de redactare a noii *Constituții*. Scopul general este de a ne asigura că noua *Constituție a Ungariei* nu va fi o simplă extensie legislativă, nici un document partizan, ci o *Constituție* legitimă a libertății pentru toți.

De ce este important ca Ungaria să aibă o nouă *Constituție*? Istoria ne arată că oricând pot veni momente în care elementele de bază ale libertății sunt puse în diferite feluri la încercare. În asemenea situații, nu putem avea încredere în opinia publică majoritară, ci va trebui să ne bazuim pe voința poporului maghiar exprimată anterior într-o cartă ce întruchipează consimțământul dat domniei legii și drepturilor fundamentale. Aici stă cheia constituționalismului: oferă un standard al domniei legii care stă mai presus de valurile schimbătoare ale argumentelor ce conturează opinia publică. Ungaria a fost singură țara din blocul de Est care nu a adoptat oficial o nouă *Constituție* după 1989. O critică majoră a schimbării pașnice a fost coordonarea ei de către o elită și realizarea prea multor compromisuri. Ca urmare, *Constituția* curentă a Ungariei este considerată a fi o peticăre cu amendamente ce suferă de lipsa unui atașament popular și a unei legitimări mai profunde, caracteristice unui stat democratic. De altfel, cum ar putea cetățenii maghiari să aibă vreun atașament față de un document plin de compromisuri nenecesare, care conțin mai degrabă umbrele unui trecut politic de coșmar decât principiile politice ale viitorului? Viitorul politic al Ungariei nu ar trebui determinat de episoadele nefericite ale istoriei sale. *Constituția* nu se mai poate autolegitima, indiferent de cât de mult efort s-a depus pentru

amendarea ei, iar problema nu poate fi caracterizată drept o pură tehnicalitate. Pentru că, din perspectivă legală, actuala *Constituție* confruntă *Curtea Constituțională* cu articole contradictorii și deci cu un risc intolerabil de arbitrar în interpretare. Există acum oportunitatea care permite națiunii maghiare și reprezentanților ei să își rafineze instituțiile de guvernământ pe baza unei filosofii a libertății de presiunile coercitive externe. Noul proces constituțional ar trebui înțeles în spiritul schimbării de regim din 1989, nu un efort de erodare a reformelor democratice care au avut loc între timp. Majoritatea maghiarilor înțeleg lucrurile astfel: 67% dintre ei se declară în favoarea unei noi constituții. Am să punctez câteva idei fundamentale ce trebuie avute în vedere în procesul constituțional particularizat la circumstanțele din Ungaria. Prima idee este de separare a puterilor. Cel mai evident mod de a asigura un sistem echilibrat al puterilor este stabilirea unui sector judiciar puternic și independent, cu puterea de a revizui deciziile Legislativului și Executivului pe baza noii *Constituții*. Membrii *Curții Constituționale* vor fi desemnați de Cabinetul guvernamental și confirmați de parlament. Detaliile acestui aranjament sunt importante, dar greu de rezumat aici. Ele privesc structura Curților, procedura de apel, procesul de numire și confirmare, lungimea mandatelor judecătorești. Principiul este însă acela al punerii în balanță a organizațiilor din sistemul de guvernământ. A doua este eliminarea obligației de a fi reprezentat într-un sindicat. Unul dintre elementele *Constituției* actuale impregnat puternic de ideile comuniste despre proprietate, afaceri și stat este obligația antreprenorilor de a fi reprezentați în sindicate ale muncii. Nu este de mirare că *Eurobarometrul* din 2007 descoperea că Ungaria avea cea mai scăzută activitate antreprenorială bazată pe oportunitate dintre cele 25 de state din spațiul Schengen. Unii opozanți ai reformei constituționale spun că articolul nu este aplicat cu strictețe. Bine, dar atunci de ce l-am avea acolo? Este o armă care mai târziu va putea fi folosită împotriva libertăților economice, politice și civile. Libertățile sunt legate între ele și nu ar trebui să fie lăsate la cheremul statului. Păstrarea articolelor inactice în *Constituție* lipsește de forță și articolele legitime. De pildă, *Constituția* actuală stabilește că părinții sunt îndreptățiți să aleagă educația pe care o primesc copiii lor, însă în practica juridică acest drept nu este întotdeauna respectat. Autoritățile locale determină, de la caz la caz, dacă o familie își poate educa copiii la domiciliu. Aceasta este a treia idee care trebuie avută în vedere: protejarea libertății educației. Dreptul la o educație diferită de cea furnizată de stat este crucial pentru

pluralism. El ar trebui reluat explicit în noua *Constituție*. A patra idee este de limitare constituțională a nivelului cheltuielii publice. Indicele *Libertății Economice* din 2010, calculat de *Fundația Heritage* și de *Wall Street Journal*, arată un nivel al cheltuielii publice de 49,7 % din PIB, printre cele mai mari în Europa. O mare parte dintre aceste cheltuieli întrețin un sistem de pensii falimentar. Indexul calculat de jurnalul *L'Anglophone* din Bruxelles a identificat Ungaria ca având cea mai mare povară fiscală din *Uniunea Europeană*, iar, în 2009, revista *Forbes* a clasat-o ca având a 13-a cea mai mare din toată lumea. De la începutul mandatului, în mai 2010, cabinetul FIDESZ-KDNP (Alianța Tinerilor Democrați - Partidul Popular Creștin-Democrat) a făcut pași semnificativi către scăderea nivelului impozitării și s-a angajat să introducă o cotă unică de 16% începând cu anul viitor. Dar aceste eforturi nu își vor arăta utilitatea fără o reducere a nivelului cheltuielii publice. Desigur că pentru o dinamizare autentică a economiei și reducere a cheltuielilor este nevoie de curaj politic.

Avântul va fi cu atât mai dificil, cu cât recentul dezastru ecologic din Vestul Ungariei anunță cheltuieli infrastructurale serioase. Totuși, Cabinetul guvernamental care redactează în acest moment o *Constituție* nu trebuie să piardă oportunitatea de a limita nivelul viitor al cheltuielii publice prin introducerea unui plafon anual exprimat ca procent din PIB. Pentru că cel mai sigur mod de a ridica Ungaria din starea de paralizie economică a ultimilor ani este punerea accentului pe răspunderea individuală în investiții. Acest principiu nu a fost infirmat de știința economică, dincolo de regretabila modă de a împrăștiia costurile falimentelor. În fine, o a cincea idee este protejarea suveranității naționale. Ungaria este membră a *Uniunii Europene*, ceea ce complică încercarea de a reforma *Constituția*. Trebuie totuși decis dacă Ungaria este un stat suveran care își creează o *Constituție* națională a cărei legitimitate este derivată din consimțământul cetățenilor ei sau este un membru al unei Uniuni angajat într-un exercițiu steril. Dacă încă credem că statul-națiune este cel mai bun mecanism de garantare a domniei legii, noua *Constituție a Ungariei* ar trebui să-și protejeze suveranitatea în relațiile cu Uniunea. Acest lucru poate fi realizat printr-o clauză constituțională care să stipuleze că toate tratatele, legile și reglementările își capătă forța legală prin aprobarea de către parlament. Procesele constituționale sunt în primul rând chestiuni politice, nu legale. Totuși, procedura contează. În Ungaria ne

confruntăm deja cu critici ale eforturilor de reformă constituțională duse de guvern. Anumite organizații ale societății civile și-au anunțat public refuzul de a fi parte a procesului de reformă. Criticii spun că procesul este nedemocratic, întrucât cetățenii nu au ales FIDESZ-KDNP pentru a ratifica o nouă *Constituție* și că deci va fi un document partizan. Dincolo de exagerări, guvernul va trebui să ia în serios procesul constituțional. Opțiunile procedurale sunt: 1) ratificarea noii *Constituții* prin mecanismele obișnuite ale parlamentului, unde FIDESZ-KDNP deține supermajoritatea necesară pentru ratificare; 2) apelul la un referendum național, care probabil va avea și funcția unui vot național de încredere pentru guvernul Orban sau 3) formarea unei convenții naționale de ratificare. Formarea unei convenții naționale ar fi de departe opțiunea preferabilă. Ar reflecta, în primul rând, faptul că acest proces este mai presus de operațiunile obișnuite de guvernământ. Apoi, ar furniza legitimitate națională, fără a subordona o chestiune constituțională unui proces populist precum un referendum. La două decenii după căderea comunismului, Ungaria poate încheia oficial acest episod și reda încrederea în principiile libertății și responsabilității individuale, renunțând la toate formele de paternalism. Este prea devreme pentru a prezice rezultatul procesului și cât de mult va reflecta noua *Constituție* aceste principii. Ceea ce este clar acum este că Ungaria are o șansă fără precedent de a stabili instituții care să garanteze drepturile individuale și, în particular, să încurajeze libera concurență, care să genereze o economie prosperă. Domnia legii în Ungaria și pretutindeni trebuie rafinată și întărită. Sentimentul că orice se poate întâmpla mâine este încă răspândit în țările postcomuniste și otrăvește inovația economică, sectorul de afaceri și societatea civilă. Starea perpetuă de incertitudine trebuie înlocuită de încrederea cetățenilor într-un guvernământ limitat constituțional.

Proiectul *Constituția Libertății* al *Common Sense Society* și proiectul geamăn derulat de *CADI* și *Fundația „Konrad Adenauer”* în România încearcă să angajeze un public larg într-o dezbateră care, mai mult decât oricare alta, ne privește pe toți. Încercăm fiecare să facem înțelese principiile unei societăți juste și să promovăm o constituție care să ofere temelia unui viitor în care indivizii să se bucure de libertate politică, egalitate în fața legii și prosperitate economică.

MARION SMITH
(președintele *Common Sense Society*,
Budapesta)

Traducere de IONUȚ STERPAN

Constituția ca vaccin împotriva exuberanței

Într-o guvernare exuberantă, în cel mai bun caz dorințele lui X vor fi obținute azi prin taxarea lui Y, iar maine dorințele lui Y prin taxarea lui X. Toți „câștigătorii“ devin însă perdanți, plătind în schimbul unui privilegiu, până la urmă, mai mult decât obțin de pe urma lui.

Este o observație comună, aproape un truism, că un rol crucial al legilor (dacă nu cel mai important) este acela de a face posibilă predictibilitatea interacțiunilor. Cu atât mai mult ar trebui să fie valabil acest lucru cu privire la setul de norme fundamentale pe care le reunește o constituție. Această cerință pare însă să stea într-o oarecare tensiune cu exuberanța specifică unui sistem democratic. Dacă guvernarea democratică este expresia „voinței poporului“, atunci noi (unde „noi“ poate sta pentru un grup profesional, pentru o comunitate locală, pentru o mulțime de cetățeni reuniți de o serie de angajamente valorice comune etc.) vom simți, în mod natural, că este legitim să folosim mecanismele guvernământului pentru promovarea unor scopuri particulare. Doar suntem parte a poporului. Și, în plus, la fel fac și ceilalți. Să observăm că nu este necesar aici să presupunem reaua voință a cuiva. Preluând un vechi argument formulat de Thomas Hobbes, (aproape) nimeni nu crede sincer despre sine sau despre rolul social pe care îl îndeplinește că nu este extrem de important. Mai mult, atunci când oamenii spun „cutare și cutare domenii sunt prioritare“ sau „cutare valori morale sunt esențiale“, de multe ori ei sunt mânați de

o grijă genuină pentru binele social, și nu doar de ideea obținerii unor avantaje înguste. Problema este aici de ordin semantic. Aproape întotdeauna, prin „prioritar“ se înțelege „trebuie finanțat mai mult de către stat“ sau „trebuie reglementat mai în detaliu“, iar prin „esențial“ se înțelege impunerea juridică a unei agende de ordin moral (spre exemplu, incriminarea unor „infrațiuni“ lipsite de victime, în numele unor noțiuni abstracte). Știm din experiență (cred că toată lumea are astfel de prieteni sau cunoscuți) cât de greu este să ne formăm niște așteptări rezonabile cu privire la comportamentul oamenilor exuberanți. Entuziasmul lor funciar, dublat de credința puternică în valoarea și altruismul propriilor idei, duc la o avalanșă de inițiative, susținute cu multă energie și a căror succesiune e imposibil de anticipat. Sursa entuziasmului de azi e uneori obiectul scepticismului de ieri și, în genere, nu avem niciun indiciu despre ce va fi esențial maine. Cu atât mai greu ne va fi să anticipăm cadrele interacțiunii cu o guvernare exuberantă. Iar impactul este la o cu totul altă scară, deoarece cursa pentru promovarea socială a unor scopuri particulare admite o pluralitate de „câștigători“. De exemplu, guvernarea, plină de bune intenții, cu urechea deschisă la dorințele publicului, va decide

azi că X (un domeniu, o categorie socială etc.) este prioritar și trebuie sprijinit financiar. Mijloacele sunt intim conectate cu ierarhizarea scopurilor: spre exemplu, vor fi obținute prin taxarea lui Y, mai puțin important. Doar că maine se poate întoarce roata. Y poate dovedi că este la fel de vital sau că este îndreptățit la o compensație pentru efortul făcut pentru X. În primul caz, guvernarea sensibilă și empatică îl poate taxa pe Z (nici nu trebuie să fie modestă când are la dispoziție, de fapt, tot alfabetul), iar în al doilea, spre exemplu, îi poate oferi lui Y protecție față de concurență. Toți câștigătorii devin perdanți, plătind în schimbul unui privilegiu, până la urmă, mai mult decât obțin de pe urma lui. Sau, oare, nu toți? Am descris un mecanism prin care oameni sinceri și altruști, autentic interesați de binele comun, folosind mecanismul unei guvernări la fel de sincere și altruiste, produc efecte devastatoare. Ce se va întâmpla oare dacă înlocuim această ipoteză cu aceea, mai plauzibilă în raport cu viața reală, potrivit căreia grupurile participante la joc nu sunt compuse, de fapt, din oameni chiar atât de buni? De fapt, nici nu prea contează, nu concepția noastră despre natura umană este în joc aici, ci măsura în care excesele guvernării exuberante pot fi temperate.

Cred ca nucleul dur al abordărilor constituționale de tip liberal rezidă tocmai în ideea că exact aceasta este zona în care trebuie să căutăm rolul vital al unei constituții. Îl îndeplinește *Constituția României*, în forma sa actuală? Suficient să ne gândim la festivalul ordonanțelor de urgență din deceniile de postcomunism sau la un indicator simplu, de tipul numărului de pagini de reglementări anuale sau de tipul ponderii statului în PIB, pentru a avea un răspuns. Cum ar putea să-l îndeplinească? Poate printr-un mecanism de tipul celui propus de școala alegerii publice, poate printr-un altul. Discuția tehnică este uriașă, iar multe dintre coordonatele ei particulare sunt abordate în articole din acest supliment sau din precedentele două. Aș sugera aici doar o idee generală, pretehnică: renunțarea la presupoziția actuală, pe care am putea-o caracteriza ca o „*prezumție în favoarea legiferării*“ (M.R. Solcan) cu noțiunea liberală a unei „*prezumții în favoarea libertății*“. Pentru a-l parafraza pe Robert Nozick, limitând constituțional puterile și extinderea guvernământului, limităm de fapt răul pe care ni-l putem face unii altora prin intermediul acestuia.

EMANUEL-MIHAIL SOCACIU

Pentru o constituție minimală

Inflația de drepturi din Constituția României duce la devalorizarea lor.

Atunci când lipsa de respect față de regulile constituționale ne aduce în culmea indignării, spunem despre constituție că aceasta există „doar pe hârtie“. Observăm însă cu năduf că în alte părți constituțiile sunt un ghid constant în viața publică și sunt chiarenerate, cum e cazul celebrei *Constituții* americane. Ba chiar există cel puțin o țară, Marea Britanie, unde nu pare să fi fost nevoie de un cod de prevederi care să fie numit așa, dar unde domnia legii sugerează că există un cadru constituțional mult mai solid decât la noi.

Cele două exemple pomenite mai sus sugerează că o constituție este definită atât de text, cât și de o întreagă tradiție de raportare a actorilor politici, a reprezentanților statului și a cetățenilor față de prevederile respective. O constituție care se sprijină pe o astfel de tradiție este o constituție care „funcționează“, adică își îndeplinește activ rolul de garant al regulilor și drepturilor fundamentale. Tradiția noastră constituțională a fost reînțemeiată în 1991, după schimbarea de regim. Douăzeci de ani e un timp scurt în viața unei constituții. Totuși, ar putea fi cazul să o schimbăm. Date fiind condițiile în care a fost concepută și adoptată, este poate doar un exercițiu stângaci, de tranziție. Până acum, dezbaterile cele mai aprige s-au purtat cu privire la configurația instituțiilor politice și la raportul dintre pu-

teri. Teme importante, fără îndoială. Merită totuși să ne amintim că, în practică, aceste configurații, diferite de la țară la țară, sunt de obicei rezultatul unui compromis istoric între actorii politici, și nu al unei formule infailibile. Experiența din țările cu regimuri solide constituțional-democratice ne arată că stabilitatea se obține greu: în momentul adoptării regulilor, acestea sunt aprig contestate. Odată adoptate, sunt însă acceptate treptat de forțele politice majore. În perioada următoare, regulile sunt modificate doar marginal, prin proceduri lente și dezbateri îndelungate. Lecția pare să fie că, într-un regim constituțional puternic, actorii politici se adaptează regulilor, și nu invers.

Se prea poate ca deficiențele arhitecturii puterii stabilite în 1991 să fie prea mari și edificiul stă să se prăbușească peste noi, deși acest lucru rămâne de dezbătut. Despre arhitectura constituțională a drepturilor se discută însă destul de puțin. În fond, drepturile constituționale există pentru că noi credem că anumite drepturi sunt mai presus de altele, adică prea importante pentru a le abandona procesului legislativ determinat de dispute politice de moment. Cum decidem care sunt aceste drepturi? Am putea face o listă cu toate drepturile pe care fiecare cetățean le-ar putea considera ca fundamentale. Dezavantajul acestui procedeu este că ne-am

trezi cu o inflație de drepturi, multe dintre acestea contradictorii, multe care n-ar fi acceptate ca atare de majoritate. Procesul politic ar fi îngreunat peste măsură, cu marele pericol ca, în practică, drepturile constituționale să rămână „pe hârtie“, să fie curent încălcate. La fel cum se întâmplă cu moneda, inflația duce și aici la devalorizare.

Avem de-a face cu o inflație de drepturi în *Constituția României*? Am fost surprins să văd cât de puțin alarmată a fost opinia publică de decizia guvernului de a invoca, vara trecută, privilegiul constituțional de a restrânge drepturi constituționale în numele salvagădării regimului democratic (Art. 53). În argumentația guvernului, soarta democrației românești atârna, nici mai mult nici mai puțin, decât de acordul cu *FMI*. *Curtea Constituțională* a fost de acord. Dacă doar atât e suficient să ne facă să renunțăm la garanții constituționale, înseamnă că nu avem de fapt garanții constituționale. Că autorii *Constituției* au crezut că exercitarea unor drepturi fundamentale ar putea pune în pericol stabilitatea regimului în timp de pace ne spune ceva despre cât de fundamentale sunt de fapt aceste drepturi. Guvernul a recurs la acest artificiu periculos pentru că există alte prevederi constituționale care-l împiedicau să taie pensiile și salariile bugetarilor. Este vorba de Art.

41, care garantează dreptul la muncă, ceea ce, în jurisprudența constituțională, include și dreptul la totalitatea salariului. Cred că putem conveni că e absurd ca guvernul să fie împiedicat prin constituție să ia măsuri de austeritate, indiferent ce credem despre politicile actuale. N-ar fi mai rezonabil, în acest caz, să renunțăm la ambele articole care transferă ceea ce ar trebui să fie obiectul unei confruntări politice într-un obiect de dispută constituțională? În loc să ne întrebăm care sunt drepturile pe care am vrea să le vedem pomenite în *Constituție*, să ne întrebăm mai bine care sunt drepturile pe care nu le putem abandona fără a renunța la democrație și stat de drept. Acesta s-ar putea dovedi un ghid mai util pentru reforma constituțională, care să asigure un larg acord privind drepturile fundamentale și care să simplifice hățișul drepturilor (și derogărilor) constituționale. Paradoxal, o constituție trainică și eficace este o constituție care-și propune să garanteze doar câteva drepturi, dar drepturi pe care toți cetățenii, la putere sau în opoziție, bogați sau săraci, le cunoaștem și le considerăm fundamentale. Aceste drepturi ar putea fi cu adevărat privite de opinia publică drept cheia de boltă a unui regim democratic, iar garantarea lor permanentă drept o problemă crucială.

RADU CRISTESCU

Strategia reformei constituționale.

Competiție versus centralizare

Facilitând competiția dintre premier și președinte, Constituția, deși ar impune costuri de cooperare mai mari între forțele politice, ar răspunde mai bine scopului său fundamental de a păstra echilibrul de putere din societate care garantează drepturile și libertățile tuturor, fără a prejudicia șansele vreunei formațiuni politice de a avea acces la putere.

Pentru a face o reformă constituțională ar trebui să avem în vedere cât mai clar scopul pentru care există și modul în care funcționează o constituție. În felul în care concepem o constituție există însă un element înșelător. Datorită faptului că o constituție se prezintă ca un set de reguli în baza căruia funcționează o societate, un stat, avem tendința de a confunda constituția cu regulamentul de funcționare a unei firme, a unui minister sau a unei divizii de armată, de exemplu. Această similitudine aparentă duce la aplicarea aceluiași tip de strategie instituțională statului ca și cel aplicat firmelor, ministerelor sau unităților militare. Un lider care dorește să eficientizeze funcționarea respectivei organizații are la îndemână două pârghii: schimbă oamenii sau schimbă regulile, așa încât organizația să își poată atinge obiectivele. Cum, în cazul statului, cetățenii nu se pot schimba, singurul mod de a face statul mai eficient este să schimbăm regulile, adică legile și constituția.

Dacă legile au ca scop desfășurarea eficientă a diverselor activități ale statului, apărare, educație, administrație, etc., constituția are însă un rol fundamental diferit, rolul păstrării echilibrului de putere care garantează drepturile și libertățile cetățenilor. Ca urmare, strategia de reformă a constituției are cu totul altă formă decât cea a legilor. Legile urmăresc buna funcționare a statului, dar constituția urmărește însăși existența statului. Există un adevăr istoric fundamental care stă la baza oricărei constituții. O constituție este expresia unui acord între elitele care dețin puterea la un moment dat, acord care se dorește a fi permanentizat, în așa fel încât, ulterior acordului, niciuna dintre părți să nu piardă ceea ce a câștigat deja. O constituție este, așadar, forma juridică pe care o îmbracă un echilibru de putere. Dacă acest echilibru de putere are ca efect transformarea privilegiilor în drepturi și extinderea drepturilor de la elite către întregul corp al societății, atunci ne aflăm în fața unei constituții democratice. Rolul fundamental al unei constituții democratice este, prin urmare, menținerea acestui echilibru de putere între forțele prezente în societate, în așa fel încât drepturile și libertățile membrilor societății să nu fie înlăturate de vreuna dintre facțiuni, în cazul în care ajunge la putere. Ținând cont de tendința oamenilor de a acapara puterea și de a urmări maximizarea interesului propriu în dauna intereselor celorlalți, constituțiile democratice introduc sisteme

instituționale care încearcă să evite ca o parte a societății să dețină controlul total, în așa fel încât setul de drepturi și libertăți să nu poată fi negat părții din societate care nu se află la putere. În esență, aceste sisteme instituționale nu fac decât să împartă puterea în cât mai multe zone ale societății, în așa fel încât nicio singură facțiune să poată deține toată puterea la un moment dat. Așa avem separația puterilor în stat, controlul parlamentar asupra serviciilor secrete, controlul civil asupra armatei, independența justiției, imunitatea parlamentară, dreptul la grevă etc. Scopul tuturor acestor aranjamente instituționale nu este funcționarea eficientă a statului, ci garantarea faptului că nicio facțiune politică sau niciun segment al societății nu poate unilateral schimba echilibrul de putere care asigură drepturile și libertățile tuturor.

Dacă am aplica acest tip de sistem de organizare unor firme, ministere sau corpuri de armată, le-am transforma în organizații extrem de ineficiente, în care puterea fiind distribuită între diverse grupuri, nu ar mai funcționa nimic, din cauza costurilor de coordonare. Pe când dacă am aplica strategia modificării regulilor în scopul eliminării costurilor de coordonare și al concentrării puterii în cazul constituției și al statului, am ajunge la controlul unei singure surse de putere (grup, elită) asupra întregului stat, exact ceea ce urmărește să evite constituția. Să facem o aplicație a acestui principiu în cazul reformei constituționale din România. De ceva vreme se pune problema schimbării constituționale. Principalul motiv invocat pentru schimbare este rezolvarea unei tensiuni între rolul președintelui și rolul guvernului în componenta executivă a puterii de stat. Această tensiune este considerată responsabilă de paralizarea reformei și de facilitarea apariției instabilității politice, privită ca un element negativ care împiedică România să progreseze. Pentru a rezolva această problemă, trebuie eliminată sursa instabilității politice care nu este temporară, ci structurală, determinată de formula semiprezidențială a *Constituției din 1991*.

Majoritatea propunerilor de rezolvare a acestei probleme privesc modificarea constituției în scopul eliminării blocajelor decizionale de la nivelul Executivului. Soluția propusă este eliminarea bipolarității Executivului fie în favoarea președintelui, după modelul american, fie a premierului, după modelul german. Ambele versiuni însă pornesc de la premisa că un Executiv omogen ar fi mai dezirabil decât un Executiv eterogen. Similitudinea cu gândirea administrativ-managerial-militară este evidentă. Cei

care doresc această schimbare consideră că scopul unei constituții este guvernarea eficientă și reforma rapidă. De aceea, ar dori concentrarea puterii executive într-o singură mână, fie ea a premierului numit de parlament, fie a președintelui ales direct.

Premisa de la care pleacă cei care susțin această soluție este că în România există două forțe care se opun una celeilalte, una reformatoare și alta conservatoare și că ar trebui ca acest blocaj să fie tranșat și câștigătorul să ia tot (și să facă reforma, în cazul fericit în care este reformist, sau să țină totul pe loc, dacă avem nenorocul să fie conservator).

Putem să ne punem în această situație întrebarea lui Karl Popper: care este sistemul cel mai dezirabil, sistemul care le dă puterea totală celor mai buni (reformiști sau nu) sau sistemul care elimină cel mai repede persoanele incompetente și nu le permite să facă un rău prea mare?

Analizând rațional această întrebare, răspunsul este varianta a doua. Or, tocmai aceasta este varianta care funcționează acum potrivit *Constituției*. Este suficient să avem un președinte de o culoare politică și un premier de altă culoare, așa încât niciunul dintre ei să nu poată acapara toată puterea, ceea ce ar duce, știm din experiență, mai degrabă la abuzuri decât la mari reforme. Efectele acestei competiții sunt întotdeauna bune din perspectiva garantării drepturilor cetățenilor. Fiecare dintre adversari trebuie să convingă un număr cât mai mare de susținători. În felul acesta, drepturile unui număr cât mai mare de cetățeni sunt respectate, fiind apărate fie de premier, fie de președinte. Orice abuz va fi imediat taxat. Orice derapaj de la stricta legalitate va fi prompt dezvăluit, ca armă în lupta dintre palate. Guvernul este obligat să guverneze bine. Președintele este obligat să vegheze la respectarea legalității. Din perspectiva păstrării echilibrului de putere, o soluție mai bună ar fi conservarea actualei bipolarități cu echilibrarea prerogativelor celor doi concurenți: facilitarea posibilității președintelui de a dizolva parlamentul și de a demite guvernul, în paralel cu eliminarea prerogativei președintelui de a desemna premierul. În acest fel, președintele nu poate influența constituirea unei anumite majorități prin numirea arbitrară a premierului, dar poate dizolva parlamentul, dacă acesta nu reușește să își desemneze și să își aleagă un premier. De asemenea, președintele ar trebui ales la mijlocul mandatului parlamentului, pentru a evita ca un partid

să obțină într-o singură rundă de alegeri ambele funcții. O asemenea soluție ar implica negocieri multiple și coordonări între președinte, parlament și guvern care ar face imposibilă impunerea unilaterală a voinței unui singur partid sau a unui singur grup de interese, dar, evident, ar crește riscul instabilității politice. Însă nu instabilitatea politică, de altfel un fenomen firesc într-o democrație parlamentară cu sistem de vot proporțional, este problema fundamentală a României, ci lipsa unei alternative la clasa politică actuală, efectul pervers al introducerii unui prag electoral, care paralizează orice încercare a unui partid nou format de a pătrunde în parlament și blochează scena politică. Dacă ar trebui să facem vreo schimbare, aceasta ar fi cea decisivă: să deblocăm scena politică prin scăderea pragului electoral. România nu suferă din cauza prea multei democrații, ci din cauza unui deficit de democrație. Dar acest lucru se poate schimba fără a umbla deocamdată la *Constituție*. E suficientă modificarea *Legii electorale*. Există însă o serie de modificări minimale ale *Constituției*, care ar asigura un echilibru de putere mai stabil între forțele politice dominante, cu consecințe clar benefice atât pentru forțele politice în dispută, cât și în privința stabilirii unui cadru predictibil al funcționării instituțiilor statului și al garantării drepturilor și libertăților cetățenilor. Pe lângă modificarea prerogativelor președintelui în sensul de mai sus, ar fi necesară schimbarea procedurii de numire a membrilor *Curții Constituționale*. Ei ar putea să nu mai fie numiți politic, ci să fie trași la sorți dintre toți judecătorii români care îndeplinesc criteriile din *Constituția* actuală, plus alte criterii profesionale și, de ce nu, academice. Acest procedeu ar asigura independența *de facto*, nu numai *de jure* a Curții și va restabili rolul său de arbitru imparțial al constituționalității pe care nici președintele, nici parlamentul nu îl pot avea. În prezența unui arbitru constituțional imparțial, cei doi competitori ar fi obligați să coopereze ghidându-se după principiile generale trasate de *Constituție*.

Facilitând competiția între premier și președinte, *Constituția*, deși ar impune costuri de cooperare mai mari între forțele politice, ar răspunde mai bine scopului său fundamental de a păstra echilibrul de putere din societate care garantează drepturile și libertățile tuturor, fără a prejudicia șansele vreunei formațiuni politice de a avea acces la putere.

LAURENȚIU GHEORGHE

Subsidiaritate, guvernare locală, policentricitate și descentralizare

Procesul de descentralizare care a avut loc în ultimii ani a fost realizat pe principii greșite: nu există nici acum o descentralizare a regulilor și a controlului resurselor și nici a procesului politic local.

Atunci când ne gândim la reforma constituțională, ar fi preferabil să avem în minte un principiu general care să ne ghideze eforturile. Vom explica în continuare de ce principiul director care ar trebui să stea la baza organizării administrative a statului român este *subsidiaritatea*. Acest principiu este asumat și deja implementat într-o anumită măsură la nivelul organizării UE, însă el trebuie aplicat inclusiv în interiorul statelor membre. Atât în Uniune, cât și în interiorul statelor membre, rolul său este acela de a asigura relațiile optime între nivelurile separației verticale a puterii. Conceptul de subsidiaritate a dobândit o susținere teoretică și empirică tot mai solidă în ultimele decenii, în special mulțumită studiilor Școlii de la Bloomington, care au căpătat răsunet mondial anul trecut odată cu *Premiul Nobel în economie* câștigat de Elinor Ostrom. Argumentul în favoarea subsidiarității se bazează pe descoperirile despre eficiența și stabilitatea guvernațiilor locale și, respectiv, a organizărilor policentrice, în opoziție cu organizările de tip centralizat, a căror funcționare este bazată pe ierarhii piramidale. Există două criterii, complementare, după care poate fi apreciată o corectă separație verticală a puterilor.

Primul criteriu este eficiența. Conform subsidiarității, deciziile care afectează o comunitate trebuie luate de reprezentanți cât mai apropiați de membrii comunității. Orice decizie venită de la depărtare, de la un „centru“ *trebuie justificată* arătându-se că problema pe care o adresează decizia respectivă nu putea fi rezolvată la un nivel mai local. Vorbim de *guvernare locală* atunci când o comunitate își rezolvă singură problemele: când decide singură ce reguli să aibă, când își apără singură respectarea regulilor și când se autosusține financiar (cu excepția unor situații de urgență). Subsidiaritatea spune că *toate aceste trei aspecte* trebuie păstrate la nivelul cel mai local cu putință, dar acceptă că diferite probleme trebuie adreseate de la niveluri diferite de organizare. Așadar, eficiența în rezolvarea problemelor publice apare atunci când nivelurile guvernării sunt corect delimitate, iar domeniile de autoritate le sunt alocate pornind de la logica menționată.

Al doilea criteriu este funcționarea „contraponderilor și echilibrărilor“ (*checks and balances*), care au ca scop prevenirea și evitarea abuzurilor. Din acest punct de vedere sunt de maxim interes relațiile dintre nivelurile guvernării. Polii discuției sunt imixtiunea

ilegitimă a guvernării centrale în problemele locale, pe de o parte, și prevenirea abuzurilor guvernării locale, pe de altă parte. Această problemă este adresată de un concept complementar celui de subsidiaritate, și anume policentricitatea. Prin policentricitate se înțelege un anumit tip de organizare a comunităților locale autogovernate în sisteme sociale mult mai mari și mai complexe, precum sunt statele moderne. Multe probleme nu pot fi rezolvate la nivel strict local. Prin urmare, trebuie să existe și reguli mai generale, care să vină de la un nivel mai înalt. Spre exemplu, tiraniile locale nu trebuie permise – și este sarcina nivelului central al statului (sau al UE) să asigure că anumite drepturi universale ale individului sunt respectate în *toate* comunitățile, indiferent de opiniile predominante în aceste comunități. O chestiune precum protejarea minorităților etnice sau religioase nu este problema internă a unei comunități locale, ci este o problemă de ordin general. Esențial însă este ca nivelurile de decizie mai înalte să nu ia decizii decât *exclusiv* în astfel de probleme de ordin general. Policentricitatea asigură acest lucru conceptualizând nivelurile mai înalte de organizare ca fiind asociații de reprezentanți ai comunităților locale, de multe ori formate voluntar pentru a adresa probleme de interes comun. În România nu se poate întâmpla acest lucru pentru că traiectoria luată începând cu reforma administrativă și *Constituția* din anii 1860 a fost una centralistă, care a distrus atât tradiția comunităților autogovernate locale („obștile“), cât și autogovernarea orașelor premergătoare statului modern. Centralizarea statului a culminat cu totalitarismul regimului comunist. Astfel înțelese, subsidiaritatea și policentricitatea sunt fiecare oglinda celeilalte: subsidiaritatea se referă la spațiul propriu fiecărui nivel al guvernării, iar policentricitatea privește agregarea autoguvernațiilor locale în sistemele compozite. În continuare vom detalia înțelesul și spațiul autogovernării locale. Aspectul-cheie sunt legile și reglementările. Pe lângă motive care țin de numărul mare și slaba lor calitate, unul dintre principalele motive pentru care legile nu se aplică în România este acela că cei care trebuie să le aplice au interesul să nu o facă (sunt corupți și obțin avantaje de pe urma aplicării discreționare a legilor), nu au informațiile necesare (chiar dacă sunt de bună-credință) și nu sunt pedepsiți dacă nu-și fac datoria. Aceste probleme nu au absolut nimic de-a face cu mentalitatea sau cultura română, ci sunt consecința directă a organizării ierarhice a statului: legătura dintre voința publicului elector și

rezultat (fie el de natură instituțională – calitatea și respectarea legilor, ori constând în furnizarea unor bunuri și servicii publice directe – șosele, sănătate, educație etc.) este una prea vagă, din cauză că este intermediată de prea multe eșaloane succesive de politicieni și administrație publică. Într-o organizare ierarhică precum cea moștenită de la regimul comunist, la fiecare nivel din ierarhie se pierde câte ceva din scopul originar al binelui public. *Acest lucru este inevitabil în condițiile actuale*. Pe de altă parte, dacă regulile sunt create chiar de către membrii unei comunități, direct ori prin reprezentanții lor imediați, dacă monitorii sunt membri ai comunității sau angajați de ei și dacă totul se desfășoară pe banii comunității, și nu pe banii altora, toți participanții din sistem au un *interes personal* ca regulile să fie respectate – nu le convine să tolereze profitori sau să vadă că banii lor sunt irosiți. Aceeași logică se aplică apoi la nivelurile mai înalte ale organizării policentrice. Astfel se elimină problema de a avea legi doar pe hârtie. Explicitând, autogovernarea locală necesită, în plus față de libertățile de autoreglementare și autoorganizare discutate mai sus, încă două elemente: autofinanțare și un mediu politic local competitiv. Sistemul fiscal actual constă în colectarea centralizată a taxelor, urmată de redistribuția lor către nivelul local – este clar că trebuie asigurată coerența între principiul subsidiarității și structura sistemului fiscal. În sistemul redistributiv actual, banii publici se disipează chiar mai repede decât scopul în nenumăratele ineficiențe și abuzuri. Iată de ce bunurile și serviciile publice furnizate local trebuie plătite direct acolo, iar nivelului central trebuie să îi fie plătite doar bunurile și serviciile publice efectiv furnizate de acesta, ca apărarea, diplomația, nivelurile superioare ale justiției etc.

Contraargumentul des invocat – că unele județe sunt sărace și nu își pot permite plata acestor bunuri – este greșit, pentru că poate exista o taxă centrală destinată asistenței acestor județe fără ca întreg sistemul să fie organizat redistributiv. Celălalt aspect, competitivitatea mediului politic local, este critic. Regulile exotice ale procesului politic și sistemul de redistribuție fiscală de la nivelul central către cel local (intermediat de consiliile județene) sunt tocmai sursele puterii baronilor locali. Aceștia există ca fenomene ale tranziției pentru că există o nișă, plasată la interfața dintre nivelul local și cel central, care în sistemul actual le permite atât controlul fluxului de resurse dinspre nivelul local către cel central (voturi), cât și a celui invers

(bani). Eliminarea ambelor distorsiuni (electorală și redistributivă) este condiția absolut necesară funcționării subsidiarității și policentricității ca mecanisme de creștere a prosperității economice și de realizare a idealului reprezentativității democratice.

Să subliniem dezideratul spre care trebuie să tindem. Dacă reprezentanții locali nu ar mai avea posibilitatea să primească fonduri pentru tot felul de proiecte de interes strict local, fonduri care se acordă pe criterii politice, și li s-ar da în schimb libertatea de a organiza aceste proiecte la nivelul local, rezultatul ar fi un proces de experimentare instituțională pus în slujba contribuabilului: principalii „clienți“ ai reprezentanților locali ar deveni cetățenii, și nu autoritățile centrale. În același timp, este necesară creșterea competiției politice prin abrogarea unor reguli precum alegerea pe listă închisă a consilierilor locali și județeni și, respectiv, legarea mandatului lor de partidul pe listele căruia au fost aleși. La acestea se pot adăuga și diminuarea restricțiilor privind constituirea de noi partide și dezavantajarea candidaturilor independente. În lipsa unui mediu politic local competitiv, descentralizarea nu poate conduce decât la feudalizare – la fenomenul baronilor locali. Funcționarea autogovernării locale permite, la nivelul agregat, și rezolvarea calității slabe a regulilor și reglementărilor. Soluția este indirectă, dar mult mai eficientă decât cea actuală. Într-un sistem descris de subsidiaritate și policentricitate nu există rețete *ad hoc* impuse tuturor, ci există o *ecologie de reguli*. De ce avem legi proaste? Tocmai pentru că este interzisă experimentarea. Crearea de sus în jos a legilor nu este fezabilă – problemele locale sunt mult prea diverse și specifice pentru a putea fi rezolvate unitar, centralizat. Soluția optimă este aceea de a permite variațiile între autoguvernațiile locale, de a le lăsa să experimenteze ce merge și ce nu și de a lăsa comunitățile să se imite unele pe altele. Descentralizarea este procesul prin care se poate trece de la starea actuală către idealul subsidiarității. Procesul de descentralizare care a avut loc în ultimii ani a fost realizat pe principii greșite: nu există nici acum o *descentralizare a regulilor și a controlului resurselor și nici a procesului politic local*. Din acest motiv, guvernarea locală nu există în România și nici nu poate exista, atâta timp cât oamenii nu li se acordă puterea și mijloacele de a decide singuri cum să se organizeze.

HORIA TERPE și VLAD TARKO

Constituția poporului român?

În Constituția României sunt combinate două tipuri distincte de suveranitate: cea națională și cea populară.

Art. 2 din actuala Constituție a României prevede că „suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum“. Același articol prevede în plus că „niciun grup și nicio persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu“.

Sunt combinate aici două tipuri distincte de suveranitate: cea națională și cea populară. Sensul juridic al conceptelor de „națiune“ și de „popor“ diferă de cel sociologic al aceluiași concepte. Astfel, simplificând (o operațiune întotdeauna riscantă), prin „popor“ se înțelege, în sens juridic, totalitatea cetățenilor vii – și, într-un sens restrâns, totalitatea cetățenilor cu drept de vot. Prin „națiune“ se înțelege totalitatea cetățenilor – totalitate care include, pe lângă cetățenii vii, și cetățenii morți și cei încă nenăscuți.

Așa fiind, poporul nu își poate exprima voința decât în mod direct. Cu alte cuvinte, suveranitatea populară nu poate fi reprezentată, ci doar manifestată nemijlocit, pentru că cetățenii vii sunt cu necesitate prezenți și pot acționa prin proprie voință. Națiunea, în schimb, nu își poate manifesta niciodată voința în mod direct, pentru că cetățenii morți și cei încă nenăscuți nu au cum să își manifeste voința în prezent. Prin urmare, voința națiunii nu poate să fie decât reprezentată. Rezu-

mând, suveranitatea populară poate delega competențe (în principal, competențele executive), dar nu poate avea organe reprezentative, întrucât nu poate fi împiedicată să se manifeste direct. Suveranitatea națională, în schimb, nu poate avea decât organe reprezentative, întrucât nu se poate manifesta decât prin reprezentare.

Opțiunea pentru un tip sau altul de suveranitate are consecințe semnificative asupra arhitecturii constituționale. Astfel, dacă suveranitatea aparține națiunii, puterea legislativă devine principala putere a statului, corpul legiuitor fiind reprezentantul prin excelență al națiunii. Dacă suveranitatea aparține poporului, puterea legislativă rămâne, în fond nedelegată; poporul își păstrează această putere, el putând să își manifeste oricând voința în mod direct. Camerelor legiuitoare le este delegată doar o competență, nu o putere propriu-zisă. În contextul suveranității populare, parlamentul nu „reprezintă“ voința națiunii, ci „execută“ voința poporului prin competența de a legifera, care îi este delegată. Spre deosebire de parlamentul național, parlamentul popular este o specie de putere executivă, pierzându-și astfel o parte din atribuțiile, din prestanța și din importanța pe care le are parlamentul național.

Actuala *Constituție a României* nu este singura care prevede coexistența celor două tipuri de suveranitate – națională și

populară. Problema este însă următoarea: cum între cele două tipuri de suveranitate pot apărea în mod evident tensiuni, actuala *Constituție* nu prevede modul în care suveranitatea națională poate coexista cu cea populară astfel încât tensiunile generate de această coexistență să fie cât mai reduse cu putință sau chiar anulate.

Parlamentul României, de exemplu, este caracterizat de Art. 61 alin. 1 din *Constituție* drept „organul reprezentativ suprem al poporului român“, ceea ce transformă parlamentul într-o instituție ambiguă: pe de o parte, el este organ reprezentativ suprem, deci este definit ca parlament național, pe de alta, este organ al poporului, deci este definit ca parlament popular.

Dincolo de ambiguitatea raporturilor dintre cele două noțiuni de suveranitate cu care operează *Constituția*, însăși suveranitatea populară este ambiguă, așa cum apare ea în prevederile constituționale. Astfel, sintagma „poporul român“ poate fi interpretată fără probleme ca însemnând „popor“ în sensul juridic al termenului – și toți juriștii o interpretează astfel.

Pe de altă parte însă, Art. 1 alin. 3 din *Constituție* vorbește despre „tradițiile democratice ale poporului român“. Dar poporul, în sensul juridic al termenului, exprimă în mod necesar prezentul și, ca atare, nu poate avea tradiții, fie ele și democratice. Tradiții poate avea fie poporul în sensul sociologic al termenului, fie na-

țiunea (care cuprinde și cetățenii din trecut). Este limpede că referirea la tradiții în textul *Constituției* introduce o limitare a libertății de manifestare a voinței populare, limitare ce constituie o știrbire a suveranității populare.

La fel, Art. 13 din *Constituție* prevede că „în România, limba oficială este limba română“, iar Art. 32 alin 1 prevede că „în vâtmântul de toate gradele se desfășoară în limba română“ (cu o derogare pentru limbile de circulație internațională, ca și pentru limbile „minorităților naționale“). *Constituția* stabilește astfel o comunitate de limbă, dincolo de comunitatea de drepturi și obligații, ceea ce conferă conceptului de „popor român“ conotații suplimentare celui de „popor“ în sensul juridic al termenului.

Există, în plus, referiri la identitatea etnică, culturală, lingvistică și religioasă, atât cu privire la „românii din străinătate“ (Art. 7), cât și cu privire la „minoritățile naționale“ (Art. 6). Astfel, dacă interpretăm Art. 2 în conjuncție cu celelalte articole menționate aici, conceptul de „popor român“ pare să fie încărcat cu sensuri extrajuridice. Pentru a evita această ambiguitate, sintagma „poporul român“ ar trebui, poate, înlocuită cu noțiunea simplă de „popor“, ca în *Constituția* franceză sau în cea italiană, de exemplu.

SORIN CUCERAI

Dreptul la protecție socială și grevă este un autosabotaj

Efectul acordării dreptului la grevă este de a-i bloca în șomaj sau în condiții mai proaste pe toți cei care ar fi dispuși să muncească în locul greviștilor.

Cadrul constituțional al muncii formulat în Art. 41 și 43 prevede așa-zisele drepturi la protecție socială și la grevă, împreună cu obligativitatea negocierii colective. Munca este unul dintre cele mai importante aspecte ale vieții oamenilor. Merită să aruncăm o privire serioasă asupra corectitudinii cu care este răsplătită și asupra oportunității și libertății de a munci permise de acest cadru.

Salariul este prețul pe care un angajator îl plătește pentru prestarea unei munci anume, iar o muncă este utilă în primul rând în măsura în care acest lucru este recunoscut de cei care beneficiază de acea muncă și reflectat în cât sunt dispuși să plătească pentru ea. În momentul în care statul intervine în acest proces pentru a condiționa angajatorul, el mărește costurile muncii pentru angajator și, ca urmare, limitează opțiunile angajaților.

În categoria protecției sociale intră o serie de reglementări care denaturează piața muncii, cum ar fi salariul minim, jurisdicția statului asupra criteriilor de angajare și concediere, cât și reglementările și controalele speciale privind condițiile de muncă. Salariul minim impus expres de către Art. 41, alin. 2 din *Constituție* are, ideal vorbind, menirea de a ridica standardul pentru slujbele cele mai prost plătite, deci pentru oamenii cel mai slab calificați. El

suferă însă de trei neajunsuri.

În primul rând, alterează funcționalitatea pieței în dauna muncitorului. Dacă un preț crește, atunci cererea scade. Astfel, atunci când pe piață se stabilește prețul (salariul) pentru o muncă, iar statul crește artificial acest preț, reacția angajatorilor nu va fi să angajeze același număr de lucrători calificați la un preț mai mare, ci să angajeze mai puțini lucrători cu o calificare superioară. În acest fel, salariul minim îi împinge către șomaj sau către piața neagră pe aceia a căror calificare nu atinge standardul care ar realiza salariul minim în mod natural, limitând libertatea oamenilor de a munci.

În al doilea rând, consacrarea în Art. 41 alin. 2 în cadrul conceptului de drept la protecție socială a obligației statului de a stabili un regim de muncă special pentru categorii cum ar fi femeile sau tinerii nu poate fi privit, indiferent de lumina politică în care ar fi pusă în virtutea „discriminării pozitive“, ca altceva decât consacrarea legitimității discriminării legale.

În al treilea rând, după o enumerare consistentă de probleme care ar putea justifica intervenția statului, alin. 2 lasă posibilitatea extinderii măsurilor de protecție socială fără niciun fel de limită conceptuală exprimată.

Dreptul la grevă, formulat în Art. 43, stă

mai presus de voința oricăror părți care ar căuta să cumpere și, respectiv, să vândă muncă.

Trebuie înțeles că efectul este nu de a acorda ceva angajatului, ci de a lua ceva de la acesta. În momentul în care angajatorul știe că orice ar scrie în contract, persoana angajată vine cu puterea de a-i bloca activitatea, angajatorul sau angajatoarea va lua în calcul aceste costuri. În consecință, îi va scădea din remunerație suma cu care calculează că riscă să fie păgubit din participarea acestui angajat la eventuale greve. Dreptul la grevă este, deci, un drept pe care statul ne forțează să ni-l cumpărăm.

Cât este el de util ? În contextul economic de astăzi, piața este suficient de dezvoltată încât să dea rezolvări naturale pentru situații de abuz al angajatorului, fără să fie nevoie de un drept al angajaților de a bloca activitatea economică. Pentru că un cadru al liberei concurențe asigură prezența altor potențiali angajatori, chiar fără un drept special la grevă, asociații libere ale muncitorilor pot amenința cu demisia atunci când doresc condiții mai bune. De aici lucrurile pot evolua în două feluri. Dacă, în contextul de piață în care sunt cerute, cererile sunt întemeiate, angajatorul le va acorda, pentru că nu va găsi alții care să lucreze în aceleași condiții. Dacă cererile nu sunt întemeiate în contextul

de piață în care au fost cerute, angajatorul va putea accepta demisia angajaților nemulțumiți și va angaja alții în aceleași condiții.

Nu este legitim a cere condiții mai bune cât timp alții sunt mai mult decât fericiți să lucreze în condițiile prezente. Eroarea economică prezentă în *Constituție* este de a presupune că putem stabili cât valorează o muncă altfel decât prin prețul cu care ea este tranzacționată. Efectul ei este de a bloca activitatea economică. Eroarea este însă și de ordin moral. Efectul acordării dreptului la grevă este de a-i bloca în șomaj sau în condiții mai proaste pe toți cei care ar fi dispuși să muncească în locul greviștilor.

Sistemul generat de acest cadru constituțional, la nivel declarativ, protejează, dar în realitate blochează munca. Dreptul la protecție socială și grevă, cumulat cu obligativitatea contractelor colective forțează angajații și angajatorii la restricții ce descurajează performanța economică și recompensarea muncii valoroase. Efectul obținut este acela al punerii artificiale în opoziție a sindicatelor „protejate“ de stat și a angajatorilor, care vor fi culpabilizați pentru reacția lor naturală de a încerca să recupereze costurile suplimentare generate de cadrul constituțional ostil pieței.

ȘERBAN PITIC și DAVID MOSCOVICI

Despre responsabilitatea ministerială

Instituirea pentru demnitari a unui statut legal special nu este compatibilă cu domnia legii.

Instituția răspunderii membrilor

guvernului, prevăzută de Art. 109 din *Constituția României*, merită o analiză aprofundată. Relația dintre membrii guvernului și justiție este o componentă de bază a statului de drept, cu influență directă asupra modului în care gestionăm regulile democratice la care se raportează o întreagă societate.

Un ministru poate lua decizii greșite sau neinspirate din punct de vedere politic și atunci va răspunde solidar cu ceilalți membri ai guvernului în fața parlamentului, conform *Constituției*. Dar, de asemenea, un ministru poate săvârși fapte penale, adică acele fapte expres prevăzute și sancționate de *Codul Penal*. Aici intervin câteva probleme pe care prevederile constituționale nu le clarifică. Aceste prevederi nu reușesc să lămurească ansamblul responsabilității unui demnitar în materie infracțională nici luate împreună cu legislația specifică.

Prin *Legea 115/1995 privind responsabilitatea ministerială* au fost stabilite condițiile procedurale în care un membru al guvernului poate fi tras la răspundere pentru fapte cu caracter infracțional săvârșite în exercițiul funcției sale. În conformitate cu Art. 13 alin. 1 din *Legea 115/1995 privind responsabilitatea ministerială*, „*dezbaterea propunerii de începere a urmăririi penale în Camera Deputaților sau în Senat se face pe baza raportului întocmit de o comisie permanentă care, în cadrul competenței sale, a efectuat o anchetă privitoare la activitatea desfășurată de guvern sau de un minister ori de o comisie specială de anchetă constituită în acest scop*“. De ce „începerea” urmăririi penale a unui ministru este condiționată de investigarea activității desfășurate de guvern sau de minister? Pentru restul cetățenilor egali în fața legii, propunerea de începere a urmăririi penale vine din partea unui procuror în calitatea lui de mandatar al Ministerului Public despre care *Constituția României* ne spune la Art. 131 că „*reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor*“.

Art. 109 alin. 2 din *Constituție* prevede că numai Camera Deputaților, Senatul și președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor guvernului pentru faptele săvârșite „*în exercițiul funcției lor*“. Iar Art. 7 alin. 2 și Art. 11 din *Legea 115/1999 privind responsabilitatea ministerială*, prevăd, respectiv, că membrii guvernului răspund potrivit dreptului comun pentru săvârșirea infracțiunilor în afara exercițiului funcției lor și că răspund penal pentru faptele săvârșite în exercițiul

funcției lor, de la data depunerii jurământului și până la încetarea funcției, în condițiile prevăzute de *Constituție*. Modul în care se stabilește sfera „*exercițiului funcției*“ nu este însă lămurit nici de *Constituție*, nici de *Codul Penal*, nici în *Legea 115/1999*. Acest lucru va fi decis de „*comisie*“.

Lucrurile se complică atunci când trimiterea în judecată a unui ministru este propusă de președintele țării. Iată pașii pe care trebuie să-i urmeze președintele pentru a putea cere urmărirea penală a unui ministru conform Art. 16 din *Legea 115/1999*: președintele României este sesizat pentru a cere urmărirea penală a unui ministru de către primul ministru, procurorul general sau șeful *DNA*; sesizarea este analizată de comisia specială, care face o propunere președintelui; președintele adresează ministrului Justiției o cerere în acest scop; comisia specială, numită pe un mandat de 3 ani, întocmește un raport cu propuneri privind urmărirea penală sau clasarea sesizării.

Care este componența acestei comisii? Conform Art. 16 alin. 4, „*componența acesteia se aprobă prin decret al președintelui României, la propunerea ministrului Justiției și a ministrului Administrației și Internelor*“. Nu există referiri suplimentare la specializarea comisiei și nici la alte mecanisme de echilibrare a provenienței politice a comisiei.

Rezultatul este evident: procedurile privilegiate agravează distanța dintre sistemul politic și cetățeni și introduc o doză intolerabilă de instabilitate justiției din această țară.

Art. 16 nu clarifică dacă mai au loc sau nu dezbaterile de care depinde începerea urmăririi penale prevăzută de Art. 13. Atunci când au loc, este de asemenea neclar dacă ministrul acuzat de fapte penale are dreptul la apărare prevăzută și garantat de Art. 24 al *Constituției României*. Va avea dreptul să participe și să fie apărat de un avocat? În ce măsură concluziile comisiei pot fi combătute cu argumente procedurale recunoscute de normele penale aplicabile cetățenilor obișnuiți? O necunoscută este și dacă, în cazul în care ministrul acuzat este și parlamentar, au prioritate prevederile privind imunitatea sau cele privind responsabilitatea ministerială. Aceste observații ne determină să dezvoltăm problematica responsabilității ministeriale și după ce mandatul de ministru s-a încheiat în oricare dintre modurile prevăzute de lege. Înainte de a fi modificată, *Legea 115/1999 privind responsabilitatea ministerială* conținea și prevederi despre cum se desfășoară urmărirea penală în cazul foștilor membri ai guvernului. Însă prin

decizia *Curții Constituționale* nr. 665/2007 au fost declarate ca fiind neconstituționale alineatele 2 și 3 ale Art. 23 din *Legea 115/1999*, excepția de neconstituționalitate fiind ridicată de domnul Adrian Năstase. Articolele respective stabileau că „*Urmărirea penală și judecarea foștilor membri ai guvernului pentru infracțiunile săvârșite în exercițiul funcției lor, astfel cum acestea sunt prevăzute de Art. 7-11, se efectuează potrivit normelor de procedură penală de drept comun*“ și că „*Prevederile de ordin procedural ale prezentei legi nu se aplică foștilor membri ai guvernului în nicio situație*“. Așa cum am mai arătat și cu altă ocazie, argumentele *Curții Constituționale* sunt greu de comentat.

În motivarea deciziei se folosesc sintagme de genul „*protecția demnitarilor împotriva abuzurilor*“ sau „*interesul public*“, și, în opinia mea, demonstrează rea-credință, spirit părtinitor, interese josnice și obediență față de structurile politice.

In condițiile legale actuale, este greu de răspuns la întrebarea „cât timp după terminarea mandatului de ministru acesta va beneficia de proceduri speciale, și nu de prevederile *Codului de Procedură Penală*, atunci când este acuzat de comiterea unei infracțiuni?“. Începerea urmăririi penale în acest caz se va face tot de o comisie și după 10 ani de la terminarea mandatului, în locul unui procuror, în urma unui rechizitoriu, conform regulilor care se aplică tuturor? Și, din nou, lucrurile se complică și mai mult atunci când vine vorba de urmărirea penală și trimiterea în judecată a unor membri ai guvernului care au și statut de parlamentari. Aceștia intră atunci sub incidența Art. 72 alin. 2 din *Constituția României*, care prevede că „*deputații și senatorii pot fi urmăriți și trimiși în judecată penală pentru fapte care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, dar nu pot fi percheziționați, reținuți sau arestați fără încuviințarea Camerei din care fac parte*“, dar beneficiază deopotrivă și de procedurile speciale prevăzute de *Legea responsabilității ministeriale*. O situație legală aparte privitoare la răspunderea penală a demnitarilor, mai ales a celor care cumulează funcția de ministru cu statutul de parlamentar, o constituie cea la care se referă Art. 72 alin. 3 din *Constituție*. Acesta prevede că, „*în caz de infracțiune flagrantă, deputații sau senatorii pot fi reținuți și supuși percheziției și că ministrul Justiției îl va informa neîntârziat pe președintele Camerei asupra reținerii și a percheziției*“. De asemenea, că, „în

cazul în care Camera sesizată constată că nu există temei pentru reținere, va dispune imediat revocarea acestei măsuri“. Textul *Constituției* are în vedere însă o infracțiune flagrantă, adică surprinderea într-o situație în care vinovăția ar fi greu de contestat. Cum poate, în aceste condiții, o Cameră a Parlamentului României să constate că nu există temei pentru reținere sau percheziție și să revoce măsura luată cu siguranță de un procuror autorizat să ia astfel de măsuri? În acest caz, Camera parlamentului se va transforma în instanță de judecată care anlicează probe de natură penală și dispune în consecință. Acest lucru vine în contradicție cu prevederea expresă a Art. 126 alin. 5 din *Constituție*, care interzice înființarea de instanțe extraordinare. Același argument se aplică și în cazul demnitarilor cercetați pentru infracțiuni care nu sunt flagrante, căci bineînțeles că și în cazul lor este necesară încuviințarea Camerei din care face parte acuzatul sau acuzata. Ajungem la concluzia că, în situația legală actuală, colegii deputatului sau senatorului acuzat dispun asupra măsurilor de siguranță ce pot fi luate în cazul respectiv, iar dacă acesta face parte din partidul sau coaliția majoritară, revocarea măsurilor luate de procurori va fi asigurată.

Mărturisesc că îmi este greu să accept că răspunderea penală a unui membru al guvernului trebuie gestionată altfel decât răspunderea oricărui alt cetățean care săvârșeste o infracțiune. Un ministru este un cetățean al aceluiași stat precum oricare dintre noi, o faptă penală este o faptă penală și un fals este un fals, indiferent de statutul celui care se face vinovat de această infracțiune. Îmi este greu să accept că, de exemplu, dacă un ministru își lovește șoferul, Poliția nu poate să solicite urmărirea penală pentru infracțiunea de vătămare, ci acest lucru trebuie făcut de președinte, Senat sau de Camera Deputaților. Constatarea unei posibile infracțiuni este o problemă ce ține de o anumită specializare. De ce Senatul poate înlocui un procuror doar pentru că persoana respectivă deține o funcție de demnitate publică?

Poate răspunsul la această întrebare este ușor, dar nu este tolerabil. Domnia legii nu este compatibilă cu instituirea pentru demnitari a unui statut legal special în locul aplicării principiului liberal clasic conform căruia toți suntem egali în fața legii. Avem legi, dar ele nu sunt juste. Prezența privilegiilor întărite prin acte normative ne va zădărnici inevitabil intențiile de a întemeia o democrație adevărată.

GABRIELA DUMITRESCU

Democrația fără vot

Selecția reprezentanților prin vot încurajează corupția.

Teza acestui articol este că selecția parlamentarilor și a consilierilor locali prin vot e problematică, din motive care vor deveni limpezi pe parcurs, și că o soluție radicală a problemelor pe care le pune democrația reprezentativă este revenirea la un model de democrație bazat pe tragerea la sorți a reprezentanților, atât la nivel central, cât și la nivel local.

Date fiind însă încrederea (naivă) în capacitatea votului de a selecta reprezentanți capabili și bine intenționați și scepticismul (realist) în fața propunerilor radicale, încercarea de a convinge oamenii să se lase conduși de parlamentari trași la sorți nu pare să aibă șanse de izbândă, și pe bună dreptate: reformele radicale trebuie privite mereu cu doza de scepticism pe care o reclamă orice salt în necunoscut.

Există însă o metodă de a modera anumite reforme radicale, anume experimentarea la scară redusă, iar reforma pentru care militez se pretează la acest tip de testare. Radicalismul ei poate fi temperat prin metoda menționată, reducând scara aplicării atât pe verticală (alegând în locul organismului legislativ suprem un organism reprezentativ local), cât și pe orizontală (limitând schimbarea la o singură subdiviziune administrativă). În practica revizuirii *Constituției*, asta ar presupune modificarea Art. 121 alin. 1 și 122 alin. 2, care prevăd selecția prin vot a consilierilor locali

și județeni, astfel încât să se lase la latitudinea Legislativului stabilirea modalității de selecție a consilierilor locali, cu posibilitatea de a alege o subdiviziune administrativă (localitate) în care să fie testat sistemul de selecție prin tragere la sorți. Să vedem, așadar, cum ar arăta un astfel de sistem în practică și care ar fi consecințele aplicării lui. Actualmente, cetățenii au dreptul să-și aleagă reprezentanți și să fie aleși în consiliile locale, pe listele partidelor sau ca independenți. Ce s-ar schimba, dacă alegerile ar fi înlocuite cu selecția aleatoare a consilierilor? O prima ipoteză plauzibilă este că s-ar schimba calitatea reprezentanților. Fără o preselecție în interiorul partidelor și fără o campanie electorală în timpul căreia candidații iau contact cu alegătorii, pare evident că în viitorul consiliu se vor strecura persoane complet nepregătite pentru deciziile pe care le reclamă calitatea de membru într-un organism al administrației publice locale (chiar dacă tragerea la sorți se face de pe listele electorale, excluzând astfel persoanele cu probleme psihice grave, condamnații la pierderea drepturilor electorale sau minorii). Această ipoteză are la bază însă două presupuziții îndoielnice: 1) preselecția în interiorul partidelor e de natură să păstreze în cursa electorală doar indivizii competenți, capabili să rezolve problemele administrației locale și 2) prestația candidaților din campanie îi ajută pe

cetățeni să-i elimine din cursă pe candidații cu profil moral sau intelectual necorespunzător. În realitate însă, partidele permit accesul candidaților pe liste în funcție de resursele pe care aceștia le pun la dispoziția partidului pentru campanie, nu în funcție de potențialul lor de buni administratori ai treburilor locale, iar alegerea candidaților pe liste elimină nevoia de a apărea în fața alegătorilor pentru a le cere votul în persoană. În plus, să nu uităm că avem în vedere un experiment la nivel local. Membrii consiliului nostru vor cunoaște problemele localității datorită simplului fapt că locuiesc acolo. Cât de corupți ar fi însă noii reprezentanți locali, selectați aleatoriu, în comparație cu aleșii? Răspunsul la această întrebare depinde de modul în care explicăm corupția.

Dacă e adevărat că ține de mentalitate corupția, cum afirmă mulți intelectuali români, atunci înlocuirea votului cu tragerea la sorți nu rezolvă problema corupției reprezentanților locali: cetățenii și aleșii împărtășesc aceeași mentalitate. Degeaba înlocuiești aleșii cu cetățeni luați la întâmplare, se vor comporta la fel. Dacă însă corupția e încurajată de anumite elemente ale situației în care se găsește aleșul (de pildă, presiunea de a recupera banii cheltuiți în campanie, probabilitatea mică de a fi prins dacă măsluiești licitații,

apartenența la o rețea de posibili mituitori – oamenii de afaceri care au finanțat campania și care vor să-și recupereze investiția), cum susțin specialiștii în științe politice, atunci renunțarea la vot servește la eradicarea corupției doar în măsura în care alegerile însele dau naștere situației creionate mai sus. Or, pentru că alegerile presupun campanii electorale, acestea sunt costisitoare, iar numărul de oameni dispuși să finanțeze gratis candidați e mai mic decât ați crede, concluzia inevitabilă este că selecția reprezentanților prin vot încurajează corupția.

Iată deci de ce selecția prin tragere la sorți e superioară votului: fiindcă, *ceteris paribus*, face corupția mai dificilă, eliminând stimulentele perverse care-i fac pe reprezentanți să servească interese speciale. Dispare presiunea de a recupera banii investiți în campanie și dispare relația de încredere cu potențialul mituitor, fostul finanțator de campanie.

Eufemistic vorbind, e puțin probabil ca reforma descrisă mai sus să-și facă loc în noua *Constituție*. Articolul de față servește mai puțin drept propunere de reformă și mai mult drept vehicul de popularizare a unei metode de conducere a treburilor publice care s-a bucurat în vremurile vechi de suficient succes încât să nu-și merite uitarea.

TUDOR GLODEANU

De ce Constituția României nu permite pluralismul

Realizarea pluralismului cere o distribuție echilibrată a puterii de decizie între stat și societate.

În Statele Unite, o pluralitate efervescentă de organizații neguvernamentale reușesc să servească preferințe și grupuri sociale diverse, iar lumea *think tank*-urilor este atât de influentă, încât trasează în bună măsură cadrele vieții politice. Cum se realizează pluralismul în SUA și de ce nu avem același lucru și în România?

Problema se pune, de fapt, pentru toată Europa și explicația stă în naturile diferite ale bazelor de susținere pentru ONG-uri. Dacă în Statele Unite *think tank*-urile au multiple baze de susținere private pe care le servesc cu succes, în România ONG-urile contractează proiecte de la stat, de la organisme suprastatale, precum *Uniunea Europeană*, și de la fundații care își primesc la rândul lor fondurile de la alte state. Finanțările pot crește. Statul va externaliza progresiv furnizarea diferitor servicii publice către ONG-uri. Ceea ce nu va crește este rata inovației. De ce?

În timp ce în Statele Unite inovația este asigurată de concurența dintre furnizorii neguvernamentali de servicii făcute diferitelor grupuri private de susținere, aici natura banilor publici sufocă și uniformizează tipul de activitate prin constrângeri birocratice. Aceste constrângeri mențin în servitute organizațiile neguvernamentale. Pentru că banii publici vin la pachet cu povara constrângerilor birocratice, ONG-urile nu pot vinde și cumpăra liber. Întrucât funcționarii publici care administrează fondurile de finanțare nu au un stimulent să riște experimente, doar anumite lucruri

se pot deconta și doar în urma respectării unor seturi costisitoare de proceduri. Pentru a se adăposti de acuza clientelismului, administratorii fondurilor publice destinate finanțării limitează plata resurselor umane. Dacă este însă dificil să plătești oameni înseamnă că e dificil să colaborezi cu experți. Criteriile birocratice fac dificilă și crearea parteneriatelor pe termen lung cu firme și alte organizații, iar parteneriatele contextuale trebuie realizate în urma unor selecții de ofertă, reluate birocratic de fiecare dată. Când acumularea capitalului uman este dificilă, organizațiile neguvernamentale vor fi mai slabe, iar ansamblul lor va fi fragmentat și slab în fața statului. Ce împiedică diversificarea bazelor de susținere? Aici stă cea mai importantă parte a explicației. Ea trebuie căutată în *Constituție*. Conform Art. 8, alin. 1 din *Constituția României*, „*pluralismul în societatea românească este o condiție și o garanție a democrației constituționale*“. Există și garanția explicită a libertății de disociere și asociere, în Art. 40, alin. 1, deci legea formal permite finanțările private. Nu se creează însă pluralism printr-un angajament constituțional explicit față de pluralism, la fel cum nu se poate crea prosperitate printr-un articol care să garanteze prosperitate. Iar garanția libertății de asociere este necesară, dar nu suficientă. Realizarea pluralismului cere mai mult, un ansamblu complex de articole constituționale care să asigure o distribuție echilibrată a puterii de decizie între stat și societate. La

acest nivel însă, *Constituția României* instituie un dezechilibru.

Să ne gândim la un joc de cărți. Diferite cărți au diferite puteri. Ce-ar fi dacă jokerul ar fi mai puternic decât orice combinație de alte cărți? Un stat ale cărui puteri sunt nedefinite de mari este ca un joker cu care elita politică poate face orice indivizilor obișnuiți. Grupul aflat în posesia lui cu greu va permite altora să se constituie în grupuri care să preia și să exercite anumite decizii. În fața jokerului, diferențele dintre celelalte cărți de joc sunt irelevante; ele sunt plurale, dar pluralismul lor nu ajută la nimic. La ce bun să angajezi strategii de joc cu alte cărți? Ceea ce contează cu adevărat este controlul jokerului. Această este situația României: jucătorii – diferite grupuri cu diferite preferințe – nu au niciun interes în folosirea organizațiilor neguvernamentale plurale. Este mai ieftin să plătească direct politicienii care controlează statul pentru obținerea unor avantaje, pentru că statul poate, constituțional, face orice. Desigur, statul nu poate face orice ca urmare a unei statuări constituționale explicite în acest sens. Dar, practic, statuările contradictorii de tipul „cutare drept este garantat“, urmate de deschiderea posibilității de a-l restrânge „prin lege“, lasă neîngrădită legiferarea. Dacă însă legiferarea ar fi limitată și, ca urmare, statul greu de instrumentalizat, jucătorii aflați în căutarea unor schimbări de reguli ar fi nevoiți să apeleze la mijloace de schimbare autentice a opiniei publice. Mijloacele plurale ar

fi angajate într-o luptă intelectuală publică transparentă. Acestea ar fi ONG-urile. Numai într-un stat cu puteri limitate organizațiile neguvernamentale sunt angajate într-o cursă pentru reputație și într-o spirală a inovațiilor. Motivul pentru care spirala nu va avea ca rezultat răul public a fost formulat de Madison. Ele vor reuși să se contrabalanseze reciproc tocmai datorită multitudinii și diversității: niciuna nu devine suficient de puternică încât să își impună interesul în dauna tuturor celorlalte și a publicului larg.

Între timp, *Constituția României* instituie prin ambiguitate și contradicții un stat cu puteri largi, astfel încât permite instrumentalizarea lui directă de către grupuri de interese. Numai schimbarea radicală a *Constituției* în direcția limitării drastice a puterii statului va realiza pluralismul.

TUDOR GLODEANU și IONUȚ STERPAN

Supliment apărut cu sprijinul
Centrului de Analiză și Dezvoltare
Instituțională (CADI)
și al Fundației „Konrad Adenauer“

22

Responsabili de proiect: Rodica Palade,
Ionuț Sterpan;
Responsabil de număr: Răzvan Brăileanu;
Tehnoredactare: Nicolae Rusu
Corectură: Mara Ștefan;
Secretariat: Cristina Spătărelu;
Contabilitate: Iulia Todie.